2016 제2회 한국인권회의

지역사회와 인권
- 현황과 과제

인권의 시작과 완성은 지역사회입니다

KOREA
HUMAN RIGHTS
CONFERENCE 2016

2016. 3. 24(목) ~ 25(금)　충남 덕산 리솜스파캐슬

주 최 _ 충청남도 광주광역시 국가인권위원회 한국인권재단 KOREA HUMAN RIGHTS FOUNDATION

주 관 _ 한국인권재단 KOREA HUMAN RIGHTS FOUNDATION 충남연구원 ChungNam Institute

목 차

취지문 ····· 020
개회사 – 안희정 충청남도지사 ····· 022
환영사 – 윤장현 광주시장 ····· 024
환영사 – 박경서 대한민국초대인권대사, 한국인권재단 고문 ····· 026
축 사 – 김기영 충남도의회 의장 ····· 028
축 사 – 이경숙 국가인권위원회 상임위원 ····· 030

라운드테이블 : 지역사회/도시와 인권 – 현황과 과제

[패널 1 김영배] 모두발언 ····· 033
[패널 2 하승창] 모두발언 ····· 036
[패널 3 윤장현]
[패널 4 안희정]

패널토론 : 지역사회와 인권 – 국내외 동향과 과제

[발표 1 김형완] 한국 '지역사회와 인권' 현황과 과제 ····· 041
[발표 2 이성훈] '지역사회/도시와 인권' 국제적 동향과 전망 ····· 062

[토론 1 강현수]
[토론 2 서창록]
[토론 3 김수아]
[토론 4 국영희]

주제별 분과세션 1 : 규범, 제도화, 정책 및 문화

분과 A : 인권조례, 지자체 의회, 인권위원회, 인권헌장 등

[발표 1 김중섭] 인권조례 현황과 과제 ····· 097
[발표 2 우주형] 인권위원회 현황과 과제 ····· 120
[발표 3 김재철] 광주시 인권헌장 사례 ····· 126

[토론 1 정영선] 지방자치단체 인권제도 관련 쟁점과 과제 ····· 134
[토론 2 김희현] 제주 인권조례 안착화를 위한 의회의 도전과 과제 ····· 139
[토론 3 김경자]

분과 B : 인권담당관, 옴부즈맨(보호관)제도 등

[발표 1 안효상] 인권담당관 역할과 과제 – 수원시를 중심으로 ····· 145
[발표 2 이윤상] 인권보호관(옴부즈맨) 역할과 과제 ····· 152

[토론 1 염규홍]
[토론 2 홍세현]

분과 C : 인권실태조사, 인권행동계획, 인권영향평가 및 지표 등

[발표 1 오미숙] 인권행정, 변화의 시작점 「성북구 인권영향평가 제도」 ····· 162
[발표 2 김기곤] 광주광역시 인권지표의 체계와 실행 ····· 183
[발표 3 조경두] 광산구 주민참여형 생활안전지도 ····· 204

[토론 1 전준형]
[토론 2 진경아]

분과 D : 인권교육과 인권문화 – 시민/주민, 공무원 및 학교

[발표 1 김철홍] 한국 인권교육의 현황과 발전과제 ····· 215
[발표 2 박근덕] 공무원 인권교육 현황과 과제 – 서울시 사례 ····· 244
[발표 3 이진숙] 지역사회 인권교육 ····· 250

[토론 1 신형식] 광역자치단체 민주시민교육의 현황과 과제 ····· 253
[토론 2 허창영]
[토론 3 박래군]

참여형 분과 세션 2 : 지역사회와 인권 이슈와 도전

분과 A : 재개발/재건축사업에 있어서의 주거권과 인권영향평가

[영상 정용택] 젠틀맨은 없다 ····· 259
[발표 1 최은영] 주거권보장을 위한 외국 도시의 정책사례 ····· 263
[발표 2 이강훈] 재개발·재건축 인권영향평가에 관하여 ····· 274
[발표 3 최소연] 비자발적 이주에 대항하는 언어– 테이크아웃드로잉 ····· 308

[토론 1 황진태]
[토론 2 이주원]
[토론 3 이주연]

분과 B : 지자체와 사회적연대경제 및 일자리

[발표 1 김영식] 지자체와 사회적연대경제 ····· 320
[발표 2 권형기] 사회적기업 사례 ····· 336
[발표 3 강남훈] 기본소득 사상과 쟁점 ····· 341

[토론 1 곽은경]
[토론 2 강화연]

분과 C : 기초 지자체 인권도시 운동 현황과 과제

[발표 1 홍성수] 인권조례를 통한 인권의 제도화에 대한 고찰 ····· 379
[발표 2 김정아] 인권제도화 : 성북구 사례 ····· 395

[토론 1 박경옥]
[토론 1 박 진]

분과 D : 인권도시 국제적 동향과 이슈

[발표 1 오수길] 한국 지속가능발전 운동의 과제 ····· 411
[발표 2 윤경효] UN HABITAT Ⅲ - 신도시 의제와 한국의 대응 ····· 424
[발표 3 김수아] 광주 세계인권도시포럼(WHRCF)의 성과와 과제 ····· 432

[토론 1 오병용]
[토론 2 박연희]
[토론 3 이 호]
[토론 4 신경구]

네트워킹 분과 세션 3 : 지역·권역별 모임/ 특별세션

분과 A : 재개발/재건축사업에 있어서의 주거권과 인권영향평가

분과 B : 충남분과

[발표 1 윤금이] 아산시 인권위원회 구성 및 운영 ····· 441
[발표 2 강영숙] 사람중심, 평등한 인권도시 광주 실현을 위한
"인권문화공동체 만들기 추진사업" ····· 449

분과 C : 자치구 인권도시 네크워크 모임(참여 워크샵) ····· 468

특별 세션 D : 농업, 먹거리와 인권 : 도시와 농촌의 상생

[발표 1 허남혁] 지속가능한 먹거리와 도시, 인권 : 먹거리를 통한 도농상생 과제 ····· 470
[발표 2 박경철] 농업인 인권정책의 방향과 과제 ····· 502

[토론 1 윤금순]
[토론 2 문명우] 기본권의 관점에서 본 학교급식(공공급식) ····· 514
[토론 3 박종우]

부대행사 - 영화로 보는 인권/인권포스터·도서 전시

사전네트워크모임- 광역지자체 인권도시협의회

[사례발표1] 서울시 ····· 525
[사례발표2] 전라북도 ····· 538
[사례발표3] 충청남도 ····· 544

□ 전체일정

시간	3월 24일(목)
09:30-10:30	접수 및 등록
10:30-12:00	광역지자체 인권도시 협의회 (인권담당관)
	광역지자체 인권위원회 협의체 구성 사전회의
12:00-13:00	점심식사 (등록 : 11시부터)
13:00-15:30	패널 토론
15:30-16:00	휴식
16:00-16:40	개회식
16:40-18:00	라운드 테이블
18:30-20:30	환영만찬

시간	3월 25일(금)	
09:00-11:00	주제별 분과세션 1 “지역사회와 인권” 규범, 제도화, 정책 및 문화	분과 A
		분과 B
		분과 C
		분과 D
11:30-13:00	참여형 분과세션 2 “지역사회와 인권” 이슈와 도전	분과 A
		분과 B
		분과 C
		분과 D
13:00-14:00	점심식사	
14:00-15:00	연속분과	참여형 분과세션 2 분과 A
	네트워킹 분과세션 3	충남지역 분과
		기초 지자체 분과
	특별세션 : 농업, 먹거리와 인권	
	부대행사 : 영화로 보는 인권	
15:00-16:00	종합마무리/ 폐회식	

첫째날 3월 24일(목)

09:30-10:30 (60분)	**접수**	
	사전 등록(사전네트워크 참석자)	
10:30-12:00 (90분)	**광역지자체 인권도시 협의회**	버베나홀
	○ **대상 :** 시도 인권담당국장 및 담당관 등 (40여명) 사회 : 장진원 충청남도 자치행정과 인권증진팀장 ○ **식순** 개회(2‘) 환영인사말씀(3‘) 일정 및 참석자 소개(25‘) 사례발표(시책- 서울, 전북, 충남)(40‘) 향후 운영방향 토론(20‘)	
	광역지자체 인권위원회 협의체 구성 사전회의	자스민홀
	○ **대상 :** 시도 인권위원장 및 위원 등 (50여명) 사회 장봉주 광주광역시 인권평화협력관실 인권평화교류팀장 ○ **식순** 개회(2‘) 환영인사말씀(3‘) 일정 및 참석자 소개(25‘) 임시 의장 선출(10‘) 협의체 집행부 선출(10‘) 협의체 운영 및 협력방안 토론(40‘)	
11:00-13:00 (120분)	등록	루비노홀
12:00-13:00 (60분)	점심식사(스파동 1층 포티나인)	포티나인
13:00-15:30 (150분)	**패널토론**	루비노홀
	○ **주제 : 지역사회와 인권 - 국내외 동향과 과제** 사회 김덕진 서울시 인권위원/천주교인권위원회 사무국장 ○ **식순** 환영사 - 박경서 초대대한민국 인권대사 / 현 한국인권재단 고문(3‘) 행사취지 및 프로그램 소개 - 강현수 충남연구원장(3‘) - 오선영 한국인권재단 사무국장(3‘) 참가자 소개(17‘)	

	패널 토론 : 지역사회와 인권 - 국내외 동향과 과제 좌장 최영애 서울시 인권위원회 위원장 ○ **발표** 1. 한국에서의 지역인권의 제도화, 그 도전과 과제 - 김형완 서울시 인권위원, 인권정책연구소 소장(20‘) 2. '지역사회/도시와 인권' 국제적 동향과 전망 - 이성훈 한국인권재단 상임이사(20‘) ○ **토론** 1. 강현수 충남연구원장(5‘) 2. 서창록 유엔 인권이사회 자문위원회 위원, 고려대학교 교수(5‘) 3. 김수아 광주광역시 인권평화협력관(5‘) 4. 국영희 전북인권위 인권위원, 예원예술대학교 교수(5‘) ○ **질의응답 및 토론** (64‘)	루비노홀
15:30-16:00	휴식	
16:00-16:40 (40분)	**개회식** 사회 충청남도 유병훈 자치행정과장 ○ **식순** 오프닝공연(10‘) 개회 및 내빈소개(10‘) 개회사 안희정 충청남도지사(3‘) 환영사 윤장현 광주광역시장(3‘) 축사 김기영 충남도의회 의장(3‘) 축사 이경숙 국가인권위원회 상임위원(3‘) 브릿지공연(8‘)	루비노홀
16:40-18:00 (80분)	**라운드 테이블 : 지자체장과의 대화** “지역사회/도시와 인권 - 현황과 과제” 사회 이성훈 한국인권재단 상임이사 ○ **식순** 패널소개(2‘) 모두발언(6‘) 인권토크(40‘) - 김영배 서울 성북구청장 - 하승창 서울시 정무부시장 - 윤장현 광주시장 - 안희정 충남도지사 청중과의 대화(29‘) 기념촬영(3‘)	루비노홀
18:30-20:30 (120분)	환영만찬	루비노홀

둘째날 3월 25일(금)

주제별 분과 세션 1	규범, 제도화, 정책 및 문화 (4개분과 동시진행)		
09:00-11:00 (120분)	분과 A	<u>분과 A : 인권조례, 지자체 의회, 인권위원회, 인권헌장 등</u> 좌장 유남영 법무법인 KCL변호사 ○ 발표 1. 인권조례 현황과 과제 - 김중섭 경상대 사회학과 교수(20') 2. 인권위원회 현황과 과제 - 우주형 충청남도 인권위원장(20') 3. '광주인권헌장'과 인권도시 - 김재철 광주시 혁신기획단장(20') ○ 토론 1. 정영선 전북대 법학전문대학원 교수(5') 2. 김희현 제주도 의회 의원(5') 3. 김경자 서울시의회 의원, 서울시 인권위원회 위원(5') ○ 질의응답 및 토론(45')	루비노홀
	분과 B	<u>분과 B : 인권담당관, 옴브즈맨(보호관)제도 등</u> 좌장 류인덕 국가인권위원회 대전 인권사무소장 ○ 발표 1. 인권담당관 역할과 과제 - 안효상 수원시 인권담당관(20') 2. 인권보호관(옴부즈맨) 역할과 과제 - 이윤상 서울시 인권보호관(20') ○토론 1. 염규홍 서울시 전 인권보호관(5') 2. 인권보호관(옴부즈맨) 홍세현 광주시 옴부즈맨(5') ○ 질의응답 및 토론(70')	버베나홀
	분과 C	<u>분과 C : 인권실태조사, 인권행동계획, 인권영향평가 및 지표 등</u> 좌장 신혜수 유엔 사회권위원회 위원/유엔인권정책센터 상임대표 ○ 발표 1. 인권영향평가 - 오미숙 서울 성북구 인권센터 주무관(20') 2. 인권지표 사례 - 김기곤 광주연구원 연구위원(20') 3. 생활안전지도 사례 - 조경두 광주 광산구 공공데이터 팀장(20') ○ 토론 1. 전준형 전북도청 인권팀장(5')	자스민홀

		2. 진경아 충남도 인권위원회 부위원장(5‘) ○전체토론(50‘)	
	분과 D	<u>분과 D : 인권교육과 인권문화 - 시민/주민, 공무원 및 학교</u> 좌장 양해림 대전 인권위원회 위원장 ○ 발표 1. 한국인권교육 현황과 과제 - 김철홍 국가인권위원회 인권교육과장(20‘) 2. 공무원 인권교육 현황과 과제 : 서울시 사례 - 박근덕 인권정책연구소 부설 평화인권교육센터 부센터장(20‘) 3. 지역사회 인권교육 - 이진숙 나누미 지역아동센터장(20‘) ○ 토론 1. 신형식 민주화운동 기념사업회 연구소장(5‘) 2. 허창영 광주시 교육청 민주인권교육센터 조사구제팀장(5‘) 3. 박래군 인권재단 사람 소장(5‘) ○ 질의응답 및 토론(45‘)	세이지홀
참여형 분과 세션 2	“지역사회와 인권” 이슈와 도전(4개분과 동시진행)		
11:30-13:00 (90분)	분과 A	<u>분과 A : 재개발/재건축사업에 있어서의 주거권과 인권영향평가</u> 좌장 이윤하 건축가, 건축사사무소 노둣돌 대표 ○ 영상 젠틀맨은 없다 정용택 〈파티51〉 다큐 감독(10‘) ○ 발표 1. 주거권보장을 위한 외국 도시정책사례 - 최은영 한국도시연구소 연구위원(20‘) 2. 개발, 재건축사업에 있어서 주거권 보장을 위한 인권영향평가 : 국내사례 및 제언 - 이강훈 법무법인 덕수 변호사(참여연대 실행위원)(20‘) 3. 비자발적 이주에 대항하는 언어 : 테이크아웃 드로잉 - 최소연 /테이크아웃드로잉 대표(20‘) ○ 토론 1. 황진태 서울대 아시아연구소 동아시아 도시연구단 선임연구원(5‘) 2. 이주원 두꺼비 하우징 대표(5‘) 3. 이주연 건축비평가(5‘) ○ 질의응답 및 토론(65‘)	자스민홀

	분과 B	<u>분과 B : 지자체와 사회적 연대경제 및 일자리</u> 좌장 우삼열 아산시 인권보장 및 증진위원회 위원장 ○ 발표 1. 지자체와 사회적 연대경제 - 김영식 서울 사회적 경제 네트워크 사무국장(20‘) 2. 사회적 기업 사례 - 권형기 구로 사회적경제 통합지원 센터장(20‘) 3. 기본소득 - 강남훈 기본소득네트 대표, 한신대 경제학과 교수(20‘) ○ 토론 1. 곽은경 국제사회적경제협의체 사무국장(5‘) 2. 강화연 은평노동인권센터 대표(5‘) ○ 질의응답 및 토론(20‘)	버베나홀
	분과 C	<u>분과 C : 기초 지자체 인권도시 운동 현황과 과제</u> 좌장 이은희 서울시 은평구 인권센터장 ○ 발표 1. 기초자치단체 인권조례를 통한 인권의 제도화 고찰 - 홍성수 서울시 인권위원, 숙대 법대교수(20‘) 2. 성북구 인권제도화 사례와 과제 - 김정아 성북구인권센터장(20‘) ○ 토론 1. 박경옥 광명시 시민인권센터 센터장(5‘) 2. 박진 다산인권센터 상임활동가(5‘) ○ 질의응답 및 토론(40‘)	루비노홀
	분과 D	<u>분과 D : 지방정부/인권도시- 국제적 동향과 이슈</u> 좌장 박경서 광주세계인권도포럼 공동추진위원장, 한국인권재단 고문 ○ 발표 1. UN 지속가능발전목표 (SDG) 11 도시와 주거 : 한국 지속가능발전 운동의 과제 - 오수길 고려대 사이버대학 교수(15‘) 2. UN HABITAT Ⅲ (퀴토, 에쿠아도르, 2016년 10월 17-20) : 신도시 의제와 한국의 대응 - 윤경효 한국지속가능발전 센터 사무국장(15‘) 3. 광주 세계인권도시포럼(WHRCF)의 성과와 과제 - 김수아 광주광역시 인권평화협력관(15‘)	세이지홀

		○ 토론 1. 오병용 전국지속가능발전협의회 사무총장(5‘) 2. 박연희 ICLEI 한국 사무소장(5‘) 3. 이호 풀뿌리자치연구소 이음 연구위원(5‘) 4. 신경구 광주 국제교류센터장(5‘) ○ 질의응답 및 토론(25‘)	
13:00-14:00 (90분)	점심식사		
네트워킹 분과 세션 3	**지역·권역별 네트워킹 모임 및 특별세션 / 인권영화관**		
14:00-15:00 (60분)	**분과 A**	<u>분과 A : 재개발/재건축사업에 있어서의 주거권과 인권영향평가</u> (세션 2 분과 A 연속)	자스민홀
	분과 B	<u>분과 B : 충남분과</u> 좌장 우주형 충남 인권위원회 위원장 ○ 발표 1. 아산시 인권위원회 구성 및 운영 - 윤금이 아산시 여성정책보좌관(20‘) 2. 광주인권문화마을 만들기 사업 - 강영숙 광주광역시 인권평화협력관실 인권정책담당(20‘) ○ 질의응답 및 토론(20‘)	버베나홀
	분과 C	<u>분과 C : 자치구 인권도시 네트워크 모임(참여 워크샵)</u> 좌장 박경옥 광명시 인권센터장	세이지홀
	분과 D	<u>특별 세션 D : 농업, 먹거리와 인권 : 도시와 농촌의 상생</u> 좌장 김기흥 충남연구원 농촌농업연구부 책임연구원 ○ 발표 1. 지속가능한 먹거리와 도시, 인권 : 먹거리를 통한 도농상생 과제 - 허남혁 지역재단 먹거리정책 교육센터장(15‘) 2. 농업인 인권정책의 방향과 과제 - 박경철 충남연구원 농촌농업연구부 책임연구원(15‘) ○토론 1. 윤금순 비아캄페시나 동남·동아시아 국제조정위원(5‘) 2. 문명우 광주남구 학교급식지원센터장(5‘)	루비노홀

		3. 박종우 아산 제터먹이조합원연구소 부소장(5‘) ○ **질의응답 및 토론**(15‘)	
	분과 E	<u>부대행사 - 영화로 보는 인권</u> 진행 국가인권위원회 임귀숙 인권교육기획과 주무관 ○ **상영작** 1. 동물동장 (15‘) 2. 봉구는 배달 중 (33‘)	라벤더홀
15:00-16:00 (60분)	**폐회**	사회 김덕진 서울시 인권위원 ○ **분과별 종합 보고 - 분과 세션 좌장 (3분씩)** - 유남영 법무법인 KCL 변호사(3‘) - 류인덕 국가인권위원회 대전 인권사무소장(3‘) - 신혜수 유엔 사회권위원회 위원/ 유엔인권정책센터 상임대표(3‘) - 양해림 대전 인권위원회 위원장(3‘) - 이윤하 건축가, 건축사무소 노둣돌 대표(3‘) - 우삼열 아산시 인권보장 및 증진위원회 위원장(3‘) - 이은희 서울시 은평구 인권센터장(3‘) - 박경서 한국인권재단 고문(3‘) - 우주형 충남 인권위원회 위원장(3‘) - 박경옥 광명시 시민인권센터 센터장(3‘) - 김기흥 충남연구원 농촌농업연구부 책임연구원(3‘) ○ **종합토론**(21‘) ○ **마무리 발언** - 강현수 충남연구원장(3‘) - 이성훈 한국인권재단 상임이사(3‘)	루비노홀

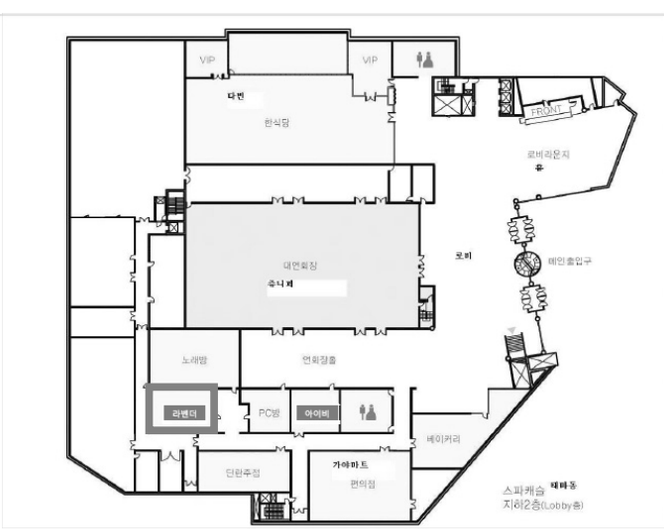
□ 행사장 안내(배치도)

▌자스민홀 (테마동 2층)
- 광역지자체 인권위원회 협의체구성 사전회의
- 세션 1 분과 C
- 세션 2 분과 A
- 세션 3 분과 A

▌버베나홀 (테마동 2층)
- 광역지자체 인권도시협의회
- 세션 1 분과 B
- 세션 2 분과 B
- 세션 3 분과 B

▌세이지홀 (테마동 2층)
- 세션 1 분과 D
- 세션 2 분과 D
- 세션 3 분과 C

▌루비노홀 (스파동 2층)
- 개폐회식
- 세션 1 분과 A
- 세션 2 분과 C
- 세션 3 분과 D



▌라벤더홀 (테마동 1층)
- 인권영화관

한국인권회의 참가자 명단

[가나다순]

이름	소속/직함	이메일
강남훈	서울, 기본소득한국네트워크 대표, 한신대 경제학과 교수	kangnamhoon@gmail.com
강미숙	서울, 지인커뮤니케이션즈 실장	kelly@giincom.co.kr
강병국	서울, 서대문구청 인권팀장	deresa99@sdm.go.kr
강보람	서울특별시 인권담당관 인권정책팀 주무관	kangboram@seoul.go.kr
강상웅	제주특별자치도청 행정6급	ksu1607@korea.kr
강석환	경기도 시흥시 지속가능발전협의회 사무국장	shag21@hanmail.net
강영숙	광주광역시 인권평화협력관실 인권정책담당	bada3333@korea.kr
강은아	경기도 광명시 3기 인권위원, 청강문화산업대학교 외래교수	kea64@naver.com
강현수	충남연구원장	hskang@jbm.ac.kr
강화연	서울, 은평노동인권센터 대표	hanchidupoon@daum.net
고건우	충청남도 도민인권지킴이단 간사	ggw7203@naver.com
고대현	경기도 부천시 지속가능발전협의회 사무국장	goda2000@naver.com
고명희	제주여성인권연대 대표	spray4@hanmail.net
고선아	광주남구 인권증진위원회 인권위원	gosunah1031@naver.com
고승희	충남연구원 연구위원	kosh@cni.re.kr
고애순	광주, 국가인권위원회 광주인권사무소 주무관	kas0102@nhrc.go.kr
곽은경	서울, 국제사회적경제협의체 사무국장	laurence.kwark@gmail.com
구호	광주 광산구청 행정6급	363gh00@korea.kr
국영희	전북 제1기 인권위원, 예원예술대학교 교수,	ywcaguk@hanmail.net
권미정	인천 지속가능발전협의회 사무국장	iagenda@hanmail.net
권미정	충남연구원 연구원	mwhs@cni.re.kr
권순국	광주광역시 인권평화협력관실	hroo@korea.kr
권영현	충남연구원 선임연구위원	yhkwon@cni.re.kr
권오상	제주장애인인권포럼	ohsang2482@gmail.com
권인자	충청남도 도민인권지킴이단	ninja0505@hanmail.net
권혁일	국가인권위원회 대구인권사무소 사무관	daili@nhrc.go.kr
권혁장	국가인권위원회 대구인권사무소 소장	khj0429@nhrc.go.kr
권형기	구로구사회적경제 통합지원센터장	gurosesc@gmail.com
김경자	서울시의회 의원, 서울시 2기 인권위원회 위원	freewayc@naver.com
김근희	충남 도민인권지킴이단	
김기곤	광주연구원 연구위원	ggkim@gjeri.kr
김기숙	대전 시민인권센터 부소장	skfo0603@daum.net
김기영	충남도의회 의장	
김남진	광주 광산구 인권보장증진위원회 위원	enjoik85@naver.com
김대석	서울, 성균대학교 법학연구소 선임연구원	kdsug@hanmail.net
김대철	광주, 국가인권위원회 광주인권사무소장	great1175@nhrc.go.kr
김덕진	서울시 2기 인권위원회 위원, 천주교인권위원회 사무국장,	myoungrrang@hanmail.net
김돈곤	충남도청 자치행정국장	goldonk@korea.kr
김두경	충남 도민인권지킴이단	asdongy@hanmail.net
김명신	서울시 건강가정지원센터장	askseoul@gmail.com
김문자	충남 참교육학부모회 서산태안지회	agnus1301@daum.net
김미현	전북인권교육센터 교육팀장	kmh4439@hanmail.net
김병렬	충남 공주시 시정담당관	soil0390@korea.kr
김병화	대전 시민인권센터 사무총장	kalla3838@naver.com
김성림	충남 아산시 인권보장 및 증진위원회 부위원장	01062814887@hanmail.net
김성환	제주 장애인인권포럼 간사	ksh890902@gmail.com
김성환	서울특별시 정무비서관	kei2030@seoul.go.kr
김송이	서울특별시 인권담당관 인권보호팀 주무관	song0801@seoul.go.kr
김수아	광주광역시 인권평화협력관	sooakim@korea.kr
김숙영	전북도청 주무관	imsilove@korea.kr

김영곤	인천광역시 주무관	bomi0214@korea.kr
김영록	경기도 고양시 인권연대 회원	stfortruth@naver.com
김영배	서울시 성북구청장	
김영수	충남연구원 연구원	youngsuekim@cni.re.kr
김영식	서울 사회적 경제 네트워크 사무국장	youngkim@ssen.or.kr
김영주	충남여성정책개발원	mangdol2@cwpdi.re.kr
김용현	충남연구원 책임연구원	kyhyun363@cni.re.kr
김원	서울 건축환경연구소 광장 소장, 한국인권재단 고문	master@kimwonarch.com
김재철	광주시 혁신기획단장	jaykim@gji.re.kr
김정아	서울 성북구 인권센터장	hrcenter@sb.go.kr
김종식	경기도 주무관	psjsk743@gg.go.kr
김중섭	경상대학교 사회과학대학 사회학과 교수	kimjs0727@naver.com
김지성	대전시청 주무관	special123@korea.kr
김지훈	충청남도 인권위원회 위원	bsori69@hanmail.net
김찬규	충남연구원 책임연구원	kck0564@cni.re.kr
김철홍	서울, 국가인권위원회 인권교육기획과장	dodododo@nhrc.go.kr
김태석	경기도 안산시 자치행정과 민간협력계장	taisoeg@korea.kr
김현숙	충남연구원 전임연구원	happyday@cni.re.kr
김현순	대전, 전국지속가능발전협의회 사무국장	sdkoreaorg@hanmail.net
김현정	서울, 국가인권위원회 인권교육기획과 사무관	hjkim510@nhrc.go.kr
김형완	(사)인권정책연구소장, 서울시 1, 2기/충남 1기 인권위원	keenae183@gmail.com
김혜린	서울, 한국인권재단 ODA 인턴	hrk920@humanrights.or.kr
김홍길	광주남구 인권포럼 위원	siminzone@hanmail.net
김희현	제주특별자치도의회 도의원	hee0580@naver.com
나민식	대전시청 주무관	nms670208@korea.kr
나혜수	서울, 한국인권재단 팰로우	nazlla@naver.com
남상문	경기 하남종합사회복지관	n.s.m@hanmail.net
노정환	서울, 국가인권위원회 인권교육기획과 사무관	intopeacei@humanrights.go.kr
노진석	서울, 고려대 법학연구원 전임연구원	jinsok9359@hanmail.net
류승미	대전, 국가인권위원회 대전인권사무소 주무관	flower@nhrc.go.kr
류인덕	대전, 국가인권위원회 대전인권사무소 소장	ryou57@nhrc.go.kr
문명우	광주남구 학교급식지원센터장	wisemwoo@gmail.com
문정호	서울, 전 아시아인권위원회 (홍콩) 간사	Jeonghomoon@gmail.com
박경서	인천 외국인노동자센터 소장	imworker@hanmail.net
박경서	서울, 초대 한국인권대사, 한국인권재단 고문	pksoyo@hotmail.com
박경옥	경기도 광명시 시민인권센터 센터장	pkogd@hanmail.net
박경철	충남연구원 책임연구원	kcpark@cni.re.kr
박근덕	서울, 인권정책연구소 부설 평화인권교육센터 부센터장	haanmaum@gmail.com
박기남	충남 아산시 인권보장 및 증진위원회 부위원장	san7284@hanmail.net
박김영희	서울시 2기 인권위원회 위원, 장애인차별금지추진연대 상임대표	pyh214@gmail.com
박동영	광주광역시 인권평화협력관실 주무관	ferrypark@korea.kr
박동일	경기도 수원시청 감사관 인권팀 시민인권보호관	lawpark2@korea.kr
박래군	서울, 인권재단 사람 소장, 서울시 1기 인권위원회 위원	pl3170@gmail.com
박선의	서울, 참교육학부모회 서산태안지회 지회장	ecosunny@naver.com
박수진	서울, 한국인권재단 ADN 간사	suzinne@humanrights.or.kr
박수진	충남, 중증장애인자립생활센터 사무국장	cnil@hanmail.net
박연희	경기도, 수원, 이클레이 한국사무소 소장	yeonhee.park@iclei.org
박유경	서울특별시 인권담당관 인권정책팀 주무관	ypark47@seoul.go.kr
박종민	광주광역시 인권증진시민위원회 위원	kjws2020@hanmail.net
박종우	충남 아산 제터먹이조합원연구소 부소장	pjw252@naver.com
박종헌	광산구 혁신정책관	
박진	경기도 수원, 다산인권센터 상임활동가	leftjin@gmail.com

박한솔	서울, 한국인권재단 인턴	gksthf828@naver.com
박현숙	서울, 성북구 인권위원회 인권위원	dongseo21@naver.com
박희선	부산 기장군 행정지원과장	dudn8231@korea.kr
백운성	충남연구원 연구위원	wsbaek@cni.re.kr
서보영	경기도 부천시 지속가능발전협의회,간사	greenpuchon21@hanmail.net
서수연	서울, 한국인권재단 ADN 팀장	sooyonsuh@gmail.com
서유리	경기도 광명시민인권센터 주무관	yuri329@korea.kr
서윤기	인천광역시 주민자치담당	segio121@korea.kr
서창록	서울, 고려대학교 교수/유엔인권이사회 자문위원	changroksoh@gmail.com
석원정	서울, 성동외국인근로자센터 센터장 서울시 2기 인권위원회 위원	swjpark@chol.com
선미라	서울, 한국인권재단 이사장, 법무법인 한결 미국 변호사	msun@hklaw.co.kr
성태규	충남연구원 선임연구위원	tgsung@cni.re.kr
송민정	충남연구원 연구원	minjeong0513@cni.re.kr
송인웅	대전, 시민인권센터 대전 중구지부장	0164504239@hanmail.net
신강협	제주평화인권센터 인권정책실장	juhomanong@gmail.com
신경구	광주국제교류센터 소장	ggshin@jnu.ac.kr
신양균	전북대학교 교학부총장	sign@jbnu.ac.kr
신형식	서울, 민주화운동기념사업회 연구소장	style21kr@gmail.com
신혜수	서울, 유엔 사회권위원회 위원/유엔인권정책센터 상임대표	heisooshin@hanmail.net
신혜지	충남연구원 연구원	shj1223@cni.re.kr
심광진	서울, 국가인권위원회 인권정책과 사무관	goodday@nhrc.go.kr
심동섭	서울특별시 인권담당관	simro@seoul.go.kr
안선희	서울, 한국인권재단 간사	worldsunsun@humanrights.or.kr
안효상	경기도 수원시청 감사관 인권팀장	hyosang4@korea.kr
안희정	충남도지사	
양해림	대전인권위원회(위원장)	
양혜주	광주 광산구 인권보장증진위원회(부위원장)	wjd7870@naver.com
엄소일	충청남도 인권위원회	soil21c@hanmail.net
염규홍	충남, 전 서울시 인권보호관	sarampub@hanmail.net
오노균	대전 시민인권센터 소장	ccohoh@hanmail.net
오다인	서울, 한국인권재단 ODA 인턴	ohdain@humanrights.or.kr
오미숙	서울, 성북구인권센터 주무관	humanrights@sb.go.kr
오병용	충북, 전국지속가능발전협의회 사무총장	sdkoreaorg@hanmail.net
오선영	서울, 한국인권재단 사무국장	sunyoung@humanrights.or.kr
오수길	서울, 고려사이버대학교 교수	soogiloh@gmail.com
오영경	서울, 새사회연대 사무처장	nsociety@naver.com
오영옥	서울, 한국인권재단 후원회원	pksoyo@hotmail.com
온자영	전북도청 주무관	ohsje1@korea.kr
왕주미	서울, 성북구 인권센터 주무관	may-1@sb.go.kr
우복남	충남여성정책개발원	wbn0826@cwpdi.re.kr
우삼열	아산시 인권보장 및 증진위원회 위원장 아산외국인노동자지원센터 소장	samy30@daum.net, people9112@gmail.com
우주형	충남 나사렛대학교 교수, 충남 1기 인권위원장	jhwoo@kornu.ac.kr
우필호	서울, 인권도시연구소 대표, 서울시 2기 인권위원	woopilho@hanmail.net
유남영	서울, 법무법인 KCL변호사	nyyoo@kcllaw.com
유병훈	충남도청 자치행정과장	yubhun@korea.kr
유왕선	경기도 고양인권연대, 고양시 인권증진위원	solly0511@hanmail.net
유재형	서울특별시 시민인권보호관	jhyoo@seoul.go.kr
유진원	광주남구 인권포럼 위원	obyb2010@hanmail.net
윤경효	서울, 한국지속가능발전센터 사무국장	kicsd.re.kr@gmail.com
윤금순	서울, 비아캄페시나동남·동아시아국제조정위원	ygs59@hanmail.net

윤금이	충남 아산시 인권보장 및 증진위원회 위원	gjtjdcjf1@hanmail.net
윤장현	광주시장	
은우근	광주대 교수, 인권과 삶의질 연구센터장	seagullgj@gmail.com
이강준	서울, 협치서울추진단 사무국장	kangjun2@gmail.com
이강훈	참여연대 민생희망본부실행위원, 법무법인 덕수 변호사	khl@iduksu.com
이경숙	서울, 국가인권위원회 상임위원	25ks@nhrc.go.kr
이경혜	국가인권위원회 대전인권사무소 주무관	leekh95@nhrc.go.kr
이광세	학산지속가능발전협의회, 복지분과위원장	lks6205@hanmail.net
이명자	전북 전주YWCA 사무총장	ywcalmj1600@hanmail.net
이병백	광주 광산구 학교급식센터장	
이보란	서울, 한국인권재단 전 ODA 인턴	boranlee@humanrights.or.kr
이석희	광주남구 인권담당	trjal0215@korea.kr
이성대	광주남구 인권담당주무관	xptmaruchi@gmail.com
이성훈	서울, 한국인권재단 상임이사, 서울시 제1기 인권위원	alee7080@gamil.com
이영상	서울시 총무과 주무관	
이용근	국가인권위원회 광주인권사무소장, 전북 제1기 인권위원	alamode@nhrc.go.kr
이용재	경기도 광명시 인권위원	youaresowarm@gmail.com
이원구	대전시청 자치행정과장	wglee209@korea.kr
이윤상	서울특별시 시민인권보호관	leeeunsang@seoul.go.kr
이윤하	서울, 이윤하 건축가, 건축사사무소 노둣돌 대표	noddyh@daum.net
이은희	서울시 은평구 인권센터장	ehdrum@ep.go.kr
이재영	서울특별시 인권담당관 인권보호팀 주무관	jylee2687@seoul.go.kr
이정신	광주광역시 인권평화협력관실 주무관	icanfly@korea.kr
이정은	서울, 아시아 인권문화연대 사무국장	asiansori@empas.com
이정은	서울, 성공회대학교 동아시아연구소 HK연구교수	manimje@gmail.com
이정학	강원도청 주무관	kakkek@korea.kr
이주연	건축비평가	jacoby@naver.com
이주원	두꺼비하우징 대표	buddhist2128@gmail.com
이지연	서울, 국가인권위원회 인권교육기획과 주무관	yh1128@nhrc.go.kr
이지효	충남연구원 연구원	jihyokor@cni.re.kr
이진숙	충남아동복지기관 나누미지역아동센터장	kdlpcnas@hanmail.net
이창수	서울, 법인권사회연구소 대표	lee@society.or.kr
이철수	충남도청 자치행정과 인권증진팀	to0279@korea.kr
이현미	광주남구 인권포럼 위원	cmddok@nate.com
이호	서울, 풀뿌리자치연구소 이음 연구위원	greho@hanmail.net
임계숙	충남중증장애인자립생활센터 자립지원팀	cnil@hanmail.net
임귀숙	서울, 국가인권위원회 인권교육기획과 주무관	bon0219@nhrc.go.kr
임동윤	충남 아산시 인권보장 및 증진위원회 부위원장	cnas151@korea.kr
임동표	대전 시민인권센터 공동대표	ldp00@hanmail.net
임병철	충남연구원 연구원	limbc@cni.re.kr
임찬규	서울시 금천구청 감사담당관	chankyu.im@geumcheon.go.kr
장문오	광주광역시 인권평화협력관실 주무관	munoo2213@korea.kr
장미진	충남 아산시인권위원회 위원	assoond@naver.com
장봉주	광주광역시 인권평화협력관실 인권평화교류담당	jangbj@korea.kr
장용관	서울, 나라사랑운동본부 안보/리더십교수 서울시 2기 인권위원회 위원	yk5268@naver.com
장정화	충남도청 자치행정과 인권증진팀 주무관	881002jh@korea.kr
장진원	충남도청 자치행정과 인권증진팀장	ji7753@korea.kr
전광식	충청북도 도민소통팀장	chon3166@korea.kr
전보경	충청남도 인권위원회 위원	banggyi@hanmail.net
전성휘	서울특별시 시민인권보호관	herb2015@seoul.go.kr
전준형	전북도청 인권팀장	jbhuman@korea.kr

전희원	대전시청 인권담당	kudala@korea.kr
정문자	서울, 한국여성단체연합 공동대표, 서울시 2기 인권위원	jjmj21@naver.com
정미현	대전, 국가인권위원회 대전인권사무소 주무관	bon91@nhrc.go.kr
정선애	서울시NPO지원센터장	sun@seoulnpocenter.kr
정승희	충북 청주이주여성인권센터 사무처장	eyeincb@hanmail.net
정여은	서울, 한국인권재단 자원봉사자	cecilia.j.1123@gmail.com
정연걸	대전 국가인권위원회 대전인권사무소 사무관	yunkul@nhrc.go.kr
정영선	전북대학교 법학전문대학원 교수	achimnara@jbnu.ac.kr
정용택	서울, 〈파티51〉 다큐 감독	vfighter69@hanmail.net
정은주	서울, 한국인권재단 사업팀장	jej@humanrights.or.kr
정정희	충청남도 인권위원회 인권위원	jhj1147@naver.com
정추영	서울, 국가인권위원회 인권교육운영팀 주무관	antsumr@nhrc.go.kr
정혜민	제주여성인권연대 활동가	hmblog91@naver.com
조경두	광주 광산구 공동데이터 팀장	portal@korea.kr
조덕희	충남도청 자치행정과 인권증진팀 주무관	a7235a@korea.kr
조미연	서울, 서부장애인종합복지관	miyeoncho@openlife.or.kr
조백기	제주특별자치도의회 정책자문위원	chobaekki@hanmail.net
조병훈	서울특별시 인권담당관 인권정책팀 주무관	bhcho@seoul.go.kr
조봉운	충남연구원 연구위원	bwcho@cni.re.kr
조영희	전남 목포 인권평화연구소 대표	choyh12@hanmail.net
지영일	인천지속가능발전협의회 사무처장	iagenda@daum.net
진경민	전북인권교육센터 사무국장	jinkm1121@naver.com
진경아	충청남도 인권위원회 부위원장	namoo-jin@hanmail.net
진주	광주 광산구청 주민인권팀장	jujinhr@korea.kr
최 관	경기도 안산시 자치행정과장	chgo1211@korea.kr
최기석	대전지방변호사회 변호사	cks5245@naver.com
최매화	시민인권센터 재무국장	cdi9755@hanmail.net
최소연	서울, 테이크아웃드로잉 대표	takeoutdrawing@hanmail.net
최영선	충청남도 인권위원회 위원	wclass@hanmail.net
최영애	서울시 2기 인권위원회 위원장	yachoi70@hanmail.net
최은영	서울, 한국도시연구소 연구위원	choiey6012@gmail.com
하승창	서울특별시 정무부시장	ourchang@seoul.go.kr
허기용	푸른광명21실천협의회 사무처장 지속가능발전협의회 운영위원장	kgm21@chol.com
허남혁	서울, 지역재단 먹거리정책교육센터장	hurnh@naver.com
허창영	광주시교육청 민주인권교육센터 조사구제팀장	nodong@korea.kr
홍성민	서울 은평노동인권센터 운영위원	bluebird9965@hanmail.net
홍성수	숙명여대 법학부 교수, 서울시 1, 2기 인권위원회 위원	sungsooh@gmail.com
홍세현	광주광역시 상임인권옴부즈맨	eastopen@korea.kr
홍초희	전북인권교육센터 홍보팀장	khrf99@gmail.com
황영란	충청남도 인권위원회, 다님길장애인자립생활센터, 소장	yabes7@hanmail.net
황인란	경기도 광명교육연대 평화인권학습연구소대표	hwanginlan@hanmail.net
황진태	서울대 아시아연구소 동아시아도시연구단 선임연구원	dchjt@naver.com
박영희		
이규홍		

제2회 한국인권회의

한국 인권 회의

KOREA HUMAN RIGHTS CONFERENCE

【취지문】

【개회사】 안희정 충청남도지사

【환영사】 박경서 대한민국초대인권대사, 한국인권재단 고문

【환영사】 윤장현 광주시장

【축 사】 김기영 충남도의회 의장

【축 사】 이경숙 국가인권위원회 상임위원

취지문

제2회 한국인권회의 “지역사회와 인권 – 현황과 과제”

2012년 2월, 전북 변산에서 제1회 한국인권회의가 열렸습니다. ‘도시와 인권’을 주제로 한국인권재단이 주최하였습니다. 이는 국내 최초의 전국 차원 인권회의였습니다. 이후 4년 만입니다. 한국인권재단은 올해 충남 예산에서 제2회 한국인권회의를 개최합니다.

4년 간 국내외에서 많은 변화가 있었습니다. 국내에서는 전체 17개 광역 지자체 중 경기도를 제외한 16곳(약 95%)에서, 226개 지초 지자체 중 68곳(약 30%)에서 인권조례가 제정되었습니다. 더불어 지역차원에서 인권을 실현하기 위한 다양한 형식의 제도와 정책들이 시행되어 왔습니다.

긍정적인 성과만큼 국내 지자체 인권운동과 제도는 여러 가지 도전에 직면하고 있습니다. 일부 지자체장의 정치적 의지 결핍, 일부 공무원의 인권의식 및 감수성 결여, 시민사회 및 인권단체의 준비 부족, ‘인권도시’를 둘러싼 각자의 역할에 대한 이해 부족 등의 과제가 있습니다. 또한 서울(성북구 포함)과 광주광역시가 선도해 온 국내 ‘지역사회에서의 인권’ 또는 ‘인권도시’ 운동은, 기존 광역도시 위주에서 나아가 농어촌, 농어촌 복합 지역, 도시, 그리고 기초자치단체 및 마을 단위로 확장되도록 요청 받고 있습니다.

인권도시 이외에도 ‘인간도시’, ‘스마트 도시’, ‘녹색도시’, ‘지속가능도시(지방의제 21)’ 등 지방정부와 도시 차원에서 다양한 운동과 연구가 진행되고 있습니다. 이에 따른 성과 공유의 필요성 역시 증대되는 상황입니다. 뿐만 아니라 한국의 경험을 체계화하여 국제적으로 공유하고, 선진 외국의 모범사례를 국내에 소개하기 위한 노력도 요구되고 있습니다. 특히, 최근 유엔의 지속가능발전목표(SDGs) 채택(2015년 9월)과 유엔 제3차 HABITAT 회의(2016년 10월 17-20일, 에쿠아도르 퀴토) 등 국제 흐름에 맞추어 국내의 인권도시 운동을 점검하고 국제 연대와 교류를 활성화하는 일은 그 필요성이 더 높아지고 있습니다.

지역과 도시 차원의 인권 운동과 제도는 국제적으로 확산되는 추세이며, 작년 9월 제네바 유엔 인권이사회는 ‘지방정부와 인권’에 관한 보고서를 채택하였습니다. 인도네시아, 필리핀 등지에서는 이와 관련한 움직임이 두드러지고 있습니다. 지난 몇 년간 인도네시아는 법무부 및 국가인권위원회가 인권단체와 함께 매년 12월 전국적인 인권도시 회의를 개최하고 모범 인권도시를 선정하는 행사를 시행해오고 있습니다. 특히, 2011년 5월부터 해마다 광주광역시가 개최해온 세계인권도시포럼은 이

러한 다양한 운동과 정책 사례들을 교류하고, 또 이를 국내 및 국제적으로 확산시키는 바탕이 되어 왔습니다.

제2회 한국인권회의는 '지역사회와 인권 - 현황과 과제'를 주제로 2016년 3월 24일부터 25일까지 이틀간 충남 예산에서 열립니다. 충청남도와 광주광역시, 국가인권위원회와 한국인권재단이 공동주최하고, 충남연구원과 한국인권재단이 공동 주관합니다. 이번 회의는 지자체 인권위원, 공무원, 시민사회 및 인권단체, 연구자 등의 다양한 주체가 만나 서로 소통하고 배우면서, 지난 4년간의 성과와 도전을 평가하고 향후 과제와 전망을 모색하는 장이 될 것입니다.

특히 이번 회의는 도시차원에서 진행되어온 기존의 '인권도시' 운동을 농어촌, 농어촌복합지역, 도시, 마을, 그리고 기초자치단체 등의 단위로 확장하는 계기가 될 것입니다. 이에 따라 회의 주제를 제1차 회의 주제였던 '도시와 인권'보다 포용적인 '지역사회와 인권'으로 정하였으며, 회의 슬로건을 "인권의 시작과 완성은 지역입니다"로 정하였습니다.

제2회 한국인권회의는 1박2일 일정으로 진행되며, 전체세션과 분과세션으로 구성되었습니다.

첫째 날인 3월 24일(목) 개막 패널 토론은 '지역사회와 인권 - 현황과 과제'를 주제로 진행됩니다. 같은 주제로, 개막식 직후 네 분의 지자체 장과 함께 대화하는 시간을 갖습니다. 이 시간에는 회의 공동주최측인 안희정 충남지사와 윤장현 광주광역시장이 참석하시며, 하승창 서울시 정무부시장과 김영배 성북구청장이 함께 자리하십니다.

둘째 날인 3월 25일(금)은 세 차례의 분과세션과 이후 종합정리를 위한 전체세션으로 구성되어 있습니다. 첫 번째 분과세션은 기존의 '지역사회와 인권' 관련 규범, 제도, 정책, 문화 등 다양한 측면들을 발표와 토론을 통해 살펴볼 예정입니다. 세부적으로, A분과는 인권조례, 지자체 의회, 인권위원회, 인권헌장을, B분과는 인권담당관, 옴부즈맨(보호관)제도를, C분과는 인권실태조사, 인권행동계획, 인권영향평가 및 지표를, 마지막으로 D분과는 시민/주민, 공무원, 그리고 학교에서의 인권교육과 인권문화를 다룹니다.

두 번째 분과 세션은 '지역사회와 인권'의 이슈와 도전에 대해 참가자가 자발적으로 구성하는 방식으로 진행됩니다. 첫 번째 세션과 같이 네 개의 분과로 나누어집니다. A분과는 재개발 재건축사업에서의 주거권과 인권영향평가, B분과는 지자체와 사회적 연대 경제 및 일자리, C분과는 기초 자치단체의 인권도시 운동 현황과 과제, 마지막으로 D분과는 유엔 HABITAT 회의 등을 중심으로 인권도시와 국제적 동향 및 이슈를 다룹니다.

오후 두 시부터 진행되는 세 번째 분과 세션은 참가자 네트워킹 세션 및 특별세션으로 구성되었습니다. 네트워킹 세션은 A분과에서 충남지역을 중심으로, B분과에서 기초 자치구 인권도시를 중심으로 진행됩니다. 특별세션은 농업, 먹거리와 인권을 주제로 도시와 농촌 간 상생을 다룹니다. 동시에 인권문화 증진을 위한 인권영화 상영도 예정되어 있습니다.
폐막식에서는 분과세션에서 논의된 것들을 보고 및 종합하여 마무리하는 시간을 갖습니다.

개회사

제2회 한국인권회의 개회사

안 희 정(충청남도지사)

제 2회 한국인권회의에 참석하신 인권활동가, 시도 공무원 여러분! 진심으로 환영하고 축하합니다.
충청남도는 올해 여성과 소수자 인권 증진을 도정의 최우선 과제로 삼고 모든 도정을 여기에 맞춰 가다듬고 있습니다. 충남 공직자들은 시민사회 그리고 인권 전문가들과 함께 학습하며 인권 행정의 수준을 높이기 위해 노력하고 있습니다.
때마침 한국인권회의가 이곳 덕산에서 열리게 되어 저희에게 큰 가르침과 힘을 주시리라 기대하고 있습니다. 다시 한 번 감사와 환영의 말씀을 드립니다.

우리나라는 다른 어떤 나라보다도 짧은 기간 동안 인권을 신장시켜왔습니다. 인권은 모든 폭력에 반대하는 것입니다. 그 폭력은 때로는 국가로부터, 때로는 자본으로부터, 또 시민사회 내의 일상(日常)적 차별과 소외로부터 발생하기도 합니다.
우리 국민들은 민주화 과정을 통해 시민의 기본권을 억눌렀던 국가의 폭력과 맞서 싸웠고 이를 극복해왔습니다. 시장경제와 자본주의가 만들어내는 구조적 폭력은 우리가 지속적으로 풀어야할 큰 숙제입니다.
국가나 자본 같은 거대한 폭력을 잘 관리하는 것도 인권을 지키기 위해 중요하지만 이에 못지않게 시민사회 내에서 발생하는 일상의 차별과 억압을 예방하고, 모두가 평등한 공동체의 구성원이라는 인식을 갖는 것이 중요합니다.

이번 인권회의의 주제는 '지역사회와 인권'입니다. 내가 사는 지역과 삶터에서 일상적인 차별과 소외가 없어야 우리 모두 행복할 수 있습니다. 그러나 사회가 복잡해지고 각박해지면서 우리 주변의 사회적 약자들에 대한 폭력은 좀처럼 줄어들지 않고 있습니다.
최근 우리는 가슴 아픈 인권 침해 사건들을 뉴스를 통해 접하고 있습니다. 어린 아이들이 학대를 받고, 심지어 부모에게 목숨을 잃는 사건들이 연이어 발생하고 있습니다. 노인 학대와 가정폭력 그리고 갑을 관계에서 빚어지는 온갖 횡포도 끊이질 않고 있습니다. 이중 많은 경우는 지역사회가 좀 더 관심을 가지고 지켜보고, 지방 정부가 제도를 정비하고 적극적으로 대응했다면 예방할 수 있는

것들이었습니다.
사회가 복잡해지고, 인권 침해 위험 요인들이 늘어날수록 지방정부와 지역사회의 인권 수호 노력이 더욱 절실한 이유입니다.
저는 이 자리를 빌려 21세기 더 좋은 민주주의를 실현시키기 위해 지자체를 포함해 정부 부문이 인권 수호에 앞장서야 한다고 말씀드리고 싶습니다.

좋은 나라가 되기 위해 두 가지가 반드시 필요합니다. 첫째, 지독한 가난 때문에 인간의 생존권이나 품위가 훼손되어서는 안 됩니다. 두 번째로는 먹고 살만 하더라도 정신이 가난해서 서로 사람대접을 안 해 주는 사회가 되어서도 안 됩니다.
경제적 번영과 정신적 영역의 품격이 균형을 맞춰야 좋은 사회이고 국가입니다. 그리고 정신적 영역의 품격은 인권이 얼마나 잘 지켜지느냐에 따라 결정됩니다.
지난 산업화 시대에 정부는 첫 번째 문제를 해결하는데 주요한 역할을 했습니다. 정부 주도로 인력과 자원을 동원해 경제성장을 이끌었습니다. 하지만 이 과정에서 인권의 문제에 소홀했던 것도 사실입니다.
이제 21세기 대한민국은 인간의 품격이 지켜지는 사회로 성숙해야 합니다. 이 문제를 해결하는데 있어서 정부가 새로운 역할을 담당해야 합니다.
인권에 대한 시민의 소양은 높아지고 사회 문화도 변화되고 있습니다. 이와 발맞춰 정부는 인권의 제도화와 적극적 행정을 통해 과거 정부가 경제적 번영이라는 과제를 해결했던 것처럼 인권의 가치를 뿌리내리는 데도 주요한 역할을 할 수 있다고 믿습니다.
이번 인권 회의에서 정부와 시민사회가 각자의 영역에서 인권의 가치를 조금 더 끌어 올릴 수 있는 방안을 고민하고, 해답들을 찾아주시길 바랍니다.

우리 충청남도는 누구든 억울한 일을 당하지 않는 사회를 만들기 위해 '충남도민 인권선언'과 '인권조례' 등을 통해 인권 보호의 제도적 틀을 만들었습니다.
올해에는 제도화를 넘어 모든 행정분야에서 인권 도정을 실천하고자 노력하고 있습니다. 이번 회의를 통해 충청남도는 더욱 학습하고 인권 도정을 다듬어가겠습니다.
또한 앞으로 여러분과 함께 인권의 가치가 대한민국과 전 세계에 확산될 수 있도록 연대하고 힘을 모을 것을 약속드립니다. 감사합니다.

2016년 3월 24일

충청남도지사 안 희 정

환영사

환 영 사

윤 장 현(광주광역시장)

여러분, 반갑습니다.

좋은 분들과 함께 인권의 깊은 의미를 토론하게 된 것을 큰 영광으로 생각합니다. “지역사회와 인권”이라는 주제로 펼쳐지는 제2회 ‘한국인권회의’에 참석해주신 여러분을 존중과 신뢰의 마음으로 환영합니다.

인권은 타인의 고통을 자기 것으로 받아들이는 공감으로부터 시작됩니다. 인권을 보호하는 일은 소외되고 차별받는 사람들을 위한 따뜻한 가슴, 그리고 그들을 향한 진지한 연대와 헌신을 필요로 합니다. 거친 삶 속에서 인권의 씨앗을 심고, 성실하게 가꾸어 오신 인권활동가, 지역의 인권위원, 그리고 인권담당 공직자 여러분의 노고에 깊은 존경과 감사의 말씀을 드립니다.

인간의 모든 삶은 인권이라는 토양 위에서만 자유롭고 풍족해질 수 있습니다. 그래서 인권은 개인의 권리를 넘어 ‘좋은 삶’을 의미합니다. 민주주의 발전도, 지속가능한 성장도, 사람들 사이의 평화로운 공존도 인간에 대한 존중과 권리의 보장이 전제되어야 가능한 일입니다. 인권은 온전한 삶을 위한 근본 질서이자, 인류의 행복을 증진하는 핵심 원리입니다.

하지만, 걱정스럽게도 지금의 인권상황은 매우 좋지 못합니다. 지구 곳곳에서 빈번해지고 있는 전쟁과 테러, 갈수록 확산되는 실업과 빈곤, 그리고 사회의 양극화 등은 인간의 생명을 빼앗고, 안정된 삶을 위협하고 있습니다. 국내 상황도 좋아 보이지는 않습니다. 얼마 전 국제 엠네스티는 한국사회에서 표현과 결사의 자유 등 정치적·시민적 권리가 위축되고 있다는 보고서를 내놓았습니다. 인권을 보호하고 증진하기 위한 법과 제도가 갈수록 축소되고 있는 것도 염려스러운 일입니다.

이러한 인권상황을 극복하기 위해서 지방정부가 앞장서서 인권에 대한 책무를 강화해야 할 시기입니다. 지역은 인간의 삶이 펼쳐지는 직접적인 공간입니다. 인권문제의 발생 지점이자 궁극적인 해결 지점이기도 합니다. 지방정부가 더욱 견고한 지역의 인권보호 체제를 구축해 시민의 권리와 행복을 증진시켜 나가야 할 때라고 생각합니다.

'인권도시 광주'는 특별한 역사적 기억과 실천을 통해 성장해 왔습니다. 광주시민은 교과서나 교육을 통해 인권을 배운 것이 아니라, 5·18민주화운동으로 대표되는 역사적 경험 등을 통해 인권에 익숙해져 왔습니다. 생명, 자유, 민주주의를 지켜내고자 했던 정신은 새로운 가치를 창조하며 '광주정신'으로 숙성되었습니다. 그 '광주정신'의 핵심에는 인권, 공동체, 공유, 연대 등이 오롯이 자리 잡고 있습니다.

이러한 역사적 자산을 바탕으로 광주시는 시민의 인권을 보호하고 증진하기 위해 각종 인권제도와 정책을 실행해 왔습니다. 인권증진조례, 인권헌장, 인권옴부즈맨, 인권지표 등은 각 지역에서 인권도시운동을 촉발시키는 계기로 작용했습니다.

국외적으로는 2011년부터 개최하고 있는 세계인권도시포럼과 더불어 지난해 9월 유엔인권이사회에서 '지방정부와 인권' 보고서가 채택될 수 있게 했습니다. 또한 2014년 '아시아재해긴급구호협의회'를 구성하여 지난해에 네팔 지진 피해현장에 세 차례에 걸쳐 긴급구호단을 파견했습니다. 캄보디아에는 '광주진료소'를 운영하고 있고 올해는 네팔에 제2광주진료소를 건립해 인권의 가치를 인류 공헌과 공동체적 연대로 확대해 나갈 것입니다.

저는 인권이 추상적인 가치가 아니라 인간의 실존에 대한 진지한 질문을 통해 끊임없이 실천되어야 할 과제라고 생각합니다. 인권이 추구하는 궁극적인 목표는 안전한 환경을 조성하고, 사람들이 좋은 관계를 형성하고, 행복한 삶을 살아가게 하는 것입니다. 오직 사람을 귀하게 여기고, 모두가 더불어 잘 사는 세상, 이것이 곧 인권을 통해 성장하는 지역공동체의 모습일 것입니다.

오늘 개최되는 '제2회 한국인권회의'는 지역사회에서 인권문제를 탐색하고, 이를 극복하기 위한 대안을 찾아가는 인권연대의 장입니다. 지역사회에서 인권이 얼마나 뿌리를 내렸는지 성찰하고, 인권실천의 새로운 지평을 열어가는 자리가 되길 바랍니다.

함께 해주신 여러분이 있어 우리 모두는 인권의 새로운 꿈을 키워낼 수 있습니다. 현장에서 인권증진을 위해 땀 흘리며 발로 뛰는 여러분의 헌신을 기억하고, 진심을 담아 연대해 나가겠습니다. 이 자리가 지역사회의 인권의 미래를 밝혀가는 소중하고 유익한 시간이 되기를 바랍니다.

감사합니다.

2016년 3월 24일

광주광역시장 윤 장 현

환영사

제2회 한국인권회의 개최를 환영합니다

박 경 서
(대한민국초대인권대사
한국인권재단 고문)

안녕하세요.

한국인권재단 고문 박경서입니다. 오늘 한국인권재단을 대표하여 이 자리에 함께한 모든 참가자에게 마음으로부터 따듯한 환영의 인사를 전합니다.

“지역사회와 인권 - 현황과 과제”를 주제로 오늘부터 내일까지 열리는 제2회 한국인권회의는 충남도(도지사 안희정), 광주광역시(윤장현 시장), 국가인권위원회(이성호 위원장)와 한국인권재단(이사장 선미라)이 공동개최하고 한국인권재단과 충남연구원(원장 강현수)이 공동주관합니다. 이 회의를 준비하느라 수고한 모든 분에게 감사의 마음을 전합니다.

저는 또한 광주세계인권도시포럼 추진위원회 위원장으로서 축하의 마음을 전합니다. 2011년부터 광주광역시가 주최한 세계인권도시포럼은 국내 및 국제적으로 ‘인권도시’ 관련 담론과 실천 교류의 장으로 자리 잡는데 기여를 해왔습니다. 한국인권재단은 2011년부터 이 과정을 함께 해왔습니다.

작년 2015년은 유엔 창립 70주년이었습니다. 알다시피 현재 193개 국가로 구성된 유엔은 지구상의 전쟁의 참화로부터 구하기 위해 제2차 세계대전이 끝난 1945년 6월 15일 51개국의 대표들이 샌프란시코에서 창설하였습니다. 남북한 정부는 탈냉전 직후인 1991년 9월 17일, 유엔 창설 46년이 지난 후에야 유엔에 정식 가입하였습니다. 그리고 다시 15년이 지나 2006년 한국인 유엔사무총장을 배출하였습니다. 그리고 올해 2016년은 한국 정부는 처음으로 제네바에서 유엔 인권이사회 의장국 역할을 수행하고 있습니다.

작년 9월 유엔 인권이사회는 자문위원회가 작성한 〈지방정부와 인권〉 보고서를 채택하였습니다. 이 보고서를 계기로 지방정부와 인권 또는 인권도시는 이제 유엔의 공식적인 인권의제가 되었습니다. 이 보고서에는 광주와 서울시는 물론 서울 성북구, 충남 등 다양한 사례가 담겨있습니다. 국가 또는 중앙정부로 구성된 유엔에서 이러한 보고서가 채택된 것은 이제 인권의 효과적 보호와 증진이 더 이상 국가만의 책무가 아니라 지자체와 함께 수행해야 한다는 것을 보여주고 있습니다.

5년 전 2011년 5월 광주에서 세계인권도시포럼을 처음 개최하고 4년 전 2012년 2월 변산에서 도시와 인권을 주제로 제1회 한국인권회의를 처음 개최했을 때 '인권도시'란 말은 생소했고 지자체가 인권을 직접 다루는 것에 대해 낯설어하는 사람이 많았습니다. 그러나 17개 광역지자체 중 인천을 제외한 16개에서 인권조례가 제정되었듯이 이제 인권은 국가 뿐 만 아니라 지자체가 당연히 다루어야 하는 것으로 인식의 전환이 이루어지고 있습니다.

충남 예산에서의 오늘 이 모임은 이런 움직임을 한 단계 높여 인권을 우리가 일상에서 느끼고 피부에 와 닿는 생활화 하기위한 모임입니다. "인권의 시작과 완성은 지역사회입니다" 라는 한국인권회의의 구호는 이러한 정신을 잘 표현하고 있습니다. 이를 위해 우리는 서로의 경험을 나누어 공유하고 성공과 좌절 실패의 경험을 심도 있게 토론할 필요가 있습니다. 이 결과는 이 자리에 함께 하지 못한 국내의 인권도시 관계자와 공유하고 유엔을 통해 국제적으로도 공유할 필요가 있습니다.

유엔은 금년부터 2030년까지 향후 15년간의 지구촌이 이루어야하는 지속가능발전목표(SDGs)를 채택하였습니다. 11번 목표는 도시와 주거권을 다루고 있습니다. 올해 10월에는 주거권을 다루는 UN 해비타트 3차 회의가 에쿠아도르 수도 퀴토에서 열립니다. 사회, 경제 및 환경의 통합을 의미하는 지속가능발전목표 시대를 맞이하여 한국에서도 지역사회 또는 도시의 생태적 지속가능성을 인권적 관점에서 논의하는 계기가 마련되기를 기대해 봅니다.

이번 행사 공동주최한 기관을 보면서 이번 행사는 정부와 시민사회, 국가기구와 지방정부 협력의 모범이 된다고 생각합니다. 특히 지자체 차원에서 인권을 선도하고 있는 충청남도와 광주광역시가 함께한 것은 매우 고무적입니다. 안희정 지사님과 윤장현 시장님께 다시 한 번 축하드립니다.

큰 성과가 있기를 기원하면서 환영사를 마무리하겠습니다.

2016년 3월 24일

한국인권재단 고문
박경서

축 사

제2회 한국인권회의」 축사

김 기 영(충남도의회의장)

여러분, 대단히 반갑습니다. 충남도의회 의장 김기영입니다.

지역사회의 인권문제에 대한 현황을 짚어보며 앞으로 풀어나가야 할 과제에 대해 함께 고민하는 『제2회 한국인권회의』가 열리게 된 것을 온 충남 도민과 함께 진심으로 축하합니다.

인권에 대해 앞장서서 고민하며 바람직한 인권문화 확산에 큰 기여를 하고 계신 [선미라] 한국인권재단 이사장님, [박경서] 고문님을 비롯한 관계자 여러분, [이경숙] 국가인권위원회 상임이사님과 지역사회에서 모범적인 노력을 하고 계신 [윤장현] 광주광역시장님, [하승창] 서울시 정부부지사님께 감사를 드립니다.

평소 여성 및 소수자의 인권 증진을 위해 노력하시며 오늘의 뜻깊은 자리를 마련하신 [안희정] 충남도지사님과 관계 공무원 여러분께도 감사와 격려를 드립니다.

사람이라면 누구나 동등한 대우를 받으며 사람답게 살 권리를 타고나게 됩니다. 즉, 인권은 사람이기에 갖는 천부적인 권리입니다. 어찌 보면 이 당연한 권리를 향유하기 위해 인류의 역사는 많은 시련을 겪으며 현재까지 걸어왔습니다.

현대사회는 여러 분야에서 과거와는 비교가 안 될 정도로 발달되고 있지만, 인권 문제에 있어서는 아직도 가야할 길이 멉니다. 올바른 길로 묵묵히 나아가는 것도 쉽지가 않습니다. 특히 지방정부에서의 인권문제는 지역주민의 생활과 직결되는 것이기에 그 중요성이 더 큽니다.

다행히 최근 유엔인권이사회 등이 '지방정부와 인권문제'에 대해 본격적으로 관심을 갖고 이를 논의하고 있으며, 우리나라에서도 한국인권재단 등의 노력이 전국으로 확산되며 다양한 계기들이 마련되고 있습니다.

앞으로 충남도의회 또한 도민 개개인의 인권 의식이 향상되고 사회적 약자에 대한 불평등이 해소되는 지역사회를 만들기 위해 지속적인 관심과 지원을 펼쳐 나가겠습니다.

다시 한 번 활기찬 봄을 맞으며 개최하는『제2회 한국인권회의』를 축하하며, 자리를 함께 하신 모든 분들의 건강과 건승을 기원합니다. 감사합니다.

2016. 3. 24.

충청남도의회 의장 김 기 영

축 사

인권이 지역사회를 만나 생활이 됩니다

이 경 숙(국가인권위원회 상임위원)

국가인권위원회 상임위원 이경숙입니다. 안희정 충청남도 도지사님, 윤장현 광주광역시장님의 말씀 잘 들었습니다. 인권이란 이름 아래 전국에서 오신 많은 분들을 만나니, 국가인권위원회에 몸담은 한 사람으로서 무엇보다 든든하다는 마음이 앞섭니다.
이번 회의의 주제인 '지역사회와 인권'은 의미가 깊습니다. 지난 역사에서 인권은 권력에 고통받는 이들을 보호하였습니다. 그러나 이제 인권은 보폭을 넓혀 지역사회로 향하고 있습니다. 수많은 지자체에서 인권조례를 만들고, 인권행정을 펼치고 있습니다. 인권교육을 실시하며, 지역주민들의 권리 증진을 위한 조사를 벌이기도 합니다.
이처럼 인권은 지역사회를 만나 이제 생활이 되고 있습니다. 인권이 일상으로 스며들고 있습니다. 맞벌이로 돌보지 못하는 아동을, 차별에 막혀 존엄이 훼손된 장애인을, 자신의 삶을 의지대로 결정하지 못하는 어르신들을 위해 지역사회가 나섭니다. 이 흐름들은 지역주민들이 행복할 권리로 차츰차츰 수렴될 것입니다.

저는 오늘 이 현장에서, 안희정 충청남도 도지사님, 윤장현 광주광역시장님, 김기영 충남도의회 의장님과 함께 하게 된 것에 감사드립니다. 각 지자체의 인권위원님들과, 공무원분들, 그리고 현장을 지키는 인권활동가 분들을 만날 수 있어 든든합니다. 여러분은 모두 우리 국가인권위원회가 추구하는 가치를 함께 이끌어 갈 동지들이 아닌가 싶습니다.
68년 전 유엔에서 세계인권선언을 낭독할 때, 오늘 이 자리는 꿈도 꾸지 못했을 것입니다. 15년 전, 국가인권위원회가 출범할 때도 오늘 이 자리를 상상하지 않았습니다. 그러나 오늘 우리는 짧은 이틀이지만, 국가인권위원회를 설립한 국민들의 염원과, 세계인권선언의 정신을 만날 수 있을 것입니다. 저마다의 역할을 모색할 것입니다. 저와 국가인권위원회도 그런 역할을 수행할 수 있도록 노력하겠습니다. 감사합니다.

제2회 한국인권회의

한국 인권 회의

KOREA HUMAN RIGHTS CONFERENCE

라운드테이블

“지역사회 / 도시와 인권-현황과 과제”

【패널 1】 김영배 성북구청장

【패널 2】 하승창 서울정무부시장

【패널 3】 윤장현 광주특별시장

【패널 4】 안희정 충청남도지사

라운드테이블 "지역사회 / 도시와 인권-현황과 과제"

[패널1 김영배] 모두발언

김영배(성북구청장)

참여하신 모든 분들에게
인권과 평화의 인사를 드립니다.

한국인권회의에서 인권 연구자와 활동가 그리고 자치단체 관련 공무원들을 다시 만나게 되어 진심으로 기쁘고 반갑습니다.

성북구는 지난 2011년부터 인권도시를 만들기 시작했습니다. 경제성장 중심의 양적 개발이 더 이상 우리 사회의 목표가 될 수 없다는 자각이 '사람 중심'의 도시를 만드는 것으로 중심축을 이동하게 했습니다.
인권전문가와 함께, 지역에서 '사람 중심'의 마을을 만들기 위해 애써오신 활동가분들을 모시고 '인권도시 성북추진위원회'를 만들고 치열한 논의 끝에 2012년 7월 서울시 자치구 중 최초로 성북구 인권증진기본조례를 만들었습니다.

'규범(조례)'을 세우고 '제도'를 정착시키며, 제도에 담을 '정책'을 입안하는 것은 지방 정부에게 매우 중요한 세 가지 요소라고 할 수 있습니다. 음식으로 비유하자면 규범(조례)은 요리의 기본이 되는 '식재료'이며 제도는 요리를 만드는 '도구'라고 할 수 있습니다. 마지막으로 정책은 '레시피'라고 하겠습니다. 이 모든 것이 잘 갖추어지고 조화를 이루어야 훌륭한 요리가 만들어집니다. 인권도시 만들기 역시 이 세가지 요소를 갖추고 상호간의 조화를 이루는 것이 중요하다 할 수 있습니다.

인권증진기본조례를 만든 후 전문가로 구성된 인권위원회를 설립하고 인권영향평가라는 생소한 실험을 시작했습니다. 인권영향평가는 인권침해 요소를 사전에 예방하고 인권친화성을 높이기 위한 제도로써 우리구 행정 전반에 광범위하게 적용됩니다. 조례의 제, 개정, 공공 건축 사업 그리고 선거 시기 투표소에 대한 인권영향평가를 진행하여 왔습니다. 가장 널리 알려진 사례는 안암동 인권청사 건립입니다.

1977년 신축되어 35년이 된 노후한 주민센터 건립 과정에 우리구는 전국 최초로 인권영향평가를 실시했습니다. 전문가들이 모여 설계, 시공, 감리 그리고 운영 프로그램에 이르기까지 인권친화적 건물을 만들기 위해 심혈을 기울였습니다. 결코 쉽지 않은 길이었습니다. 시간은 길어지고 예산은 초과되었습니다. 첫 시도란 성공하면 용감하다고 칭송받고 실패하면 무모한 도전이라는 비난을 듣게 됩니다. 평가는 저의 몫이 아니겠지요. 이제 주민들에게 자랑거리가 되고 인권도시의 사례로써 안암동 인권청사는 자리 잡아가고 있습니다. 성북구는 이 경험을 바탕으로 〈공공 건축 인권영향평가〉라는 틀로써 제도화하였습니다. 공공 건축 건립 전 과정을 통해 인권영향평가를 실시하여 모든 사람이 차별 받지 않고 공공 건축물을 이용할 수 있도록 할 것입니다.

재개발은 우리사회의 갈등의 현장이기도 합니다. 성북구는 인권위원회를 중심으로 재개발 인권영향평가를 제도화시키기 위한 논의를 진행해 왔습니다. 2015년 전문가로 구성된 연구진을 통해 '재개발 인권영향평가'의 제도화 틀을 마련하게 되었습니다. 성북구는 연구 결과가 제시하는 방향에 따라 재개발 인권영향인권를 실시하고자 계획을 마련하고 있습니다. 인권 침해를 예방하고 인권 증진을 도모하는 인권영향평가가 재개발 지역에서 어떻게 적용될 수 있을지 관심이 모아지고 있습니다.

청소년 노동인권 증진 사업은 인권도시 성북구의 정책 사업으로 자리잡아 가고 있습니다. 2013년 구정 열린토론회에서 주민들은 청소년 노동인권이 가장 시급한 과제라고 말했습니다. 주로 시간제 임금을 받고 있는 청소년들, 즉 알바 노동자들의 노동인권은 우리 사회 가장 시급히 해결해야 할 사회 문제입니다. 성북구는 실태조사를 바탕으로 지방자치단체가 할 수 있는 청소년 노동인권 보장의 실질적 정책과 지원 방안 마련에 부심하게 되었습니다. 청소년들의 노동은 기성세대가 피상적으로 알고 있는 용돈벌이와 사뭇 달랐습니다. 청소년 세 명 중 한 명이 알바 경험을 가지고 있고 이들이 버는 돈이 생활비로 대치되는 경우가 많았습니다. 이들을 '노동자'라고 부르는 이유입니다. 임금체불과 산재 그리고 갖가지 인권침해를 겪고 있음에도 어리다는 이유로 인권을 보장받지 못하고 있습니다.

성북구는 2015년 청소년 노동인권 증진 사업으로 우리구에 있는 특성화 고등학교에 노동인권 수업을 실시하였으며 민관이 함께 협력하여 '청소년노동인권 또래 상담사' 양성 사업을 시행하였습니다. 또래 상담사는 청소년들에게 매우 신뢰받는 역할 중 하나인데 이를 노동인권에 도입한 것입니다. 대부분 알바 경험이 있고 부당한 대우를 받아온 이들에게 또래 상담사는 든든한 조력자의 역할을 할 것입니다. 이렇게 당사자를 위한 사업을 지속하면서 주민들에게 청소년 노동인권 인식을 높이기 위한 교육 사업도 병행하려고 합니다.

성북구는 국내 최초의 유니세프 인증 아동친화도시(2013.11.20.)입니다. 연일 벌어지고 있는 아동학대의 가슴 아픈 소식을 접하면서 우리 사회에서 어린이는 어떤 존재인지 새삼 되묻지 않을 수 없습니다. 아동이 단순히 보호의 대상이 아닌 시민으로서 권리의 주체라는 문제인식과 그 권리의 실현을 위한 고민 속에 생존, 보호, 발달, 참여의 4대 권리를 기본으로 한 아동권리협약을 자치구 차원에서 제대로 이행하는 것이 무엇일까 고민을 이어왔습니다. 대응전략으로 지방정부 중심의 통합적 돌봄체계를 구축하였습니다. 특히 학교 안의 학생은 학교가 중심이 되어 돌보고, 학교 밖의 아동과 청소년은 지방정부가 중심이 되어 돌보는 전략을 세웠습니다. 아동권리 전담기구 신설(2011.11)을 시작으로 전국 최초로 어린이친화도시 조성에 관한 조례와 아동복지시설 설치 및 운

영에 관한 조례를 제정(2011.12)하여 법적 기반을 마련했습니다. 또한 어린이·청소년의회 구성 및 운영(2012.12), 아동과 관련된 모든 정책-사업-법령에서 아동의 권리가 보장되고 실현되는지 점검하기 위한 아동영향평가 연구용역을 시행(2013.10)하여 이를 바탕으로 '아동영향평가등 실시에 관한 조례'를 제정(2014.5)하고 전국 최초로 아동영향평가를 시행 중입니다.

인권위원회는 인권도시 성북을 만드는 데 가장 중요한 역할을 한다고 해도 과언이 아닙니다. 인권위원회는 인권도시 정착을 위해 헌신적이고 책임있는 역할을 맡아 주었습니다. 인권영향평가를 함께 수행하면서 지방 정부 정책에 대한 풍부한 인권적 조언과 엄격한 심의를 담당했습니다.

인권위원회는 성북구 주민인권선언의 제정 과정 전반을 함께 하였으며 재개발 인권영향평가를 제도적으로 완성시키는데 역량을 보태주었습니다. 또한 조례 제, 개정에 대한 심의를 맡아주어 모든 조례에 대해 인권적 심의가 가능하도록 하였습니다. 한 아이를 키우기 위해서 온 마을이 필요하다는 격언처럼 인권도시를 만들기 위해 '인권 시민 사회'의 협력과 지원은 그 성패를 가름한다고 해도 과언이 아닙니다.

이외에도 성북구는 2012년부터 직원인권교육, 주민인권학교, 복지시설과 사회적 기업 종사자에 대한 인권교육을 시행하고 있고 세계인권선언일에 각종 문화행사를 시행하여 주민의 인권감수성 증진 사업을 실시하고 있습니다. 이런 모든 사업은 전담부서인 인권센터가 인권위원회, 시민인권위원 그리고 지역의 인권 시민사회와 함께 협력하여 추진하고 있습니다.

아쉬움과 반성으로 끝을 맺겠습니다.
인권도시를 만드는 일은 예상 밖의 어려움을 동반합니다. 법률과 제도로써 이미 보장받아야 하는 것임에도 우리 사회의 관행이나 인식은 때로 소수자들의 인권을 보장하기 위한 지방정부의 사업에 걸림돌이 되기도 합니다. 성소수자들의 인권을 위해 꼭 시행해야 할 사업을 반대에 부딪혀 그만두어야 했던 뼈아픈 경험이 있습니다. 성북구 뿐 아니라 인권도시를 만드는 우리 모두에게 주어진 도전과 과제라고 생각합니다. 모든 사람이 차별없이 함께 사는 사회는 공존의 가치를 믿고 실천하는 이들의 끊임없는 노력으로 가능할 것입니다. 성북구의 역할을 깨우쳐 중단없이 나아가겠습니다.

감사합니다.

2016년 3월 24일

성북구청장 김영배

라운드테이블 "지역사회 / 도시와 인권-현황과 과제"

[패널2 하승창] 모두발언

하승창(서울시 정무부시장)

여러분, 반갑습니다. 서울특별시 정무부시장 하승창입니다.
인권도시와 관련하여 시민사회, 연구자, 공무원, 인권위원회 위원 등 우리 사회의
주요 인권 관계자들이 참석하는 제2회 한국인권회의 개최를 축하드립니다.
그리고 행사 개최를 위해 애써주신 한국인권재단과 충남연구원 관계자 여러분들께
감사의 말씀을 드립니다.

최근 몇 년 사이, 광역과 기초 가릴 것 없이 국내 여러 지방자치단체에서
관심을 가지고 공감하는 주제 중 하나가 '인권'입니다.
그 동안 경제와 정치 발전에 치중하던 시절을 지나,
이제 "사람"을 중심가치로 삼을 수 있을 정도로 우리 사회가 변화한 까닭이라고 생각합니다.
이처럼 사회가 더욱 발전하기 위한 중요한 전환기에
지자체가 제 역할을 하고 있다는 것을 다행스럽게 생각합니다.
관심과 필요성이 높아진 만큼 인권조례를 제정한 지방자치단체는 30%를 넘어섰으며,
특히 17개 광역지방자치단체는 대부분 인권조례를 제정하고 인권위원회를 구성하였습니다.
또한 인권 업무만을 전담하는 부서의 설치도 점차 증가하는 추세입니다.

서울시도 그 흐름에서 예외가 아닙니다.
2012년도에 인권기본조례를 제정하였고, 전담부서인 인권담당관과 인권위원회가 만들어졌습니다.
이듬해에는 전국 최초로 시민인권보호관 제도를 도입하고,
인권정책 기본계획을 발표하는 등 인권 행정을 적극적으로 추진해오고 있습니다.

이처럼 인권 제도와 정책을 마련하고, 인권 거버넌스 체제 구축을 통해 독립성과 전문성 제고에 노

력을 기울여온 결과, 서울시 민원전화 상담서비스센터인 다산콜센터 상담사의 인권 문제를 개선할 수 있었으며, '전과를 이유로 한 공무직 임용차별('13.2)', '서울 지하철 객실 내 CCTV에 의한 인권침해('13.7)', '비인가 대안교육기관에 대한 급식 및 교육비 지원 차별('14.11)'등
많은 인권 문제를 해결하는 성과를 거둘 수 있었습니다.

제도적인 측면에서 서울시 인권행정의 초석은 어느 정도 다져졌다고 할 수 있습니다.
하지만 아직 시민들이 미처 체감하지 못하는 부분이 있는 것도 현실입니다.
따라서 시정 전반에 "인권의 주류화"를 통해, 생활 속에서 인권을 보장받고 있음을 시민이 직접 체감할 수 있도록 하는 것이 중요합니다.
나아가, 시민사회와의 거버넌스 증진이라던가 국내외 네트워크 강화도 지방자치단체가 노력해야 할 방향이라고 생각합니다.

이런 의미에서 오늘 한국인권회의와 같은 자리가 정말로 중요하다고 봅니다.
인권행정을 펼치는 지자체별로 각자 처한 환경이 모두 다르기도 하지만, 또 함께 해결할 수 있는 공통의 문제도 많이 있을 것입니다.
이런 기회를 통해 그간 각자 쌓아온 지식과 경험을 나누며, 각자 모범사례를 공유하고 한계점은 개선하기 위하여 논의함으로써, 지역 발전과 인권행정의 발전을 도모할 수 있게 되기를 바랍니다.

서울시는 앞으로도 인권의 참된 의미를 실현해나가는 인권도시로 성장해 나갈 수 있도록 여러분들과 함께 힘을 모아나가겠습니다.
감사합니다.

제2회 한국인권회의

한국 인권 회의

KOREA HUMAN RIGHTS CONFERENCE

패널토론

지역사회와 인권 - 국내외 동향과 과제

【발표 1_김형완】 한국에서의 지역인권의 제도화,
그 도전과 과제

【발표 2_이성훈】 '지역사회/도시와 인권' 국제적 동향과 전망

【토론 1_강현수】

【토론 2_서창록】

【토론 3_김수아】

【토론 4_국영희】

패널토론 | 지역사회와 인권 - 국내외 동향과 과제

[발표 1]

한국에서의 지역인권의 제도화, 그 도전과 과제

김형완(인권정책연구소 소장)

1.문제의 제기

주지하다시피 근대는 국민국가의 출현과 함께 했다. 국민국가는 새로이 '시민'을 주권자의 자리에 앉히는 동시에 전통적인 '사회'를 해체시키면서 자기 통치기반을 확장했다. 시민은 '자유로운 개인'의 다른 표현이기도 한데, 자유로운 개인중심의 사회란, 자유를 기치로 공동체의 가치보다는 개인의 가치를 중시하는 사회를 말한다. '자유로운 개인' 중심의 사회에서는 경쟁과 효율의 주체로서의 개인은 있을지언정, 협동과 연대의 주체로서의 '사회적 주체'는 없다. 기실 자유로운 개인이란 사회적 협동과 연대로부터 일탈된 왜소한 단독자를 의미할 뿐이다. 인간이 본디 사회적 존재라는 점을 감안하면, 근대의 주체는 어쩌면 허상일지도 모르며, 언뜻 자유롭게 보이지만 사실은 고립됨으로 인해 부자유하다. 협동과 연대라는 공동체적 가치도 개인 중심의 사회에서는 '배려'라는 개인적, 임의적 덕성으로 협량하게 대체되고 말았다. 사실 배려는 권력의 언어이지, 인권의 언어가 아니다. "인권은 존중과 배려"라는 명제는 인권의 대전제랄 수 있는 권력관계를 사상시키는 위험을 안고 있다. 우리는 "인권이란 존중과 배려"라고 단정 짓기 전에, 먼저 누가, 누구를 존중하고 배려해야 하는 것인지를 따져 물어야 한다. 인권의 역사적 발전단계로서의 시민권이란, 권력관계에 주목하면서 존엄성실현의 권리담지자와 그 존엄성 실현의 책무자를 명확하게 구분한 데서부터 창설되었기 때문이다.

시민권은 당초 신분사회를 타파하고 개인의 자유, 평등, 박애를 외친 점에서 진보적이었지만, 여전히 모든 사람이 아니라 '일정한 자격을 구비한 사람'에 한해서 권리주체로 인정한다는 점에서 반동적이다. 인권이 시민권에 머무는 한, '모든 사람'이라는 형용은 사실 현실에서는 찾아 볼 수 없는 가공의 것에 불과하다. 게다가 예나지금이나 국가의 주요관심은 통치와 동원에 있기 때문에 기본적으로 반(시민)사회적이다. (시민)사회의 자율성은 물론이거니와 개인의 자유마저도 국가의 통치와 동원의 한계 내에서만 보장되기 십상이다. 역설적이게도 인권보장을 위해 국가가 존재하는 것이 아니라, 국가의 관용만큼 인권이 시혜된다. 법치주의가 근저부터 흔들리는 이 땅에선 그나마 시민권조차 위태롭기 짝이 없다. 인권보장을 위한 국가의 책무는 종종 방기되며, 정작 주권자보다 국가(권력) 스스로의 존엄성 실현에 집중한다. 국가안보와 공공안녕, 질서유지의 명분 아래 개인의 자유는 쉽사리 무력화되곤 한다. 오늘날 국가는 이상적으로는 인권보호자인데, 정작 현실에선 인권침해의 가장 강력한 장본인이라는 자기모순의 운명을 갖는다.

인권은 애초 국가(권력)에 대한 시민적 통제(협의로는 법치주의, 광의로는 민주공화주의)의 필요성이 제기되면서 창설되었으나, 오늘날 인권은 이중전선을 가질 수밖에 없다. 요컨대 해체위기에 처한 시민사회의 복원(광의의 의미에서)을 위해 한편으론 국가에 대해, 다른 한편으론 시장에 대하여 동시적인 시민권적 보장노력이 불가피해진 것이다. 즉 불안정한 시민권을 안정화시키기 위해 한편으로는 시민권을 강화하면서, 다른 한편으로는 역사적으로 형성된 시민권의 본래적 한계를 넘어서 세계시민권으로의 확장을 지향해야 하는 이중과제가 오늘 우리에게 부여된 셈이다. 따라서 오늘날 인권보장기구는, 중앙에서든 지역에서든, 기본적으로 헌법적 가치에 충실하면서 시민권의 튼튼한 반석을 확보하는 한편, 나아가 그 시민권의 경계를 넘어서 인간존엄성 실현을 위한 인류의 보편적 가치의 확장이라는 본래의 사명을 여하히 수행하느냐에 따라 그 존립가치가 좌우되게 되었다.

2.인권보장기구의 창설과 그 특성

계몽주의시대의 1세대 고전인권담론은 수백 년의 부침을 거쳐, 특히 전후 양차세계대전에 대한 총체적 성찰로서 2세대 인권담론으로 진화하였고, 이에 기반하여 국제인권레짐이 구축되었다. 특히 **1993년 비엔나세계인권대회를 계기로, 전후 야심차게 전개되어 온 국제인권레짐의 원심론적 확장은, 다시 개별국가의 인권보장 책무체제 강화의 방향으로 선회하였다. 인권실현의 내실화를 위해 구심력을 강화하기 시작한 것이다. 인권의 주류화를 위한 원심력과 구심력이 동시적으로 작동하게 하는 체제를 향해 나아가기 시작한 것이다.** 국가인권위원회는 이와 같은 배경에서 기획, 창설되었다. 그러나 국내 정치환경의 변화에 따른 유동성이 국가인권기구의 안정성과 독립성을 크게 훼손할 수 있다는 국내외의 경험은 중앙정부 중심적인 인권적 개입의 한계를 명확하게 드러내었다. **인권기구가 실효적으로 활동하기 위한 대전제로 '독립성'을 강조하고 있기 때문에 인권기구가 기존 국가기구와의 마찰과 갈등을 빚는 것은 피할 수 없는 숙명이다.**

예컨대 **폴란드의 초대 인권옴부즈맨이었던 에바 레토브스카(Ewa Letowska)는 "인권기구는 체제가 도저히 환영할 수 없는 뜻밖의 것임이 판명되었다. 인권기구의 본질로 인하여 어떤 권력에게든지 제대로 임무를 수행하는 인권기구는 불편한 존재가 될 수밖에 없다"**고 하였으며, **뉴질랜드 인권위가 2000년도에 발간한 'Consistency 2000'의 표지에 "이 보고서는 정부가 원하는 것이 아니다("This is the report that the government did not want.")."**라고 대문짝만하게 밝힌 바도 있다. 호주는 보수당으로 정권교체가 되자 인권위원회 예산이 40% 삭감되기도 하였으며, 덴마크 정부는 한때 덴마크 인권기구(Danish Center for Human Rights)의 폐지를 시도하기도 하였다. 한국의 국가인권위원회도 이명박 정부에서 독립기구를 대통령직속기구로 편입하려고 시도하였으며, 약 30%에 달하는 인력과 조직을 감축 당하였다. **인권기구의 쓴 소리를 마땅치 않아 하는 국가권력의 견제는 인권기구의 불안정성을 초래하는 강력한 원인으로 작용한다. 이런 까닭에 국내적으로도 결국 광범위한 시민적 참여에 기반한 시민사회의 인권역량만이 제도기구로서의 국가인권기구의 핵심적인 토대임이 새삼 확인되었고, 또한 동시에 중앙정부 못지않게 지방정부에서 인권을 제도화하는 것이 인권의 주류화에 매우 중요한 일이라는 점이 각성되었다.**

한편 **인권기구는 그 효력의 실제화를 위해 종종 권력작용에 의존하고자 하는 기대와 관성을 갖는다. 특히 사법체계가 정상적으로 작동하지 않는 상황에서는 그 역할의 대체재로서 국가인권기구에**

의존하려는 경향이 나타나기 때문에 이러한 관성은 더욱 강해지기 마련이다. 그러나 권력작용은 본질적으로 인권적 권리구제의 성격에 부합하는 방법이 아니다. 인권적 권리구제의 가장 큰 특징은 사법적 권리구제와 같은 사후적 권리구제보다는 사전예방적 권리구제로서의 특징을 갖는다. 인권침해 사건 자체에만 주목하는 것이 아니라 그 사건이 일어나게 된 서사와 맥락에 주목하여야 인권적 권리구제의 변별성을 확보할 수 있다. 그래서 인권은 실정법적 보호를 넘어서는 것이라는 얘기가 나오는 것이다. 그러므로 **인권의 실현은 '불의에 대한 심판'이 아니라 '결핍에 대한 충족'이다.** 이것을 조효제는 인권의 '탄압패러다임에서 웰빙패러다임으로의 전환'이라고 했다.

3.지자체 인권보장체제 구축의 의의

최근 우리 사회에서는 지역 또는 도시를 기반으로 한 인권체제는 어떻게 가능할지, 또 지방자치단체의 인권제도와 정책은 어떠한 방향으로 설정되는 것이 바람직한지에 대해 활발한 논의가 촉발되고 있다. 마침 세계적 차원에서도 인권보호와 인권증진에 관한 지방정부의 역할의 중요성이 점차 부각되고 있다. 이미 제24차 UN인권이사회(2013. 9.)는 대한민국 정부가 상정한 '지방정부와 인권'에 대한 결의안을 채택했는데, 이는 이러한 흐름을 잘 보여주는 사례이다. 제27차 UN인권이사회(2014. 9.)에서는 제24차 결의안에 대한 중간보고서를 채택하였으며, 광주광역시와 서울특별시도 이에 참여한 바 있다. 원론적으로 보자면 인권과 관련하여 지방정부는 중앙정부보다 시민생활에 직접적이고 실효적인 정책 정립과 입법이 가능한 위치에 있다고 할 수 있다. 그러나 우리나라의 경우 지나친 중앙집중적 행정체제로 인해 지방정부의 역할이 매우 제한적으로 묶여 있는 형편이다. **장기적으로 볼 때 향후 지방화, 분권화로의 진전은 민주주의의 발전 추세와 맞물려, 당위론적으로도 그렇거니와, 거스를 수 없는 대세라는 점에서 지방정부와 인권, 또는 도시에서의 인권과 같은 국제적 흐름을 결코 간과할 수는 없을 것이다. 이런 맥락에서 최근 지자체 인권레짐의 확장추세는 일단 고무적인 현상**이랄 수 있겠다.

지역에서 인권보장체제를 확립하고자 하는 궁극적 목적은, 한마디로 건강한 시민주체의 사회의 복원, 요컨대 "주민주체의 자력화를 통한 시민성의 회복, 나아가 사회적 연대와 도덕성에 기반한 인권중심의 가치공동체 실현"에 있다. 지역에서 인권중심의 가치 공동체를 구현하는 것은 국민과 개인으로 왜곡된 '사회적 시민'을 회복하는 것이자, 동시에 '인권에 기반한 사회(코뮨)의 복원'을 꾀하는 것이다. 이것은 또한 중앙차원에서 안정화되기 어려운(지속가능성, 접근성, 실효성, 효과성 등의 측면에서) 인권의 공백을 메우는 지역차원의 인권보장체제를 구축하는 것으로, 역진불가한 인권의 요새를 만드는 것이기도 하다. 동시에 인권침해의 장본인인 국가로부터 인권보호와 증진의 책임을 맡기는 딜레마를 극복하고 완화하는 우회로이기도 하다. 이 구상은 주민참여구조(기획, 입안, 시행, 점검, 평가 등 지자체 업무의 전 과정에 걸친)에 기반한, 지역에서의 인권가버넌스 창출을 통해 도시와 도시, 지역과 지역이 수평적으로 네트워킹 되는 비전속에서 실천될 때 비로소 제대로 구현될 수 있다. 이는 제도의 확충만으로는 결코 실현될 수 없다. 제도의 확충은 물론 중요하다. 그러나 제도는 그 제도를 운영하는 사람의 의지와 역량에 의해 좌우되기 마련이다. 지자체의 단체장과 의회, 공무원, 지역시민사회의 의지와 노력, 실천이 뒷받침되어야 실효를 거둘 수 있다는 것이다. 무엇보다도 시(주)민의 인식과 태도, 참여는 성패를 좌우하는 핵심적 요인이다.

4.'생활밀착형 인권', 인권감수성의 왜곡

유감스럽게도 지역에서의 인권보장체제를 강구하는데 있어서 '생활밀착형 인권'이라는 매우 모호하고 정체불명의 개념을 핵심적인 키워드로 사용하는 경우가 빈번히 나타나고 있다. 아마도 주민생활에 일상적으로 영향을 미칠 뿐만 아니라, 보다 실질적인 효과를 기대할 수 있는 인권의제를 중심으로 정책이나 제도, 규범 등을 기획하자는 취지일 것으로 짐작된다. 그런데 소위 '생활밀착형 인권'이라는 용어의 사용에는 특별한 주의가 요망된다. 생활밀착형 인권을 내세우면서 의도했든, 그렇지 않든 결과적으로 인권을 새마을운동과 같은 관제주민운동, 또는 시혜성 복지사업의 확대쯤으로 자리매김 되고 마는 오류들이 나타날 가능성이 매우 높기 때문이다. **지자체가 인권을 행정의 기본가치로 삼겠다는 것은 "민원 제로 행정구현", "고객만족의 행정서비스 제고", "취약계층에 대한 행정지원강화" 따위를 실현하겠다는 것이 아니다. 이러한 행정은 여전히 관주도, 시민주체의 대상화, 시혜적 행정의 성격을 벗어나지 못하는 것이다. 생활밀착인권이라는 개념의 무분별한 남용은 인권이 본질적으로 국가공권력, 나아가 권력관계와 밀접한 인과관계를 맺고 있음에도 불구하고, 인권을 연성화된 생활준칙, 윤리규범 쯤으로 탈색시키고 만다. '생활밀착형 인권'이라는 표현에는, 인권을 오로지 사적 층위로만 잡아넣어 소소한 일상 속에서 개인들 간의 이익쟁투를 인권의제로 둔갑시키고 마는 함정이 도사리고 있다는 것이다. 이렇게 되면 권력관계는커녕 인권실현의 진정한 책무자는 커튼 속에 숨겨지고, 그야말로 권리들 간의 경합만이 가열돼, 결국 만인의 만인에 대한 권리투쟁과 같은 '인권 인플레'를 초래함으로써 공동체 파괴적인, 혼란의 주범으로 인권이 자리를 잡는 어처구니없는 일이 벌어질 수도 있는 것이다. 기존의 '생활밀착인권담론'은 자칫 인권이 권리담론이 아니라 책임담론으로 변질되게 하는 함정이 도사리고 있다. 본디 공공적 성격을 가질 수밖에 없는 인권이슈가 사적 공간을 포함한 일상생활에 어떻게 영향을 미치며, 동시에 이를 어떻게 문제화할 것인가는 생활 속 인권의 핵심적인 요소이다. 즉 우리의 일상 속에 관철되고 있는 권력관계(의 비대칭성)에 대한 아주 민감한 센서를 가동시킴과 동시에 그로 인해 야기되는 인권상황에 대한 일차적 책임을 개인이 아니라, 국가(중앙/지방정부)권력에게 묻는 것이 간과해서는 안 될 대목이라는 것이다.**

우리 헌법 제117조제1항에는 "지방자치단체는 주민의 복리에 관한 사무를 처리하고 재산을 관리"한다고 규정하고 있다. 여기서 주민의 복리란, 곧 헌법 제10조의 "인간으로서의 존엄과 가치"이자, "개인이 가지는 불가침의 기본적 인권"의 실현에 다름 아니기 때문에 국가, 즉 중앙정부는 물론이거니와 지방정부는 당연히 "이를 보장할 의무를 지"는 것이다. 따라서 "인권보장책무가 국가사무이지 지자체의 사명은 아니"라거나, "지자체는 중앙정부의 위임한계 내에서만 보조적인 인권보장책무를 진다"는 식의 인식은 헌법이 요구하고 있는 국가, 또는 지방정부의 인권보장 책무를 심각하게 왜곡하는 것이다. 오히려 지자체의 주업무가 "주민복리 사무와 재산관리"인만큼 중앙정부와는 달리 '인권증진'의 주동력이 될 수 있다. 주민복리는 안전, 주택(거주), 보건, 위생, 보육, 육아 등등의 업무로 구성된다. 아마티아 센이나 마사 누스바움의 주장을 빌리자면, 인권침해는 곧 인권주체로서의 역량결핍(또는 상실, 박탈)을 의미한다. 결핍의 해소는 궁극적으로 주체의 역량을 강화한다. **지자체의 인권업무는 '결핍에 대한 충족'과 직결되는 범주 속에 있다. 결핍은 인간 정체성을 구성하는 핵심적인 요소를 파괴한다. 자존감과 자력화는 인간 정체성의 핵심요소이며, 동시에 인간존엄성을 구성하는 필수적인 요소이다. 이의 실현은 역지사지나 만인의 만인에 대한 예의범절, 또는 책임(또는 의무)으로서 가능한 게 아니다.**

5.지방정부의 인권보장체계 창설현황

국내 각 지자체 인권조례 제정현황(2015. 12. 25. 기준)을 정리하면 아래의 표와 같다.

행정구역	조례	제정일	개정	담당부서
서울특별시	서울특별시 인권기본조례	2012.09.28	2014.01.23	인권담당관
종로구				
중구				
용산구				
성동구	서울특별시 성동구 인권보장 및 증진에 관한 조례	2014.03.20		감사담당관
광진구				
동대문구				
중랑구				
성북구	서울특별시 성북구 인권증진 기본조례	2012.07.19		감사담당관
강북구				
도봉구	서울특별시 도봉구 인권기본조례	2013.11.14		감사담당관
노원구	서울특별시 노원구 인권보장 및 증진에 관한 조례	2014.05.08		감사담당관
은평구	서울특별시 은평구 인권보장 및 증진에 관한 조례	2015.10.22		감사담당관
서대문구	서울특별시 서대문구 인권보장 및 증진에 관한 조례	2013.11.08		정책기획담당관
마포구				
양천구	서울특별시 양천구 인권보장 및 증진에 관한 기본 조례	2015.03.26		감사담당관
강서구				
구로구	서울특별시 구로구 인권보장 및 증진에 관한 조례	2014.07.03		감사실
금천구				
영등포구	서울특별시 영등포구 인권보장 및 증진에 관한 조례	2013.03.21	2015.01.02	감사담당관
동작구	서울특별시 동작구 인권보장 및 증진에 관한 조례	2013.12.12	2014.12.24	감사담당관
관악구				
서초구	서울특별시 서초구 인권보장 및 증진에 관한 조례	2013.05.02	2015.02.12	감사담당관
강남구				
송파구				
강동구				
부산광역시	부산광역시 인권보장 및 증진에 관한 조례	2012.02.22	2015.02.25	자치행정담당관
중구	부산광역시 중구 인권보장 및 증진 조례	2012.11.09	2015.03.31	총무과
서구				
동구				
영도구				
부산진구	부산광역시 부산진구 인권보장 및 증진에 관한 조례	2013.04.09	2014.12.16	감사담당관
동래구				
남구	부산광역시 남구 인권증진 조례	2011.05.06	2014.12.29	총무과
북구	부산광역시 북구 인권증진 조례	2012.03.12	2014.12.17	행정지원과
해운대구	부산광역시 해운대구 인권 증진 조례	2010.11.22	2014.12.22	행복나눔과
사하구	부산광역시 사하구 인권증진 조례	2015.02.17		총무과
금정구				
강서구				

연제구	부산광역시 연제구 인권보장 및 증진에 관한 조례	2015.07.20		총무과
수영구	부산광역시 수영구 인권 증진 조례	2010.12.15	2014.12.19	기획감사실
사상구	부산광역시 사상구 인권보장 및 증진에 관한 조례	2013.09.17	2014.12.26	자치행정과
기장군				
대구광역시	대구광역시 인권보장 및 증진에 관한 조례	2014.05.20		법무담당관
중구	대구광역시 중구 인권보장 및 증진에 관한 조례	2014.12.22	2015.07.10	안전행정과
동구				
서구				
남구				
북구				
수성구				
달서구	대구광역시 달서구 인권보장 및 증진에 관한 조례	2012.12.03	2013.07.11	총무과
달성군				
인천광역시				
중구				
동구				
남구				
연수구				
남동구				
부평구				
계양구				
서구				
강화군				
옹진군				
광주광역시	광주광역시 인권보장 및 증진에 관한 조례	2007.05.15	2014.09.01	인권평화협력관
동구	광주광역시 동구 인권보장 및 증진에 관한 조례	2013.07.02	2014.07.22	인권정책과
서구	광주광역시 서구 인권보장 및 증진에 관한 조례	2012.12.31	2014.12.31	총무과
남구	광주광역시 남구 인권증진 기본 조례	2012.08.10	2015.03.30	감사담당관
북구	광주광역시 북구 인권보장 및 증진에 관한 조례	2013.12.24	2014.12.30	인권정책추진단
광산구	광주광역시 광산구 인권보장 및 증진에 관한 기본 조례	2013.04.16		주민자치과
대전광역시	대전광역시 인권보장 및 증진조례	2012.11.02	2014.12.31	자치행정과
동구	대전광역시 동구 인권보장 및 증진에 관한 조례	2015.04.10		총무과
중구	대전광역시 중구 인권보장 및 증진에 관한 조례	2015.04.10		총무과
서구	대전광역시 서구 주민 인권보장 및 증진에 관한 조례	2013.02.18	2014.12.22	감사실
유성구				
대덕구	대전광역시 대덕구 인권보장 및 증진에 관한 조례	2013.07.12	2014.12.19	자치행정과
울산광역시	울산광역시 인권보장 및 증진에 관한 조례	2012.10.11		자치행정과
중구	울산광역시 중구 인권보장 및 증진에 관한 조례	2013.04.01	2014.12.29	자치행정과
남구	울산광역시 남구 인권보장 및 증진에 관한 조례	2013.01.02		자치행정과
동구	울산광역시 동구 인권증진에 관한 조례	2011.11.08		평생교육과
북구	울산광역시 북구 인권증진에 관한 조례	2011.01.10	2012.03.05	기획홍보실
울주군	울산광역시 울주군 인권 보장 및 증진에 관한 조례	2013.12.19	2014.12.26	총무과

세종특별자치시	세종특별자치시 인권보장 및 증진에 관한 조례	2014.09.22		자치행정과
경기도	경기도 인권보장 및 증진에 관한 조례	2013.08.05	2014.12.31	자치행정과
수원시	수원시 인권 기본 조례	2013.07.31	2015.01.06	인권팀
성남시	성남시 인권보장 및 증진에 관한 조례	2013.08.02		자치행정과
고양시	고양시 인권증진에 관한 조례	2013.01.08		
부천시				
안양시				
안산시				
용인시				
의정부시	의정부시 인권증진에 관한 조례	2013.05.20		
남양주시				
평택시				
광명시	광명시 시민인권 조례	2011.08.09	2014.12.31	자치행정과
시흥시				
군포시				
화성시	화성시 인권보장 및 증진에 관한 조례	2012.12.31	2014.12.05	
파주시				
이천시				
구리시				
김포시	김포시 인권보장 및 증진에 관한 조례	2013.01.07	2014.12.26	감사담당관실
포천시				
광주시				
안성시				
하남시				
의왕시				
양주시				
오산시	오산시 인권보장 및 증진에 관한 조례	2015.06.09		자치행정과
여주시				
양평군				
동두천시				
과천시				
가평군				
연천군				
강원도	강원도 인권보장 및 증진에 관한 조례	2013.06.07	2015.03.06	총무행정관
춘천시				
원주시	원주시 인권보장 및 증진에 관한 조례	2012.12.21	2015.01.02	자치행정과
강릉시				
동해시				
태백시				
속초시				
삼척시				
홍천군				

횡성군				
영월군	영월군 인권보장 및 증진에 관한 조례	2013.09.17	2015.01.02	기획감사실
평창군				
정선군				
철원군				
화천군				
양구군				
인제군				
고성군				
양양군				
충청북도	충청북도 인권보장 및 증진에 관한 조례	2013.12.27	2015.01.01	자치행정과
청주시				
충주시				
제천시				
청원군				
보은군				
옥천군				
영동군				
증평군				
진천군				
괴산군				
음성군				
단양군				
충청남도	충청남도 도민 인권증진에 관한 조례	2012.05.10	2015.02.23	자치행정과 인권팀
천안시	천안시 인권보장 및 증진에 관한 조례	2013.03.27	2014.12.11	자치민원과
공주시				
보령시				
아산시	아산시 인권보장 및 증진에 관한 조례	2015.03.16		자치행정과
서산시	서산시 인권보장 및 증진에 관한 조례	2013.04.05		자치행정과
논산시				
계룡시				
금산군				
부여군	부여군 인권보장 및 증진에 관한 조례	2013.01.09	2014.08.18	행정지원과
서천군				
청양군				
홍성군				
예산군				
태안군				
당진시				
전라북도	전라북도 인권보장 및 증진에 관한 조례	2010.07.09	2014.12.26	자치행정과
전주시	전주시 인권보장 및 증진에 관한 조례	2015.05.11		자치행정과
군산시	군산시 인권보장 및 증진에 관한 조례	2013.10.01		감사담당관

익산시				
정읍시				
남원시				
김제시				
완주군				
진안군				
무주군				
장수군				
임실군				
순창군				
고창군				
부안군				
전라남도	전라남도 인권 기본 조례	2012.07.05	2015.01.02	자치행정과
목포시	목포시 인권 보장 및 증진에 관한 조례	2012.12.17		자치행정과
여수시				
순천시				
나주시				
광양시				
담양군				
곡성군				
구례군				
고흥군	고흥군 인권보장 및 증진에 관한 조례	2012.12.28	2015.01.01	행정과
보성군	보성군 인권보장 및 증진에 관한 조례	2013.04.01	2014.12.30	총무과
화순군				
장흥군				
강진군				
해남군				
영암군				
무안군				
함평군				
영광군				
장성군				
완도군	완도군 인권보장 및 증진에 관한 조례	2012.12.27		자치행정과
진도군				
신안군				
경상북도	경상북도 인권보장 및 증진에 관한 조례	2013.11.11		자치행정과
포항시				
경주시				
김천시				
안동시				
구미시	구미시 인권보장 및 증진에 관한 조례	2015.01.09		총무과
영주시				
영천시				

상주시				
문경시	문경시 인권보장 및 증진에 관한 조례	2012.09.27		기획감사담당관
경산시				
군위군				
의성군				
청송군				
영양군				
영덕군				
청도군				
고령군	고령군 인권보장 및 증진에 관한 조례	2013.04.08	2014.12.19	행정과
성주군				
칠곡군				
예천군				
봉화군				
울진군				
울릉군				
경상남도	경상남도 인권 보장 조례	2010.03.25	2014.10.10	법무담당관
창원시				
진주시	진주시 인권보장 및 증진에 관한 조례	2012.10.04	2014.12.26	시민소통담당관
통영시				
사천시	사천시 인권증진에 관한 조례	2013.10.30		행정과
김해시				
밀양시				
거제시				
양산시				
의령군				
함안군				
창녕군				
고성군	고성군 인권보장 및 증진에 관한 조례	2012.07.02	2015.01.02	행정과
남해군				
하동군				
산청군				
함양군	함양군 인권보장 및 증진에 관한 조례	2012.12.28	2014.12.30	기획감사실
거창군				
합천군				
제주도	제주특별자치도 인권보장 및 증진에 관한 조례	2015.10.06		자치행정과
제주시				
서귀포시				

. (출처 : 한국인권재단)

2015년 12월 25일을 기준으로 국내 총 79개 광역·기초 지자체에서 인권조례를 제정하였다. 이는 광역지자체 17개 중 16개소, 기초지자체 226개중 68개소를 차지한다. 좀 더 자세히 보면, 서울 기초단체는 11/25, 부산 기초단체는 9/16, 대구 기초단체는 2/8, 인천 기초단체는 0/10, 광주 기초단

체는 5/5, 대전 기초단체는 4/5, 울산 기초단체는 5/5, 세종 기초단체는 0/0, 경기 기초단체는 10/31, 강원 기초단체는 2/18, 충북 기초단체는 0/11, 충남 기초단체는 5/15, 전북 기초단체는 2/14, 전남 기초단체는 5/22, 경북 기초단체는 3/23, 경남 기초단체는 5/18, 제주 기초단체는 0/2로 집계된다.

눈에 띄는 대목으로는 인천이 광역, 기초를 망라해서 단 한 곳도 제정하지 않아 전국 대비 가장 부진한 상황이며, 기초단체 중에는 충북, 제주 등이 전무한 것으로 나타난 점이다. 반면 광주, 울산의 기초단체는 하나도 예외 없이 전원 제정하였다.

6.국가인권위원회의 지자체인권기본조례 표준 권고안에 대한 분석과 평가

2012년 4월 국가인권위원회가 지방자치단체에 인권조례를 제정할 것을 권고함으로써 전국의 각 지자체별로 인권조례제정이 확산되었다. 국제적 수준에서 몇몇 인권도시운동 사례가 있었지만, 각 나라별, 또 도시별 역사와 환경, 조건이 다른 만큼 인권도시의 비전이나 가치, 목표 등이 한결같을 수는 없다. 더구나 국내적으로도 국가인권위원회라는 인권전담 국가기구가 설립, 운영되고는 있다고 하지만, 당시만 해도 위원회 내부적으로 지역인권레짐에 대한 고민과 연구, 분석 등은 그리 면밀하게 이뤄지지 않았다. 예컨대 국가인권위원회의 지역사무소의 위상과 역할에 대한 정립조차 국가인권위원회 내부에서 제대로 정리되지 못한 상황이었던 것이다. 이를테면 국가인권위원회 지역사무소의 역할에 조사권을 부여할지, 정책사업을 독자적으로 펼칠 수 있도록 적절한 예산배정을 할지 여부와 관련하여 위원회 내부에 이견이 있었고, 대체로 지역사무소의 위상과 역할강화에 부정적이었다. 지역사무소는 단지 중앙의 국가인권위원회의 지역연락사무소, 또는 단순 지역접수처 이상의 역할을 수행해서는 안 된다는 것이었고, 그 이유는 자칫 지역사무소가 '독자적'인 위상과 역할을 수행하는 순간부터 '중앙'과의 통일성, 일관성에 혼란을 초래할 수도 있다는 우려 때문이었다. 이와 관련하여 지역사무소의 관계자 및 지역인권시민사회로부터 많은 이의제기가 있었으나 대부분 묵살되었다. 요컨대 인권의 지역화, 인권의 지방화에 대한 고민이 국가인권위원회 내부에서 턱없이 부족했다는 것이다.

우리사회 인권의 주류화를 위해 지자체 인권레짐을 어떻게 설계할 것인지, 어떤 비전과 목표, 가치를 실현하고자 하는 것인지에 대해 보다 심도 깊은 고민과 연구가 전제된 가운데 지자체 인권조례 권고안이 구상되었어야 마땅할 것이다. 그러나 위에서 언급했듯이 국가인권위원회 내부에서조차 이 문제에 대한 깊은 고려 없이 이른바 '인권기본조례 제·개정 권고안이 채택되고, 이에 따라 각 지자체에 '인권기본조례표준안'이 제시되었다.

인권기본조례표준안은 조례의 명을 '00시 인권보장 및 증진에 관한 조례'로 제시하고 있다. 인권실현의 책무는 일반적으로 인권보호(Protection for Human Rights)책임과 인권증진(Promotion for Human Rights)책임으로 구성되므로 조례명을 '00시 인권보호 및 증진에 관한 조례'라고 정확하게 표기하든지, 아니면 통상 '보호'와 '증진'을 통합, 약칭하여 '보장'이라고도 하므로, '00시 인권보장에 관한 조례'로 표기하는 것이 적절할 것이다. 그런데 표준안에는 '보장 및 증진'라고 칭함으로써 사실상 같은 용어를 동어반복적으로 사용하고 있다. 이는 사소한 문제로 보이지만, 조례를 대외적으로 홍보하고자 영문으로 표기할 때 자칫 지자체별로 일관성을 잃고 혼란을 가져올 수 있다.

또한 모든 행정이 법률에 의거해야 하고, 또 모든 법률은 헌법에 부합해야 하므로, 당연히 행정은 헌법적 가치를 충실히 수행하여야 한다. 헌법은 국가가 주권자인 국민의 인권보장을 약속(계약)한 규범문서이다. 모든 행정은 인권에 기반해야 하는 것은 자명한 이치이다. 지자체가 인권조례를 제정, 시행하는 것은 곧 지방정부가 지역주민들의 인권보장을 꾀하는 것이므로, 그 어떤 규범적 가치보다 가장 최우선적으로, 기본적으로 지켜야 할 규범인 셈이다. 이것은 지자체가 제정한 여타 조례에 앞서 최우선적으로, 기본적으로 적용되는 조례의 위상을 명확하게 못 박을 필요가 있는 것이다. 즉 기본조례로서의 위상을 조례명에 확실하게 확보하는 것이 바람직하다는 것이다. 따라서 이런 점을 고려한다면 조례명은 '00시 인권보호 및 증진에 관한 기본조례' 또는 '00시 인권보장에 관한 기본조례'라고 정하는 것이 바람직하다는 것이다.

아울러 이 조례의 내용구성상 '주체'를 누구로 설정할 것인지에 대한 고민이 선행되었어야 한다. 즉 본문규정의 내용에 상응하여 '00시 인권보장 기본조례'와 '00시민 인권보장 기본조례'가 각각 적절하게 선택되어야 한다는 것이다. 본문규정이 주로 지자체 행정청의 주민인권보장 책무수행을 적시한 것이라면 '00시...'라는 형식이 맞을지 몰라도, 주권자인 지역주민의 권리보장을 규범문으로 담고 있다면 조례명 역시 '00시민...'으로 칭하는 것이 적절하다는 것이다. 기왕의 규범문서들, 예컨대 헌법도 '대한민국 헌법'이라고 제목을 정한 이유도 국가가 국민의 기본적 인권보장을 위하여 어떤 의무와 책무를 지는지를 규정문으로 담고 있기에 그리 정한 것이다. 주권자의 주체성, 참여성, 능동성을 더욱 강조하여 고려한다면 '00시민 인권보장에 관한 기본조례'라고 조례명을 정하는 것도 검토해볼만한 대목이다.

또한 표준조례안이 제시하고 있는 당연직 위원에 관하여는 비판적 검토가 필요하다. 주지하다시피 인권기구를 창설하는 것은 곧 행정청이 자기반성기구를 두는 것이고, 무릇 모든 반성과 성찰은 스스로 도모하기엔 객관성이나 공정성에 하자가 발생할 소지가 큰 만큼 자기의 영향권밖에 '독립적'으로 설치하는 것이 바람직하다. 인권기구의 독립성이 강조되는 까닭은 바로 여기에 있다. 따라서 지자체 인권기구(위원회)에 행정청의 고위간부를 당연직 위원으로 참여토록 하는 것은 직간접적으로 인권기구의 독립성, 객관성, 공정성에 적지 않은 부정적 영향을 끼칠 수밖에 없다. 실제로 서울시인권위원회가 서울시장에 대하여 권고를 할 때 당연직 위원인 혁신기획관은 기명을 거부한 사례도 있다. 따라서 당연직 위원은 의결권이 없는 옵저버 위원으로 참여토록 하고, 대신 행정청 내부에 인권관련 유관 부서장들로 구성된 정책조정단위로서 가칭 '00시 인권정책추진단'을 구성하고 그 추진단의 단장을 맡도록 함으로써 인권의 주류화를 꾀하도록 하는 방안을 고려할 필요가 있다. 따라서 표준권고안에 별도의 조항을 추가하여 행정청내의 인권정책조정단위로서의 '(가칭)인권정책추진단(또는 인권정책이행점검단)'에 관한 규정을 신설할 필요도 있다.

마지막으로 표준안이 제시하고 있고 인권위원회의 위상이다. 표준안에서는 인권위원회를 심의기구로 제시하고 있는데, 두 가지 점을 명확히 할 필요가 있다. 우선 거의 대부분의 각지자체에서는 인권위원회를 자문기구로 설치, 운영하고 있다. 자문기구는 심의/의결기구보다 행정에의 기속력이 훨씬 떨어지기 때문에 그 효력발생에 문제가 발생할 수밖에 없다. 따라서 표준안에 제시된 심의기구로서의 법적 근거를 보다 명확하게 제시할 필요가 있는 것이다. 독립적 위상과 역할을 고려하여 합의제 행정기관으로 규정하는 방안도 검토해볼 필요가 있을 것이다.

국가인권위원회의 표준조례안은 이런 점에서 향후 수정, 보완되는 것이 바람직할 것인데, 현재 각 지자체는 이 표준안이 마치 가장 최종적이고 바람직한 완성태로 간주하여 기계적으로 준용하고 있는 실정이다.

7.지자체 인권레짐 운용상의 쟁점

최근 많은 지자체가 저마다 '인권도시', 또는 '인권에 기반한 자치행정'를 표방하면서 인권관련 조례를 제정하고, 나아가 인권정책과 관련 제도를 창설하고 있다. 일견 외형상으로는 바람직하고 고무적인 일로 보인다. 그러나 그 실체를 들여다보면 심각하고 적지 않은 문제들이 도사리고 있음을 부정할 수 없다. 물론 레짐의 초기 도입단계이니만큼 여러 시행착오가 있을 수 있고, 또 그런 만큼 첫술에 배부를 수는 없지만, 이 양상은 마치 "악화가 양화를 구축"하는 것과 다르지 않은데, 광주광역시와 서울특별시 등 선진적(?)으로 나아가고 있는 일부 지자체의 사례가 여타 지자체에게 마치 전범처럼 간주되면서 무차별하게, 무비판적으로 도입되고 있기 때문이다. 그것을 정리하면 대체로 다음과 같은 문제들을 꼽을 수 있겠다.

1) 인권에 기반한 행정이란, 지자체가 이제까지 해왔던 기존 업무에 부가하여 새로이 '인권'이라는 행정업무를 추가하는 것이 아니다.
행정이 법에 근거한 것이고, 모든 실정법은 헌법에 근거한 것이므로 행정은 원래 시(주)민의 인권보장을 위한 것이어야 한다. 이것은 헌법적 명령이기도 하다. 이런 점을 무시한 채 많은 지자체 공무원이나 관계자(심지어 인권단체를 포함해)들이 인권업무를 기존에 해왔던 행정에 새롭게 추가되는 '별도의 업무'로 여기는 잘못된 경향이 있다. 그러다 보니 인권행정업무는 행정청의 자치행정과, 또는 신설된 인권행정전담부서(인권담당관, 인권팀 따위의)라는 특정부서의 업무로 국한된다. 인권기구 역시 특정부성의 자문기구 정도로 그 위상과 역할을 이해하는 경향들이 나타난다. 결국 인권레짐의 도입이란, 불안정화 된 민주주의체제로 인해 야기된 이제까지의 행정상의 권위주의, 관주도주의 등의 일방통행성을 전면적으로 혁신하고 성찰하는 가운데 행정전반의 철학과 가치를 재정립, 혁신하는 결단이 전제되어야 비로소 그 의미가 제대로 발현될 수 있는 것이고, 이럴 때 비로소 행정이 자신의 본질적 사명을 되찾는 것이자, 국민 기본권보장이라는 헌법적 명령에 부합하는 것이기도 하다. 요컨대 인권에 기반한 행정이란, 행정을 헌법적 명령에 부합하도록 하는 너무나 당연한 이치인 것이다.

2) 인권기구를 만드는 이유와 그 사명에 대해 재확인할 필요가 있다.
"왜 인권기구를 만들고, 그 본질적 사명은 무엇이며, 이는 행정청의 인권행정 전담부서와 어떻게 구분되는가?"라는 질문에 답해야 한다. 인권기구를 중앙정부든 지방정부든 행정청으로부터 독립하여 설치해야 하는 이유는 행정청이 인권에 기반한 행정을 제대로 시행하는지 행정청의 외부에서 모니터링하면서 부족한 점이 있거나 문제가 있을 경우 이를 충고, 조언, 지적하고 시정 조치하도록 권고하는데 있는 것이지, 인권행정 전담기구를 자처하고자 하는 것이 아니다. 인권행정의 집행 기구와 인권모니터링 기구를 혼동해서는 안 된다. 인권행정의 집행은 당연히 행정청이 맡되, 인권기구는 이에 대한 모니터링을 전담하는 것으로 각각의 사명이 구분될 필요가 있다. 따라서 행정청 소속의 당연직 위원은 인권위에 옵서버(또는 간사)로 참여하는 것이 바람직하고, 인권위에 참여하는

행정청 소속 옵서버 위원은 행정청 내 '(가칭)인권정책추진단(또는 이행점검단)'를 주관토록 제도화할 필요가 있다. 이는 사실상의 인권영향평가체계를 도입하는 효과를 유인할 수도 있다.

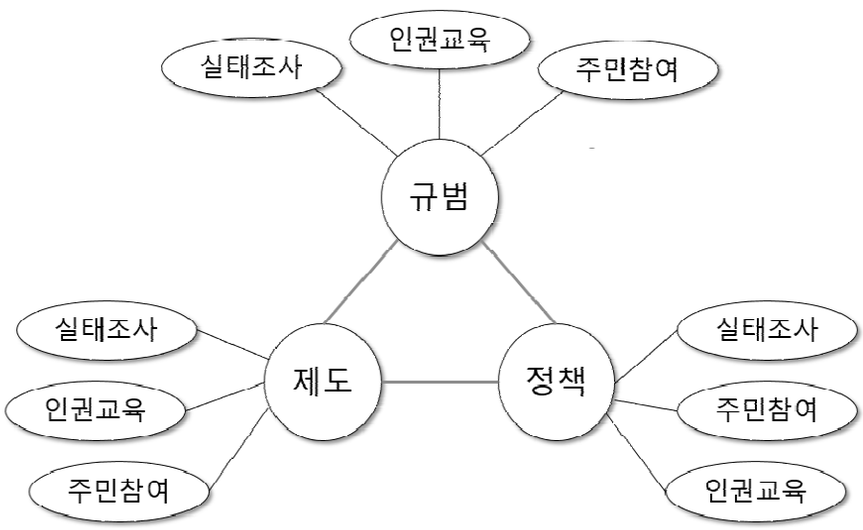
3) 인권기구의 조사권한을 둘러싼 논란이다. 본디 인권기구는 권고기구로서, 행정명령이나 강제력을 수반하거나 집행하는 기관이 아니다. 인권기구의 조사는 피조사기관(자)의 동의를 전제로 개시되는 것이고, 더욱이 권고는 말 그대로 그저 권고일 뿐, 피권고기관 또는 피권고인이 얼마든지 불수용할 수 있는 것이고, 불수용 했다 해서 법적 불이익이나 처벌이 수반되는 게 아니기 때문에 인권기구의 조사권이 피조사자의 기본권을 침해한다는 주장은 전혀 근거 없는 것이다. 따라서 인권기구가 조사권을 갖는 것은 헌법상 아무 문제가 없다. 반대로 인권기구가 강력한 권한을 가져야만 그 실효성을 확보할 수 있다면서 행정적 제재의 권한을 갖도록 하는 것 역시 인권기구의 본질적 사명에 부합하는 것이 아니기도 하다.

4) 인권기구야말로 가장 헌법적인 기구이므로 법적 근거는 헌법이다.
말 그대로 시(주)민의 인권보호와 증진을 목적으로 설치, 운영되기 때문에 이에 걸 맞는 활동을 하는 한, 결과적으로 헌법상 국민에게 보장된 기본권을 더욱 두텁게 하는 것이지 기본권을 제약하는 게 아니다. 헌법상 기본권제한에 있어 법률유보원칙(국가의 안전보장, 질서유지, 공공복리)에 해당되는 게 아니라는 것이다. 헌법은 제37조에 "제한하는 경우에도 자유와 권리의 본질적 내용을 침해할 수 없다"고 못 박고 있으므로 설혹 인권기구는 일정한 권능을 부여받는다 해도 "자유와 권리의 본질적 내용"을 보다 두텁게 하는 한, 가장 헌법적인 기구이자 헌법정신을 최우선적으로 실현하고자 하는 기구로서 그 정당성을 갖는다. 따라서 인권기구가 단지 조례에 근거할 뿐 상위법의 근거가 없으므로 행정청이 이의 존폐를 재량으로 결정할 수 있다고 주장하는 것은 적절치 않다.

5) 두말할 것도 없이 인권기구는 인권보장을 위하여 활동하는 기구이다.
인권보장이란, 첫째 "폭정과 억압"으로부터의 법의 지배에 의한 보호, 즉 법치주의를 통해 보다 높은 수준의 자유의 증진과 차별의 해소를 위한 사후적 권리구제를 중심으로 한 인권보호 활동, 둘째 인권침해가 발생하지 않도록 선제적 예방조치와 이의 지속가능성을 확보하기 위한 인권교육, 정책과 제도의 개선, 홍보, 협력 등의 인권증진 활동, 마지막으로 그러한 활동을 통해 궁극적으로 결핍의 해소를 위한 활동("인권의 웰빙패러다임") 등을 모두 포괄하는 개념이다. 인권적 권리구제가 사법적 권리구제와 층위를 달리하고 변별화 되는 지점이 바로 여기랄 수 있다. 정의실현을 위한 심판자의 기능은 일회적인 청량감은 줄지언정 선순환적이지도 않고, 지속가능하지도 않은 한계가 있다. 따라서 인권의 특성에 걸 맞는 새로운 권리구제의 방법론이 강구될 필요도 있다. 예컨대 비공식적 해결(IR, Informal Resolution) 등 대안적 갈등해결방식(ADR, Alternative Dispute Resolution)이 지자체 인권기구의 권리구제방식으로 좋은 참고가 될 수 있다.

6) 인권레짐은 원칙적으로 규범, 제도, 정책이 '성삼위일체'처럼 하나의 유기적 실체로 구성되어 마련되고, 운영되어야 한다.
규범만 마련하고 제도와 정책을 소홀히 한다든지, 규범과 제도는 마련했으나 정책을 소홀히 한다든지 하는 것은 인권레짐의 실효성이나 효과성을 크게 훼손한다. 적지 않은 지자체에서 인권레짐이 이같은 유기적 조화를 이루지 못한 채 엇박자가 나고 있는 것은 이러한 원칙을 간과한데서 비롯된

것으로 판단된다. 동시에 규범이든, 제도든, 정책이든, 각각을 창설하고 운영하고자 하는 데에는 반드시 '실태조사'와 '인권교육'과 '주민참여'의 세 가지 축이 함께 작동하도록 해야 한다. 실태조사가 생략되면 지자체별 특성이 간과되고, 인권교육이 동반되지 않으면 실태조사의 결과가 왜곡되게 나타나기 십상이며, 또한 이러한 전 과정에 주민참여가 이뤄지지 않으면 시(주)민의 역량강화가 요원해져 지속가능성을 확보할 수가 없다.



7) 인권기구는 기능별로는 'Good Governance'와 'Watch Dog', 형태별로는 '독임제'와 '합의제'로 나눠 볼 수 있다.

규범은 제도의 설계에 직접적 영향을 주며, 동시에 인권정책의 추진체계가 된다. 제도의 설계는 각 지자체의 콘텍스트(규범, 공무원 및 의회, 시민역량의 수준과 지자체의 지정학적 특성, 단체장의 의지, 기존 정책방향 등)을 고려하여 '최고화'가 아닌 '최적화'를 목표로 추진되는 것이 바람직하다. 예컨대 지자체 인권기구가 행정청에 대한 자문역할에 충실하겠다면 인권기구는 이해관계자를 중심으로 구성하여 인권정책추진에 있어서 발생할 수 있는 갈등양상을 선제적으로 최소화시킬수 있으며, 이로써 소모적 갈등비용을 최소화할 수도 있다. 이때 인권기구는 단체장과 의회에 대한 '영향의 정치'를 통해 인권의 메인스트리밍을 도모할 수 있다. 그러나 원칙적으로 인권기구의 창설 목적이 지자체 행정 전반에 대하여 인권적 모니터링에 충실하려면 인권기구는 '워치독(Watch Dog)'의 위상을 확보하고 독립적 활동을 전개해 나가야 한다. 독임제형(옴부즈만)과 합의제형(위원회)을 굳이 동시에 설치할 필요는 없으며, 만일 동시에 설치, 운영한다면 두 기구간의 유기적 관계가 확보되어야 한다.

나는 우리 사회의 실정상 독임제형보다는 합의제형이 더 적절하다는 판단이다. 사실 인권기구를 어떻게 설계하는 것이 바람직할 지에 관해서는 정형화 된 모델이란 없다. 특히나 인권옴부즈만과 같은 독임제 기구와 인권위원회와 같은 합의제 기구가 점차 그 형태와 무관하게 유사한 기능을 수행하고 있는 요즘의 국제적인 추세를 감안하면 더욱 그러하다. 그러나 일반적으로 옴부즈만 중심의 독임형 기구는 제도와 사람에 대한 권위와 신뢰가 일정정도 확보된 토대 위에서나 실효적인 기능

이 가능하다는 점을 고려할 필요가 있다. 규범과 제도에 대한 시민적 동의나 합의의 수준이 높을수록 옴부즈만의 활동이 효과적으로 발현될 수 있기 때문이다. 대개 민주주의와 인권보장 수준이 높은 사회는, 그렇지 않은 사회보다 제도와 규범에 대한 시민적 신뢰수준이 높다. 이런 조건에서야 옴부즈만은 자기책임 아래 단독적인 결정을 한다 하더라도 이 결정에 불복, 저항하거나 갈등이 유발될 가능성이 상대적으로 적다는 것이다. 우리사회의 민주적 권력통제(법치주의 실현)의 정도나 법규범에 대한 신뢰수준, 인권에 대한 인식과 태도 등을 두루 감안할 때 독임형보다는 합의제형 인권기구가 상대적으로 효과적일 수 있다고 본다.

물론 옴부즈만과 인권위를 양축으로 해서 복수의 중층적 인권보장기구를 동시에 가동하는 것이 시민의 인권보장을 위해 바람직할 수도 있지만, 문제는 예산과 인력이라는 가용자원의 한계가 상수로 작용하고 있는 마당에 과연 두 기구를 동시에 운용하는 것이 최선일 지에 대해서는 재고가 필요하다. 문제는 백화점식으로 창구를 많이 만드는 게 능사가 아니라, 있는 제도라도 제대로 운용하는 것이 중요하다. 이 문제는 우리사회에서 인권기구의 역할이 기본적으로 인권가버넌스 지향이냐, 모니터링 지향이냐를 가름하는 중요한 분기점이 된다. 지방행정에 대한 협력적 충고와 자문을 중심으로 하는 인권 가버넌스를 인권기구의 기본적 위상으로 상정한다면 기존과 같은 행정청에 대한 자문기구로서도 얼마든지 그 역할 수행이 가능하다. 이럴 때 인권기구는 말 그대로 가버넌스에 합당하도록 사회적 다양성, 즉 이해관계자(Stakeholder) 중심으로 구성하는 것이 원칙이다. 그러나 행정청에 대한 인권적 감시기능, 즉 모니터링기구로서 인권기구가 제대로 역할을 하려면 다양한 인권분야를 대표하면서 그에 따른 전문역량을 갖춘 인사들로 구성하는 것이 더 효과적이다.

8) 현행 지방자치법 제 116조의 적극적 해석과 준용이 필요하다.
대부분의 지자체 인권기구가 지방자치법 제116조의2(자문기관의 설치 등)에 근거하여 자문기구로 설치되다 보니 그 권한이나 위상, 역할 수행에 있어 수많은 난맥에 봉착하고 있다. 인권기구란, 본디 “고도의 전문지식”(지방자치법 시행령 제79조 1호)이 필요할 뿐만 아니라, “중립적이고 공정한 집행이 필요”(동조 2호)하고, 아울러 “주민의 의사반영과 이해관계의 조정이 필요”(제3호)하기 때문이다. 지방자치법시행령 제79조는 지방자치법 제116조(합의제행정기관)에 근거한 것으로, 그 설치 근거를 확보한 규정이다. 그런데 대부분의 지자체가 지방자치법 116조에 근거하지 아니하고, 굳이 116조의2를 근거로 인권기구를 단지 자문기구로서 묶어두고 있는 현실은 아직도 행정이 가버넌스에 의해 간섭받고 싶지 않은 행정편의, 관료중심적 관행을 벗어나지 못한 데서 비롯되는 것은 아닌지 의구심이 든다. 그러나 자문기구가 아닌 합의제행정기관으로 인권기구를 설치한다고 해서 인권행정의 집행기능까지 감당하도록 하는 것은 아니다. 오히려 인권기구가 자문역할을 제대로 하기 위해서라도 실무인력을 확보할 수 있도록 합의제행정기관으로 설치되는 것이 바람직하다는 것이다. 이미 서울시와 충청남도, 제주도의 경우 감사위원회를 합의제행정기관으로 설치한 전례가 있다.

※참고

지방자치법 제116조(합의제행정기관) ① 지방자치단체는 그 소관 사무의 일부를 독립하여 수행할 필요가 있으면 법령이나 그 지방자치단체의 조례로 정하는 바에 따라 합의제행정기관을 설치할 수 있다.

② 제1항의 합의제행정기관의 설치·운영에 관하여 필요한 사항은 대통령령이나 그 지방자치단체의 조례로 정한다.
제116조의2(자문기관의 설치 등) ① 지방자치단체는 그 소관 사무의 범위에서 법령이나 그 지방자치단체의 조례로 정하는 바에 따라 심의회·위원회 등의 자문기관을 설치·운영할 수 있다.
② 제1항에 따라 설치되는 자문기관은 해당 지방자치단체의 조례로 정하는 바에 따라 성격과 기능이 유사한 다른 자문기관의 기능을 포함하여 운영할 수 있다.

지방자치법 시행령 제79조(합의제 행정기관의 설치) 지방자치단체는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 법 제116조에 따라 합의제 행정기관을 설치할 수 있다.
1. 고도의 전문지식이나 기술이 요청되는 경우
2. 중립적이고 공정한 집행이 필요한 경우
3. 주민 의사의 반영과 이해관계의 조정이 필요한 경우

제80조(자문기관의 설치요건) ① 지방자치단체는 법 제116조의2제1항에 따라 심의회·위원회 등의 자문기관(이하 "자문기관"이라 한다)을 설치할 경우에는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 요건을 갖추어야 한다.
1. 업무 특성상 전문적인 지식이나 경험이 있는 사람의 의견을 들어 결정할 필요가 있을 것
2. 업무의 성질상 다양한 이해관계의 조정 등 특히 신중한 절차를 거쳐 처리할 필요가 있을 것
② 해당 지방자치단체에 설치된 다른 자문기관과 심의사항이 유사하거나 중복되는 자문기관을 설치·운영하여서는 아니 된다.
제80조의2(자문기관의 구성) ① 자문기관은 설치 목적을 효율적으로 달성하는 데 필요한 인원으로 구성한다.
② 자문기관의 위원은 비상임으로 하고, 공무원이 아닌 위원의 임기는 3년을 넘지 아니하도록 하여야 한다.
제80조의3(자문기관의 존속기한) ① 지방자치단체는 자문기관을 설치할 때에 계속 존속시켜야 할 명백한 사유가 없는 경우에는 해당 자문기관의 존속기한을 조례에 명시하여야 한다.
② 제1항에 따른 존속기한은 5년의 범위에서 자문기관의 목적을 달성하는 데 필요한 최소한의 기간으로 한다.

9) 인권행정의 목표는 주민참여에 의한 시민역량증진, 행정청은 촉진자(facilitator)이다.
예컨대 시민 주체들의 역량과 동원가능한 자원의 수준, 그리고 이런 요인들을 둘러싼 사회적 합의의 수준(=헤게모니)등을 두루 감안해야 하기 때문이다. 인권의 실현은 일방적인 정당성의 주창만으로 가능한 것이 아니며, 더더군다나 그 정당성이란, 주체가 소외된 채 외부의 계몽과 강제로 구현되어본들, 그것은 일시적일 수는 있어도 결코 지속가능할 수가 없다. '주체(=시민, 또는 주민)의 자력화'야말로 인권을 스스로 구현할 수 있는 물적 기반을 확보하는 것이다. 지자체 인권기구는 우선 인권행정의 주체인 공무원을 인권증진의 주인으로 초대하여 자력화(empowering)할 수 있도록 하여 인권에 기반한 행정이 가능하도록 하여야 한다. 이렇게 되어야 궁극적으로는 지역, 도시공간에서 인권중심의 가치공동체를 시민 스스로 구현하는데 인권보장의 책무자인 행정청이 그 촉진자(facilitator)의 역할을 담당할 수 있는 여지가 생긴다. 여기에는 옹호자에게 요구되는 수준의 인권

감수성이나 전문성뿐만 아니라, 부가하여 고도의 인권정치의 역량이 요구됨은 물론이다. '인권의 정치'란, 한마디로 '최고화'가 아니라 '최적화'를 실현하는 것이며, '속도'가 아니라 '방향'의 중요성을 인식하는 것으로부터 출발한다. 백화점식, 인권의제 망라식, 일부 전문가 중심의 공중전, 소비성 이벤트 행사 중심의 접근을 지양하고 대상별, 영역별 선택과 집중이 필요하다. 특히 인권의 주류화를 위해 보다 능란한 대(지방)의회, 도(시)행정청 공무원 설득 및 역량증진전략, 여론형성 및 홍보전략 등이 수반되어야 한다.

10) 지자체인권기구 간 연대와 협력체계를 적극 추진할 필요가 있다.
각 지역, 도시가 처한 지정학적 조건의 상이함에 따라, 각 인권기구의 위상과 역할, 권능의 차이가 있을 수밖에 없고, 인권관련 인프라의 차이뿐만 아니라 자원동원의 한계도 있는 만큼 각 지자체 인권기구간 협력과 연대의 틀을 확보하는 것이 필요하다. 상시적으로 정보를 공유하고, 흠결을 보완하기 위해 '(가칭)전국지자체인권기구협의회'와 같은 네트워크를 구축할 필요가 있다. 광역/기초 단위를 망라하는 것은 물론, 합의제와 독임제를 구분할 필요 없이 연대의 폭을 가급적 확장하는 방향으로 추진하는 것이 바람직하다. 이는 지역간 차등과 왜곡을 해소하고 수평적 연대에 의한 지역인권역량을 증진하는데 기여할 것이며, 동시에 중앙정부 차원의 국가인권기구의 '유고상황'을 대체하는 효과도 기대할 수 있다. 이를 기반으로 '국제적 인권도시협의체'와 같은 네트워크로 활성화시킬 수도 있다고 본다.

8.쟁점현안-지자체 인권센터 설립방안과 제도개선 방향

서울을 비롯해 여러 지자체가 인권센터의 설립을 추진하고 있다. 인권센터는 합의제 인권기구인 지자체 인권위, 시민인권보호관과 같은 독임제 인권기구로서의 옴부즈퍼슨, 지자체 행정청의 인권전담 부서인 인권담당관(또는 인권팀)과 함께 지자체 인권레짐을 구성하는 매우 중요한 축 중의 하나이다. 본래 인권레짐이란, 구성요소 간의 연계성이 강화되어야만 제 효력을 발휘할 수 있다. 많은 지자체가 인권위를 구성하고도 지자체 행정에 인권의 가치를 제대로 반영, 발현하지 못하는 이유도 이러한 추진체계간 연계를 확보하지 못한 데서 비롯된다고 본다. 예컨대 서울시의 경우 지자체로서는 전국에서 유일무이하게 행정청 내에 '과'급의 인권담당관(3개의 팀을 두었다)을 설치하고, 언론으로부터 "국가인권위에 버금가는 위원구성"이라고 평가받은 서울시 인권위원회가 가동되었으며, 게다가 상당한 직급을 가진 시민인권보호관까지 확보하였음에도 불구하고, 서울시 행정 전반에서 아직도 인권의 주류화가 요원하게만 느껴지는 까닭도 어찌 보면, 이러한 추진체계가 상호 연계적이지 못한 채 분산적으로 작동하는 데서 비롯되는 것일 수 있다.

인권센터의 설립은 이러한 난맥을 돌파하는 전략적 고려 속에서 추진되어야 한다. 무릇 행정이 법률에 근거하여야 하고, 동시에 모든 법률은 헌법적 테두리 내에서 운용되어야 하며, 헌법이 지향하는 핵심가치가 "기본적 인권"이라고 한다면, 결국 행정이 인권에 기반해야 하는 것은 너무나 자명한 이치이다. 따라서 인권행정이란, 지자체 행정의 '하나(또는 일부)'가 아니라 지자체 행정의 '전부'를 가리키는 것이다. 인권을 '신규사업으로 추가'하는 것이 아니라 기왕의 행정을 '인권적으로 재구성(Restructuring)'하는 것이 인권행정의 요체이다. 더구나 오늘날 행정이 거번먼트(Government)에서 거너넌스(Governance)로 급변하고 있는 추세를 반영한다면, 시민사회의 역량,

즉 시민참여와 민간전문성을 여하히 지자체 행정에 상시적(일상성)으로, 그리고 계속적(항상성)으로, 또한 독자적(독립성)으로 결합시킬 것인가의 문제의식을 인권센터의 설립에 반영해야 한다는 것이다.

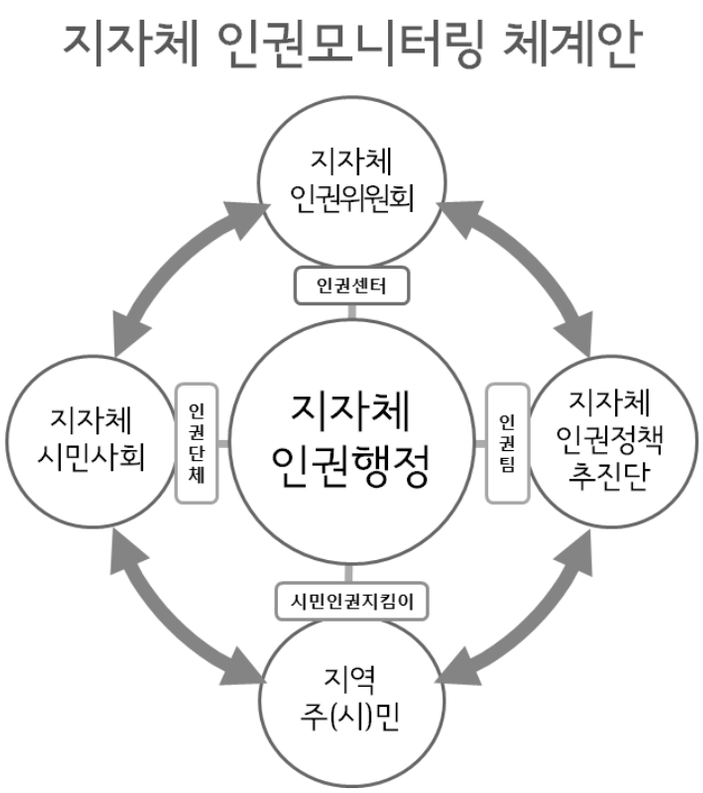
그런데 많은 지자체가 인권위원회를 자문기구로 설치함에 따라, 사무국과 같은 하부기구를 둘 수 없게 되고(자문위원회 설치 운영에 관한 조례), 이에 따라 인권위의 전문성이 행정에 결합하는데 한계로 작용하고 있다. 만일 지자체가 민간위탁으로 운영하게 되면 민간참여와 전문성은 어떻게 확보된다 해도, 행정청의 시시콜콜한 관리감독을 피할 길이 없으므로 독립성에 치명적인 약점을 가질 수밖에 없고, 또 지자체 인권위와의 연계성을 강화시킬 방법도 찾기 힘들어진다. 반대로 지자체 행정청이 직접 인권센터를 운용하게 되면, 민간참여와 전문성 확보가 어려워지는 것은 물론, 가버넌스 원칙에도 맞지 않게 되며, 이는 나아가 굳이 인권센터를 설치해야 하는 이유도 스스로 상실하고 만다.

그러므로 필자는 우선 지자체 인권위의 법적 근거를 현행 지방자치법 제116조와 동법 시행령 제79조에서 찾아 이를 준용해서 합의제 행정기관으로 규정할 것을 제안하고자 한다. 116조에 근거한 합의제 행정기관으로서의 지자체인권위는 하부기관을 둘 수 있으므로, 그 하부기관으로 인권센터를 설치하도록 하자는 것이다. 이렇게 되면 인권행정을 위한 추진체계의 효율이 제고될 수 있으며, 동시에 민간참여와 전문성을 담보하는데도 아무런 장애를 받지 않게 된다. 이러한 실무구조가 뒷받침이 된다면 인권위와 같은 인권기구가 제 역할을 튼실히 할 수 있게 된다. 또한 이렇게 되면 기왕의 합의제 행정기관으로 운용중인 서울시 감사위원회와 같이 독립성 문제도 순리적으로 풀릴 수 있으며, 기존 감사업무와의 연계성도 부가적으로 획득 돼 처벌과 감시 중심의 행정모니터링체제를 예방적 선제적 인권모니터링체제로 전환시킬 수 있는 것이다. 이것을 비교표로 나타내면 아래와 같다.

. 설치형태	. A모델(민간위탁형)	. B모델(직영형)	. C모델(민간주도 가버넌스형)
. 운영주체	. 민간단체	. 지자체	. 합의제행정기관으로서의 인권위(시장 직속)
. 인원	. 7명 . (민간전문가 신규채용)	. 7명 . (공무원 인사발령)	. 7명 . (지방공무원2+민간임기제 공무원5)
. 운영재원	. 민간위탁금/재단출연	. 시 예산편성	. 좌동
. 센터장	. 위탁법인에서 선임	. 지방일반행정 5급공무원	. 임기제(개방형) 4.5급공무원
. 장점	. · 사업의 전문성 확보 가능 . · 종사자의 장기근무 노하우로 지속가능한 인권정책 가능 . · 위탁단체의 조직과 인적자원을 활용한 민간과의 거버넌스 용이	. · 자치단체 직접사업으로 인력 및 예산확보가 용이 . · 지방재정 부담 최소화 . · 공무원의 인권행정 전문성 축적 가능	. · 좌동 . + 독립성 확보 . + 민간전문성 활용가능 . + 인권가버넌스 취지부합
. 문제점	. · 센터 인건비 및 운영비	. · 잦은 인사이동시 전문성	. · 조례개정을 통한 인권위

	에 대한 지방재정 부담 . · 지역 내 역량 있는 단체의 참여 여부 . · 독립적 운영 곤란 . · 지방의회 사전 동의절차	축적 장애 . · 인권거버넌스 구축 어려움 . · 단체장의 의지에 따라 독립성 및 정책의 수시 변경 우려	위상조정 필요 . · 단체장의 의지와 결단요구
. 소요경비	. 약 6~7억원(인건비+사업비)	. 약 3억원(사업비)	. 약 4~5억원
. 선례	. 서울시 장애인인권센터	. 서울시 인권센터	. 서울시/충남도/제주도 감사위원회

한편 부산광역시와 세종특별자치시의 인권위원회 위원장은 행정부시장이 맡고 있으며, 부산북구 인권위의 위원장은 부구청장이 맡고 있다. 또한 부산 경남 지역의 많은 인권위원회에 지자체행정청의 고위직 공직자들이 당연직으로 참여하고 있는 특징을 보인다. 이는 한편으로 집행력을 담보하기 위한 조치로 해석될 수도 있으나, 다른 한편으로는 인권기구의 특성(정부의 자기반성기구)을 간과했거나 아니면 알리바이기구로 운영하고 말겠다는 취지로 해석될 수도 있다. 인권기구의 특성상 지자체 인권기구에는 원칙적으로 고위공직자들이 참여하더라도 의결권 없는 옵저버위원으로 참여해서 행정청과 인권기구 간의 정책조율 또는 메신저역할을 담당하는 것이 적절하다. 오히려 정책조정기구는 인권기구와는 별개로 행정청 내에 가칭 인권정책추진단(또는 인권정책인행점검단)의 형식으로 가동시키는 것이 타당할 것이다.



9.맺음말

세월호 사건의 가장 큰 비극적인 대목은 다른 무엇보다도, 체제와 제도와 권력 앞에 시민적 주체성, 즉 주체의 자력화가 뿌리로부터 소거된 데서 찾을 수 있다. 이런 점에서 세월호의 경험은, 국가가 마땅히 "규제해야 할 것은 규제 하지 않고, 정작 규제하지 말아야 할 것을 규제"한 데서 비롯된, 이른바 신자유주의의 폐해보다도, 또 국가가 마땅히 수행하여야만 했던 인명구조의 책임을 결과적으로 유기한 문제보다도 훨씬 더 전율스러운 사건으로 각인된다. 오늘날 인권은 규범과 제도, 정책을 통해 실현되지만, 이 모든 것은 결국 주체의 자기역량, 즉 시민적 역량으로 추동되기 때문이다. 결국 지자체 인권증진의 추동력은 시민참여에 기반하여 민간전문역량과 지자체행정청의 가버넌스지향성이 추진체계에 의해 효율적으로 배치되고 조직될 때 가능해진다. 공통의 최종목적지는 시민권의 향상, 즉 시민적 역량의 증진(Empowering)이다.

우리는 시민사회의 성장(자기성숙)이 심각하게 지체된 저간의 사정과 연동해서 시민권의 토대 역시 매우 불안정한 상태를 면치 못하고 있다. 왕조시대 절대군주의 '신민'에서 제국주의의 '식민'을 거쳐 국가동원형 '국민'으로 형태변환을 거듭하는 동안 정치적 '시민'의 탄생과 성장이 계속 미뤄지고 지체된 탓에 시민권은 물론, 헌법이 보장하는 기본권조차도 주권자에게 내면화될 여지가 없었다. 정치권력과 경제성장의 과실이 소수에게 독/과점되면서 대다수 시민의 자유와 평등이 신장될 수 있는 물질적 토대(하부구조)마저 상실했다. 경제.사회.문화적 권리는 국가의 중장기적 정책목표는 될지언정 기본권으로 인정되기에는 언감생심 꿈도 못 꿀 일이 되었다. "복지가 국민을 나태하게 만든다"는 집권당 대표의 인식수준에서는 사회권적 기본권의 실현이란, 급진좌파라는 특정이념 집단의 허무맹랑한 주장 따위로 밖에 비춰지지 않는다. A등급의 국가인권위원회가 있고(물론 이마저도 등급보류판정을 연거푸 받는 등 위태롭지만), 국제사회에서 소위 "'산업화'와 '민주화'를 빠른 시간에 경이롭게 성취했다"고 평가받는 대한민국 인권현실의 민낯은 바로 이것이다. 이와 같은 인권상황의 총체적 난맥, 파행성은 안팎으로 시민(권)의 형성을 위협하며 인권의 지속가능한 증진에 부정적 요인으로 작용한다. 이는 결국 '인권의 정치'에 대한 고민을 깊게 한다.
우리가 '산업화'와 '민주화'를 같은 층위에서 양시론적으로, 등가적으로 평가할 때, 곧바로 정작 '인간'은 사라지고 '배부름'만 남게 되는 자기모멸의 인식론적 파산에 직면하게 된다. "산업화가 우선이고, 인권과 민주주의는 그 다음"이라는 진술은 이의 단적인 사례다. 인간은 어떠한 경우에도 짐승과 같이 취급받아서는 안 된다. 짐승에겐 '배부름'이 곧 존재의 모든 것이지만, 인간에겐 그 배고픔도 배부름도 모두 존엄성으로 환원된다. 인간의 정체성이 곧 존엄성이고, 존엄성 없는 인간은 존재할 수 없기 때문이다. 그래서 "모든(단 한 사람도 예외 없이) 인간은 존엄하다." 우리 헌법도 기본권의 목록을 맨 앞에 제시하면서 그의 실현을 위한 도구와 방법으로서 이른바 '통치구조'를 뒤에 배치해 놓은 까닭도 여기에 있다. 산업화도 결국 민주주의를 실현하기 위한 도구이자 방법에 불과한 것이고, 산업화로 표상되는 성장도 결국 인권으로 수렴되지 않는다면 '물신성'으로 치닫기 때문이다. 오늘 식민지가 근대화로, 군대위안부가 자발적 원정성매매로, 쿠데타가 혁명으로, 독재가 한국적 민주주의로, 세월호사건이 교통사고로 둔갑하는 것의 배후에는 이런 물신성이 도사리고 있기 때문이다. 어찌보면 지금 한국에서 지역인권레짐에 대한 숙의와 확산은 이러한 총체적 인식론적 착란과 파행을 돌파하여 다시 모든 것을 제자리로 되돌리려는 작지만 새로운 시도가 될 수 있을 것이다. 결국 문제는 인간존엄성이다. 끝.

패널토론 지역사회와 인권 - 국내외 동향과 과제

[발표 2]

‘지역사회/도시와 인권’ 국제적 동향과 전망

이성훈(한국인권재단 상임이사)

1. 2016년 한국과 세계 - 시대의 징표와 연표
2. 왜 ‘지역정부와 인권’ 또는 ‘인권도시’인가?
3. 주요 개념과 프레임 – ‘인권도시’. ‘지자체’, ‘지방정부’, ‘지역사회와 인권’ 등.
4. 해외 인권도시 사례
5. 유엔 인권이사회
6. 유엔 지속가능발전목표(SDGs)와 HABITAT III
7. 전망과 제안

1. 2016년 한국과 세계 – 시대의 징표 (The Signs of the Times)

국내적으로는

· 박근혜 정부 4년차이자 20대 국회 구성을 위한 총선 (4.13)
· 한반도 안보위기와 개성공단 폐쇄, 고강도 대북 경제제재
· 제6차 세계인권도시포럼 (7월 21-23일)
· 서울시 제2기 인권위원회 출범 (2016-2018)
· UCLG-ASPAC(세계지방정부연합 아시아태평양지부)총회 전북 군산에서 개최 (9.5-8)

국제적으로는

· “2015 체제 – UN SDGs와 파리 UN 기후변화 협약당사국 파리협정 (Paris Agreement)” 시행 첫해 UN이 2015년 채택한 지속가능개발(발전)목표 (Sustainable Development Goals, SDGs) (2016-2030) 시행 첫 해 (7월 뉴욕에서 SDGs 이행을 모니터하는 유엔 고위급정치포럼 (HLPF)에서 한국정부 사례 발표 예정)
· 반기문 유엔 사무총장 두 번째 임기 마지막 해 (2006년 취임)
· 한국정부 유엔 경제사회이사회(UNECOSOC)와 인권이사회(UN HRC) 의장국 수임
· 유엔 사회권과 자유권규약 채택 50주년 (1966년 채택)
· 제3차 UN HABITAT 회의 (10월 21-23일, 에쿠아도르 퀴토)

〈'지역사회/도시와 인권' 관련 주요 사건 연표〉

시기	국제	국내
~1990		
1991 ~ 2000	. 1998 도시에서의 인권보호를 위한 유럽 헌장	
2006 ~ 2010		. 2008 안산시 외국인노동자 보호 조례 . 2009 광주광역시 기본 인권조례 제정
2001 ~ 2005	. 2005 몬트리올 권리와 책임 헌장 . 2005 도시에 대한 권리 세계 헌장	
2011 ~ 2015	. 2011. 5. 제1차 광주 세계인권도시포럼 (WHRCF) . 2011.12 도시에서의 인권에 대한 헌장-의제 채택 (UCLG) . 2012 제1회 도시권 정상회의 (프랑스 St Dennis) . 2013. 9 유엔 인권이사회 한국정부 주도 '지방정부와 인권' 결의안 채택 . 2014. 5. 17 제4차 광주 세계인권도시포럼에서 '광주 인권도시 이행원칙' 채택 . 2014. 8 유엔 인권이사회 자문위원회 '지방정부와 인권' 보고서 작성 . 2015. 9. 18 유엔 인권이사회(30차 회기) 한국정부 '지방정부와 인권'에 대한 패널 토론 개최 . 2015. 9. 유엔 인권이사회(30차 회의)에 '지방정부와 인권' 최종 보고서 채택	. 2010 부산 해운대구 기본 인권조례 . 2012. 2. 제1회 한국인권회의 - 도시와 인권 (변산, 한국인권재단) . 2012. 4 국가인권위원회 조례제정 권고안과 표준조례안 제시 . 2012. 서울시 인권조례 제정 . 2012. 5 광주 인권헌장 제정 . 2013. 서울시 인권보호관 제도 . 2013-15 서울 성북구 안암동 주민센터 인권영향평가 통한 '인권청사' 건립 . 2014 광주광역시 인권 옴부즈맨 설립 . 2014 서울시 인권헌장 . 2015 제주도 인권조례 제정
2016 ~ 2020	. 2016. 7.21-23 제6차 광주 세계인권도시포럼 (WHRCF) . 2016.9.5-8 UCLG-ASPAC(세계지방정부연합 아시아태평양지부)총회 전북 군산 . 2016.10.21-23 제3차 UN HABITAT 회의 (에쿠아도르 퀴토)	. 2016.1 서울시 제2기 인권위원회 출범

2. 왜 '지역정부와 인권' 또는 '인권도시'인가?

국내적 맥락

· 인권의식과 문화의 확산과 제도화 결과(trickle down)
· 지역 주민운동과 인권운동의 결합과 인권 제도화 전략
· 국가 차원의 인권 후퇴에 대한 아래/지방차원의 대안적 움직임
· 도시문제(주택난, 교통난, 공간의 사유화 등)에 대한 인권적 대응

· 인권친화적 시장 주도의 새로운 행정 패러다임 도입
· 국가인권위원회의 촉진 역할(표준 조례안 제정과 조례제정 권고안, 2012년)

국제적 맥락
· 낙수이론 (Trickle down theory) : 국제 인권 규범의 국내적 확산
· 도시간 인권 교류와 연대 확산 (UCLG, 광주 세계인권도시포럼 등)
· 신자유주의 자본주의 방식의 도시화에 따른 사회문제 해결을 위한 사회운동의 대응 (유럽, 브라 질의 도시권 운동)
· 지자체 차원의 국제화 전략 (바르셀로나, 그라츠 등)
· 과거청산을 위한 전략적 미래지향적 도구 (아르헨티나 로자리오, 오스트리아 그라츠 등)
· 유엔의 주도에 대한 호응 (인도네시아, 인도 등)
· Glocalization (globalization + localization) 지구지역화, 세방화에 따른 세계시민 또는 세계주민의 부각 Global (Glocal) Citizen(ship), Netizen

3. 주요 개념과 프레임 - 도시, 지방정부(지자체), 지역사회

1) 도시의 의미

도시는 농촌의 반대말 Rural vs. Urban (인구 밀집도, 직업 구성) Metropolitan city
지방자치단체 중앙정부의 하위 (Sub-national) 행정 단위 de-centralized administration,
지방행정의 중심지 (도청, 시청, 군청 소재지) Municipality, Local Authority,
시민사회 - Citizen이 모여 사는 자율적 사회 - 도시민의 만나는 공간 (도회지 都會地) autonomy, local democracy

2) 인권과 도시 관련 프레임워크와 인권도시

인권과 도시 관련 크게 다섯 가지 프레임이 가능 ; '도시의 권리', '도시에서의 인권(도시인권)', '도시에 대한 권리(도시권)', '도시에 대한 인권적 접근' 그리고 '인권도시' 다섯 가지로 분류.

첫째 도시의 권리(Right of the City)는 중앙정부에 대한 도시(지자체)의 권리를 의미. 즉 도시가 지자체로서 자율성을 갖기 위해서는 선거를 통한 의회 구성과 지자체장의 직접 선출, 조세, 치안 등에 대한 어느 정도의 권한을 보유하여야 한다. 이러한 권리(한) 없는 지자체에서 인권의 보호와 증진이 근본적인 한계를 지님,

둘째 '도시에서의 인권(도시인권) Human Rights in the City'은 국제적으로 인정된 인권을 도시 또는 지자체의 맥락에서 재해석하고 자발적으로 수용 및 실현하는 것을 의미. 헌법의 기본권 또는 국제인권법이 규정한 인권의 내용을 지자체가 수용하고 적용한다는 점에서 수동적. 여기서 인권은 시민 모두의 시민적, 정치적, 경제적, 사회적, 문화적 권리 모두를 의미함. 그러나 국가별인권상황정기검토(UPR) 등 유엔의 인권제도에 지자체가 참여하고 권고 이행에 참여하는 등 적극적으로 해석할 수도 있음.

세째, '도시에 대한 권리(도시권) The Right to the City(R2C)'은 도시를 권리의 대상으로 파악하여 도시 맥락에서 중요하게 간주되는 주거환경과 이동권 등 특정 인권을 지칭. '도시권'은 도시에서 참여와 전유에 대한 권리를 특별히 강조. '도시권'에서 참여는 도시 거주자들이 도시 공간을 생산하는 결정에 참여할 권리를 말하고 전유는 공간에 접근하고 점유하고 사용할 권리, 주민들의 필요에 부합하는 새로운 공간을 창출할 권리를 포함한다. 도시권은 도시의 공간은 '소유'가 아니라 '공유'의 대상이며 자본이 배타적으로 지배하는 것이 아니라 사람 사이에 나누는 것이라는 생각을 바탕에 깔고 있다. 즉 도시공간의 교환가치보다는 사용가치가 더 중요시된다. 젠트리피케이션이 대표적 사례.

넷째 '도시에 대한 인권적 접근 Rights-based Approach to City'은 도시 행정에 인권적 접근을 적용하는 것이다. 과정과 절차에 유엔이 개발분야에서 발전시킨 인권에 기반한 접근(HRBA)을 적용하는 것이다. 유엔의 HRBA는 보통 참여, 책무성, 비차별, 자력화 그리고 인권기준과의 연관성을 강조하고 있다. 여기서 인권은 특정 집단이나 주제나 내용보다는 가치를 반영하는 원칙으로 이해된다.

도시권은 공간적 개념인 도시를 '정치적'으로 이해하고 정치적 개념인 인권을 공간적으로 파악하는 새로운 인권개념. 즉 '도시에서의 인권'에서는 인권이 내용이고 도시가 형식(틀)이라면 '도시권'에서는 도시가 내용이고 권리가 형식이 됨. '도시에서의 인권'이 위로부터의 성격을 지닌다면 '도시권'은 아래로부터 특성, 그리고 '도시에 대한 인권적 접근'은 내용과 형식을 연결하는 내재적 접근의 원리이자 원칙으로 작동된다.

다섯째, 인권도시는 '인권도시(Human Rights City)'란 '인권'과 '도시'가 병렬적으로 결합한 개념으로 정치적으로 합의된 개념인 '인권'과 지리적·공간적 또는 체계적 개념인 '도시'가 유기적으로 결합된 복합개념. 인권도시는 앞에서 언급한 네 가지 요소 즉 도시의 권리, 도시에서의 권리, 도시(행정)에 대한 인권적 접근, 도시에 대한 권리(도시권) 등의 요소가 제대로 갖추었을 때 이루어진다고 할 수 있음.

3) 인권도시의 정의

인권도시에 관한 PDHRE의 정의에 따르면 인권도시란 "정부와 조직, 기관 안에서 선한 의지를 가진 사람들이 노력하여 인권 체제(human rights framework)를 통해 공동체의 삶의 발전이 이루어지도록 하는 도시 또는 공동체이다".
은우근은 PDHRE의 정의를 기초로 인권도시를 "인권주체의 참여 속에서 인권가치의 구현을 도시운영에서 가장 핵심으로 추구하며, 인권의 틀을 통해 시민의 삶의 발전을 도모하는 공동체"로 재정의 2011년 5월에 광주광역시가 채택한 광주 인권도시선언은 인권도시를 기본적으로 "인권이 근본적인 가치와 준수해야 하는 기본 원칙으로 작용하는 지방 차원에서의 공동체와 사회정치적 과정"으로 정의하는 동시에, "'인권도시'는 지방 정부, 지방 의회, 시민사회, 기업과 기타 이해관계자들이 인권 기준과 규범에 근거한 파트너십의 정신으로 모든 거주민들의 삶의 질을 향상시키기 위해 함께 노력하는 '지역적 차원에서의 인권 거버넌스'로 이해할 수 있으며", "실제적인 차원에서, 모든

거주민, 특히 소수자 집단과 사회적으로 취약하고 소외된 그룹들이 인종, 성별, 피부색, 종족적 배경과 사회적 지위와 상관없이 비차별, 법치주의, 참여, 자력화, 투명성과 책무성의 원칙에 따라 자신들의 삶에 영향을 미치는 정책 결정과 실행 과정에 온전히 참여하는 것을 의미"한다고 보았음.
이를 정리하면 인권도시란 인권을 도시 공동체의 근본적인 가치로 여기며, 이를 보호하는 것을 제일원칙으로 수용하는 도시이며, 이는 제도 그 자체인 동시에 사회정치적 과정(governance)으로 이해될 수 있는 두 가지 측면을 포함하고 있음. 인권도시에서 공통적으로 추구하는 가치 및 원칙으로는 소수집단 과 사회적 약자에 대한 보호와 비차별, 법치주의, 참여, 자력과, 투명성과 책무성 등이 있음.

4. 해외 인권도시 또는 인권친화적 지방정부 사례

유엔인권이사회 〈지방정부와 인권〉보고서에서 언급한 국가와 지자체 (설문지에 응답)

지역	국가 및 지자체/도시
유럽	헝가리, 스위스, 덴마크, 룩셈부르그, 슬로베니아, 오스트리아 (그라츠),
북미	미국 (샌프란시스코, 콜롬비아대 로스쿨 인권연구소)
중남미	멕시코 (멕시코시), 콜롬비아(메델린)
아프리카	부룬디
아시아 태평양	인도, 일본 (사카이), 호주 (빅토리아주)
기타	

〈인권도시〉 우필호, 강을영 지음
· 유럽 바르셀로나 - 인권에 대한 투자가 곧 도시에 대한 투자
· 독일 뉘른베르그 - 나치 인종차별의 본고장에서 세계 최고의 인권도시로
· 캐나다 몬트리올 - 인권헌장과 옴부즈맨에 의한 신속한 인권침해 구제
· 미국 워싱턴 D.C. - 차별금지와 주거권 보호에 초점을 맞춘 체계적인 인권보호활동
· 아르헨티나 로사리오 - 인권도시 운영위원회를 매개로 한 인권문화 조성

〈인권도시 만들기〉 강현수, 충남발전연구원 현장 총서 001
· 남아메리카 - 로사리오와 포르투 알레그레
· 유럽 - 바르셀로나, 그라츠, 뉘른베르그
· 북아메리카 - 에드몬턴, 몬트리올, 유진

앞에서 언급한 다양한 인권도시는 크게 '과거청산형', '사회통합형' '미래혁신형', '국제화 플랫폼'으로 유형화할 수 있음.

'과거청산형'은 과거 대규모 인권침해와 인권운동의 경험을 극복 승화하고자 하는 동기에서 시작한 것으로 오스트리아 그라츠, 독일의 뉘른베르그, 아르헨티나의 로사리오와 한국의 광주를 들 수 있다. 이러한 유형화는 일종의 이념형으로 실제 도시는 여러 유형의 특성을 동시에 지니고 도시가 진화 발전하면서 다양한 유형으로 변화.

‘사회통합형’은 이주민, 장애인 등 사회적 약자의 인권을 보장하기 위한 시작한 것으로 한국의 경우 다문화 조례, 장애인 조례 등으로 나타난다. 이러한 유형에서는 특정 취약계층에 대한 한시적 우대조치(affirmative action) 제도와 인종차별금지가 중요시하게 다루어진다. UNESCO의 인종차별반대 도시연합이 이에 해당한다. 대표적인 도시로는 미국의 샌프란시스코와 워싱턴 D.C., 호주 빅토리아주, 한국은 충남.

‘미래혁신형’은 인권 프레임을 시민참여 증진과 행정의 책무성과 효과성을 제고하는 수단으로 적극적으로 활용하여 시민의 삶의 질을 높이고 도시문제를 해결하고자 하는 경우이다. 브라질 포르투 알레그레, 한국은 서울시, 성북구.

‘국제화 플렛폼’은 도시의 국제화 또는 브랜드 전략의 일환으로 인권도시를 적극 활용하는 경우 스페인 카탈루니아 지역 바르셀로나 또는 캐나다내 불어권 도시 몬트리올.

유형	도시
과거청산형	오스트리아 그라츠, 독일 뉘른베르그, 아르헨티나 로사리오, 한국 광주
사회통합형	미국 샌프란시스코, 미국 워싱턴 D.C., 호주 빅토리아주, 한국 충남
미래혁신형	브라질 포르투 알레그레, 한국 서울시・성북구・충남・광주
국제화 플렛폼	스페인 카탈루니아 지역 바르셀로나, 캐나다 몬트리올(불어권 도시)

5. 유엔 인권이사회

· 유엔 인권이사회에서 다루는 의제 중 지방정부와 인권과 관련이 높은 주제로는 주거권 (right to housing) 특별보고관, 농민의 권리 선언, 〈지방정부와 인권〉 보고서 (유엔 인권이사회 자문위원회 작성) 등이 있음.

· 한국정부는 지난 2013년부터 유엔인권이사회에 지방정부와 인권 주제에 대한 결의안을 주도하여 인권이사회에 인권도시 또는 지방정부와 인권 의제 확산에 중요한 역할을 수행해왔음.

· 유엔 인권이사회는 2015년 9월 제21차 회기에서 유엔 인권이사회에 제출된 자문위원회의 ‘지방정부와 인권’ 보고서 Role of local government in the promotion and protection of human rights – Final report of the Human Rights Council Advisory Committee (A/HRC/30/49)를 공식 채택.

· 한국정부는 보고서 채택을 계기로 9월 18일 제네바에서 지방정부와 인권을 주제로 패널 토론 주최. 유엔 인권이사회 산하 자문위원회 Katharina 위원과 바르셀로나의 UCLG 인권위원회 Magali 담당관, 인도네시아 INFID의 Mugiyanto, 그리고 한국인권재단 이성훈 상임이사 참여.

목 차

Ⅰ. 개요
Ⅱ. 지방정부의 정의
Ⅲ. 국가와 지방정부: 인권 존중, 보호 및 이행을 위한 공통적 업무와 상호보완적 업무
Ⅳ. 인권 증진 및 보호를 위한 지방정부의 역할
Ⅴ. 인권 증진 및 보호를 위한 지방정부의 주요 당면 과제
Ⅵ. 지방의 인권 체제
Ⅶ. 인권도시: 개념체계와 이행원칙
Ⅷ. 지방의 인권 증진 및 보호 활동을 기획하고 실행하는 시민사회의 역할
Ⅸ. 우수 사례
Ⅹ. 결론 및 권고 사항

1) 자문위원회의 '지방정부와 인권' 보고서의 한국 관련 내용

· 42-44항에서 광주의 세계인권도시포럼을 소개하면서 2014년 채택한 인권도시 이행원칙을 언급하고 있음.
· 61-62항에서 한국의 대표적 인권도시 또는 인권친화적 지방정부로 광주, 서울, 성북구 및 충남을 언급.

서울시 인권담당관실 번역

Ⅶ. 인권도시 : 개념체계와 이행원칙

42. 인권도시는 인권의 지역화를 목적으로 국제적으로 발전된 개념 중 하나이다. 이는 인권 증진 및 보호에 도시가 주된 역할을 한다는 인식에 기반하고 있으며, 일반적으로 지방정부와 지역주민이 도덕적, 법적으로 인권의 원칙에 의해 운영되는 도시를 지칭한다. 1997년 비영리 국제서비스단체인 국제인권교육민중운동(PDHRE)에서 시작되었으며, 매년 대한민국 광주에서 개최되는 세계인권도시포럼(WHRCF)에서는 하나의 규범적 개념으로서 발전하였다.

43. 2011년 5월 17일 2011 세계인권도시포럼에서 채택된 '광주인권도시선언문'은, 인권도시를 '인권이 근본적인 가치와 준수해야 하는 기본 원칙으로 작용하는 지방 차원에서의 공동체와 사회정치적 과정'이라고 정의하고 있다. 인권도시는 지방정부, 지방의회, 시민사회, 기업과 기타 이해관계자들이 인권 기준과 규범에 근거한 파트너십의 정신으로 모든 사람의 삶의 질을 향상시키기 위해 협력하는 공유된 인권 거버넌스를 필요로 한다. 지역 거버넌스에 대한 인권 기반 접근에는 민주주의, 참여, 책임있는 리더십, 투명성, 책무성, 반차별, 권한부여 및 법치의 원리가 포

함된다. 또한 인권도시 개념은, 특히 소외되고 취약한 집단 등 모든 행위자와 이해관계자의 광범위한 참여를 보장하는 것의 중요성과, 모든 사람이 의지할 수 있는 효과적이고 독립적인 인권 보호 및 감시 체제의 중요성을 강조한다. 인권도시 개념은 지역간, 국가간 협력의 중요성과 인권 증진 및 보호에 힘쓰고 있는 도시간 연대의 중요성을 인식한다.

44. 2014년 5월 17일 2014 세계인권도시포럼에서 채택된 광주 인권도시 이행원칙에는 인권도시를 위한 다음의 원칙을 이야기하고 있다. 도시에 대한 권리; 비차별 및 차별 시정조치; 사회적 포용과 문화적 다양성; 참여민주주의와 책무성 있는 거버넌스; 사회적 정의, 연대와 지속가능성; 정치적 리더십과 제도화; 인권 주류화; 효과적인 제도와 정책조정; 인권 교육 및 훈련; 인권 구제에 대한 권리 등.

IX. 모범 사례

61. 대한민국의 몇몇 지방정부와 도시들이 국내외에서 인권도시 운동을 이끌고 있다. 광주는 2010년 대한민국과 아시아 최초로 인권도시 선언을 하였으며 인권 헌장, 인권이행계획 및 인권 지표, 옴부즈퍼슨 등 전방위로 사업을 추진 중이다. 서울의 성북구나 충청남도 등 다른 지방정부도, 각자 대도시 내부에 있는 자치구라던가 도농 복합 지역이라는 맥락에서 주어진 과제들을 다루기 위한 방법으로 인권도시 체제를 도입하였다.

62. 대한민국의 수도 서울도 시민의 인권을 보호하고 증진하기 위하여 2012년 스스로 인권도시라고 선언하고, 조례를 제정하였다. 시청 내 인권 부서, 인권 정책, 인권 옴부즈퍼슨 뿐만 아니라 강제 철거로부터 시민을 보호하고 적절한 주거를 보장하기 위한 구체적 수단과 매뉴얼도 마련하였다. 다른 인권 조례로는 장애인 인권 증진에 관한 조례와 어린이, 청소년 인권 조례가 있다. 인권 체제로는, 인권 교육 과정을 실시하고 시민사회와 협력관계를 형성하는 인권 부서, 옴부즈퍼슨, 서울시 인권위원회와, 시민인권배심원이 있다. 인권 부서가 실시하는 주요 인권 정책으로는, 행정 전반에 인권을 주류화하기 위한 서울시 인권정책 기본계획이 있다. 공무원 인권교육과 인권 단체 및 활동 지원을 통해 인권 감수성을 향상시켰다.

VII. Human rights city: conceptual framework and guiding principles

42. The idea of “human rights city”is one of the globally developed initiatives aimed at localizing human rights. It is based on the recognition of cities as key players in the promotion and protection of human rights and refers in general to a city whose local government and local population are morally and legally governed by human rights principles. The concept was launched in 1997 by the People’s Movement for Human Rights Education (PDHRE), a non-profit international service organization. It was further developed, particularly as a normative concept, by the World Human Rights Cities Forum that takes place annually in the city of Gwangju (Republic of Korea).

43. The Gwangju Declaration on Human Rights City adopted on 17 May 2011 defines human rights city as "both a local community and socio-political process in a local context where human rights play a key role as the fundamental values and guiding principles". A human rights city requires a shared human rights governance in the local context where local government, local parliament (council), civil society, private sector and other stakeholders cooperate together to improve the quality of life for all people in the spirit of partnership based on human rights standards and norms. A human rights-based approach to local governance includes the principle of democracy, participation, responsible leadership, transparency, accountability, non-discrimination, empowerment and rule of law. The concept of human rights city also emphasizes the importance to secure the broad participation of all actors and stakeholders, in particular marginalized and vulnerable groups, and the importance of effective and independent human rights protection and monitoring mechanisms to which all people have recourse. It recognizes the importance of inter-local and international cooperation and solidarity among cities engaged in the promotion and protection of human rights.

44. Gwangju Guiding Principles for a Human Rights City adopted on 17 May 2014 at the fourth World Human Rights Cities Forum contains the following principles for a human rights city: the right to the city; non-discrimination and affirmative action; social inclusion and cultural diversity; participatory democracy and accountable governance; social justice, solidarity and sustainability; political leadership and institutionalization; human rights mainstreaming; effective institutions and policy coordination; human rights education and training; and right to remedy.

IX. Best practices

61. In the Republic of Korea, several local governments and cities have been leading the human rights city movement domestically and internationally. Gwangju was the first human rights city officially announced in Korea and Asia in 2010 with full-fledged programmes consisting of its Human Rights Charter, human rights action plan with human rights indicators, ombudsperson, etc. Other local governments such as Sungbuk-gu and Chungnamprovince have also adopted the human rights city framework as a way to address the challenges in their own contexts such as district city within metropolitan city and urban-rural complex area.

62. Seoul, the capital city of the Republic of Korea has also declared itself a human rights city and adopted an ordinance in 2012 to protect and promote human rights for its citizens. The ordinance establishes a Human Rights Division within the city government, human rights policies, a Human Rights Ombudsperson, as well as concrete measures and guidelines to

safeguard adequate housing and protect citizens from forced evictions. Other human rights ordinances include the Ordinance on the Promotion of Human Rights of Persons with Disabilities and the Ordinance on the Protection and Promotion of Human Rights of the Child and Youth. Human rights mechanisms include the Human Rights Division, which carries out human rights education programmes and builds cooperation with civil society, the Ombudsperson, the Seoul Committee on Human Rights and the Citizen Jury on Human Rights Cases. Major policies on human rights implemented by the Human Rights Division include the Seoul Action Plan on Human Rights, to mainstream human rights in overall administration. Human rights sensitivity has been enhanced through human rights education for civil servants and by supporting human rights organizations and activities.

보고서의 결론 및 권고

1) 시민사회의 적극적으로 참여 (인권기반접근, 감시와 협력 역할) (71항)
2) 지자체 공무원과 시민사회의 소통과 협력 (72항)
3) 지자체 시민사회와 인권단체 역량 강화, 세계지방자치단체연합(UCLG)를 통한 연계 활성화 (73항)
4) 중앙정부는 국제 인권관련 정보를 지자체에 성실히 공유할 책무 (74항)
5) 지자체 차원의 인권제도와 프로그램 필요성 (75항)
6) 지자체 차원의 투명성 (반부패)을 인권문제로 다룸 - 인권과 부패에 대한 유엔 보고서 (A/HRC/28/73) (76항)
7) 77. 지자체의 유엔 인권제도 (예: 국가별인권상황정기검토(UPR)) 참여 - UPR 권고안 후속이행 참여 '조약기구보고에 대한 통합지침' (HRI/MC/2005/3, 50(a) 단락) (77항)
8) "지방정부와 인권 이행원칙 (Guiding Principles" 필요성 (78항)

광주 인권도시 이행원칙 (광주 컴팩)
Guiding Principles for a Human Rights City

2014년 5월 17일 채택 (최종)

원칙 1 : 도시에 대한 권리
인권도시는 도시의 모든 거주민들이 쾌적한 환경에서 양질의 삶을 영위할 수 있는 권리를 보장하기 위하여, 구매가능하고 수용할 수 있으며 적용가능한 수준의 주거와 이동환경을 포함한 기본적 서비스에 대한 온전한 접근을 제공한다.

원칙 2 : 평등과 비차별
인권도시는 젠더 주류화와 불평등을 감소하고 소외되고 취약한 집단의 역량을 강화하기 위한 한시적 우대조치를 포함한 비차별 정책을 이행한다.

원칙 3 : 인권 주류화
인권도시는 기획, 설계, 이행, 모니터 그리고 평가 등 도시 행정과 정책 형성 과정에 인권에 기반을 둔 접근을 적용한다.

원칙 4 : 참여민주주의, 공동의 책임과 책무성
인권도시는 의사결정과 이행 및 모니터 과정에서 공공정보, 소통 및 참여의 권리를 보장하는 효과적인 책무성 메커니즘을 확립한다.

원칙 5 : 사회적 포용과 문화적 다양성
인권도시는 서로다른 인종적, 종교적, 언어적, 종족적 및 사회-문화적 배경을 가진 공동체 간의 상호존중에 기반하여 사회적 통합과 문화적 다양성을 증진한다.

원칙 6 : 균등한 도시개발과 지속가능성
인권도시는 인간안보, 환경적으로 지속가능하고 안전한 공동체와 기업의 인권 책무성을 증진하는 균등한 도시 개발에 대한 통합적이고 전일적인 접근을 채택한다.

원칙 7 : 사회경제적 정의와 연대
인권도시는 국내 및 국제적 차원에서 사회경제적 정의와 도시와 농촌 공동체 간의 연대를 촉진한다.

원칙 8 : 인권교육과 훈련
인권도시는 모든 의무담지자, 권리보유자 및 이해관계자를 대상으로 한 인권교육과 훈련을 통하여 인권과 평화의 문화를 조성한다.

원칙 9 : 인권의 제도화
인권도시는 적정한 인력과 재원을 갖춘 적절한 정책과 프로그램을 채택하고 실효성 있는 제도를 갖추고 이 과정에서 시민사회의 적극적 참여를 보장한다.

원칙 10 : 구제받을 권리
인권도시는 중재, 조정, 갈등해소를 포함한 효과적인 인권구제를 제공하는 적절하고 독립적인 메카니즘과 절차를 갖춘다.

6. 유엔 지속가능발전목표(Sustainable Development Goals)와 UN HABITAT III

유엔은 2015년 9월 17개의 목표, 169개의 세부목표로 구성된 지속가능발전목표(SDGs) 채택.
올해 10월 열리는 UN HABITAT 3차 회의에서는 SDGS 11번을 중점적으로 다룰 예정.

Sustainable Development Goals 지속가능발전목표

Goal 1. End poverty in all its forms everywhere
모든 곳에서 모든 형태의 빈곤 종식.

Goal 2. End hunger, achieve food security and improved nutrition and promote sustainable agriculture
기아종식, 식량안보달성, 개선된 영양상태의 달성, 지속가능한 농업 강화

Goal 3. Ensure healthy lives and promote well-being for all at all ages
모두를 위한 전연령층의 건강한 삶 보장과 웰빙 증진

Goal 4. Ensure inclusive and equitable quality education and promote lifelong learning opportunities for all
모두를 위한 포용적이고 공평한 양질의 교육 보장 및 평생학습 기회 증진

Goal 5. Achieve gender equality and empower all women and girls
성평등 달성과 모든 여성 및 여아의 자력화

Goal 6. Ensure availability and sustainable management of water and sanitation for all
모두를 위한 물과 위생 설비에 대해 가용성과 지속가능한 유지 관리 보장

Goal 7. Ensure access to affordable, reliable, sustainable and modern energy for all
모두를 위한 적정가격의 신뢰할 수 있고 지속가능하며 현대적인 에너지에의 접근보장

Goal 8. Promote sustained, inclusive and sustainable economic growth, full and productive employment and decent work for all
모두를 위한 지속적·포용적·지속가능한 경제성장, 생산적인 완전고용과 양질의 일자리 증진

Goal 9. Build resilient infrastructure, promote inclusive and sustainable industrialization and foster innovation
복원력 높은 사회기반시설을 구축하고, 포용적이고 지속 가능한 산업화 증진 및 혁신장려

Goal 10. Reduce inequality within and among countries
국내 및 국가 간 불평등 감소

Goal 11. Make cities and human settlements inclusive, safe, resilient and sustainable
도시와 주거지를 포용적이며 안전하고 복원력 있고 지속 가능하게 보장

Goal 12. Ensure sustainable consumption and production patterns
지속 가능한 소비와 생산양식보장

Goal 13. Take urgent action to combat climate change and its impacts*
기후 변화와 그로 인한 영향에 맞서기 위한 긴급대응

Goal 14. Conserve and sustainably use the oceans, seas and marine resources for sustainable development
지속가능발전을 위한 대양, 바다, 해양자원의 보존과 지속 가능한 사용

Goal 15. Protect, restore and promote sustainable use of terrestrial ecosystems, sustainably manage forests, combat desertification, and halt and reverse land degradation and halt biodiversity loss
지속 가능한 육상 생태계 이용을 보호·복원·증진, 삼림을 지속가능하게 관리, 사막화방지, 토지황폐화 중지 및 복구, 생물다양성손실중단

Goal 16. Promote peaceful and inclusive societies for sustainable development, provide access to justice for all and build effective, accountable and inclusive institutions at all levels
지속가능발전을 위한 평화롭고 포용적인 사회 증진, 모두를 위한 정의에의 접근제공, 모든 수준에서 효과적이고 책임성 있고 포용적인 제도 구축

Goal 17. Strengthen the means of implementation and revitalize the Global Partnership for Sustainable Development
이행수단 강화, 지속가능발전을 위한 글로벌 파트너십 활성화

* Acknowledging that the United Nations Framework Convention on Climate Change is the primary international, intergovernmental forum for negotiating the global response to climate change.
유엔기후변화협약(UNFCCC: United Nations Framework Convention on Climate Change)이 기후변화에 대한 국제적 대응을 주로 담당하는 국제적 정부간 포럼임을 인지하고 있다.

Goal 11. Make cities and human settlements inclusive, safe, resilient and sustainable 도시와 주거지를 포용적이며 안전하고 복원력 있고 지속가능하게 보장

11.1 By 2030, ensure access for all to adequate, safe and affordable housing and basic services and upgrade slums
2030년까지 모두를 위한 충분하고 안전하며 적정가격의 주택과 기본 공공서비스에 대한 접근을 보장하고 빈민가의 환경을 개선한다.

11.2 By 2030, provide access to safe, affordable, accessible and sustainable transport systems for all, improving road safety, notably by expanding public transport, with special attention to the needs of those in vulnerable situations, women, children, persons with disabilities and older persons
2030년까지 모두를 위한 안전하고 적정가격의, 접근이 용이하고 지속 가능한 교통시스템을 제공하고, 특히 여성, 아동, 장애인, 노인 등 취약 계층의 필요를 특별히 고려하여 대중교통을 확대함으로써 도로 안전을 향상한다.

11.3 By 2030, enhance inclusive and sustainable urbanization and capacity for participatory, integrated and sustainable human settlement planning and management in all countries
2030년까지 포용적이고 지속 가능한 도시화를 확대하며 주거지에 대한 참여적, 통합적, 지속 가능한 계획과 관리 역량을 강화한다.

11.4 Strengthen efforts to protect and safeguard the world's cultural and natural heritage
세계의 문화·자연유산을 보호하고 보존하기 위한 노력을 강화한다.

11.5 By 2030, significantly reduce the number of deaths and the number of people affected and substantially decrease the direct economic losses relative to global gross domestic product caused by disasters, including water-related disasters, with a focus on protecting the poor and people in vulnerable situations
2030년까지 빈곤층과 취약한 상황에 처한 사람에 대한 보호에 초점을 맞추며 물로 인한 재난을 포함, 재난으로 인한 사망과 피해자 수를 현저히 줄이고, 국내총생산(GDP)에 영향을 미치는 직접적인 경제적 손실을 대폭 감소한다.

11.6 By 2030, reduce the adverse per capita environmental impact of cities, including by paying special attention to air quality and municipal and other waste management
2030년까지 공기의 질과 도시 및 기타 폐기물 관리에 특별한 주의를 기울여, 도시 인구 1인당 부정적 환경 영향을 감축한다.

11.7 By 2030, provide universal access to safe, inclusive and accessible, green and public spaces, in particular for women and children, older persons and persons with disabilities
2030년까지 특히 여성과 아동, 노인 및 장애인을 위해 안전하고 포용적이며 접근이 용이한 공공 녹지공간에 대한 보편적 접근을 보장한다.

11.a Support positive economic, social and environmental links between urban, peri-urban and rural areas by strengthening national and regional development planning
국가 및 대륙별 발전 계획을 강화하여 도시 및 도시 근교, 외곽지역 간 긍정적인 경제·사회·환경적 연계성을 지원한다.

11.b By 2020, substantially increase the number of cities and human settlements adopting and implementing integrated policies and plans towards inclusion, resource efficiency, mitigation and adaptation to climate change, resilience to disasters, and develop and implement, in line with the Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2030, holistic disaster risk management at all levels
2020년까지 포용, 자원 효율성, 기후변화 완화와 적응, 자연재해에 대한 복원력을 위해 통합된 정책과 계획을 채택하고 이행하는 도시와 주거지의 수를 대폭 늘리고, 재난위험경감을 위한 센다이 프레임워크 2015-2030(Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2030)에 따라 모든 수준에서의 통합재난위험관리를 개발하고 이행한다.

11.c Support least developed countries, including through financial and technical assistance, in building sustainable and resilient buildings utilizing local materials
최빈국이 현지 자재를 활용하여 지속 가능하고 복원력이 뛰어난 건물을 건축할 수 있도록 재정적·기술적으로 지원한다.

7. 전망과 제안

1) 도시권의 심화와 확산
· 경제적 불평등/양극화 심화, 실업, 젠트리피케이션 등 도시에서의 다양한 도전과 위기를 맞이하여 '도시권'에 대한 관심와 요구가 높아지고 있음. 도시에서의 사회문제에 대한 인권 프레임과 해결책 모색.

2) 도시와 농어촌의 연대
· 유엔 지속가능발전목표 2번과 11번의 만남
· Goal 2. End hunger, achieve food security and improved nutrition and promote sustainable agriculture
· 기아종식, 식량안보달성, 개선된영양상태의달성, 지속가능한농업강화
· Goal 11. Make cities and human settlements inclusive, safe, resilient and sustainable 도시와 주거지를 포용적이며 안전하고 복원력 있고 지속 가능하게 보장
· 유엔 농민인권 선언
· 광주 인권도시 이행원칙 7: 사회경제적 정의와 연대 - 인권도시는 국내 및 국제적 차원에서 사회경제적 정의와 도시와 농촌 공동체 간의 연대를 촉진한다.

3) 유엔 인권이사회의 적극적 활용

· 〈지방정부와 인권〉 후속으로 인권도시 또는 인권친화적 지방정부 또는 지역사회 패러다임을 확산하기 위한 도구로서 지방정부와 인권 이행원칙 제정 채택.

· 한국정부와 뜻을 같이하는 국가 (루마니아, 인도네시아 등)의 공동 노력 필요

· 광주 세계인권도시포럼에서 2014년 채택한 '인권도시 이행원칙'을 지방정부 (농어촌 포함) 로 확대 수정. 2016년 7월 제8차 포럼 전문가 워크샵에서 다룰 예정.

4) 지자체 협의체간의 연대와 효율적

· UCLG, ICLEI, C40, CityNet 등 다양한 주제, 영역, 방식의 비국가 도시 또는 지자체의 국제적 네트워크 확산에 따른 비효율 증대, 효과적 연계와 네트워크의 피로로부터 '스마트' 국제 네트워킹의 필요성.

5) 기존의 국제인권 메커니즘에의 참여와 새로운 인권 메커니즘 창출

· 유엔 인권제도 참여 - 보고서 제출과 결과 이행 참여

· 지체되고 있는 아시아 지역 인권레짐을 지자체 중심의 아래로부터 구축 시도

6) 지자체와 시민사회의 국제적 파트너십

· 기존의 국가-시민사회의 민관협력과 유엔(국제기구)-글로벌 시민사회 협력 프레임워크에 지자체-시민사회 협력의 세번째 축을 구성하여 글로컬 Glocal Governance의 프레임워크 모색.

· 인권도시의 비전에 공감하고 시민사회와 함께 하는 시민적 시장 Civic Mayor 또는 인권지장 Human Rights Mayor 네트워크 구성과 시민사회와의 협약 compact을 통한 국제적 차원의 네트워크

※ 첨부 1. A_HRC_30_49_인권담당관_최종

A/HRC/30/49
배포 : 일반
2015년 8월 7일
원문 : 영어

인권이사회
제30차 회기
안건 3 및 5
모든 인권과 시민·정치·경제·사회·문화적 권리(개발할 권리 포함)의 증진 및 보호
인권 기구와 체제

인권 증진 및 보호를 위한 지방정부의 역할
- 인권이사회 자문위원회 최종보고서

목 차

Ⅰ. 개요
Ⅱ. 지방정부의 정의
Ⅲ. 국가와 지방정부: 인권 존중, 보호 및 이행을 위한 공통적 업무와 상호보완적 업무
Ⅳ. 인권 증진 및 보호를 위한 지방정부의 역할
Ⅴ. 인권 증진 및 보호를 위한 지방정부의 주요 당면 과제
Ⅵ. 지방의 인권 체제
Ⅶ. 인권도시: 개념체계와 이행원칙
Ⅷ. 지방의 인권 증진 및 보호 활동을 기획하고 실행하는 시민사회의 역할
Ⅸ. 우수 사례
Ⅹ. 결론 및 권고 사항

Ⅰ. 개요

1. 2012년 8월, 인권이사회 자문위원회는 이사회 심의 및 승인을 위하여 '지방정부와 인권에 대한 연구 제안서(A/HRC/AC/9/6)'를 제출하였다.

2. 2013년 9월 26일 인권이사회에서 채택한 결의안 24/2는 상기 연구 제안서를 주목하여 자문위원회에 우수 사례와 주요 과제 등을 반영하고 지방행정과 공공서비스 내 인권 주류화 노력을 포함한 '인권 증진 및 보호를 위한 지방정부의 역할에 대한 연구 보고서'를 준비하여 이사회 제27차 회기에 중간 보고서를 제출하여 줄 것을 요청하였다.

3. 자문위원회는 또한 상기 보고서를 작성하면서, 회원국, 관련 국제기구 및 지역기구, 국제연합 인권최고대표사무소(OHCHR), 관련 특별 절차 및 국가인권기구와 비정부기구(NGO)의 입장과 의견도 구할 것을 요청받았다.

4. 2014년 2월, 자문위원회 제12차 회기에서 위원회는 보고서 작성 작업을 위한 초안 집필진을 구성하고 집필진으로 마리오 루이스 코리오라노(Mario Luis Coriolano), 오다 엘사다(Hoda Elsadda), 라티프 셰이노브(Latif Hseynov) 조사위원, 아나토니아 레이예스 프라도(Anantonia Reyes Prado), 디루자랄 시툴싱(Dheerujlall Seetulsingh) 의장, 그리고 이메루 탐랏 이게주(Imeru Tamrat Yigezu)를 지명하였다. 나중에 집필진에 합류한 카타리나 파벨(Katharina Pabel)은 시툴싱 의장을 대신하여 의장이 되었고, 엘사다 위원은 셰이노브 위원을 대신하여 조사위원이 되었다. 서창록과 로라-마리아 크라시우낭(Laura-Maria Craciunean) 또한 나중에 집필진에 합류하였다.

5. 초안 집필진은 설문지를 작성하여, 이사회 결의안 24/2에 의거, 각 관계자들에게 배부하였으며, 현재까지 국가 22건, 국가인권기구 20건, 비정부기구 10건, 지방자치단체 12건, 국제기구 및 지역기구 3건 등 총 67건의 회신을 받았다.

6. 인권이사회 결의안 24/2에 따라, 제27차 인권이사회 회기 중 중간보고서가 제출되었고, 이사회는 자문위원회에, 제30차 회기에 최종 보고서를 제출하도록 요청하였다. 제27차 회기에서, 이사회는 자문위원회의 중간 보고서를 높이 평가하고 결의안 27/4를 채택함으로서, 위원회에 해당 연구를 계속할 것과 '인권 증진 및 보호를 위한 지방정부의 역할에 대한 최종 보고서'를 인권이사회 제30차 회기에 제출하여 줄 것을 요청하였다.

7. 이사회는 또한, 최종 보고서 작성 시 인권 증진과 보호에 있어서 지방 정부의 주요 당면 과제를 포함할 것과, 지방행정과 공공 서비스 내 인권 주류화 우수 사례를 바탕으로 해당 과제의 해결 방안에 대하여 권고할 것을 자문위원회에 요청하였다.

Ⅱ. 지방정부의 정의

8. 지방정부란 통상 특정국가 내 공공행정의 가장 낮은 층위로 정의된다. 지방정부는, 단일국가에서는 두 번째나 세 번째 층위를 차지하게 되며, 연방국가에서는 세 번째 때로는 네 번째 정부 층위를 이룬다. 지방정부는 풀뿌리 정부를 실현시켜 시민들이 자기 일상생활에 영향을 미치는 의사결정 과정에 효과적으로 참여할 수 있도록 힘을 실어주는 것을 목표로 삼는다. 이론상, 지방정부는 시민에게 가장 근접한 행정기관으로, 현장의 요구와 우선순위에 기초하여 지역적 지식과 법규를 필요로 하는 문제를 다루는 데 있어서 중앙정부보다 훨씬 유리한 입장에 있다.

9. 지방정부의 조직과 기능은 국가마다 현저히 다르게 나타난다. 지방정부의 단위를 가리키는 명칭(군 county, 현 prefecture, 지구 district, 시 city, 읍 town, 구 borough, 교구 parish, 자치체 municipality, 면 village 등)도 다양하게 사용되고 있다. 지방정부는 지리적으로는 도시와 농촌에 모두 존재한다.

10. 지방정부는 법률이나 상위정부 지침으로 일정한 권한을 보유한다.[1] 실질적으로 이 권한이란, 지역 관련 특정 공무를 규제, 관리하는 것과 일정한 공공 서비스를 제공하는 것이다. 지방정부 권한의 범위는 항상 지방정부 당국과 중앙정부, 또는 지역정부와의 관계라는 맥락 속에서 파악되어야 한다. 일반적으로 단일국가에서는, 중앙정부가 주거의 기획, 계획, 규제 및 재원조달 책임을 맡고, 지방정부는 다양한 정도의 자율성을 가지고 그 이행의 관리를 맡는 경향이 있다. 반면 연방제에서는, 지방정부가 주거의 계획, 정책 및 이행과 관련하여 더 많은 자율성을 가지는 경향이 있다.{적절한 생활수준에 대한 권리의 요소로서 적절한 주거에 대한, 이와 관련하여 차별받지 않을 권리에 대한 특별보고관 보고서, 레일라니 파라(Leilani Farha)(A/HRC/28/62)} 지방정부의 중요한 특징 중 하나는, 법을 준수하는 범위에서 자기 기능을 수행하기 위하여 구체적이고 종속적인 규제 권한을 가진다는 것이다.

11. 어떤 나라에서는 지방정부와 지방자치정부를 혼용해서 사용하기도 하지만, 지방정부가 나라마다 다양한 형태를 지니고 있다는 사실을 감안할 때 이 두 개념은 구분되어야 한다. 지방의 공공 행정은 지방자치정부(예. 자치체) 뿐만 아니라, 국가 행정의 지방 단위를 통해서도 수행될 수 있다. 전자는 지역 주민에 의해 직접 선출되어 보다 광범위한 자율성을 누리지만, 후자는 상위 정부의 대리자로 행위하며 그 관리도 상부에서 임명하고 책임을 맡긴다. 이처럼 지방자치정부는 지방분권의 원리에 근거하고 있으며, 지방 국가행정은 지방분산의 원리에 근거하고 있다고 할 수 있다.

12. 지방자치단체가 누리는 자치의 수준은 진정한 민주주의의 핵심 요소라고 여겨진다. 이런 점에서, 정치, 재정, 행정의 지방분권화는 민주주의와 인권을 지역화하는 데 필수적이다. 민주주의는 인권 존중 없이 가능하지 않으며, 어떠한 인권도 민주주의 없이는 달성될 수 없다는 점을 유념해야 한다. 그럼에도 불구하고, 지방자치정부가 자동적으로 참여 민주주의로 이어지는 것은 아니다. 지방분권화가 일반적으로 의사결정 과정과 정책의 관리에 있어서 시민의 역량을 강화하는 방향으로 작용하기는 하지만, 민주적 참여를 가능케하고 또 유효한 것으로 만들기 위해 필요한 환경을 조성하려면 기본적으로 갖춰져야만 하는 수단과 절차가 있다.

---

1) 브라질 헌법에 따르면, 지방자치단체는 연방의 일부이지 주에 종속된 부분이 아님.

13. 지방자치단체가 배제된 채 결정이 내려지거나, 지방자치단체 역할이 수립된 정책의 단순한 수행자로 제한되어서는 안된다. 반면 지역의 독립성은 일정한 한계를 지녀야 하는데, 그 한계는 법률에 명확하게 규정되어 있어야 하며, 지방자치단체 활동의 적법성을 관리 감독할 수 있는 유효한 체제가 있어야 한다. 민주주의의 견제와 균형 원리는 인권 이행을 위한 지방자치단체의 능력을 제고하기 위하여 필수적인 것이다. 유권자에게 책임을 지는 정부 관리는 그렇지 않은 경우에 비하여 시민들의 요구에 부응할 가능성이 크다.[2)]

14. 지방에서 효과적인 지방 거버넌스와 적절한 인권 실현을 보장하기 위해서는, 지방정부에 맞는 적절한 법적 체계를 갖추는 것이 중요하다. 조직, 권한 및 기능은 법에 명확하게 규정되어 있어야 한다. 나아가, 국가의 법률은 중앙정부와 지방정부 당국의 책임과 권한을 상호 관계 속에서 명확하게 기술하여야 한다.

15. 지방정부는 가급적 국가의 헌법에 의하여 인정되어야 하며, 실제로 많은 나라에서 지방정부의 자치권을 헌법으로 특별히 보호하고 있다. 헌법적 보호가 최고의 안정성을 보장한다는 점이 강조되어야 한다. 국회에서 통과된 지방정부에 관한 법률은 이런 점에서 차선책이다. 몇몇 나라에서는 지방정부를 관장하는 법률의 안정성을 유지하기 위하여 법적 안정장치를 두기도 한다. 예컨대 헝가리에서 지방자치법은 국회의원 2/3 이상에 의해서만 제개정할 수 있다. 이는 지방자치와 관련한 권한을 제한하는 어떠한 입법행위에도 동일하게 적용된다.

16. 많은 나라들이 보충성, 분권화, 책무성의 원칙을 지방정부의 주요 원칙으로 명시하고 있다는 점을 주목할 만하다. 나아가, 이와 같은 원칙이 충분히 보장될 수 있도록 각 개별법에서는 지방자치단체의 관련 권한에 대한 사법적 구제 방안을 마련해두고 있다.

Ⅲ. 국가와 지방정부: 인권 존중, 보호 및 이행을 위한 공통적 의무와 상호보완적 의무

17. 국제법상, 국가는 단일국가인지 연방국가인지 여부나 내부 행정구역과는 무관하게 하나의 단일체이다. 이런 점에서, 국가만이 그 국가가 가입한 국제 조약에서 파생된 의무들에 구속된다. 즉, 국제인권조약에 가입함으로서 국가는 인권을 존중, 보호 및 이행할 의무를 지게 된다. 더 구체적으로는, 오직 국가만이 각각의 보편적, 지역적 인권 조약에서 요구하는 보고서를 제출할 의무를 지는 것이며, 오직 국가만이 해당 조약에 따른 개인 및 국가 간 제소의 대상이 될 수 있는 것이다. 나아가, 국제연합 진정절차 시 출두한 국가는 제기된 침해가 지방자치단체에 의해서 범해진 것이라는 주장으로 항변할 수 없다.

18. 일반국제법 하에서는, 중앙정부에 의해 대표되는 국가가 모든 하부기관 및 대리자의 행위에 대하여 책임을 진다는 점도 강조되어야 한다.[3)] 또한, 국가 책임과 관련해서, 그 내부 조직에도 불구하고, 국제관습법

---

2) 국제 민주주의 및 선거지원 연구소(IDEA), 민주적 책임성과 서비스 전달 : 자료검토, 2013년 1월, http://www.idea.int/resources/analysis/democratic-accountability-and-service-delivery-a-desk-review.cfm에서 볼 수 있음.

3) 이와 관련, 시민ㆍ정치적 권리에 관한 국제규약 제50조를 준용할 만하다. 이에 따르면, 해당 규약의 규정은

에 따라 적용되는 몇 가지 원칙이 있다. 첫째, 국가의 구조나 국가기관의 기능, 무엇이 국가기관인가에 대한 단순 정의 또한, 일반적으로 국제법의 관할이 아니다. 각국이 행정부를 어떻게 구조화할지, 또 어떤 기능을 중앙정부나 지방정부에 동시에 또는 각각 할당할지 정하는 것은 국가 주권의 권능에 해당한다.[4] 하지만 국가의 내적 구조나 기능은 각국의 법이나 관습에 따라 자유롭게 결정할 수 있다고 하더라도, 국가의 기관과 행정구역이 행하는 공적인 기능과 공권력 수행은, 국가가 그 행위로 인한 국제적 책임이 있으며, 이는 그러한 기관들이 국내법 상 중앙 행정부로부터 자주적이거나 독립적인 것으로 간주되는 것과 무관하다.

19. 국제관습법에 따르면, 모든 국가기관의 행위는 입법, 행정, 사법 또는 기타 기능을 수행하든, 기관이 국가조직상 어떠한 위치를 차지하든, 기관의 성격이 중앙정부 기관이든 또는 지방정부기관이든 상관없이, 국제법에 의하여 국가의 행위로 간주된다.[5] 경제적, 사회적 및 문화적 권리 위원회는 '일반논평 16'에서 동 규약의 권리 침해는 당사국의 직접적인 행위, 태만 또는 부작위에 의해서나 국가적 또는 지역적 차원의 시설과 기관에 의해 발생할 수 있다고 강조하였다.[6] 공권력을 수행하는 어떤 기관의 행위는, 그 기관이 국내법 상 행정부로부터 자주적이거나 독립적인 것으로 간주되는 것과 무관하게, 국가에 귀속된다는 점을 유념해야 한다.[7]

20. 지방정부를 포함한 어떠한 공공기관의 불법적인 행위도 국가에 귀속되며, 이는 그 행위가 국내 법령을 일탈하거나 위반하는 것일 때도 마찬가지이다. 이는 어느 당사국도 '조약의 불이행을 정당화하는 수단으로 국내법규정을 원용해서는 안된다'는 비엔나 협약 제27조로부터 직접 도출된다.

21. 인권 증진 및 보호의 책임은 기본적으로 중앙정부에 있으며, 지방정부는 보완적 역할을 수행한다. 국제인권조약을 비준하고 나면, 국가는 지방자치단체를 포함한 하위 층위의 정부에 그 이행을 위임할 수 있다. 이런 부분과 관련해, 중앙정부는 특히, 국가의 인권 의무 이행을 보장하기 위한 절차와 통제 수단을 마련하는 등, 지방정부에 적절한 조치를 취할 필요가 있을 수 있다. 국가가 국제인권기준을 준수해야할 의무로부터 파생되는 의무를 지방자치단체는 관할 지역 내에서 준수해야 한다. 지방자치단체는 실질적으로 국가의 인권 전략과 정책을 실제로 적용시키는 역할을 맡게 된다. 따라서, 지방자치단체의 장은 그러한 정책의 수립 과정에 관여해야 한다. 지방분권화된 국가에서, 지방정부는 인권의 보호와 증진과 관련하여 보다 주도적이고 자주적인 역할을 수행할 수 있다. 인권에 대한 중앙정부와 지방정부 간의 제도화된 협력은 국가가 얼마만큼 원활히 국제적 인권 의무를 이행할 수 있는가에 긍정적인 영향을 미칠 수 있다.

22. 지방자치단체가 인권 책무를 수행할 수 있기 위해서는, 필수적인 권한과 재정 자원을 보유하고 있어야 한다. 지방자치단체가 인권, 특히 경제적, 사회적, 문화적 권리를 적절히 실현하기 위해서는 재정 자원이

"어떠한 제한이나 예외없이 연방국가의 모든 지역에 적용된다."

4) 국제위법행위에 대한 국가책임 초안에 대한 논평(위 각주 4, IV. E. 2), 82쪽, http://www.eydner.org/dokumente/darsiwa_comm_e.pdf에서 볼 수 있음.

5) 같은 문헌, IV.E.1.

6) 일반논평 16(2005), 모든 경제적, 사회적, 문화적 권리를 향유할 남녀의 동등한 권리(경제적, 사회적, 문화적 권리에 대한 국제 규약 제3조), 42단락, http://www.refworld.org/docid/43f3067ae.html에서 볼 수 있음.

7) 국제위법행위에 대한 국가책임 초안; 국제법 위원회 제33차 회기(2001)에서 채택, *총회 공식기록, 제56차 회기, 별첨 10번(A/56/10),* 제4조 2단락.

필요한데, 모든 지방자치단체가 그렇게 할 수 있는 것은 아니라는 점이 국가 및 국제적 수준에서 모두 감안되어야 한다. 지방자치단체에 어느 정도의 권한이 부여되어 있는지와는 별개로 그 실행에 필요한 재정 자원이 없다면 효과가 없을 것이라는 점이 특히 강조되어야 할 것이다.

23. 인권 보호 및 증진에 있어서 다양한 층위의 정부 간 공동 책임 원칙은 국제연합 인권 조약 기구들이 수차례 강조한 바 있다. 경제적, 사회적 및 문화적 권리 위원회의 '일반논평 4(적절한 주거의 권리)'는 경제적, 사회적 및 문화적 권리에 대한 국제 규약의 당사국들이 규약 제11조에 따른 의무와 연계된 정책들(경제, 농업, 환경, 에너지 등)을 추진하기 위해 정부부처, 광역 및 기초자치정부 간 협력이 보장되도록 필요한 조치를 취해야 한다고 강조하였다.[8)]

Ⅳ. 인권 증진 및 보호를 위한 지방정부의 역할

24. 많은 국가(예: 호주, 코트디부아르, 모로코, 슬로베니아)의 법령이, 때로는 헌법 수준에서, 명시적으로 지방정부에 인권을 존중할 것을 요구하고 있다. 오스트리아, 아제르바이잔, 보스니아 헤르체고비나, 독일, 케냐, 리투아니아, 말레이시아, 남수단, 스페인, 토고의 경우에는, 헌법 내용이 모든 공권력에 적용된다. 룩셈부르크에서는, 코뮨의 권한이 법률에 따라 행사되어야만 하며, 이는 법률에 보장된 인권을 준수할 의무가 있다는 뜻이다. 어떤 나라에서는, 법으로 지방 정부의 인권 준수 의무가 특정 권리나 원칙에 한정하여 규정되어 있다. 예를 들어, 세르비아의 지방자치법은 자치체가 국가 내 소수집단 및 민족집단의 권리 증진 및 보호를 보장해야 한다고 규정하고 있다. 슬로베니아의 자치 행정은 법률에 의해 성 주류화에 유의하도록 되어 있다. 아일랜드에서는, 지방정부법에서 특별히 인권 증진과 보호를 다루고 있지는 않지만, 지방자치단체의 기능을 수행하는 과정에서, 사회통합 증진 필요성을 고려하도록 되어 있다. 마찬가지로, 인도의 지방정부 관련법은 인권 보호를 책무로 특별히 언급하고 있지는 않으나, 민주적 포용 정책의 실현, 복지 정책 및 지역 사법제도 등과 같은 헌법적으로 위임받은 지방자치단체 기능이 인권의 핵심과 직접적으로 연관되어 있다.

25. 인권을 증진하고 보호할 의무를 지방정부에 지우도록 법 조항으로 명시하는 것이 보다 나은 접근 방법일 것이다. 그러면 지방정부는, 이러한 책임 준수 의무의 불이행이 국내법 뿐만 아니라 해당 국가의 국제적인 책무로까지 이어질 것이라는 점을 이해하게 되어, 인권에 대한 책무를 인식하게 될 것이다. 나아가, 그런 조항은 지방자치단체가 규정된 관할권 내에서 공공 서비스를 제공할 때 인권에 기반하여 접근해야 한다는 명확한 의무를 부과한다. 그렇게 된다면, 결과적으로 권리 보유자가 지방자치단체에 대하여 권리를 주장하는 것을 장려하게 될 것이다.

26. 지방자치단체는 시민의 일상적 수요에 가까이 있으므로 일상 생활에 근거한 인권문제를 다루고 있다. 따라서, 인권과 지방자치단체 사이에는 긴밀한 관련성이 존재한다. 지방자치단체는 그 기능을 수행할 때, 특히 교육, 주거, 보건, 환경 및 치안과 관계된 결정을 내리게 되는데, 이런 결정은 인권의 이행과 직접적

8) 경제적, 사회적 및 문화적 권리 위원회 일반논평 제4호, 적절한 주거에 대한 권리 (규약 제11조 (1)), 12단락, 1991년 12월 13일에 경제적, 사회적 및 문화적 권리 위원회 제6차 회기에서 채택, http://www.refworld.org/docid/47a7079a1.html에서 볼 수 있음

으로 연관이 있고 주민들이 인권을 누릴 가능성을 늘리거나 줄일 수 있는 것들이다. 나아가, 지방정부는 이민자나 소수민족 등 지역 공동체에서 외부인으로 여겨지는 이들에 대한 차별적 관행의 위험에 늘 직면하고 있다. 주거 분야를 예로 들자면, 노숙인 희생양 만들기, 낙인 찍기와 차별은 지방 수준에서 더 드러나곤 한다. 이러한 침해를 다루기 위해서는 인권의 관점을 지방정부의 모든 정책에 통합시키는 작업이 반드시 필요하다. 사실, 필요한 서비스를 제공하는 지방자치단체가 없다면 인권이 실현되기는 매우 어려울 것이다. 따라서, 지방 관리들은 일상 업무를 통해 광범위한 인권 문제에 책임을 지고 있다. 하지만, 지방정부 뿐 아니라 대중에 의해서도 이러한 업무가 인권의 실현이라고 인식되는 일은 드물다. 실제 인권이 실천되고 있다하더라도 지방 정부의 대부분의 정책과 이행의 준거 및 분석의 틀에 인권을 적용하는 경우는 드물다.[9] 이런 점에서, 인권의 실질적 효과는 지역에서 체감된다는 것을 유념해야 한다.

27. 지방정부의 인권 업무는, 존중 의무, 보호 의무, 이행 의무라는 전형적인 국가의 세 가지 인권 의무를 따른다. 존중 의무란, 지방 관리들이 어떤 행위를 할 때 인권을 침해해서는 안된다는 뜻으로서, 지방정부는 관할 내의 모든 사람들이 권리와 자유를 누리는 것을 방해하지 말아야 한다. 예를 들어, 지방 정부는 종교의 자유와 관련하여 종교 공동체가 광장이나 청사를 종교 의식 용도로 사용하는 것을 허용 한도를 넘어서 금해서는 안된다. 건강권과 관련하여, 지방 정부는 특정 공동체나 집단이 보건시설에 접근하지 못하도록 해서는 안된다. 보호 의무란, 개인의 권리와 자유를 제삼자가 침해하지 못하도록 보장 수단을 마련해야 한다는 뜻이다. 예를 들어, 지방자치단체는, 아동이 누군가로부터 등교를 방해받는 일이 없도록 조치를 취해야 한다. 보호 의무는, 여성 등에 대한 폭력의 위험이 감소된, 보다 안전한 도시 환경 조성을 필요로 할 수 있다. 이행 의무란, 지방정부가 권리와 자유 향유를 가능토록 하기 위해 적극적 시정조치를 취해야 한다는 뜻이다. 예를 들어, 지방자치단체는 교육체계를 잘 유지함으로써 교육권을 이행할 의무가 있다. 차별 받지 않을 권리의 이행 의무를 준수하기 위해서는 옴부즈퍼슨이나 반차별 업무 전담 기관 등의 지역 인권 체제를 마련할 수 있을 것이다.

28. 또한, 지방자치정부는 교육과 훈련을 통해 관할권 내 모든 사람들의 인권에 대한 이해와 존중을 증진하여야 한다. 특히, 지방자치단체는 체계적 기반을 갖추고, 선출직 대표와 행정 공무원들에 대한 인권 교육을 실시하고, 시민들에게는 자신들의 권리에 대한 정보를 전파해야 한다. 지방자치단체는 인권의 증진을 통해 지역사회에 인권의 문화를 구축할 수 있을 것이다.

29. 지방자치단체는 장애인, 소수민족, 토착민, 성차별 피해자, 아동 및 노인 등 취약계층의 권리 보호 및 증진에 특별히 주의를 기울여야 한다. 이런 점에서, 지방자치단체가 이러한 집단에게 제공하는 서비스의 질은, 지방자치단체가 실제로 인권을 어느 정도나 존중하고 있는지 알아볼 수 있는 시험대가 될 것이다.[10]

30. 많은 나라들에서, 지방자치단체 활동을 인권 주류화하기 위해 노력하고 있다. 즉, 참여형 거버넌스 조성,

9) 기초 및 광역 자치단체의 의회(유럽회의), 스트라스부르, 2014년 3월 25-27일, 제26차 회기, CG(26)5FINAL, “유럽회의 당사국 및 타국의 기초 및 광역 수준 인권 구현 우수 사례”(보고관 : O. Molin), 결의안 365(2014), 참고자료, 8단락, 14단락, http://www.coe.int/t/congress/texts/RESOLUTIONS_en.asp?mytabsmenu=6에서 볼 수 있음.
10) 같은 문헌

인권에 기반한 회계감사 및 영향평가 수행, 지역 문제를 인권 문제로 재구성, 지역 정책 및 법규와 인권의 양립가능성 검증 절차 마련, 현장에서의 인권 조약 준수 여부 보고, 지방공무원에 대한 체계적 인권 교육 실시, 인권에 대한 공공인식 제고 등의 조치를 취하고 있다. 인권에 대한 지방정부의 책임을 구체적으로 나열하는 지역 인권 헌장(또는 인권 조례)을 작성하는 것은[11], 인권을 지역화하기 위한 또 하나의 중요한 한걸음이라고 할 수 있을 것이다. 이러한 맥락에서, 각 지방자치단체가 충분한 인력과 재정 자원을 갖추고 해당 관할 내 인권 문제를 전담하는 인권 부서를 두는 것은 매우 바람직한 일이다.

Ⅴ. 인권 보호와 증진을 위한 지방정부의 주요 당면과제

31. 인권의 보호와 증진에 있어서 지방정부가 당면한 주요 과제로는 정치적, 경제적, 행정적인 면이 있다. 지방정부가 당면한 가장 큰 문제는 정치적 의지의 부족이며, 특히 비민주적 체제를 가졌거나 민주주의가 아직 정착되지 않은 나라에서 그러하다. 나라 안의 정치적 충돌이나 긴장은 정치적 의지를 더욱 약화시킨다. 이런 국가에서 지방정부는 자주성과 장기적 목표/계획 및 헌신의 부재에 시달린다. 특히 불안정 또는 갈등 시국이 발생할 경우 중앙정부와 지방정부 간에 알력과 권력투쟁이 있을 수도 있다. 또한 고도로 중앙집권적인 구조를 가진 국가에서는 지방 수준에서 인권을 위한 정치적 노력을 강력하게 펼쳐나가기 어려울 수 있다. 자주성과 자치권의 부족은 인권 이행에 대한 책임감과 책무성을 저해한다. 때로는 중앙집권적인 정책과 구조조정 조치가 지방정부의 인권 준수를 방해하기도 한다.

32. 지방정부가 인권을 이행하고 증진하는 것을 막는 두번째 문제는 제도적 역량 및 자원의 부족이다. 이는 지방정부의 권한을 강화하려는 정치적 의지의 부족 때문일 수도 있고, 나라의 경제적 상황이 어렵기 때문일 수도 있다. 레일라니 파라는 '적절한 생활수준에 대한 권리의 요소로서 적절한 주거 및 이와 관련하여 차별받지 않을 권리'에 대한 특별보고관 보고서에서 지방정부 및 기타 국가 내 하위정부의 역할에 대하여, 지방분권이 언제나 적절한 주거권의 실현에 유리한 것은 아니라는 결론을 강조한다. (A/HRC/28/62, 71단락) 지방분권이 참여 민주주의, 시민 참여, 투명성과 책무성에 잠재적으로 도움이 되기는 하지만, 민주적 거버넌스를 실현할 체제와 정치적 의지에 긍정적으로 작용할지의 여부에 따라 달라질 수 있다. 지방 수준에서 계획과 서비스를 실현하기 위하여 필요한 자원과 예산의 부족은 지방정부의 능력을 약화시키고 지역사회 내에서 스스로의 정당성을 떨어트린다.

33. 세 번째 문제는 중앙정부와 지방정부 간 적절한 협력이 부족하다는 것이다. 중앙정부와 지방정부 사이의 업무 분담 관련법이 복잡하고, 접근이 어려우며, 명확하지 않을 때에도 문제가 발생할 수 있다. 각기 다른 층위의 정부 간 권한을 명쾌하게 구분해놓는 것은 책무성 마련의 전제조건이고, 따라서 인권 이행의 전제조건이 된다. 공권력을 지닌 모든 정부당국은 인권을 존중, 보호, 이행해야 한다는 것을 자각해야만 한다. 공권력 수행과 인권 준수 사이의 관련성은 지방 수준에서 자주/가끔 도외시되곤 한다.

34. 또 다른 문제는 지방에서 인권의 요건에 대한 정보가 부족하다는 것이다. 지방정부의 모든 책임자들은 인권이 부과하는 의무들을 알고 있어야 하며, 실제로 알고 있는 경우에도 인권의 내용과 범위에 대한 탄탄

11) 샌프란스시코위원회의 여성차별철폐조례를 시작으로 미국의 몇몇 도시에서 채택된 인권조례가 이 예에 해당될 수 있는데, 이는 지역정책과 도구에 인권을 녹여낸 좋은 예임.

한 기초 지식이 부족하기도 하다. 결과적으로, 많은 지방정부들이 인권을 이해하는 데 실패하고, 지방 정책과 그 실시에 인권을 통합시키는 데 실패하게 된다. 투명성이 부족하면 인권 협력을 증진시키고자 하는 노력도 방해받게 된다.[12)]

35. 지방정부가 당면한 다섯 번째 문제는, 시민사회의 역할과 기여에 대한 불인정이다. 이는 보통 지방정부의 인권에 대한 이해 부족과 함께 나타난다. 시민사회를 인정하지 못하고, 함께 일하지 못한다면, 지방정부가 소외된 공동체에 도달하고자 노력하더라도 한계가 있을 것이다.

36. 지방정부가 당면한 또 다른 문제는 지방분권과 관련하여 원조기구나 국제개발기구의 우선순위에 인권 의무가 부재하다는 것이다. 예를 들어, 인도네시아에서는, 국제통화기금(IMF), 세계은행(World Bank), 아시아 개발은행(Asian Development Bank), 국제연합 개발계획(UNDP) 및 기타 원조기구들은 인권을 무시한 채 지방분권을 독려하였다.[13)]

Ⅵ. 지방의 인권 체제

37. 인권의 보호는 독립적인 인권 체제를 필요로 한다. 그러한 체제는 다양한 사회 속에서 여러 형태를 취할 수 있으며, 지역에서의 인권 이행에 있어서 모범이 될 만한 몇 가지 사례가 있다. 지역 옴부즈퍼슨, 소비자 고충 위원회, 환자 권리 위원회, 반차별 기관 등등이 그것이다. 이러한 체제들의 권한과 구조는 아주 다양할 수 있으나, 인권의 안전장치이자 시민고충의 최초 접수처로서 중요하게 여겨져야 한다. 중요한 것은, 지방 인권 체제 구축이 지방자치단체의 인권 보호 역할에 가시성을 부여한다는 점이다. 이들이 효과적으로 기능을 수행하기 위해서는, 충분한 인적, 재정적 자원이 제공되어야 하고, 지역 내 모든 사람들의 접근이 쉬워야 한다.

38. 2000년 생드니에서 채택된 '도시에서의 인권 보장을 위한 유럽 헌장'[14)]에는 지방에서의 예방 체제이자 인권의 유지 수단으로 옴부즈퍼슨 창설이 들어있다. 옴부즈퍼슨은 헌장에 명시되어 있는 권리와 원칙을 침해하지 않도록 지방 행정을 감시하는 역할을 한다.

39. 몇몇 국가만이 지방에서 인권 보호 체제를 갖추고 있다. 예를 들어, 스위스의 일부 도시는 옴부즈퍼슨 사무소를 설치하였다. 이 사무소는 사인과 행정기관 간 갈등 발생 시 중재하는 독립기관이다. 비록 옴부즈퍼슨이 구속력 있는 결정을 내릴 권한 없이 권고 기능만 있다 해도, 분쟁을 해결하는데 성공적 방법이

---

12) 인권연구소, 컬럼비아 법학대학원

13) Christopher Silver, *세계화와 지역개발* 중 "수혜국도 권리가 있는가? 인도네시아의 지방분권과 지역 거버넌스 변화", Harry W. Richardson, Chang-Hee Christine Bae 등 (Berlin, Springer, 2005). 적절 주거에 대한 특별보고관 보고서 25단락에서 인용

14) 이 중요한 문헌은 세계인권선언 50주년을 맞아 1998년 바르셀로나에서 시작된 인권을 위한 도시 컨퍼런스 구성 준비작업의 결과물로서, 수백 명의 시장과 정치인들이 행사에 참여하였으며, 고도로 도시화된 세계에서 인권을 보장하는 장본인들로서, 더 강력한 정치적 승인을 위하여 목소리를 한 데 합쳤다.
http://www.uclg-cisdp.org/en/right-to-the-city/european-charter#sthash.E5JeKdIt.dpuf에서 볼 수 있음.

라는 것이 입증되었다. 대한민국의 일부 지방정부에서는 인권위원회를 설치하였다. 네덜란드에서 인권 침해 관련 민원은 국가 옴부즈만 또는 지방자치단체 진정체계로 접수될 수 있다. 덴마크에서는 독립적 옴부즈퍼슨 기능을 목적으로 시의회에서 만든 국내 최초의 시민 상담 기구로 코펜하겐 시민 상담 전문가라는 것이 만들어졌다. 오늘날, 21개 지자체가 시민 상담 기구를 가지고 있다. 노르웨이에서는 지자체들이 특정 행정 영역에 대한 옴부즈퍼슨을 가지고 있다. 보스니아 헤르체고비나에서는 다수의 지방정부들이 직접적인 인권 보호 체제는 아니지만 시의회의 자문기구 역할을 하는 인권위원회를 설치했다. 호주에서는 빅토리아주 기회균등 및 인권위원회가 지방정부 포럼을 개최한다. 위원회는 지방정부를 위한 지침서를 개발함으로써, 요청 시 지방정부의 계획과 실천이 빅토리아주 인권 및 책임 헌장에 부응하는지 여부를 검토해주고 있으며, 지방 의회에 교육을 실시하고 있다. 아제르바이잔에서는 옴부즈만 기구 내 독립전문가협의회가 2003년 4월 설치되었다. 협의회에는 인권 보호와 관련있는 영향력 있는 시민단체 회원과 시민사회가 대표로 참여한다. 위원장은 컨퍼런스, 교육, 원탁회의 및 기타 활동들을 시민단체들과 연계하여 실시한다.[15)]

40. 많은 나라에서(예: 아제르바이잔, 아일랜드, 슬로베니아) 국가 옴부즈퍼슨 사무소는 국가기관 뿐만 아니라 지방정부에 대해서도 제기된 사안을 조사할 권한을 가지고 있다.

41. 과테말라의 지방자치법은, 지방자치단체 내 다양한 사회 분야가 도농 개발을 위한 계획과 지방공공서비스 발전 및 제도화 과정에 참여할 수 있도록 지방자치단체에 의무를 부과하고 있다. 또한 자신들의 가치관, 언어, 전통 및 관습에 따라 스스로 문화적 정체성을 지켜나갈 공동체의 권리를 보존하고 증진할 것을 명시하고 있다. 법은 이를 준수하기 위한 위원회 설립도 명시하고 있다.

Ⅶ. 인권도시 : 개념체계와 이행원칙

42. 인권도시는 인권의 지역화를 목적으로 국제적으로 발전된 개념 중 하나이다. 이는 인권 증진 및 보호에 도시가 주된 역할을 한다는 인식에 기반하고 있으며, 일반적으로 지방정부와 지역 주민이 도덕적, 법적으로 인권의 원칙에 의해 운영되는 도시를 지칭한다. 1997년 비영리 국제서비스단체인 국제인권교육민중운동(PDHRE)에서 시작되었으며,[16)] 매년 대한민국 광주에서 개최되는 세계인권도시포럼(WHRCF)에서는 하나의 규범적 개념으로서 발전하였다.

43. 2011년 5월 17일 2011 세계인권도시포럼에서 채택된 '광주인권도시선언문'은, 인권도시를 '인권이 근본적인 가치와 준수해야 하는 기본 원칙으로 작용하는 지방 차원에서의 공동체와 사회정치적 과정'이라고 정의하고 있다. 인권도시는 지방정부, 지방의회, 시민사회, 기업과 기타 이해관계자들이 인권 기준과 규범에 근거한 파트너십의 정신으로 모든 사람의 삶의 질을 향상시키기 위해 협력하는 공유된 인권 거버넌스를 필요로 한다. 지역 거버넌스에 대한 인권 기반 접근에는 민주주의, 참여, 책임있는 리더십, 투명성, 책무성, 반차별, 권한부여 및 법치의 원리가 포함된다. 또한 인권도시 개념은, 특히 소외되고 취약한 집단

15) 아제르바이잔, 국가인권기구
16) PDHRE가 운영하는 인권도시 프로그램에는 30개 인권도시와 4군데 지역 인권교육기관에서 실시하는 500명의 젊은 지역사회 대표에 대한 교육이 포함되어 있다.

등 모든 행위자와 이해관계자의 광범위한 참여를 보장하는 것의 중요성과, 모든 사람이 의지할 수 있는 효과적이고 독립적인 인권 보호 및 감시 체제의 중요성을 강조한다. 인권도시 개념은 지역간, 국가간 협력의 중요성과 인권 증진 및 보호에 힘쓰고 있는 도시간 연대의 중요성을 인식한다.[17)]

44. 2014년 5월 17일 2014 세계인권도시포럼에서 채택된 광주 인권도시 이행원칙에는 인권도시를 위한 다음의 원칙을 이야기하고 있다. 도시에 대한 권리; 비차별 및 차별 시정조치; 사회적 포용과 문화적 다양성; 참여민주주의와 책무성 있는 거버넌스; 사회적 정의, 연대와 지속가능성; 정치적 리더십과 제도화; 인권 주류화; 효과적인 제도와 정책조정; 인권 교육 및 훈련; 인권 구제에 대한 권리 등.

45. 전 세계 많은 도시들이 스스로 인권도시임을 공식 선언하였고[18)], 국제적 도시 연결망도 몇 개 만들어졌다.

46. 본질적으로 같은 목적을 추구하는 다른 개념들도 이론 및 실제 양쪽에서 생겨났다. 프랑스 철학자 앙리 르페브르[19)]가 최초로 언급한 '도시에 대한 권리'도 그 중 하나로서, 도시의 주민과 이용자가 현지의 공무에 참여하고, 도시의 공간을 구체화할 권리를 뜻한다.[20)] 지금까지 도시에 대한 권리 개념은, 브라질 도시법(2001), 몬트리올 권리와 책임 헌장(2006), 멕시코시티 도시에 대한 권리 헌장(2010) 등에서 제한적으로 규정되어 왔다.

47. 도시에 대한 권리는 도시에 대한 권리 세계 헌장(2005)[21)]에 구체적으로 규정되어 있다. 이 중요한 문헌의 준비 작업에는 유네스코(UNESCO)와 유엔해비타트(UN-HABITAT)를 포함한 광범위한 조직과 연대가 참여하였다. 이 헌장은 도시에 대한 권리를, 지속가능성, 민주주의, 공평성 및 사회적 정의라는 원칙에 따른 도시의 공정한 사용이라고 정의한다. 도시에 대한 권리는 자기결정권의 실천과 적절한 생활수준의 획득이라는 목표를 가지고, 상호간 차이와 문화적 표현 및 관습에 대한 존중을 바탕으로, 도시의 주민들이 행동하고 조직화할 정당한 권리를 부여하는 집단적 권리이다. 도시에 대한 권리는 국제인권조약에 정의된 시민적, 정치적, 경제적, 사회적, 문화적, 환경적 권리들과 상호의존성을 가지고 있다.

48. '도시에 대한 권리'라는 개념은 지난 수십 년 동안 중앙정부와 주정부들이 세계화된 시장에서 책임과 자원을 철회한 것에 대한 대안으로서 나타났다. 많은 도시들이 점차 중앙의 의사결정 기관과 공공예산, 공공투자에 종속되고 있으며, 지방자치단체들은 세금을 징수하거나 자원배분과 관련된 의사결정에 실제 참여

17) 광주 인권도시 선언 전문은 아래의 주소에서 볼 수 있음.
http://www.uclg-cisdp.org/sites/default/files/Gwangju_Declaration_on_HR_City_final_edited_version_110524.pdf
18) 1997년 시작된 첫번째 인권도시인 로사리오(아르헨티나); 반둥(인도네시아); 바르셀로나(스페인); 비하치(보스니아 헤르체고비나); 보고타(콜롬비아); 봉고(가나); 코펜하겐(덴마크); 그라츠(오스트리아); 광주(대한민국); 까오슝(중국 타이완성); 카티(말리); 코로고초(케냐); 멕시코시티(멕시코); 모갈레(남아공); 몬트리올(캐나다); 나그푸르(인도); 포르투 알레그리(브라질); 메릴랜드주 프린스조지 카운티(미국); 생드니(프랑스); 사카이(일본); 티에스(세네갈); 위트레흐트(네덜란드); 빅토리아(호주) 등이 있음
19) 앙리 르페브르, 도시에 대한 권리(파리, Ed. du Seuil, 1968).
20) 국제주거연맹(HIC) 산하 주거 및 토지 권리 네트워크(HLRN)은 지난 십년간 "도시에 대한 권리"의 정의를 홍보하고 개발하는 작업을 해왔다.
21) 전문은 http://portal.unesco.org, http://www.urbanreinventors.net/3/wsf.pdf and www.hic-net.org 에서 확인 가능

할 수 있는 권한이 없어, 자력으로 갱생하거나 발전과 서비스를 위한 자원을 두고 경쟁을 벌여야만 한다. 이런 경우, 지방자치단체는 -통상 가난한 사람들에게 경제적으로 해로운 영향을 끼치는- 공공 재화 및 서비스의 사유화에 기댈 공산이 커지고, 그리고/또는 사금융 시장으로부터 재정적 지원을 바라게 된다. '도시에 대한 권리'는 국가/연방정부와의 관계 속에서 지방정부의 행정적, 정치적, 경제적 권리를 가리키는 것일 수도 있고, 국제기구 및 다자간 기구(국제연합, 세계은행, 국제통화기금 등)에 대한 지방자치단체의 존재와 역할을 가리키는 것일 수도 있다.

49. '도시에서의 인권'이라는 개념은 '도시에서의 인권 보장을 위한 유럽 헌장'과 '도시 인권에 관한 세계 헌장-의제'[22]에서 주로 발전되었으며, 국제적으로 인정된 인권을 지방에서 존중, 보호 및 이행할 것, 소외된 집단과 취약한 환경에서 살아가는 사람들에게 우선적 관심을 기울일 것, 지방 정책에 대한 인권적 접근을 주류화할 것(단순히 인권 계획을 시행하는 것이 아니라)에 전념할 것을 시사하고 있다.

50. 한편, 우수 사례 중에는, '인권 거주지'를 수립하려는 정책 계획이 있다. 이는 보다 포괄적인 도농 연속체 개념을 가지고, 도심 주변부 거주자나 나아가 더 먼 지역에 살고 있는 사람들에게도 도시 주민의 권리가 동등하게 적용되어야 한다고 인정한 것이다. 예를 들어, 나이로비는 제1회 나이로비 도시포럼(2002)에서 스스로 '인권 거주지'라고 선언하여 이 명칭을 사용하였다. 이 계획은 마징기라 연구소의 환경 정책 연구의 지원을 받아 만들어졌다. 또, 국제주거연맹(HIC) 산하 주거 및 토지 권리 네트워크(HLRN)는 지난 십년간 '도시에 대한 권리'의 정의를 홍보하고 개발하는 작업을 해왔다.

Ⅷ. 지방의 인권 증진 및 보호 활동을 기획하고 실행하는 시민사회의 역할

51. 설문에 응답한 대부분의 국가들이 지방에서 인권 증진 및 보호 활동을 기획하고 실행하는 시민사회의 역할에 대한 질문에는 답하지 않았거나, 답하더라도 구체적으로 답하지 않았다. 단, 응답 중에 시민사회단체의 교육 참여를 언급한 예(부룬디)는 있다. 다른 국가들(조지아, 헝가리, 레바논, 슬로베니아, 스위스)은 비정부기구(NGO)가 활동적이지만, 반드시 정부와 협력하고 있는 것은 아니라고 보고하였다.

52. 시민사회는 여전히 의사 결정의 협력자로서가 아니라 배후에 남겨져 있다. 어떤 나라에서는 비정부기구가 활동하는데 있어 정부의 제약이 있으며, 자금을 받는 것이 금지되어 있다고 하며, 비정부기구의 표현의 자유와 결사의 자유에 수없이 많은 인권 침해가 일어나고 있다고 응답자들은 주장하고 있다.

53. 다수의 응답자는 인권 증진 활동의 동기가 주로 그들이 직접 목격했거나 겪었던 반인권적 침해 그리고/또는 인간적 고통에 바탕을 두고 있다는 점을 분명히 하였다. 대한민국 광주의 인권도시는 5.18 광주민주화운동의 정신을 다른 도시로 확산해온 모범이다. 메릴랜드주 프린스 조지 카운티(미합중국)의 응답지는 과거 노예를 소유했던 군으로서 지역적 경험을 기원으로 제시하였다.[23] 많은 응답자들이, 경제적 불안정성과 재정적 위기, 부패와 무력 충돌, 권위주의적 정권, 성별, 인종 및 피부색에 근거한 차별 관련 인권

22) 이 헌장은 세계지방자치단체연합(UCLG)의 사회통합, 참여민주주의 및 인권 위원회에서 작성하였다. 2011년에 전세계에서 온 선출직 대표, 전문가, 시민사회 대표들이 토론하였고 승인하였다.
23) 프린스 조지군 인간 관계 위원회

침해가 지속되고 있는 것으로 묘사하였다.

54. 터키의 게지 공원 시위 후, 시민 사회가 모임을 조직하고, 지방자치단체에 대한 특정 단체의 요구사항을 담은 보고서를 작성하는 데 점차 더 중요한 역할을 수행해 왔다. SpoD(전국 동성애자, 양성애자, 트랜스젠더 및 간성(LGBTI) 시민단체), 두 건의 인터넷 기반 사회 운동, 여성 후보 지원 및 교육 협회(KA.DER), 도시화 민중운동, IULA-EMME[24](동지중해 및 중동 지역 지방자치단체 국제연합, 현재는 UCLG-MEWA)에서 추진했던 사안들이 좋은 예이다.

Ⅸ. 우수 사례

55. 설문에 회신한 응답지들을 분석한 결과를 보면, 각 나라의 인권 현장에서 지역적 활동을 신장시키는 데 시민사회가 중요한 역할을 하고 있다는 것을 보여준다. 예를 들어, 헝가리에서는 비정부기구가 법에 따라 지자체 법규와 정책의 계획 및 실시 단계에 참여할 수 있다. 부룬디에서는, 정보 및 인식 제고 강의 제작을 위한 인권 교육 활동에 시민사회가 능동적으로 참여하고 있다. 인도에서는, 시민사회가 지방의 소외된 시민들의 권리를 효과적으로 다룰 수 있도록 지방정부의 역할을 강화하는 데 시민사회 대표들이 기여해왔다. 스위스에서는, 비정부기구가 인종차별 관련 각종 기획안을 자유롭게 제안할 수 있다. 룩셈부르크의 전국외국인협의회는 인권 증진 및 보호에 시민사회가 참여한 예이다. 협의회는 시민사회 대표로 구성된 자문기구로서 외국인 현황과 통합을 다루고 있으며, 정부 사업에 권고하고 정책 제언도 한다. 그럼에도, 어떤 나라에서는 지방에서 인권 보호를 하는 데 시민사회가 어떠한 역할도 하지 못하고 있다는 사실이 강조되어야 할 것이다.

56. 다음과 같은 시도들이 지방정부와 자치단체의 인권 역량을 강화하고 있다. 부룬디는 특별히 경찰 대상 인권교육을 진행하며, 멕시코는 인권을 포함한 새 헌법 원리에 대한 공무원 교육을 실시한다. 조지아는 지방정부보다는 시민 역량 강화에 집중하고 있으며, 호주의 지방정부 협의회와 호주 국가인권위원회는 인권이 현장에서 작동할 수 있도록 협력하여 일하고 있다.

57. 헝가리 지방정부들은 지역 내 취약 집단의 생활 환경을 분석하고, 그들의 기회 균등을 증진하도록 되어 있다. 룩셈부르크에서는 사회통합을 위한 자문위원회가 지방정부에 권고할 권한을 가지고 있다. 부룬디는 지방정부와 국제연합 체제 간 협력의 우수 사례로 언급된다. 룩셈부르크는 이민자 통합 등을 위한 공공서비스에서 다언어와 다문화를 장려하고 있다.

58. 호주 빅토리아주 기회 균등 및 인권위원회는 지방정부 포럼을 주최하고 있으며, 지방정부를 위한 지침서를 개발했다. 위원회는 요청 시 지방정부의 계획과 실천이 빅토리아주 인권 및 책임 헌장에 부응하는지 여부를 검토하고, 지방 의회에 교육을 실시할 것이다.[25]

59. 1980년 일본 사카이시 정부는 인권의 존엄성을 인식하고, 인권 보호 도시를 실현하기 위한 노력을 경주할

24) 터키, 인권법 연구센터,이스탄불 빌기 대학
25) 호주, 사회기반시설 및 지역개발부

것을 천명하였다. 그 후 사카이시는 인권 원칙에 기반한 정책을 펼쳤으며, 훗날 다른 지방정부들도 참여하여 "국제연합 인권교육 10년을 위한 사카이시 실행 계획"으로 불리는 교육 및 계발 계획을 만들었다. 이전의 노력들에 이어, 2007년 사카이시는 평화와 인권을 존중하는 지역 발전을 위한 시 조례를 제정하고 사카이시 인권정책 증진 계획을 수립하였으며, 이후 종합적이고 체계적으로 인권 정책을 펼쳐왔다.

60. 1998년 시작된 국제인권교육민중운동(PDHRE)의 한 프로그램에는 30개 인권도시의 조성과 4군데 지역 인권교육기관에서 실시하는 500명의 젊은 지역사회 대표 교육이 포함되어 있었다. 2007년까지 국제인권교육민중운동은 100명의 지역사회 대표를 교육하고, 17개의 인권도시를 조성해왔다[26].

61. 대한민국의 몇몇 지방정부와 도시들이 국내외에서 인권도시 운동을 이끌고 있다. 광주는 2010년 대한민국과 아시아 최초로 인권도시 선언을 하였으며 인권 헌장, 인권이행계획 및 인권지표, 옴부즈퍼슨 등 전방위로 사업을 추진 중이다. 성북구나 충청남도 등 다른 지방정부도, 각자 대도시 내부에 있는 자치구라던가 도농 복합 지역이라는 맥락에서 주어진 과제들을 다루기 위한 방법으로 인권도시 체제를 도입하였다.

62. 대한민국의 수도 서울도 시민의 인권을 보호하고 증진하기 위하여 2012년 스스로 인권도시라고 선언하고, 조례를 제정하였다. 시청 내 인권 부서, 인권 정책, 인권 옴부즈퍼슨 뿐만 아니라 강제 철거로부터 시민을 보호하고 적절한 주거를 보장하기 위한 구체적 수단과 매뉴얼도 마련하였다. 다른 인권 조례로는 장애인 인권 증진에 관한 조례와 어린이, 청소년 인권 조례가 있다. 인권 체제로는, 인권 교육 과정을 실시하고 시민사회와 협력관계를 형성하는 인권 부서, 옴부즈퍼슨, 서울시 인권위원회와, 시민인권배심원이 있다. 인권 부서가 실시하는 주요 인권 정책으로는, 행정 전반에 인권을 주류화하기 위한 서울시 인권정책 기본계획이 있다. 공무원 인권교육과 인권 단체 및 활동 지원을 통해 인권 감수성을 향상시켰다.

63. 브라질의 획기적인 '도시법(2001)'처럼 '멕시코시티 헌장'이 개인의 권리를 집단적 차원에서 새로운 권리로 확립시킨 예로는 재산의 사회적 기능이 있다. 이는 도시에 대한 권리의 핵심 요소로서, 보다 공정하고 포용적인 도시 조성 목적에 맞도록 근본적 도시 개혁 및 도시 토지의 재분배 및 규제를 수반한다. 멕시코시티 헌장은 또한 르페브르가 최초로 언급한 도시에 대한 권리와 관련한 주요 원칙을 최소 두 가지 포함하고 있다. (가) 도시 주민과 도시 공간 생성에 영향을 주는 결정 과정에 참여할 권리 (나) 교환가치보다 사용가치를 우선시하는 적절한 도시 공간에 대한 권리가 그것이다. 특히, 이러한 요소에는 법적 권리, 사회적, 정치적 권리와 물질적 조건이 포함된다.

64. '극단주의와 폭력에 반대하는 민주주의와 관용 연합'은 독일 전역의 지방자치단체 간에 성공적인 사업이나 가능한 해결책을 전달해주는 일에 주력하고 있다. 어떤 도시에는 지방 평등 기구나 지역 위원회, 지역 인

26) 로사리오, 아르헨티나; 그라츠, 오스트리아; 산타크루즈, 볼리비아; 비하치, 보스니아 헤르체고비나; 포르투알레그리,브라질; 에드먼턴, 위니펙, 캐나다; 테무코와 발파라이소, 칠레; 봉고, 뉴턴, 와, 니마모비, 왈레와레, 가나; 나그푸르, 인도; 코로고초, 케냐; 기타, 카티, 케이스, 시카소, 팀북투, 말리; 부쿠이, 필라핀; 무샤, 르완다; 티에스, 세네갈; 모갈레, 남아공; 까오슝, 중국 타이완성

권 센터, 지역 평등 기구 등의 기관이 광역 또는 기초 단위 자치정부에 의해 설치되어 법으로 유지되고 있다.[27] 그라츠 시(오스트리아)의 '인권도시협의회'가 한 예이다.[28]

65. 슬로베니아 '지방정부법(제39조)'에서는 소수민족과 로마족이 자치 의회에 공식 대표를 둘 권리를 정의하고 있으며, 다른 자치체들은 인권 문제를 다룰 자치 기구를 만들 수 있도록 하고 있다. 로마족 정착문제 해결을 위한 정책은 국가에 의해 관리되고, 국가 예산의 재정 지원을 받는다.

66. 미국에서 지방행정 내 인권 주류화는 '인권 찾아오기: 지방정책증진을 위한 주정부와 지방정부의 활용방안'과 같은 기획으로 이루어지고 있다. 여기에는 인권에 대한 노력 의지와 인식 제고, 지역 문제를 인권 문제로 재구성하기, 지역에서 인권 조약 준수 여부 보고, 인권에 기반한 회계감사 및 영향평가 수행, 참여적 거버넌스 조성 등이 포함되어 있다. 주와 지방에서 인권을 존중하고 보장하는데 있어 연방정부의 역할에는 부가적인 보고, 점검, 교육 방안을 마련 등이다. 미국 컬럼비아 법학대학원 인권연구소는 미국 내 인권을 증진시키고, 미국이 국제 인권 기준에 부응하도록 보장하는 일을 하고 있다. 그들은 주와 지방 기관과 직접 함께 일하면서, 미국 내 인권 증진과 보호를 위하여 연방, 주, 지방 정부가 더욱 협력할 것을 주장한다. 하지만, 주와 지방의 활동은 임시방편이라 예산이 삭감되면 사라지기 쉽다.[29]

67. 덴마크에서는, 지방정부 업무의 질을 높이는데 있어 지방자치단체나 시민사회가 책임을 공유하는 새로운 방법을 검증하기 위해 '지방자치단체와 시민사회'(2008) 라는 개발 프로젝트가 시작하였다. 이 프로젝트는 밀접한 상호작용이라는 새로운 분야와 새 자원봉사자 집단의 개입이라는 측면에서 미지의 잠재력이 있다.[30]

68. 그라츠는 '유럽인종차별반대도시연합' 집행위원회, '유럽상수상도시포럼', '어린이를 위한 도시' 도시연합의 회원이고, 2003년 유럽의 문화 수도였다. 2009년 11월, 그라츠는 협력도시들을 초청하여, 인종차별에 맞서 이민자를 통합시키기 위한 성공적 방법론을 교류하였다. 다른 도시 및 비정부기구와 함께 반-인종차별 및 반차별 활동도 조직한 바 있다.

69. 메데인 시의회는 '메데인 시가 인권을 보호하다'라는 정책을 통해 인권의 필수적인 보호, 인지, 회복 및 보상이 시에 보장되도록 하고자 한다. 이러한 목적 실현을 위해 권한을 부여받은 기관은 인권국이라고 하여 협력자가 묘사한 활동과 일부 사업을 추진하는 인권과를 포함한 3개 부서로 이루어져 있다. 과는 다양한 국가 기관, 사회기구, 비정부기구와의 협력 업무를 맡고 있다. 또 이 과는 인권과 국제인도주의 법 관련 정보를 수집, 가공, 분석하는 도구인 지방자치단체 인권 정보 체계를 보유하고 있다.

70. 샌프란시스코 여성지위위원회는 개정된 도시 헌장에 따라, 2년마다 샌프란시스코의 각 위원회와 이사회

---

27) 오스트리아, 유럽 인권 및 민주주의 교육 연구 센터
28) 같은 문헌
29) 컬럼비아 법학대학원 인권연구소
30) 덴마크, 덴마크 인권 연구소, 지방정부와 인권에 대한 설문지, http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/AdvisoryCom/LocalGvt/Denmark%20-%20Danish%20Institute%20for%20Human%20Rights.pdf에서 볼 수 있음.

에 대한 성별 분석을 실시하여야 한다. 또한, 샌프란시스코 성평등원칙 계획은, 계획의 실천을 통해 전 세계 기업들이 더욱 큰 평등을 달성함으로써 더욱 생산적인 근무환경을 조성할 수 있도록 하고 있다. 여성에 대한 폭력 예방 및 개입 보조금 정책은 샌프란시스코 내 다양한 지역사회의 가정폭력, 성폭력, 인신매매에 초점을 맞추고 있다. 2010년 설립된 샌프란시스코의 인신매매 반대 연대는, 지역사회 기반 기구, 도시 내 현대판 노예 철폐 업무를 맡은 정부기관 등 다양한 집단으로 구성되어 있다.[31)]

X. 결론 및 권고 사항

71. 시민사회는 지방에서의 인권의 기획 및 이행에 적극적으로 참여하여야 한다. 시민사회는 지방자치단체가 인권 기반 접근법을 도입하고 더욱 관심을 가지도록 압박할 수 있다. 감독이라는 중요한 역할을 맡아서 지방정부의 수행능력에 대한 독립적인 정보와 평가를 제공할 수도 있다. 시민사회단체들은 또 직접 지방정부와 함께 일함으로써 인권에 대한 전문성과 인식을 강화시켜 줄 수 있을 것이다.

72. 지방 공무원은 시민, 시민사회와 꾸준히 소통해야 한다. 대화와 협력을 위하여 잘 구축된 창구가 있어야 한다.

73. 시민사회의 지방정부에 대한 감독 및 참여 역량을 강화하기 위한 조치가 국내외적으로 취해져야 한다. 큰 도시 자치체가 아니고서는, 흔히 시민사회는 약하고, 지방정부에 대한 감독 및 협력 경험이 없다시피 하다.[32)] 세계지방자치단체연합(UCLG) 같은 국제적 도시 연결망은, 지침 개발, 연구 촉진, 상호학습 기회 제공, 활동단체 구성 등에 핵심적 역할을 해줄 수 있다.

74. 중앙정부는 인권에 대한 유익한 정보와 그 정보가 지방에 미칠 영향에 대하여 지방정부에게 알려줄 책임이 있다. 각 층위의 지방 정부에 정보를 제공할 의무는 헌법과 기타 법률과 국제법 상 보장되는 인권, 두 영역을 모두 포함한다. 국제적으로 개선되고 있는 인권의 발달 사항 (예: 새로운 조약 및 협약, 권고, 지침 및 우수 사례)도 지방까지 전달되어야 한다. 그 과정에서 단순히 추상적인 정보로 그치지 않도록 하는 것이 가장 중요하다. 지방 정부의 구체적인 요구에 맞춰 인권을 더욱 구체적이고 실천적인 것으로 만들 필요성이 있다. 특히 인권의 국제적 보장과 관련해서 중앙 정부는 관련된 인권보호와 관련된 사항을 더 구체적인 수단이나 지켜야할 규범으로 바꿔줘야 한다.

75. 인권을 지방에서 더욱 실천적이고 효과적인 것으로 만들기 위해서는 지방에서 인권이 효과적으로 이행되어야 하는 구체적인 영역을 식별해내야 한다. 예를 들어, 공공 서비스가 지역에서 제공된다면, 비차별적 접근이 보장되어야만 하는 분야를 식별할 수 있을 것이다. 지방정부가 인권을 준수하도록 지원하려면, 이러한 구체적 영역의 인권 이행을 위한 단계별 이행안(로드맵)이 만들어져야 한다. 단계별 이행안은 지역에서 (인권 분야 비전문가에 의한) 인권 실현이 가능토록 해주는 소중한 지침이 될 수 있을 것이다.

76. 인권이사회에 제출한 보고서에서, 자문위원회는 인권의 향유에 있어서 부패의 부정적 영향을 강조하고

31) 샌프란시스코 여성지위부
32) 지방정부와 인권 : 좋은 서비스 제공하기, 76쪽.

(A/HRC/28/73), 인권 증진과 부패 척결을 위한 통합 전략을 세울 것을 권고하였다. 보고서의 이러한 결론은 지역에서의 인권 증진과도 관련이 있다. 공공서비스 공급처럼 부패하기 쉬운 지방의 모든 영역에 주의를 기울여야 한다. 한편으로는, 부패에 대한 조치가 인권 문제로 다뤄져야 할 것이다. 다른 한편으로는, 부패에 대한 조치 없이 인권 증진이 성공하거나 효과적일 수 없을 것이다. 이런 점에서, 취할 수 있는 예방 조치를 특별히 고려해야 한다.

77. 국제적 인권 의무의 국내 이행을 감독한다는 맥락에서, 국제연합의 관련 체제는 중앙정부가 지방정부와의 대화에도 나서도록 장려해야 한다. 지방자치단체들도 자국 정부에 대한 국가별인권상황정기검토(UPR)에 참여해야 한다. 이렇게 하면 수용한 권고에 대한 후속조치의 질을 향상시킬 수 있을 것이다. 중앙정부는 국가별인권상황정기검토 권고와 국제연합 조약기구 최종견해를 지방자치단체에 전달해야 한다. '조약기구보고에 대한 통합지침' 또한 참고되어야 하는데, 이 지침에 따르면, 보고서를 작성하는데 있어 국가는 "중앙, 광역, 기초 단위 및 해당되는 경우 연방, 현 단위 정부 부처의 참여"(HRI/MC/2005/3, 50(a) 단락)를 보장하도록 장려해야 한다고 되어 있다.
78. 국제적으로 인정된 인권을 이행하는 데 있어서 지방정부와 도시의 역할과 관련한 다양한 규범들을 고려한, 지방정부와 인권을 위한 지도 원칙의 개발도 필요하다. 이러한 지도 원칙은, 일단 채택된다면, 다양한 행위자와 기관의 역할을 분명히 하고, 본 보고서의 권고나 인권이사회 특별절차, 인권이사회 UPR 체제, 국제연합 조약기구의 다른 권고를 이행하기 위한 구체적 전략을 개발하는 데 유용한 도구가 될 것이다.

제2회 한국인권회의

한국 인권 회의 KOREA HUMAN RIGHTS CONFERENCE

〈주제별 분과세션 1 : 규범, 제도화, 정책 및 문화〉

□분과 A : 인권조례, 지자체 의회, 인권위원회, 인권헌장 등

【발표 1_김중섭】 인권조례 현황과 과제
【발표 2_우주형】 인권위원회 현황과 과제
【발표 3_김재철】 광주시 인권헌장 사례

【토론 1_정영선】 지방자치단체 인권제도 관련 쟁점과 과제
【토론 2_김희현】 제주 인권조례 안착화를 위한 의회의 도전과 과제
【토론 3_김경자】

□분과 B : 인권담당관, 옴브즈맨(보호관)제도 등

【발표 1_안효상】 인권담당관 역할과 과제 - 수원시를 중심으로
【발표 2_이윤상】 인권보호관(옴부즈맨) 역할과 과제

【토론 1_염규홍】
【토론 2_홍세현】

□분과 C : 인권실태조사, 인권행동계획, 인권영향평가, 지표 등

【발표 1_오미숙】 인권행정, 변화의 시작점 성북구 인권영향평가 제도
【발표 2_김기곤】 광주광역시 인권지표의 체계와 실행
【발표 3_조경두】 주민참여형 생활안전지도

【토론 1_전준형】
【토론 2_진경아】

□분과 D : 인권교육과 인권문화 – 시민/주민, 공무원 및 학교

【발표 1_김철홍】 한국 인권교육의 현황과 발전과제
【발표 2_박근덕】 공무원 인권교육 현황과 과제 – 서울시 사례
【발표 3_이진숙】 지역사회 인권교육

【토론 1_신형식】 광역자치단체 민주시민교육의 현황과 과제
【토론 2_허창영】
【토론 3_박래군】

분과 A 인권조례, 지자체 의회, 인권위원회, 인권헌장 등

[발표 1 김중섭]
인권조례 현황과 과제

김중섭(경상대학교 사회학과 교수)

1. 문제 제기

인권 행정을 추진하는 지자체의 법적 근거인 인권조례의 제정과 실행은 인권의 지역화의 핵심 사항이며, 인권 친화적인 지역 공동체의 건설을 이끄는 출발점이다(김 중섭, 2006; 2012). 인권조례는 지역 공동체 전반의 인권 실행을 증진하기 위한 인권기본계획 수립, 사회 구성원의 책무 명기, 인권 실행을 위한 조직 구성, 정책 수립과 집행, 인권교육 실시 등 종합적인 사항을 규정하고 있다. 이와 같은 인권조례는 지역 공동체를 인권 친화적으로 만들어가는 좌표이자 원동력의 역할을 한다. 우리 사회에서 인권조례에 대한 관심은 2000년대에 들어와서 생겨났다. 2006년 12월 경남 진주시에서 시민단체가 인권조례 제정 운동을 시작하면서 사회적 관심이 크게 일어났다(김 중섭, 2007; 2011). 이제 10년이 흐른 셈이다.

진주의 시민운동은 본래의 목적을 달성하지 못하였다. 그 뒤 2008년에 광주에서 학계, 인권단체, 시민단체 등의 전문가와 활동가 중심으로 인권조례 제정 활동이 일어났고, 그 활동은 광주광역시가 2009년에 “민주인권평화도시 육성조례”를 우리나라 최초의 인권조례인 “인권 증진 및 민주인권평화도시 육성조례”로 개정하는데 이바지하면서 성공적인 결실을 맺었다(허 창영, 2011). 그리고 2012년 4월에 국가인권위원회가 권고하면서 인권조례를 제정하는 지자체가 빠르게 늘어났다. 인권조례의 실행 상황을 살펴보며 궁극적인 목적인 지역 사회 주민의 인권 보호와 증진에 적절하게 이바지하고 있는지 평가하며 올바른 실행 방안의 모색이 필요하다고 판단된다.

2. 인권조례 제정과 운용 현황

2016년 3월 현재, 국가인권위원회의 조사와 자치법규정보시스템의 검색 결과에 따르면,[33] 245개의 광역 및 기초 지자체 가운데 84곳에 인권조례가 제정되어 있다(34.2%). 광역과 기초 지자체로 나누어 보면, 17개 광역 지자체 가운데 인천광역시를 제외한 모든 곳이 제정한 반면에, 기초 지자체

33) 국가인권위원회 지자체 인권제도 서울경기강원 워크숍(2015. 7. 17)에 배포된 현황 자료(광역 15/기초 58/총 73, 2015년 7월 1일 기준)에 기초하여 자치법규정보시스템(http://www.elis.go.kr/) 검색(2015. 10. 23)과 각 지자체 담당자와의 전화 조사를 통하여 파악한 내용을 보완하였다. 국가인권위원회 자료에 포함되지 않은 광역 지자체는 제주특별자치도, 기초 지자체는 서울 양천구, 서울 은평구, 부산 연제구, 경기 오산시, 전북 전주시이다. 그 뒤 자치법규정보시스템 검색(2016. 3. 9)을 통하여 경기도 구리시, 광주시, 충남 논산시, 전남 나주시, 경남 거제시의 인권조례 제정을 확인하였다.

는 228곳 가운데 68곳만 제정하였다(29.8%). 기초 지자체의 상황을 다시 살펴보면, 서울특별시와 광역시의 74개 구 가운데 36곳이 제정하였고(48.6%), 도(道)의 경우에는 76개 시 가운데 24곳(31.5%), 78개 군 가운데 8곳(10.2%)이 제정하였다. 요컨대, 도시 지역인 광역시의 기초 지자체는 절반 정도 제정한 반면에, 도의 도시 지역인 시는 3분의 1이, 농촌 지역인 군 지역은 10% 정도가 제정하였다. 광역과 기초 지자체의 제정 상황이 크게 다르고, 기초 지자체에서도 도시와 농촌 지역이 커다란 차이를 보여준다. 특히, 농촌 지역은 절대 다수가 제정하지 않았다. 요컨대, 인권의 지역화를 위한 제도 구축의 핵심 요소인 인권조례 제정이 여전히 미흡하다. 각 지역의 현황을 좀 더 상세하게 따져보고자 한다.

1) 광역 지자체의 인권조례 제정과 운용 상황

광역 지자체의 인권조례 상황은 〈표 1〉과 같다. 2009년 광주광역시로부터 최근 제주특별자치도(2015. 10. 6 공포)에 이르기까지 광역 지자체들이 줄이어 인권조례를 제정하였으며, 그에 따라 인권 기구를 설치하고 인권 정책을 수립하고 사업을 추진해왔다.

. <표 30> 광역 지자체 인권조례 현황

연번	광역지자체	제/개정일	지자체 인권위원회					인권조례/인권업무 담당부서						조례에 근거한 14년도 사업례(대표적 사업례)
			설립년월	위원수(위원장포함)	14년도회의개최횟수	역할기능		관리자업무		담당자수	담당자업무			
						정책심의/자문	인권침해구제/의결	인권업무전담	타업무병행		인권업무전담	타업무병행	타업무내용	
1	서울특별시	2012/09/28	2012. 11.	15	10	○	X	○	X	15	○	X	X	○ 위원회 - 정기회 및 임시회(10회), 위원회(11회), 기타(워크숍2회/세미나8회/포럼:5회) 개최 ○ 인권정책 연도별 시행계획 수립·시행 ○ 공무원 인권교육 실시 ○ 인권보호 및 증진활동 지원 ○ 서울시인권위원회 운영 ○ 시민인권보호관 운영(인권침해조사 및 시정권고/시민인권배심제 운영) ♣인권담당관이 인권센터 역할 맡음.
2	부산	2015/0	2012. 2.	15	1	○	X	X	○	1	X	○	과거사	○ 위원회회의 1회(소위1회)

	광역시	2/25											관련, 반상회	개최 ○ 인권강사양성 과정/ 인권토크콘서트/ 민관합동워크숍
3	대구광역시	2014/05/20	X	X	X	X	X	X	○	1	X	○	규칙심사등	X
4	광주광역시	2014/09/01	2009. 12.	15	4	○	X	○	X	4	○(3인)	○(1인)	5·18업무 국제교류업무	○ 인권핵심지표 선정 등 ♣ 인권옴부즈맨 - 제/의결 수행
5	대전광역시	2014/12/31	2015. 4.(재)	13	2	○	X	X	○	1	X	○	자치행정	○ 인권정책 기본계획 수립 준비
6	울산광역시	2015/01/30	2012. 10.	9	2	○	X	X	○	1	X	○	선거, 주민투표	○ 공무원 인권교육
7	세종특별자치시	2014/09/22	2015. 1.	15	X	○	X	X	○	1	X	○	자치행정	○ 인권보장및 증진위원회 구성 준비
8	제주특별자치도	2015/10/06	X	X	X	○	X	X	X	1	X	○	자치행정 민주평통	X
9	경기도	2014/12/31	X	X	X	X	X	X	○	1	X	○	선거, 충무계획	X
10	강원도	2015/03/06	2014. 3.	15	2	○	X	X	○	1	X	○	선거, 분권	○ 강원도 인권보장 및 증진계획 수립
11	충청북도	2015/01/01	2014. 8.	13	1	○	X	X	○	1	X	○	과거사 정리	○ 인권보장및 증진위원회 구성, 인권보장기본계획 수립 위한 용역 발주
12	충청남	2015/02/2	2013. 5.	15	12	○	X	X	○	3	○	X	X	○ 충남도민인권선언 선포, 인권정책 기본계획 수립

	도	3												
13	전라북도	2015/05/01	2015. 3.	12	X	○	X	X	○	2	X	○	자치행정	X
14	전라남도	2015/01/02	2015. 6.	15	X	○	X	X	○	1	X	○	자치행정	X
15	경상북도	2013/11/11	X	X	X	X	X	X	○	1	X	○	이통장, 행정구역평통	X
16	경상남도	2014/10/10	X	X	X	X	X	X	○	1	X	○	훈령예규도정법제관	○ 경남발전연구원에 기본계획 수립 의뢰(예정)

〈표 1〉에서 보듯이, 인권조례의 실행 상황은 지자체마다 다양하다. 우선, 16개의 광역 지자체 가운데 11곳이 인권조례 실행의 핵심 장치로 이해되는 인권위원회를 구성한 반면에(68.8%), 제주를 비롯하여 대구, 경기, 경북, 경남 등 4곳은 아직 구성되지 않았다. 인권위원회(서울시, 서울성북구), 인권증진위원회(경남), 인권보장 및 증진위원회(부산시), 인권증진시민위원회(광주시), 인권옹호위원회(전북), 시민인권위원회(광명시) 등 다양한 명칭을 붙이고 있는 지자체 인권위원회는[34] 권한이나 기능, 성격, 운용이 지자체마다 달랐다(홍 성수, 2012; 2015). 대체로 인권 관련 정책이나 법규, 사업을 심의하거나 자문하며, 인권센터의 운용을 자문하는 등 통상적인 정부 위원회보다 더 광범위한 역할이나 기능을 갖고 있다. 인권 보호와 증진의 핵심 사항인 침해를 구제하거나 의결하는 권한이 없다는 한계를 갖고 있지만, 지역의 인권 문제를 논의하는 공론장 역할을 하고 있는 것이다. 그러나 구성조차 순조롭게 이루어지지 않았다. 보기를 들어, 2010년 2월에 인권조례를 제정한 경남은 아직도 인권위원회를 구성하지 않았으며, 2010년 7월에 제정 공포한 전라북도는 "조례 시행일로부터 6개월 이내로 구성하여야 한다"는 부칙 규정에도 불구하고, 2015년 3월에야 비로소 구성하였다. 이와 같은 구성의 미이행이나 지체는 광역뿐만 아니라 기초 지자체에서도 빈번하게 일어났다. 이 점에 관하여는 뒤에 다시 다루고자 한다.

대개의 광역 지자체 인권위원회는 15명 안팎의 시민단체 활동가, 인권연구가, 행정 부서의 간부로 구성되었다. 그런데 운용 상황을 살펴보면, 인권 거버넌스 발전에 기여할 것이라는 기대와 달리, 거의 유명무실하게 운용되고 있다. 예를 들어, 2014년의 경우, 10번 회의를 한 서울을 제외한 모든 지자체가 1∽4 차례 회의를 하였다. 규정대로 하였다고 하더라도 이와 같은 회합의 빈도수로는 소기의 목적을 달성하기 힘들 것으로 판단된다. 예외적으로 활발하게 활동한 서울시의 제1기 인권위원회 사례를 보면, 실질적인 인권 관련 사항을 심의하고 의결하는 권한을 행사하였을 뿐만 아니라, 인권교육의 효과를 높이고, 다산 콜센터 상담사의 인권 개선을 위한 정책 권고를 하고, 인권 세미

34) 국가인권위원회와 구분하고, 또한 지자체 차원에서 구성 운용한다는 특징을 반영하기 위하여 '지자체 인권위원회'라고 표기하고자 한다.

나와 포럼을 열어 다양한 인권 쟁점에 대한 공론화를 도모하는 등 독립 기구의 성격을 갖고 많은 성과를 이루었다(박 래군, 2015).

대개의 지자체 인권위원회가 충실하게 운용되지 않았다고 하더라도 인권조례 제정의 주요 성과는 '인권' 사항을 행정 부서의 업무로 인식하기 시작하였다는 것이라고 판단된다. 아직도 인권을 복지 관련 사항으로 좁게 이해하는 경향이 있기는 해도, 인권기본계획 수립, 인권교육 등의 영역이 생겨나면서 '인권 업무'가 업무 분장의 한 항목이 된 것이다. 실제로 대부분의 지자체의 인권 업무는 인권위원회의 구성과 운영, 인권조례에서 규정한 인권교육의 계획과 실시에 관한 것에서 벗어나지 않았다. 그리고 서울과 광주를 제외한 광역 지자체가 인권 업무를 전담하는 부서를 설치하거나 전담 요원을 배치하지 않았다. 주로 자치 행정 부서에서 인권 업무를 겸무하거나, 감사관실이나 법무관실에서 담당하는 등 1명이 인권 업무를 다른 업무와 함께 맡고 있는 상황이었다. 그렇기 때문에 인권 보호와 증진에 관한 사업을 기획하고 실행하거나 관련 업무를 적극적으로 확장하기 어려웠다. 이것은 실질적으로 인권의 고유 업무에 대한 인식이 여전히 미흡하다는 것을 보여준다. 이런 상황에서 인권조례 제정의 궁극적인 목적인 인권 행정의 실현은 더욱 기대하기 어렵다고 판단된다.

그러나 서울시와 광주시의 경우를 살펴보면, 인권 전담 부서를 설치하고 전담 요원을 배치하여 인권 업무 영역을 적극적으로 확장하여 다양한 인권 증진 정책을 효과적으로 수행하는 것을 보게 된다. 서울시는 인권 전담 부서로 설치한 인권담당관실이 인권센터의 기능을 수행하며 인권위원회의 정기회, 임시회, 소위원회를 비롯하여, 워크숍, 세미나, 포럼을 개최하는 등 인권 증진 방안 모색과 실행의 중추적인 역할을 맡고 있다. 그리고 인권 정책의 연도별 시행계획을 세워 추진하였으며, 공무원 대상의 인권교육을 지속적으로 실시하였다. 또 서울시는 인권침해를 조사하고 시정을 권고하는 시민인권보호관을 설치하고, 시민인권배심원제를 도입 운영하였다. 광주광역시의 경우에는 5.18 민주화운동을 담당하는 부서를 확대 개편하여 인권 업무를 전담하는 인권담당관을 두었다가 2014년 9월에 인권평화협력관으로 개편하여 5.18 관련 사업, 국제 교류 사업을 겸무하도록 하였다. 이와 같은 전담 부서를 통하여 광주시는 인권기본시책 수립, 인권헌장 제정, 인권지표 개발, 인권마을 만들기 사업 추진 등 다양한 정책과 사업을 실행하였고, 또 인권옴부즈맨 설치 등 실질적인 인권 침해 구제 사업을 펼쳤다.

인권 영역의 전문성을 고려할 때 전담 부서나 인권 전문 기관의 설치는 인권 관련 업무의 성과를 높이는 필수적이며 효과적인 조건이라고 판단된다. 서울과 광주, 그리고 2014년 4월에 인권센터를 설치한 강원도를 제외한 광역 지자체는 인권 전담 기구나 부서를 두고 있지 않다. 요컨대, 인권조례는 제정하였지만, 실질적으로 인권 보호와 증진을 위한 정책과 사업이 제도적으로 정착되거나 전문 인력의 주도 아래 수행되지 않았다. 그러므로 인권 전담 부서의 설치와 인권 업무의 확장은 주민들의 인권 보호와 증진을 위한 실질적인 인권 행정을 이루기 위한 주요 요건이라고 판단된다.

2) 기초 지자체의 인권조례 제정과 운용 상황

기초 지자체는 주민들의 일상생활과 더욱 밀접하게 이어져 있다. 이런 점에서 기초 지자체의 인권 행정 구현은 실질적으로 사회 전반의 인권 증진에 기여할 주요 토대가 될 것이다. 그런데 기초 지

자체는 전반적으로 아직 인권 업무를 추진할 실질적인 여건을 제대로 갖추지 않았다. 그나마 광역 지자체는 인권조례를 제정하였지만, 기초 지자체는 앞서 언급한 바와 같이 전반적으로 인권조례를 제정하지 않은 곳이 많았다. 특히, 농촌 지역 기초 지자체의 제정 수준이 낮았다. 광역 지자체에서 서울시와 광역시의 기초 지자체는 비교적 인권조례 제정과 인권 증진 사업이 활발하였다. 〈표 2〉에서와 같이, 서울의 25개 구 가운데 11곳이 인권조례를 제정하였다(44%).

〈표 31〉 서울특별시 기초 지자체 인권조례 현황

연번	기초 지자체	제/개정일	지자체 인권위원회					인권조례/인권업무 담당부서						조례에 근거한 14년도 사업례(대표적 사업례)
			설립년월	위원수(위원장 포함)	14년도 회의 개최횟수	역할 기능		관리 자업무		담당자수	담당자업무			
						정책심의/자문	인권침해구제/의결	인권업무전담	타업무병행		인권업무전담	타업무병행	타 업무내용	
1	구로구	2014/12/26	X	X	X	X	X	X	○	1	X	○	감사	X
2	노원구	2014/05/08	X	X	X	X	X	X	○	1	X	○	계약원가 심사, 일상감사	X
3	도봉구	2013/11/14	2014. 3.	15	1	○	X	X	○	1	X	○	조사	○ 도봉구 주민인권학교 실시
4	동작구	2014/12/24	X	X	X	X	X	X	○	1	X	○	특명사항 등 조사	○ 주민 공무원 인권교육
5	서대문구	2014/12/31	2014. 3	14	6	○	○	X	○	2	○(1인)	○(1인)	통계	○ 인권보장 및 증진기본계획 수립 ○제3기·4기 주민인권학교 운영 ○독립민주축제/ 인권부스 운영
6	서초구	2015/02/12	X	X	X	X	X	X	○	1	X	○	공직윤리	X
7	성동구	2014/03/20	2014. 12.	13	1	○	X	X	○	1	X	○	민원조사 구청장 대화의 날	○ 인권위 구성 및 회의
8	성북구	2012/07/19	2012. 9.	18	9	○	X	○	X	4	○	X	X	○ 안암동 인권청사 건립 ○ 인권백서 발간 ○ 직원인권교육, 주민인권학교(6기, 211명), 교사인권캠프(2회, 80명),복지시설종사자인권교육(4회, 220명) ○ 인권영향평가(자치법규 52건/제6회전국동시 지방선거 및 세출예산단위

														사업/주택재개발정비사업 인권영향평가 시범 실시) ○ 인권도서관 문화행사 주민참여 예산사업 선정 ○ 인권마을학교 운영추진 ○ 청소년노동인권 실태조사 착수 ♣ 인권팀→인권센터 설치(인권센터장 신규채용)
9	양천구	2015/03/26	X	X	X	X	X	X	X	X	X	○	서무	X
10	영등포구	2013/03/21	2014. 4	15	3	○	X	○	X	2	○	X	X	X
11	은평구	2015/10/22	X	X	X	○	X	X	X	X	X	○	민원접수	X

인권조례를 제정한 서울시의 11개 구도 지역에 따라 인권 실행의 현황이 크게 달랐다. 지자체 인권위원회는 5곳만 구성되어 있다. 그 가운데 도봉구와 성동구는 2014년에 한 번 열렸을 뿐, 서대문구, 성북구, 영등포구만이 실질적으로 운용하였다. 이 세 곳은 인권 전담 행정 요원을 배치하여 인권 관련 정책과 사업을 추진하였다. 특히 성북구의 사례가 주목된다.

성북구는 2010년부터 '인권도시 성북'을 내걸고 추진위원회를 구성하여 다양한 사업을 기획하고 실행하며 인권 친화적 지역 공동체를 건설하고자 하였다. 지자체 집행부 내에 인권 부서를 설치하여 인권 관련 사업을 전담하여 벌였고, 2012년에는 서울의 기초 지자체 가운데 처음으로 인권조례를 제정하여 인권 정책과 사업의 법적 근거를 마련하고, 사업의 지속성을 강화하였다(강 현수, 2013). 특히, 전국 최초로 인권영향평가를 시행하여 인권 측면에서 행정 사항을 평가하여 인권 기반의 행정을 증진하고자 하였다. 자치법규의 제·개정, 선거 투표소 설치, 세출예산 단위사업, 주택재개발 정비사업 등에 대한 인권영향평가를 시범적으로 시행하였고, 주민센터를 건립하면서 인권 전문가들과 협의하여 인권 친화적 건물을 만들고자 하였다. 또 청소년노동 인권 실태를 조사하고 인권백서를 발간하여 인권 증진 정책과 사업의 자료로 활용하고자 하였으며, 구청의 직원, 교사, 복지시설 종사자, 일반 주민 등 대상에 따라 다양한 방식의 인권교육을 지속적으로 실시하였다. 보기를 들어, 주민인권학교, 교사인권캠프를 통하여 맞춤형 인권교육 방식을 모색하였고, 인권마을학교 운영이나 인권도서관 문화행사 거행에 주민 참여를 독려하였다. 이와 같은 사업의 효과를 높이고 지속적으로 유지하기 위하여 인권 전담기구를 설치하고 행정 요원이 인권 업무를 전담하도록 전담 요원을 배치한 것이 주목된다. 초기에는 감사관이 인권 업무를 전담하였지만, 인권센터로 발전 개편하였다.

지자체 차원에서 인권 행정을 지향하여 다각적인 정책 모색과 사업을 추진한 성북구의 경험은 다른 지자체에 좋은 참고 사례가 될 것이다. 앞으로 그에 대한 심층적인 평가와 탐구가 이루어져서 지자체의 인권 행정 사례로 활용하는 것이 필요하다고 여겨진다.

그밖에 서울의 몇 기초 지자체도 독자적인 사업을 개발하며 인권 증진을 도모하였다. 서대문구는 인권기본계획을 수립하는 한편, 주민들의 인권 이해와 감수성을 높이기 위한 주민인권학교 개설, 지역 축제에서 인권부스 설치 운영 등을 실시하였다. 또 도봉구는 주민인권학교를, 동작구는 공무원 인권교육 등의 인권 관련 사업을 시작하였다. 그러나 서울 전체로 보면, 광역 지자체의 적극적인 인권 행정을 위한 정책과 사업 추진에 비하여 기초 지자체는 전반적으로 인권 행정의 의지나 실행이 별로 활발하지 않았다.

서울과 마찬가지로 다른 광역 지자체의 기초 지자체도 제각기 인권조례 제정이나 인권 행정의 실행 수준이 달랐다. 우선, 부산광역시는 〈표 3〉에서 보는 바와 같이 16개 구 가운데 9곳이 제정하였다. 이것은 광역 지자체 가운데 기초 지자체의 인권조례 제정 비율이 제일 높은 수치였다(56.2%). 해운대구가 2010년 11월에 기초 지자체로서 전국 최초로 인권조례를 제정한 이후 12월에 수영구, 그 이듬해 5월에 남구 등이 잇달아 제정하면서 부산은 기초 지자체의 인권조례 제정의 선도 지역이 되었다.

그러나 인권조례의 실질적인 운영 상황은 다른 지역보다 뒤떨어졌다. 인권조례를 제정한 9개 구 가운데 4곳만 지자체 인권위원회를 구성하였다. 그런데 2014년에 부산진구와 해운대구는 회의를 한 번 개최하였을 뿐, 북구와 중구는 한 번도 개최하지 않았다. 또 해운대구를 제외한 모든 구가 인권기본계획을 수립하지 않았고, 인권교육도 시행하지 않았다. 부산진구가 인권 홍보물을 제작 배포하고, 수영구가 노인복지 시설의 인권실태를 조사하였지만, 전반적으로 인권 관련 사업이 부진하였다. 그리고 인권 전담 행정 요원을 배치한 곳이 한 군데도 없다. 민원이나 지방 자치업무 등을 겸임하는 담당자 1명이 인권 업무를 취급하는 상황에서 인권 증진을 위한 정책이나 사업을 제대로 추진하기는 어려울 것이다. 요컨대, 부산의 기초 지자체들은 인권조례를 선도적으로 제정하였지만, 조례 내용을 수행하는 후속 조치는 제대로 취하지 않았다.

〈표 32〉 부산광역시 기초 지자체 인권조례 현황

연번	기초 지자체	제/개정일	지자체 인권위원회					인권조례/인권업무 담당부서						조례에 근거한 14년도 사업례(대표적 사업례)
			설립년월	위원수(위원장포함)	14년도회의개최횟수	역할기능		관리자업무		담당자수	담당자업무			
						정책심의/자문	인권침해구제/의결	인권업무전담	타업무병행		인권업무전담	타업무병행	타업무내용	
1	남구	2014/12/09	X	X	X	X	X	X	○	1	X	○	선거, 동행정	X
2	부산진구	2014/12/16	2013. 4.	14	1	○	X	X	○	1	X	○	민원조사, 시민감사관	○ 인권홍보 리플릿 제작 배부
3	북구	2014/12/17	2012. 3.	13	X	○	X	X	○	1	X	○	주민자치센터	X
4	사상구	2015/10/22	X	X	X	X	X	X	○	1	X	○	선거, 주요동정	X
5	사하구	2015/02/17	X	X	X	X	X	X	○	1	X	○	주민등록, 직원복지	X
6	수영구	2014/12/19	X	X	X	X	X	X	○	1	X	○	기록물, 서무	○ 2014년 노인복지시설 인권실태조사
7	연제구	2015/07/20	X	X	X	○	X	X	X	X	X	○	선거, 국내교류	
8	중구	2015/03/31	2012. 12.	11	X	○	X	X	○	1	X	○	선거, 동행정	X
9	해운대구	2014/12/22	2010. 11.	15	1	○	X	X	○	1	X	○	노인돌봄서비스	○ 사회복지시설 종사자, 공무원 인권교육

부산 못지않게 인권 행정의 실행이 부진한 광역시는 인천과 대구였다. 인천은 광역뿐만 아니라 10개의 기초 지자체 모두 인권조례를 제정하지 않았다. 그리고 대구는 〈표 4〉에서 보듯이, 8개의 기초 지자체 가운데 2개 구가 제정하였지만, 어느 곳도 인권위원회를 구성하지 않았다. 담당자 1명이 다른 업무와 함께 인권 업무를 겸무하고 있으면서 2014년도에 인권 관련 사업을 전혀 실시하지 않았다. 부산, 대구, 인천과 달리, 광주, 울산, 대전의 기초 지자체는 인권조례 제정을 비롯하여 인권

행정을 적극 추진하고자 하였다. 〈표 4〉에서 보는 바와 같이, 광주의 5개 구, 울산의 5개 기초 지자체 모두, 그리고 대전의 5개 구 가운데 4곳이 인권조례를 제정하였다. 그러나 이 세 광역시의 인권 행정 추진 상황은 지역마다 커다란 차이가 있다.

〈표 33〉 광역시(대구, 광주, 울산, 대전) 기초 지자체 인권조례 현황

광역지자체	기초지자체	제/개정일	지자체 인권위원회					인권조례/인권업무 담당부서						조례에 근거한 14년도 사업례(대표적 사업례)
			설립년월	위원수(위원장 포함)	14년도 회의개최횟수	역할기능		관리자 업무		담당자수	담당자업무			
						정책심의/자문	인권침해구제/의결	인권업무전담	타업무병행		인권업무전담	타업무병행	타업무내용	
대구광역시	달서구	2015/07/31	X	X	X	X	X	X	○	1	X	○	구민의 날, 지역공동체활성화	X
	중구	2015/07/10	X	X	X	X	X	X	○	1	X	○	국민운동단체지원	X
광주광역시	광산구	2013/04/16	2013.9	13	3	○	X	○	X	3	○(1인)	○(2인)	공익활동 및 자원봉사	○ 인권기본계획 수립, 인권교육 등
	남구	2015/03/30	2013.1	13	X	○	X	○	X	2	○(1인)	○(1인)	감사실 민원업무	X
	동구	2014/07/22	2013.12	13	2	○	X	○	X	11	○(2인)	○(9인)	마을만들기, 평생교육	○ 인권기본계획 수립, 인권교육, 공모전 등
	북구	2014/12/30	2014.6.	15	2	○	X	○	X	8	○(2명)	○(6명)	장학회, 학교급식지원, 5·18업무	○ 인권기본계획 수립, 인권교육, 명예인권요원 등
	서구	2014/12/31	2013.7.	13	X	○	X	○	X	2	x	○	북한이탈	○ 인권기본계획 수립, 인권교육 등

													주민, 과거 사 업무	
울산광역시	남구	2013/01/02	X	X	X	X	X	X	○	1	X	○	사무감사, 의회 관련	X
	동구	2011/11/08	2011.11.	11	2	○	X	X	○	1	X	○	교육 지원	○ 인권두드림방 운영, 인권학교 운영, 인권교육 실태조사
	북구	2012/03/05	2012.3.	12	2	○	X	X	○	1	X	○	광역 행정, 지방 분권	○ 공무원, 시설종사자 인권교육
	중구	2014/12/29	X	X	X	X	X	X	○	1	X	○	선거, 주민 투표	X
	울주군	2014/12/26	2015.1.	X	X	○	X	X	○	1	X	○	주민 과의 대화, 이동 군수실	○ 인권위원회 구성 (2015년 1월)
대전광역시	대덕구	2014/12/19	X	X	X	X	X	X	○	1	X	○	자치 행정	X
	동구	2015/04/10	X	X	X	X	X	X	○	1	X	○	주민 자치 센터 운영	X
	서구	2014/07/31	X	X	X	X	X	X	○	1	X	○	감사	X
	중구	2015/04/10	X	X	X	X	X	X	○	1	X	○	여론 동향	X

광주는 광역시뿐만 아니라 모든 기초 지자체가 인권조례를 제정하고 인권위원회를 설치하여 인권 행정을 도모하였다. 행정 당국, 지역 시민단체, 인권 전문가의 협력 체제를 구축하였고, 인권 업무를 전담하는 담당자를 두고 인권교육을 비롯한 다양한 인권 증진 사업을 벌였다. 그리고 남구를 제외한 4개 구가 인권기본계획을 수립하여 중장기 계획 아래 인권 관련 정책과 사업을 추진하였다. 이와 같이 광주의 광역시와 기초 지자체가 인권 행정을 적극 추진하는 배경에는 5.18 민주화 운동의 역사적 유산을 민주주의와 인권 증진을 연계하려는 지자체와 시민 사회의 집합적 노력이 있었다.

울산의 5개 기초 지자체는 모두 인권조례를 제정하였지만, 그 내용의 실행 상황은 지역 간에 차이가 있었다. 울산 동구는 1980년대에 활발하였던 노동운동의 역사적 유산을 강조하며 인권 행정을 추진하면서 기초 지자체로서 전국 최초로 2011년 11월에 인권위원회를 구성하였다. 이 인권위원회

는 인권조례 제정을 추진한 시민단체 활동가와 지자체가 협력하는 회의체 성격을 가지면서 인권 정책과 사업 추진을 추진하는 중추적인 역할을 수행하였다. 이와 같은 분위기가 울산 북구로 퍼져 2012년 3월에 인권위원회가 설치되었다. 그 뒤 울주군은 2015년 1월에 구성하였지만, 중구와 남구는 아직 구성하지 않았다. 울산은 광역과 기초 지자체가 모두 인권 전담자를 두지 않은 채 인권 업무를 다른 업무와 함께 겸무하고 있으며, 인권 정책과 사업을 적극적으로 추진하지 않았다. 특히, 2014년 지방선거에서 새누리당 후보가 광역과 기초 지자체의 단체장에 모두 당선되면서 인권 정책의 추진은 더욱 무디어진 경향을 보였다.

대전의 경우에는 다른 광역시보다 늦게 2014년과 2015년에 4개 구 모두 인권조례를 제정하였지만, 아직 어느 한 곳도 인권위원회를 구성하지 않았고, 인권 관련 사업의 추진 실적 보고도 없다. 그리고 제주특별자치도는 2015년 10월에 의원 발의로 인권조례를 제정하였지만, 2개의 기초 지자체는 아직 제정하지 않았다. 이와 같이 광역시의 인권 행정은 지역에 따라 커다란 차이가 있었다. 그 차이는 도시와 농촌으로 구성된 도에서 더욱 두드러지게 나타났다. 특히, 농촌 지역이 크게 부진하였다. 이 현상은 서울을 에워싼 경기도에서도 뚜렷하게 나타났다. 〈표 5〉에서 보듯이, 28개 시와 3개 군 등 31개의 기초 지자체가 있는 경기도에서 10개 시만 제정하였을 뿐, 군 지역은 한 곳도 제정하지 않았다.

〈표 34〉 경기도 기초 지자체 인권조례 현황

연번	기초 지자체	제/개정일	지자체 인권위원회					인권조례/인권업무 담당부서						조례에 근거한 14년도 사업례(대표적 사업례)
			설립년월	위원수(위원장포함)	14년도회의개최횟수	역할기능		관리자업무		담당자수	담당자업무			
						정책심의/자문	인권침해구제/의결	인권업무전담	타업무병행		인권업무전담	타업무병행	타업무내용	
1	고양시	2015/01/09	X	X	X	X	X	X	○	2	X	○	북한이탈주민지원남북교류	X
2	광명시	2014/12/31	2012.4.	7	10	○	○	○	X	1	○	X	X	○ 시민인권교육(인권지킴이과정 운영), 광명시민인권학당 ○ 인권아이디어 공모전 ♣2015.4. 담당부서 인권센터 겸무로 변경
3	광주시	2015/												미확인

		10/12												
4	구리시	2015/12/29												미확인
5	김포시	2014/12/26	X	X	X	X	X	X	○	1	X	○	감사 및 조사	X
6	성남시	2013/08/02	2015.5.	9	X	○	X	X	○	1	X	○	북한이탈주민정착지원등	X
7	수원시	2015/01/06	2013.11.	13	21	○	X	X	○	3	○	X	X	○ 인권교육(공무원15회835명/수원시의회.사무국:1회 58명/ 시산하 기관단체 23회 864명/찾아가는 시민인권교육 82회 1,399명) ○ 인권증진 민관협력사업(5개, 3천만원) ○ 인권정책 인권영향평가(자치법규 제.개정시 인권팀 경유 제도화/주요 인권정책 인권위원회 자문) ♣ 인권센터-일반임기제6급,시간제7급 구성
8	오산시	2015/06/09	X	X	X	X	X	X	X	1	X	○	자원봉사선거관리	X
9	의정부시	2013/05/20	X	X	X	X	X	X	○	1	X	○	통합방위협의회, 시민의날, 대학생 행정체험	X
10	화성시	2014/12/05	X	X	X	X	X	X	○	1	X	○	시정	X

인권조례의 실행 상황이 확인된 8곳도 추진 상황이 제각기 달랐다. 광명시, 성남시, 수원시 3곳만 지자체 인권위원회를 구성하였고, 광명시와 수원시 두 곳만 인권센터를 설치하고 인권 전담 담당자를 배치하여 인권교육 등 사업을 실행하였다. 수원시의 경우 인권위원회의 운용 과정에서 갈등이 있었지만, 인권에 관한 주요 사항이 인권위원회에서 논의되었다(박 진, 2015). 2014년의 경우, 수원시는 인권 실태조사를 실시하여 인권기본계획을 수립하고, 공무원, 시 산하 기관 종사자, 시의회 사무국, 시민 대상으로 인권교육을 실시하고, 3천만 원의 예산으로 5개의 인권증진 민관 협력 사업을 벌였다. 그리고 자치법규를 제·개정할 때 인권팀을 경유하여 인권 친화적 법규가 되도록 도모하였다. 주요 인권 정책은 인권위원회 자문을 받도록 하는 등 행정 사항에 미치는 인권영향을 부분적으로 고려하도록 하며 인권 행정을 지향하고자 하였다. 또 광명시는 시민 인권교육을 실시하고 광명시민 인권학당을 운영하고, 인권아이디어 공모전을 벌였다. 그러나 수원시와 광명시를 제외한 지자체에서는 인권 업무 담당자가 여러 가지 다른 업무를 맡고 있으면서 특별히 사업을 추진한 실적이 없었다.

경기도의 도심 지역 지자체 몇 군데를 제외하고, 도의 기초 지자체는 인권 관련 사업을 전혀 시행하지 않았다. 우선, 전반적으로 인권조례 제정 비율도 저조하였다. 〈표 6〉에서 보듯이, 인권조례가 제정된 곳은 강원도에 7개의 시 가운데 1곳, 11개의 군 가운데 1곳, 충청남도는 7개 시 가운데 4곳, 8개 군 가운데 1곳뿐이었다. 충청북도는 3개의 시, 8개의 군, 한 군데도 없었다. 전라북도는 6개 시 가운데 2곳만 제정하였을 뿐, 8개 군은 한 곳도 제정하지 않았고, 전라남도는 5개 시 가운데 2곳, 17개 군 가운데 3곳만 제정하였다. 경상북도는 10개 시 가운데 2곳, 13개 군 가운데 1곳, 경상남도는 8개 시 가운데 3곳, 10개 군 가운데 2곳 제정하였다. 이렇게 경기도를 제외한 도의 기초 지자체 121곳 가운데 인권조례를 제정한 곳은 21곳에 지나지 않았다(17.3%). 그 가운데 인권위원회를 구성한 지자체는 한 곳도 없었고, 다른 업무를 겸무하는 담당자 1명이 '인권' 업무를 담당하였지만, 2014년의 경우 인권 관련 사업 실적은 하나도 없었다. 단지, 일부 지역에서 인권위원회 구성이나 인권교육 실시를 계획한다고 보고하였을 따름이었다. 인권조례는 제정하였지만, 실질적으로 실행되지 않았던 것이다.

〈표 35〉 도(경기도 제외)의 기초 지자체 인권조례 현황

광역 지자체	기초 지자체	제/개정일	지자체 인권위원회					인권조례/인권업무 담당부서						조례에 근거한 14년도 사업례(대표적 사업례)
			설립년월	위원수(위원장 포함)	14년도 회의개최횟수	역할기능		관리자 업무		담당자수	담당자업무			
						정책심의/자문	인권침해구제/의결	인권업무전담	타업무병행		인권업무전담	타업무병행	타업무내용	
강원도	원주시	2015/01/02	X	X	X	X	X	X	○	1	X	○	정부3.0, 규제개혁	X

	영월군	2015/01/02	X	X	X	X	X	X	○	1	X	○	법제, 송무 심판, 공직 윤리	X
충청남도	논산시	2016/01/11												미확인
	서산시	2013/04/05	X	X	X	X	X	X	○	1	X	○	자치 행정	○ 인권증진위원회 구성 준비
	아산시	2015/03/16	X	X	X	X	X	X	○	1	X	○	자치 행정	X
	천안시	2014/12/11	X	X	X	X	X	X	○	1	X	○	자치 민원	○ 인권조례 실무추진단 구성 협의, 인권교육 실무추진단 구성 협의
	부여군	2014/08/18	X	X	X	X	X	X	○	1	X	○	자치 행정	X
전라북도	군산시	2013/10/01	X	X	X	X	X	X	○	1	X	○	자치 행정	X
	전주시	2015/05/11	X	X	X	X	X	X	○	1	X	○	주민 자치 센터, 북한 이탈 주민	X
전라남도	나주시	2016/02/19												미확인
	목포시	2012/12/17	X	X	X	X	X	X	○	1	X	○	자치 행정	X
	고흥군	2015/01/01	X	X	X	X	X	X	○	1	X	○	자치 행정	X
	보성군	2014/12/30	X	X	X	X	X	X	○	1	X	○	자치 행정	X
	완도군	2015/06/13	X	X	X	X	X	X	○	1	X	○	자치 행정	X
경상북도	구미시	2015/01/09	X	X	X	X	X	X	○	1	X	○	시정	X
	문경시	2012/09/27	X	X	X	X	X	X	○	1	X	○	감사	X
	고령군	2014/12/19	X	X	X	X	X	X	○	1	X	○	행정 복지 업무	X
경상남도	거제시	2015/12/24												미확인
	사천시	2015/06/09	X	X	X	X	X	X	○	1	X	○	과거사, 적십자	X
	진주시	2014/12/26	X	X	X	X	X	X	○	1	X	○	사회 단체 종합 관리	X
	고성군	2015/01/02	X	X	X	X	X	X	○	1	X	○	동향, 과거사	X
	함양군	2014/12/30	X	X	X	X	X	X	○	1	X	○	법무 일반	X

3. 인권조례 운용의 특징

지금까지 인권조례 제정과 운용 상황을 간략하게 살펴보았다. 요컨대, 2006년 진주에서 인권조례 제정 운동이 시작된 지 10년, 2009년 광주에서 실질적인 인권조례를 제정한 지 6년이 되었고, 2012년 국가인권위원회의 권고 이후 인권조례를 제정한 지자체가 크게 늘어났지만, 기초 지자체의 인권조례 제정은 전반적으로 저조하였다. 서울과 광역시의 기초 지자체는 50%에 육박하였지만, 도의 도시 지역 지자체는 30%, 농촌 지역은 10% 수준에 머물러있다. 대개 지방의원의 발의나 지자체 단체장의 의지에 따라 인권조례가 제정된다는 점에서 인권조례의 미제정은 단체장이나 지방의원들이 지역 주민들의 인권 보호와 증진에 대하여 관심이 낮으며 인권 의식이나 이해가 부족하다는 것을 보여준다. 또 시민사회나 지역 주민들이 인권 증진이나 인권 행정을 적극적으로 요구하지 않은 탓이라고 짐작된다. 그렇기 때문에 인권조례에 대한 이해와 인식 제고의 노력이 여전히 필요하다(정 영선, 2014).

인권조례를 제정한 지자체의 경우에도, 조례의 실행 현황을 보면, 실질적으로 운용되고 있다고 보기는 어려운 상황이다. 조례 시행 규칙을 제정한 곳이 광역으로 광주, 강원, 전남 세 곳과, 기초 지자체로 서울 성북구, 경기 광명시와 수원시 세 곳에 지나지 않았다.[35] 또 조례에 규정된 사항을 실행하는 수준도 저조하였다. 따라서 인권 행정을 지향하는 인권조례의 취지를 살리기 위한 사회적 관심과 노력이 필요하다고 판단된다. 특히, 인권조례의 제정에 머무르지 않고, 효과적으로 실행하는 것이 중요하다는 인식이 요구된다.

대개의 지자체가 인권조례에 담고 있는 주요 내용은 크게 세 가지이다. 첫째, 지자체 인권위원회의 구성과 운용이다. 인권 관련 사항을 심의 의결하는 권한을 갖고 있는 이 기구는 일반적인 정부 기구의 위원회와 달리, 행정 부서가 아니지만, 지자체에 따라 행정 조정, 인권교육 등 인권 관련 정책이나 사업에 대하여 단체장에 권고하는 권한을 갖고 활동한다(홍 성수, 2012). 그렇기 때문에 지자체 인권위원회는 지자체 단체장이 부의한 안건을 다루면서 지역 사회의 인권 상황을 논의하는 공론장이 되기도 한다. 또 행정 당국자, 시민단체, 인권 취약 당사자, 전문가 집단 등이 참여하기 때문에 지역 사회의 인권 거버넌스로 발전하는 디딤돌이 될 것으로 기대된다. 이런 점에서 지자체 인권위원회의 책무가 무겁고, 그에 대한 기대가 크다.

그런데 이와 같은 중요성에도 불구하고, 앞서 논의한 바와 같이, 인권위원회를 구성한 지자체 실태를 보면, 전반적으로 대단히 부진하게 운용되고 있다. 인권조례를 제정한 16개의 광역 지자체 가운데 11곳이 인권위원회를 구성하였지만(68,7%). 기초 지자체에서는 구성조차 아주 부진하다. 그리고 구성 상황이 지역에 따라 커다란 차이가 있었다. 서울과 광역시의 기초 지자체에서는 인권조례를 제정한 36개 가운데 17곳(61.2%)이 구성되었다. 인권조례를 제정하지 않은 곳까지 포함하여 계산하면 서울은 20%(25개 구 가운데 5곳), 부산은 25%(16개 구 가운데 4곳) 수준이고, 대구는 한 곳도 없는 실정이다. 단지, 광주의 기초 지자체가 모두 구성하였다는 점은 특기할 만하다. 도의 기초 지자체에서는 경기도의 3개시를 제외하고, 한 곳도 구성되지 않았다. 인권위원회 구성이 인권조례

35) 자치법규정보시스템(ELIS system, http://www.elis.go.kr/) 검색(2015. 10. 23).

의 주요 내용이라는 점에서 볼 때 인권조례가 제정되었어도 제대로 운용되는 곳은 거의 없는 셈이다. 심지어 인권위원회가 구성된 곳에서조차 본연의 임무를 제대로 수행하는 곳은 거의 없다. 이것은 지자체의 인권 행정 실행 장치가 전반적으로 작동하지 않는다는 것을 보여준다.

인권조례의 두 번째 주요 사항은 인권기본계획의 수립과 추진이다. 인권기본계획의 수립은 인권 실행을 증진하기 위한 기본 틀을 만드는 것이다. 곧, 인권 정책이나 사업을 포함하여 분야 별 과제와 목표를 설정하고 추진 방안을 제시함으로써 인권 행정의 좌표를 설정하고, 인권 증진의 방향과 지침을 마련하는 것이다. 그 과정에 주민들의 인권 상황을 반영하고, 전문 지식과 지자체의 인권 행정 지향과 전망을 담게 된다. 따라서 인권기본계획의 수립과 집행은 인권 행정의 주요 요소로서 지역 사회 구성원들의 참여가 성공의 관건이다. 특히, 지자체 단체장의 의지가 중요하게 작용한다.

인권기본계획의 수립과 시행은 예산이 소요되고, 정책과 사업이 뒷받침되어야 하기 때문에 그 전개 양상이 지자체마다 다르게 나타난다. 서울시나 서울 성북구처럼 인권위원회가 인권기본계획 수립을 비롯하여 인권 관련 사항을 주도하기도 하고, 울산 동구처럼 지자체 인권위원회의 구성과 인권기본계획 수립을 병행하여 추진하기도 하고, 또 부산 해운대구처럼 인권위원회는 구성되지 않았지만, 관심 있는 구의원의 적극적인 추진으로 대학 연구소에 용역을 맡겨 수립한 경우도 있다. 그러나 대개의 지자체는 인권조례에 규정되어 있어도 인권기본계획을 수립하지 않았다. 보통 인권기본계획을 수립한 경우에는 예산을 확보한 다음 대학 연구소 같은 전문 연구기관에 용역을 주어 작성하게 하였다. 그런데 지자체의 인권 상황을 파악하는 실태조사조차 시행하지 않고, 또 실행 가능성을 고려하거나 인권 친화적 공동체 건설이라는 목표를 명료하게 설정하지 않은 경우도 있다. 수립뿐만 아니라 시행 과정에 주민의 참여가 성공 여부를 결정하는 주요 관건인데, 주민, 특히 인권 취약 당사자의 의견이나 상황을 충분히 반영하지 않은 탓으로 충실하게 시행될 가능성이 낮은 경우도 있다. 또 인권기본계획 내용을 주민들에게 널리 알리거나 각계각층의 의견을 반영하려는 노력도 하지 않은 채 계획 수립 자체만으로 사업 성과로 치부하는 경향조차 나타났다.

이와 같이 인권기본계획의 수립과 시행 양상이 지자체마다 달랐다. 그러나 각 지역의 인권기본계획 내용을 충분히 검토한 연구는 아직 찾을 수 없다. 또 계획대로 진행되는 지에 대한 성과를 평가할 만한 기간이 경과되지 않았다고 판단된다. 그러므로 인권기본계획의 내용과 성과, 그리고 시행 과정에서 겪은 지자체들의 경험 등을 파악하는 탐구가 요망된다. 그 탐구 결과는 인권기본계획을 수립하려는 지자체에게 기존의 인권기본계획을 비판적으로 검토하여 활용하는데 도움을 줄 것이다. 아울러 지역 상황을 반영한 인권기본계획의 방안을 찾는데 도움을 줄 것이다.

인권조례의 세 번째 주요 사항은 인권교육 실시이다. 인권교육은 인권의 중요성을 인식하고, 일상생활에서 인권을 증진하고 개선하려는 태도 변화를 가져온다. 이와 같은 인권 인식의 개선은 실질적인 인권 발전에 기여하는 주요 요소이다. 대개의 인권조례가 인권교육 실시를 의무조항으로 규정하고 있다. 인권교육법 같은 상위 법령이 없는 상황에서 인권 의식을 높이고 인권 문화와 가치를 확산하려는 지자체 차원의 인권 교육은 인권 친화적 지역 공동체 건설에 기여할 토양을 만들어줄 것이다. 그런데 인권교육은 방법에 따라 효과의 편차가 크다는 점에서 지자체 차원의 충실한 준비와 진행이 요구된다. 교육 효과를 높이기 위해서는 규칙적이며 지속적인 실시가 중요하다. 또 교육

대상자에 따라 맞춤형 방법과 내용, 교육담당자가 요구된다. 곧, 맞춤형 교육을 지향하며, 주민들의 적극적인 참여를 유도하는 방안이 모색되어야 할 것이다.

그러나 대개의 지자체는 이러한 특성을 고려하지 않은 채 인권조례 규정에 따라 실적 위주로 인권교육을 시행하는 것을 보게 된다. 예를 들어, 대상자 구분 없이 몇 백 명씩 대규모 강당에서 일방적 주입식 강연을 한 경우 1년에 몇 회 실시해야 하는 규정은 지키지만, 그 교육 효과는 낮을 수밖에 없다. 그러나 서울의 성북구나 서대문구에서 보듯이, 일부 지자체는 교육 대상에 따라 여러 방식의 교육을 실시하고 있다. 특히, 교육받은 주민들을 인권 증진 활동에 활용하는 프로그램을 도입하고 있다. 또 광주광역시와 같이, 공무원 교육 과정에 인권 분야를 포함시켜 인권 기반의 행정을 지향하는 토양을 조성하기도 한다. 이렇듯이 지자체마다 다양한 방식과 내용의 인권교육을 실시하기 위해서는 그에 따른 방안 모색과 여건 구비가 필요하다. 인권교육이나 인권 정책의 수립과 집행을 위해서는 전문적 소양이 요구된다. 이런 점에서 각 지자체는 연구자들이 인권 전문 활동가들과의 협력을 적극 모색하는 것이 중요하다. 또 이를 위해서는 지자체끼리, 그리고 인권 전문 기관과의 협력과 정보 교환이 필요하다고 판단된다.

지금까지 논의한 지자체 인권위원회, 인권기본계획, 인권교육 이외에도 지자체마다 인권 증진의 여러 방안을 조례에 반영하고 있다. 예를 들어, 인권영향평가 실시, 인권센터 설립, 인권실태 조사, 인권백서 발간 등을 인권조례에 규정하여 인권 실행의 수준을 높이고자 하였다.

지금까지 살펴본 것처럼, 인권조례의 운용 수준이 전반적으로 미흡하였다. 그러나 긍정적인 것은 일부 지자체가 인권도시 건설을 목표로 내걸고 인권 친화적인 지역 공동체를 만들어가는 법적 기반으로 인권조례를 적극적으로 활용하고 있는 것이었다. 특히, 서울, 광주, 울산, 경기도 등지의 일부 지자체는 적극적으로 인권 행정을 펼치며 인권 친화적 지역 공동체를 만들고자 한다는 점이 고무적으로 평가된다. 광주나 서울 성북구에서는 인권영향평가를 실시하였고, 서울이나 광주는 인권 모니터링 제도, 시민인권보호관이나 인권옴부즈퍼슨 같은 제도를 도입하여 주민들의 인권 침해를 구제하고 피해를 방지하고 인권을 증진하려는 인권 행정을 실행하고자 하였다. 그리고 워크숍, 세미나, 포럼, 정책라운드 같은 명칭으로 정책 토론회를 벌여 인권 증진 방안을 지역 공동체 구성원들이 집합적으로 모색하였다. 이와 같은 인권 증진의 다각적인 방안 모색은 인권의 지역화에 크게 이바지할 것으로 기대된다.

서울, 광주, 강원도 등의 광역 지자체와 서울 성북구, 서대문구, 영등포구, 광주의 모든 구, 경기도 광명시와 수원시 같은 기초 지자체는 인권 업무를 전담하는 기관이나 부서를 설치하고 담당자를 배치하여 인권 증진을 도모하고 있다. 그러나 대부분의 지자체는 최소 인원만 배정하여 인권 업무와 다른 업무를 함께 담당하도록 하고 있다. 인권조례는 제정하였지만, 인권 업무가 많지 않은데다가 여전히 인권은 '부수적 업무'라는 인식이 반영된 탓이다. 인권 행정이 되기 위해서는 인권 관련 정책 수립과 사업의 충실한 이행이 요구되는데, 그 출발은 인권위원회의 구성과 인권 전담 요원의 배치라고 할 수 있다. 주민 인권을 향상시키기 위한 실질적인 사업이나 활동을 지속해가기 위해서는 일정 수준의 인력 배치와 고유한 업무를 수행할 업무 분장이 이루어져야 하기 때문이다. 인권 전담 인력을 배치하지 않은 상황에서 인권 증진을 위한 정책 수립이나 사업 추진이 효과적으로 이

루어지기는 어려울 것이다. 곧, 지자체 인권위원회 같은 기구의 설치와 인권 담당 요원의 배치는 인권 관련 정책이나 사업을 추진하기 위한 기본 요건인 셈이다.

이와 같이 전반적으로 인권조례의 이행이 미진하지만, 인권조례 제정에서 비롯된 주목되는 변화는 행정에 '인권'이라는 요소가 스며들기 시작하였다는 것이다. 인권조례를 제정한 곳에서는 비록 부차적인 업무로 간주되지만, '인권 업무' 영역을 인지하여 담당자를 배정하고, 인권 관련 사업을 실행하려고 한다. 인권 업무를 함께 다루는 업무가 대개 주민들의 활동이나 동향 파악, 선거, 주민자치센터, 교육 지원, 민원 등 자치행정에 관한 사항이라는 것은 인권이 주민 생활과 이어져있다는 인식을 반영한 것으로 여겨진다. 그리고 인권 교육 계획이나 인권기본계획 수립을 앞으로 추진할 사업 항목에 넣고 있다. 특히, 지자체 인권위원회를 구성한 곳에서는 인권 증진 정책 수립이나 사업 추진이 활발하게 이루어지고 있다. 또 담당자들이 국가인권위원회, 대학의 연구기관, 시민단체 등이 주최하는 인권 관련 워크숍에 참여하여 인권 행정의 감수성을 높이고, 인권조례의 실행 방안을 모색하는 사례가 늘어났다. 인권조례가 제정되지 않았으면 그 정도의 성과나 활동도 이루지지 않았을 것이라고 짐작된다. 그 단적인 증거로서, 인권조례를 제정하지 않은 지자체에서는 인권 관련 사항이 어떻게 다루어지는지조차 파악되지 않는 실정이다.

4. 지역 사회의 인권 발전 방안 모색

인권조례는 인권헌장이나 인권선언과 같은 취지를 밝히는 문건이 아니라 실질적인 인권 증진 방안을 실행하는 법적 장치이다. 그러나 인권의 지역화 수준이 낮은 상황에서 인권조례의 제정은 인권의 중요성을 깨닫고 인권 친화적인 지역 공동체를 만들어간다는 결의이기도 하고, 그것을 추진하는 사회적 장치이기도 하다. 조례 제정은 법의 통치에 기반을 두고 있는 민주주의의 정신을 반영한 것이다. 그러나 앞서 살펴본 것처럼, 인권조례가 제정되지 않은 곳이 많다. 또 제정하였다고 하더라도 아직 충실히 시행하지 않아 성과를 기대하기 힘든 상황이다. 이런 점을 감안하여 인권조례의 실행을 중심으로 지역 사회의 인권 증진을 높이기 위한 방안을 모색하고자 한다.

우선, 인권조례 제정과 더불어 올바른 시행이 중요하다. 왜 인권조례가 제대로 시행되지 않을까? 조례의 규정을 제대로 시행하지 않는 것은 법의 통치를 근간으로 하는 민주주의 정신과 제도를 무시하는 것이다. 민주주의 사회라면 조례의 규정이 지켜져야 한다. 규정 준수를 엄격히 요구하는 차원에서 "~할 수 있다"는 임의 조항이 아니라 "~해야 한다"는 강제 또는 의무 조항으로 정해놓기도 한다. 그런데도 불구하고 인권조례의 규정이 제대로 지켜지지 않는다. 보기를 들어, 앞서 경남과 전북의 사례를 언급하였지만, 대부분의 지자체가 인권위원회 구성을 규정대로 이행하지 않았다. 심지어, 부칙에 규정된 구성 기한도 지키지 않았다. 예를 들어, 경남 고성군은 2012년 7월 조례를 제정하면서 3개월 이내 위원회를 구성할 것을 부칙에 명기하였고, 경남 진주시는 시의원이 조례를 발의하는 과정에서 집행부와 협의하여 2012년 10월 공포한 뒤 5개월 내에 구성할 것을 부칙에 규정하였는데, 이 두 곳 모두 지금까지 인권위원회를 구성하지 않았다.
이밖에도 인권기본계획 수립, 인권교육 실시 등 주요 내용이 거의 지켜지지 않고 있다. 규정을 지키지 않는 것은 뒤떨어진 지역 민주주의의 수준을 반영하는 것이다. 인권조례를 제정하고 제대로 운용하기 위해서는 지역 민주주의가 발전하여야 한다(김 중섭, 2011). 조례 제정의 권한은 지방의

회에 있지만, 그것을 공포하고 시행하는 것은 지자체 단체장의 권한이다. 곧, 인권조례의 올바른 시행은 지자체 단체장의 책무이다. 인권조례가 올바로 시행되도록 지자체 행정에 대한 감시와 평가가 이루어져야 한다(김 중섭, 2007). 이를 위하여 일차적으로, 지자체 집행부에 대한 지방의회의 사무감사 권한을 활용하여 인권조례의 시행 과정이나 결과를 감사하여 올바로 시행하도록 하는 것이 필요하다. 이에 덧붙여, 시민단체는 지자체의 정책과 사업을 평가하고 비판하며 올바른 시행을 촉구하는 활동을 지속적으로 벌여야 한다. 이와 같은 시민단체의 역할 수행은 시민사회의 발전과 주민 참여를 통해서 더욱 원활하게 이루어지게 된다. 곧, 시민사회가 발전하면 지자체의 책임 소홀이나 방기를 효과적으로 묻고 개선하도록 이끌어 내는 역량을 갖게 된다. 그에 따라 시민 사회의 영향력도 커지게 되면서 지자체도 무시할 수 없는 감시자로 발전하고, 지역 사회의 인권 거버넌스의 일원으로 자리 잡게 된다. 마지막으로, 주민들은 선거나 지역 여론을 통하여 지자체 단체장이나 지방의원의 활동을 평가하고 압력을 가하게 된다. 선출직인 지자체 단체장이나 지방의원들은 주민의 여론을 무시할 수 없을 것이다.

요컨대, 인권조례의 충실한 실행 여부는 단체장 개인의 소양이나 양식에만 의존하여 결정되는 것이 아니라 지역 사회 구성원들의 관심과 행동에 따라 이루어지는 것이다. 끊임없이 지역의 인권 상황에 관심을 갖고 평가하고 감시하는 것이 인권조례의 성공을 결정짓는 주요 요소이다. 곧, 인권조례의 충실한 시행을 위해서 구성원들의 인식 전환과 실천이 중요하다. 만약 지자체의 행정 조치 내용이나 성과에 대하여 주민들의 관심이 저조하다면 지자체는 인권조례를 규정대로 시행하려고 하지 않을 것이다. 그렇기 때문에 지자체 인권위원회 같은 기구를 활용하여 지역 사회 구성원들의 범사회적 협력을 이끌어내는 것이 인권의 지역화를 성공적으로 추진하는 관건이 될 것이다. 이와 같은 일련의 과정은 지역 민주주의의 성숙 여부에 따라 결정된다. 요컨대, 지역 민주주의의 정착과 발전은 인권조례의 성공적 시행의 주요 관건이다.

둘째, 인권조례의 효과적인 실행을 위한 여건의 조성이 필요하다. 집행부이건 지방의회에건, 지자체 구성원이 관심을 갖지 않으면 조례는 제정조차 되기 힘들다. 일단, 인권조례가 제정된 이후에 그 내용의 집행은 지자체 단체장에게 달려 있다. 조례 제정권은 지방의회에 있지만, 실질적인 운용은 지자체 집행부가 하게 된다. 그러므로 단체장이 조례를 실행하지 않으면, 시정할 방안을 찾기가 쉽지 않다. 사무 감사 권한을 갖고 있는 지방의회가 단체장에게 압력을 가할 수 있지만, 궁극적으로 그 실현 여부는 단체장에게 달려있다. 또 시민단체나 주민들이 조례의 이행 상황을 감시하고 평가하면서 미진한 사항을 요구할 수 있지만, 그것을 수용하는 것은 전적으로 지자체 단체장에게 달려 있다. 단체장이 움직이지 않을 때 강제할 방안을 찾기가 쉽지 않다. 그렇기 때문에 앞서 논의한 지역 민주주의의 정착과 발전이 더욱 중요하다. 요컨대, 인권조례의 실행에는 지자체 단체장의 인식과 의지가 중요하지만, 지역 사회의 또 다른 주요 행위자인 지방의회, 시민단체, 주민의 역할이 영향을 미치게 된다.

앞서 논의한 것처럼, 인권조례의 규정에 따라 지자체 인권위원회의 구성과 활성화, 인권기본계획의 수립과 시행, 인권교육 실시가 제대로 이루어지기 위해서는 여러 여건이 필요하다. 그러한 여건 가운데 핵심 사항은 인권 정책과 사업을 수립하고 집행하는 전담 부서의 설치와 담당 요원의 배치이다. 그리고 그들이 정책과 사업을 추진하기 위해서는 예산이 필요하다. 요컨대, 모든 행정 사항이

그렇듯이, 인권 정책과 사업 추진을 성공으로 이끄는 핵심 요소는 인권 전담 부서의 설치와 담당자의 배치와 예산 배정이다. 그밖에 인권 침해를 구제하고 방지하는 인권 감시관 제도의 도입, 지자체 차원의 인권 침해 구제 방안의 제도화, 인권영향평가 실시, 인권 실태 조사 등의 모색과 추진이 필요하다.

그런데 인권조례 실행에 필요한 핵심 사항인 인권 전담 인력 배치의 조직 편성은 지자체 단체장의 권한에 속한다. 또 예산도 지방의회에서 심의하고 결정하지만, 편성과 집행의 권한은 지자체 집행부에 있다. 그렇기 때문에 인권조례의 실질적인 운용 수준은 지자체 단체장의 관심과 의지에 따라 결정된다는 주장이 전혀 틀리지 않다. 그런데 대개의 인권조례는 지자체 단체장의 책무를 규정하고 있다. 곧, 지자체 단체장은 인권 중심의 행정을 펼치고, 인권 친화적인 지역 사회를 만들어가야 할 책무를 갖고 있다. 지역 공동체의 인권 실행 수준을 높여 주민들의 인권을 보호하고 증진하며 지자체의 행정을 인권 친화적으로 만들어가려는 인권조례 제정의 목적과 취지를 반영한 것이다. 지금까지 논의한 것처럼, 인권조례의 효과적인 실현을 위한 정책 수립과 사업 계획 및 실행, 인권전담 기구의 설치와 담당자 배치, 예산 편성 등 단체장의 권한이나 영향권에 있는 사항이 제대로 실행되지 않는 것은 지자체 단체장의 책무를 올바로 수행하지 않았다는 것을 보여준다. 또 지자체 인권위원회가 구성되지 않았다는 것도, 구성되었다고 하더라도 서울과 광주를 제외한 광역 지자체, 서울 성북구, 서대문구, 영등포구, 광주의 일부 기초지자체, 경기도 광명시, 수원시를 제외한 대부분이 제대로 운용하지 않는 것도 지자체 단체장의 책무를 이행하지 않았다는 것을 의미한다. 이와 같은 상황 역시 지역 민주주의가 제대로 작동하지 않는 것과 이어져 있다. 요컨대, 인권조례의 실행 여건의 조성은 앞서 언급한 지역 민주주의의 발전과 밀접하게 연관되어 있다. 그렇기 때문에 지역 공동체의 인권 증진을 위해서 지역 민주주의의 발전을 강조하게 된다. 곧, 지자체 단체장의 관심이나 의지에 관계없이, 더 나아가 단체장이 바뀌어도 흔들리지 않는 제도적 장치를 만드는 것이 필요하다. 이런 점에서 인권조례의 실행을 제도화하는 다양한 방안을 찾게 된다. 그 가운데 하나로, 인권조례의 제정과 올바른 운용을 위한 「인권법」 같은 상위법의 제정을 모색하게 된다(유 남영, 2012).
마지막으로, 지역 간의 연대와 협력이 필요하다. 사회의 인권 실행을 위해서 다각적인 방안이 요구되는데, 그 가운데 하나로 여러 차원의 연대를 강조하게 된다(김 중섭, 2001). 지역 간의 연대와 협력은 지자체 차원에서, 또는 지자체 인권위원회 사이에, 또는 시민사회 차원에서, 또는 인권단체 사이에 이루어지게 된다. 이와 같은 지역 간의 연대 활동은 각 지역이 경험한 인권 증진 방안에 대한 실질적인 정보 교환을 효과적으로 하게 된다. 지역 간의 협력과 연대를 통해서 자기 지역을 인권 친화적인 공동체로 만들어가는 방안을 점검하고 모색하게 된다. 더 나아가 지역 간의 연대와 협력 활동은 지역을 통하여 사회 전체를 바꿀 수 있다는 인식을 강화하게 될 것이다. 곧, 지역 간의 연대는 공동체의 인권 실행을 뛰어넘어 우리 사회 전체의 변화를 가져오는 방안이다. 각 지역이 제각기 가는 것이 아니라 다른 지역과 함께 가면서 사회 전체를 인권 친화적으로 바꾸는데 협력하는 것이다. 그렇게 전체 사회가 바뀌면 지역 사회가 그 혜택을 받게 될 것이다.

맺음말

지금까지 논의한 것처럼, 인권조례의 제정이 빠르게 확산되었지만, 여전히 미흡한 실정이다. 특히, 도 지역의 기초 지자체의 제정 수준이 낮다. 그리고 인권조례를 제정한 지자체도 전반적으로 조례 내용을 제대로 실행하고 있지 않다. 곧, 인권조례의 주요 내용인 지자체 인권위원회 구성, 인권기본계획 수립, 인권교육 실시 등을 제대로 실행하는 곳이 거의 없다. 따라서 지역 공동체의 인권 증진의 법적 기반인 인권조례의 제정과 실행에 대한 사회적 관심이 요망된다. 인권조례 제정은 인권 친화적 지역 공동체를 만들기 위한 적극적인 행정 조치의 출발이며, 그 실행은 지역 사회의 인권 증진을 가져올 것이라는 인식이 필요하다. 이와 함께 이 글은 인권조례의 올바른 실행과 지역 사회의 인권 발전의 방안으로서 세 가지를 강조하였다.

우선, 지역 민주주의의 발전이 인권 증진의 핵심 사항이라는 점을 지적하였다. 이를 위해서는 지역 사회 구성원들이 제각기 고유한 역할을 충실히 수행하여야 할 것이다. 인권 정책의 수립과 집행을 맡고 있는 지자체의 집행부와, 집행부의 사무를 감사하고 예산을 심의하는 지방의회의 역할이 중요하다. 특히 단체장의 관심과 의지는 인권 행정의 실행과 지역의 인권 발전에 영향을 미치는 핵심 요소이다. 또 지자체의 감시와 인권 증진 활동 평가에 시민사회와 주민들이 적극 참여하는 것이 중요하다. 둘째, 인권조례의 실행을 위한 제도적 장치의 조성이 필요하다는 점을 강조하였다. 특히 인권 전담 기구의 설치와 담당 요원의 배치, 그리고 인권 증진을 위한 예산 편성은 인권 실행에 필요한 핵심 여건이다. 셋째는 지역 간의 연대와 협력을 강조하였다. 각 지역은 다른 지역과 연대하고 협력함으로써 지역의 인권 증진을 위한 정보와 지식을 교환하면서 인권 친화적 지역 사회를 위한 방안을 함께 모색하게 된다. 이와 같은 지역 간의 연대와 협력은 사회 전체의 인권 증진에 기여하게 될 것이다.

지금까지 인권조례 제정과 운용을 살펴보고, 그 특징을 파악하여 지역 사회의 인권 발전 방안을 모색하였다. 지역 공동체의 인권 증진을 위한 제도적 장치의 구축 방안은 각 지역의 여건을 반영하게 마련이다. 따라서 앞으로 각 지역의 인권조례 운용 방안을 더 깊이 살펴보며 지역 간의 차이에 대한 탐구가 요망된다. 각 지자체는 지역 주민들의 인권 침해에 어떻게 대처하는지, 또 인권 증진과 직결된 지역 민주주의의 발전을 위한 사회적 노력이 어떻게 이루어지는지, 또 주민들, 특히 인권의 위협에 노출된 당사자들이 인권 증진 활동에 어떻게 참여하는지 등 다양한 주제에 대한 깊이 있는 탐구가 요망된다. 이와 같은 탐구는 지역 사회의 인권 상황에 대한 폭넓은 이해와 인권 증진 방안을 찾는데 기여하게 될 것이다.

[도움 받은 글]

강 현수, “인권영향평가와 지방행정: 서울 성북구 사례를 중심으로,” 제4회 인권도시포럼 (한국인권재단 주최, 2013. 2. 27) 자료집, 3-37쪽.
국가인권위원회, “지자체 인권제도 구축 현황,” 〈국가인권위원회 지자체 인권제도 서울경기강원 워크숍(2015. 7. 17) 자료집〉.
김 중섭, “인권의 사회적 인식과 실천,” 김중섭 (엮음), 「한국 지역사회의 인권: 2001 진주지역 사례 연구」 (서울: 도서출판 오름, 2001), 15-48쪽.
김 중섭, “지역공동체와 인권: 인권 실행의 증진 방안을 찾아서,” 「현상과 인식」 (한국인문사회과학회), 30권 4호(2006), 131-153쪽.
김 중섭, “지역 사회의 인권 발전과 조례 제정: 진주시를 중심으로,” 「현상과 인식」 31권 4호(2007), 33-56쪽.
김 중섭, “인권조례 제정의 의미와 법적 근거: 진주시 사례를 중심으로,” 「현상과 인식」 33권 4호(2009), 117-137쪽.
김 중섭, “지방자치발전과 인권조례제정운동: 진주시 사례를 중심으로,” 「현상과 인식」 35권 4호(2011), 119-144쪽.
김 중섭, “인권에 기반을 둔 행정이란 무엇인가?” 「제2회 인권도시포럼 자료집」 (한국인권재단·경상대학교 주최, 2012).
김 중섭 엮음, 「한국 지역사회의 인권: 2001 진주지역 사례 연구」 (서울: 도서출판 오름, 2001).
노 현수, “지방자치단체의 인권조례에 관한 연구: 국제인권레짐의 지역화를 중심으로,” 박사학위논문(영남대학교 대학원, 2012).
박 래군, “한국에서 지역인권의 제도화; 서울시인권위원회 활동을 중심으로,” 《한국에서 지역인권의 제도화, 그 성과와 과제》(서울대학교 인권센터, (사)인권정책연구소 주최 토론회 자료집, 2015), 21-38쪽.
박 진, “한국에서 지역인권의 제도화; 수원시인권위원회 활동을 중심으로,” 《한국에서 지역인권의 제도화, 그 성과와 과제》(서울대학교 인권센터, (사)인권정책연구소 주최 토론회 자료집, 2015), 37-48쪽.
안 진, “인권조례 제정운동의 성과와 한계: 광주광역시, 전북, 울산광역시 인권기본조례를 중심으로,” 「법학논총」(전남대학교 법학연구소) 제31집 제2호(2011), 531-568쪽.
안 효섭, “인권조례에 관한 연구,” 「법학연구」(충남대학교 법학연구소), 25권 1호(2014), 293-320쪽.
양 천수, “다문화시대의 인권법 정책: 대구경북 지역의 인권조례 정책을 예로 하여,” 「영남법학」 31권(2010), 1-26쪽.
유 남영, “인권기본법 제정을 위하여,” 「저스티스」 통권 제129호(2012), 59-78쪽.
은 우근, “인권 거버넌스의 실현으로서 인권도시: 광주광역시를 중심으로,” 「민주주의와 인권」(전남대학교 5.18연구소), 제9권 1호(2009), 121-147쪽.
이 현재. “한국형 인권도시운동의 딜레마 극복을 위한 철학적 모색,” 「민주주의와 인권」(전남대학교 5.18연구소), 13권 1호(2013), 143-165쪽.
정 영선, “인권조례 제정 동향과 향후 과제,” 「법학논총」(조선대학교) 18권 2호(2011), 157-189쪽.
정 영선, “지방자치단체의 인권제도 발전 방향과 과제”, 「법학논집」(이화여대) 제18권 제2호(2014), 85-118쪽.
조 상균, “인권의 관점에서 본 광주광역시 조례 현황” 「인권법평론」 (전남대학교 공익인권법센터), 제2호(2008), 187-205쪽.
조 상균, “광주광역시 인권증진조례의 내용과 과제,” 「法學論叢」 (전남대학교 법학연구소), 29집 2호(2009), 415-436쪽.
조 상균/허 창영, “국내 인권기본조례의 현황과 내용,” 「인권법평론」 (전남대학교 공익인권법센터), 8호(2012), 191-218쪽.
허 창영, “광주광역시 인권조례운동의 의의와 동향,” 「인권법평론」 (전남대학교 공익인권법센터), 7호(2011), 41-57쪽.
홍 성수, “지방자치단체의 인권조례에 대한 연구: 이념, 현실, 전망,” 「민주주의와 인권」(전남대학교 5.18연구소), 제12권 3호(2012), 305-337쪽.
홍 성수, “한국사회에서 인권의 변동: 세계화, 제도화, 지역화”, 「안암법학」 제43권(2014), 31-75쪽.
홍 성수, “지방자치단체 인권위원회 제도에 관한 고찰,” 「법학연구」(충남대학교 법학연구소), 26권 1호(2015), 93-138쪽.

분과 A 인권조례, 지자체 의회, 인권위원회, 인권헌장 등

[발표 2 우주형]

인권위원회의 현황과 과제 – 충남인권위원회를 중심으로

우주형(나사렛대 교수, 충청남도인권위원장)

1. 시작하며

우리 사회가 국가인권위원회와 같은 인권전담 국가기구의 설치 등을 통하여 외형상으로는 인권보장이 발전되어 가고 있는 것으로 보일지라도 강력한 중앙집권적인 대통령제 국가로서의 중앙정부의 한계성과 공권력 행사자들의 인권의식의 부족으로 인한 인권의 정치가 아직도 피부에 와닿고 있지 않음이 현실이다. 그럼에도 불구하고 한국적 인권상황을 돌파하는 새로운 모색으로서의 지역인권의 제도화가 우리 사회에 싹트고 있음에 또 한편으로는 희망을 느끼게 한다. 이제 인권의 주류화는 중앙정부 못지않게 지방정부에서의 인권의 제도화가 병행 내지 견인될 수 있음에 대한 우리의 논의들이 모아져야 할 것으로 생각한다.

우리 사회에서의 지방화, 분권화의 진전은 풀뿌리 민주주의의 발전 가능성의 토양을 마련하였고, 최근 2013년에 유엔인권이사회에서 채택한 '지방정부와 인권'결의안 등은 지방자치단체 인권레짐의 확장이 또 하나의 국제적인 흐름임을 확인시켜주고 있다. 우리나라에서는 2007년 광주광역시의 인권조례를 시작으로 광역 및 기초 단체들이 앞다투어 조례들을 제정하고 있지만, 아직도 초기 도입단계라고 할 수 있다. 이에 여기서는 지역 인권레짐의 하나로서 지향하고자 하는 충남 인권위원회가 2013년 출범하여 지금까지 활동해온 성과와 과정들을 소개하면서 향후의 과제들을 함께 고민해 보고자 한다.

2. 충남 인권위원회의 출범과 활동

(1) 충청남도는 2012년 5월, 도민의 인권보장과 증진을 위한「충청남도 도민 인권증진에 관한 조례」를 제정하였다.[36] 조례 제정 1년후인 2013년 5월에는 '충청남도 도민인권증진위원회'(지난 10월 30일 조례 개정으로 '인권위원회'로 명칭이 바뀜) 를 구성함으로써 도민 인권증진을 위한 첫 출발과 활동을 시작하였다. 충남인권위원회는 2013년 5월 16일에 위촉직 위원 13명, 당연직 2명(행

36) 충남도의회는 2012년 5월 10일 19개 조항으로 이루어진 「충청남도 도민 인권증진에 관한 조례」를 제정하였으며, 2015년 10월 30일에는 전부개정하여 5장 31조로 구성된 「충청남도 도민인권 보호 및 증진에 관한 조례」를 통과시켰다. 이 전부개정한 조례에는 특히 금년에 설치할 예정인 인권센터에 관한 사항들을 추가적으로 상세히 규정하였다.

정부지사와 자치행정국장) 등 총 15명의 위원으로 구성되었으며, 임기는 3년이다. 위원회는 충남도민 인권정책 기본계획 수립과 기본계획에 따른 시책추진, 인권영향평가에 관한 사항, 인권센터 설치·운영에 관한 사항 및 그 밖에 도지사 또는 위원장이 필요하다고 인정하는 사항을 심의·자문하는 기능을 한다(충남인권조례 제12조제2항).

위원회의 출범 이후 주요 활동사항들을 열거해보면 다음과 같다.[37)]

○ '충남도민 인권의식 실태조사 및 기본계획 수립을 위한 과제발굴 연구용역'(2013. 9월)
○「충남도민 인권선언」선포(2014. 10월)
○ '충남 인권 심포지엄'개최(2014. 12월)
○「충청남도 인권정책 기본계획」수립(2014. 12월)
○ 인권업무 전담 행정조직 자치행정과내'인권증진팀'신설(팀장 포함 3명/2015. 1월)
○ '2015년 도민 인권증진시책 시행계획'수립(2015. 2월) 및 2015년 인권증진시책 추진방안 토론회 개최(2015. 3월)
○ 서울특별시 인권위원회와의 국내 인권기구간 최초 MOU 체결(2015. 3월)
○ 광주 국제인권도시 포럼 참여(2015. 5월)
○ 도민 인권지킴이단 발족(2015. 9월)
○ 서울·광주·강원·충남 인권위원회 간담회 참여(2015. 10월)
○ 도민인권선언 1주년 기념식 및 인권심포지움 개최(2015. 10월)
○ 인권센터 설치·운영방안 마련 TF팀 활동(2015. 4∼8월) 및 2016년 상반기 설치 추진 예정
○ 충남 아동·청소년 인권실태조사 연구용역(2015. 7∼12월)
○ 도지사 주재로 인권위원과 함께 실·국·본부 주무팀장 이상 배석한 도민 인권증진 추진방안 토론회 개최 (2016. 2월)

(2) 2015년부터 시행되는 충남 인권정책 기본계획에서는"모두가 행복한 인권 충남"을 비전으로 제시하면서 비전 실현을 위한 4대 목표로 사회적 약자의 인권 증진, 인권제도 정비, 인권교육 및 문화 조성, 인권 협력체계 구축 등을 설정하였다. 이를 위해 2015년에는 4대 부문 84개 시행사업을 추진하였으며, 2016년에는 신규사업을 포함하여 91개 사업이 시행될 예정이다. 그 사업 중 중점과제의 내용을 들여다보면,

첫째, 인권교육 및 공감대 조성이다. 주요 사업으로 도-시·군간 인권업무 협약 체결, 도와 시·군 4급 이상 간부공무원 인권감수성 교육, 공무원과 출자(출연)기관 임직원 인권교육 등을 추진한다.
둘째, 시민사회와의 협력체계 구축이다. 주요사업으로 인권센터 설치, 인권협의체 구성, 인권활동가와 시·도 인권위원간 교류 확대, 도민인권지킴이단 현장모니터링 강화, 광역지자체 인권도시협의회 발족, 인권교육 강사진 확보, 한국전쟁 민간인희생자유족회 위령사업 지원 등이 추진된다.
셋째, 인권존중 문화의 사회적 확산이다. 도민인권선언 제정의 취지와 내용을 지속적으로 홍보하고 인권주간 문화행사, 도민 인권교육 및 학교 인권교육 지원 등의 사업을 추진한다.
넷째, 사회적 약자의 인권증진이다. 이를 위해서는 아동·청소년, 장애인, 노인, 여성, 농어업인, 이주

37) 충남 인권위원회는 2013년 5월 16일 첫 회의를 시작으로 최근인 2016년 3월 9일까지 현재 2년 10개월 동안 총 20차의 공식적인 위원회 회의를 개최하였다.

민 등 각 인권취약계층에 따른 다양한 사업들을 추진하게 된다.

(3) 충청남도 인권위원회의 지난 3년간(2013.5.∽ 현재) 활동상황을 좀더 구체적으로 소개해보면 다음과 같다.

① 충청남도 인권정책 기본계획 수립이다. 기본계획은 충남의 인권정책 추진을 위한 5개년 중장기 계획으로 만들어졌으며, 이를 위하여 2013년 충남도민 인권의식 실태조사 및 기본계획 과제발굴 연구용역(2013년 6월)을 시행하였고, 2013년 11월부터 2014.년 11월까지 1년간의 연구용역을 통해 2014년 12월 완성하였다. 기본계획 수립과정에서의 위원회 활동은 착수보고회에서 기본계획의 방향을 제시하였고, 2회의 중간보고회와 2회의 도민공청회(2014년 4월, 9월)를 개최하여 기본계획에 담아야 할 사항을 꼼꼼히 살피고 논의 자문하였다.[38]
2014년 11월 최종보고회를 통하여 보완사항을 반영하여 2014년 12월 드디어 인권정책 기본계획이 완성된 것이다. 기본계획에는 사회적 약자의 인권증진, 인권제도 정비, 인권교육 및 문화 조성, 인권 협력체계 구축 등 4개부문 총 84개 사업을 포함시켰으며, 2015년부터 2019년까지 연차적으로 추진할 계획이다.

② 충남도민 인권선언 선포이다. 인권선언문 작성을 위하여 기본계획의 연구용역에 인권선언 작성을 포함하여 추진하였으며, 2014년 5월 인권선언문 작성위원회를 구성하여 초안을 작성한 후 도민의 의견을 반영하는 과정을 거쳤다. 2014년 8월 인권선언 도민참여단 105인을 선정하여 각종 소셜 네트워크 서비스(SNS)와 105인 원탁토론회(2014년 9월) 등을 거쳐 전문과 6장 21개조의 인권선언문을 완성하여 2014년 10월 13일 드디어 인권선언문을 선포하였다. 이는 전국 광역단위 자치단체 중 광주광역시에 이어 2번째로 기록되고 있다. 2015년 10월 13일에는 도민인권선언 선포 1주년을 맞이하여 기념식과 함께 부대행사로 인권작품공모전(표어, 포스터, UCC 등), 인권도서전시회, 찾아가는 학교 인권 영화제 등을 열었다.

③ 충남 인권 심포지엄 개최(2014년 12월, 2015년 10월)이다. 2014년 12월에 개최한 인권 심포지엄은 그 동안 추진해 온 인권정책의 의미를 학술적으로 재조명하고 인권도시로서의 자리매김을 위한 지방정부로서의 과제모색을 위한 자리였다. 이날에는 충남도민 인권선언 작성 및 선포를 위해 수고한 인권선언 도민참여단과 인권위원 등 150여명이 참석한 가운데 1부 인권학술대회, 2부 인권토크쇼로 진행되었다. 인권토크쇼는 안희정 충남도지사, 서울시 인권위원회 문경란 위원장, 박래군 부위원장, 김형완 위원이 토론자로 참석하였으며 강현수 충남발전연구원장의 진행으로“인권으로 행복한 삶-지역사회와 인권”이라는 주제를 가지고 토의하였다. 두 번째 인권심포지움은 도민인권선언 선포 1주년 기념식날 ‘인권선언 1년 성과와 과제’와 ‘지방정부 차원의 인권정책이 나아갈 방향’이라는 주제로 인권위원장과 충남연구원장의 각각의 발제와 토론이 있었다.

④ 2015 인권증진시책 추진방안 토론회(2015.3.)와 보고회(2015.11.) 개최이다. 토론회에서는 2015

38) 이 과정에서 충남 인권 4개 권역별 토론회(2013년 9～12월), 인권계획을 위한 워크숍(2013년 12월), 인권분야별 주민, 전문가, 관계자의 의견수렴(2014년 2～7월, 도시.농촌 결혼이주민, 도시.농촌 이주노동자(미등록 포함), 아동.청소년, 농민, 장애인, 노인, 어민, 여성, 북한이탈주민 등), 인권제도.인권거버넌스.인권문화 부문 토론회(2014년 7월) 등이 있었다.

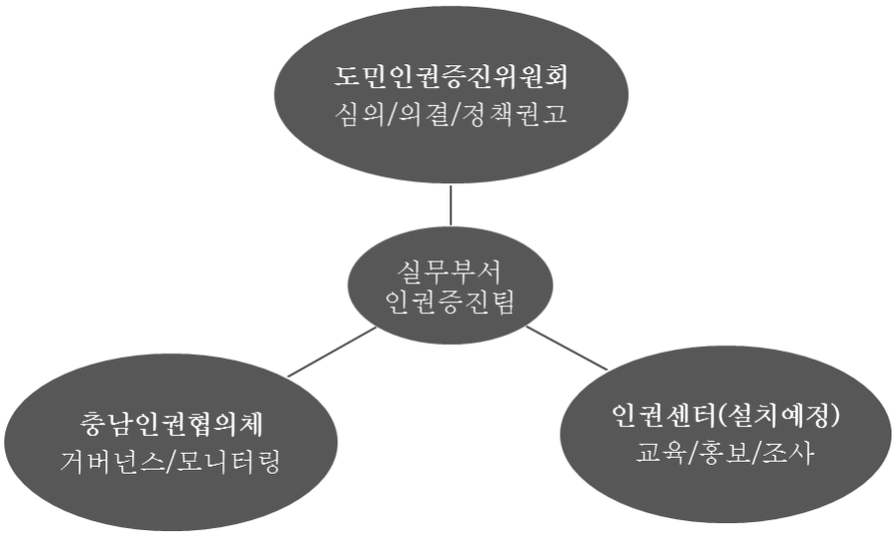
년 한 해 동안 충청남도가 추진할 인권정책 추진계획에 대하여 추진부서 담당 실과장과 인권위원이 한 자리에 모여 사업계획을 설명하고 그에 대하여 토론하고 자문하는 과정을 거쳤다. 충청남도에서는 2015년에 아동·청소년, 장애인, 노인, 여성, 이주민, 농업인, 기타 등 7개부문 61개 시책을 추진하였으며, 도민에게 사회 전반에 걸쳐 폭넓은 향유 기회를 제공하고 도민 삶의 질 향상을 위해 노력하고자 하였다. 이를 추진한 결과를 가지고 11월에는 13개 실무부서[39]의 추진상황 보고회를 열어 인권위원회에서 평가를 받았다. 이 자리는 인권시책을 통하여 실무부서의 담당공무원과의 공감대 형성과 지지를 끌어내는 것이 1차적으로 중요한 의미라고 할 것이다.[40]

⑤ 서울시 인권위원회와의 양해각서 체결과 4개 광역지자체 인권위원회 간담회 참여이다. 양해각서 체결은 충청남도와 서울특별시의 인권위원회에서 모두 위원으로 활동하고 있는 김형완 인권정책연구소장의 위원회 간 만남의 자리 제안에 따라 논의가 시작되었으며, 양 시·도 인권위원 20여명이 참석한 가운데 2015년 3월 19일 충남도청에서 체결하였다. 양해각서에서 양 시·도 위원회는 충청남도 도민과 서울특별시 시민의 인권증진을 효과적으로 실현하기 위하여 양 위원회가 공동으로 적극 협력하는데 목적을 두고 이의 달성을 위하여 인권증진을 위한 규범과 제도개선 관련 자료의 상호 공유, 인권정책 수립에 관한 자료의 교환, 교류, 협력, 인권교육의 확대와 활성화 노력, 인권에 관한 간담회, 토론회 등 다양한 공동행사 개최, 인권홍보 및 기타 인권에 관한 협력사항 등에 관하여 상호 협력하기로 합의하였다. 이를 계기로 한발짝 더 나아가 10월 8일에는 서울시 인권위원회 주관으로 '서울·광주·강원·충남 인권위원회 간담회'가 서울시청에서 열려 4개 광역지자체 인권기구간의 연대모임 추진을 위한 의견수렴의 시간을 가졌다.

3. 향후 과제들

충청남도는 지난 3년 동안 인권위원회를 구성하고 인권선언 선포와 인권정책 기본계획 수립을 통하여 기반조성을 해오면서 2015년부터는 사실상 사업 시행 원년으로서 도내 실무부서로서 인권증진팀[41]이 만들어졌고, 2016년에는 인권센터가 설치될 예정이다. 또 아울러 민관거버넌스로서 충남 인권협의체까지 구성이 된다면 충남 인권정책 추진체계는 아래의 그림으로 나타낼 수 있을 것이다.

39) 여성가족정책관, 교육법무담당관, 경제정책과, 총무과, 자치행정과, 문화정책과, 농업정책과, 저출산고령화정책과, 사회복지과, 장애인복지과, 보건정책과, 환경관리과, 도로교통과 등이 참여하였다.
40) 이것이 발전하여 2016년 2월에는 도지사가 직접 주재한 2016년도 인권증진 추진방안 토론회가 열리게 되었다.
41) 2016년 2월에는 팀원이 1명 더 증원되어 팀장 포함 4명의 인권증진팀이 운영되고 있다.



〈충청남도 인권정책 추진체계〉

이제 첫 걸음을 떼고 걸음마를 시작한 충남 인권의 현주소는 인권 규범, 인권 실행기구 마련 등 인권친화적 지방정부를 구현하기 위한 기반 구축을 해왔다. 그렇지만 그동안 이룬 성과들에 대해서도 아쉬웠던 점과 또 향후 해야 할 과제들이 많이 놓여 있는 것도 현실이다. 지방정부의 인권레짐 실현을 위해 해결해야 할 문제들과 함께 향후 과제들에 대한 소견을 말하면 다음과 같다.

먼저 아쉬웠던 점으로는 도민 인권선언을 제정하는 과정에서 105인 참여단 구성과 원탁토론회까지 개최하였지만, 시간적 한계와 적은 예산 지원으로 인하여 도민들의 참여와 다양한 토론을 통한 아래로부터 만들어가는 과정이 충분하지 못했다는 지적과 함께 도민들의 자기선언으로 이끄는데 한계가 있었다. 그러나 한편으로는 인권위원회가 자문기구로서의 한계가 있음에도 인권위원들의 열정에 힘입어 내부 학습과 민주적 의사 결정과정, 상시적인 회의운영 등을 통하여 충남 인권정책의 실질적인 심의기구로서 역할을 하고 있음은 긍정적인 평가라 할 수 있다.

향후 과제로서 해야 할 일들을 짚어보기로 한다.

첫째, 인권위원회의 기능과 역할에 대한 위상 정립이 필요하다. 인권행정을 집행하는 단위인 인권행정 전담부서와 인권전문기구인 인권위원회는 그 역할이 다르다고 할 수 있다. 인권위원회가 행정청에 대한 인권적 감시기능, 즉 모니터링기구로서 제대로 역할을 하기 위해서는 다양한 인권 분야를 대표하는 전문역량을 갖춘 인사들로 구성되어야 한다. 따라서 인권위원회는 순수한 자문기구의 기능 이상의 역할을 담보할 수 있는 합의제 행정기관으로서 지방정부 인권정책 관련 최고 의결기구로서의 위상을 확보하는 것도 검토해볼 필요가 있다고 생각한다. 특히 인권센터가 설치되면, 인권센터와 도의 행정기관간의 갈등 조정 역할과 거시적인 정책 결정은 인권위원회의 몫이 될 것이기 때문다.

둘째, 인권위원회를 중심으로 민관협치 거버넌스 구축이 필요하다(예컨대, 충남도민인권협의회, 충남인권교육협의회, 충남민관인권협의회 등). 지역주민의 인권보장은 주민의 참여를 바탕으로 할 때

더욱 힘을 받기 때문이다. 이를 위해 인권지킴이단의 활성화를 위한 제도적 지원이 있어야 하며, 기초지자체와의 협력관계도 활성화하여야 한다.

셋째, 지역사회 리더그룹의 인권마인드 강화이다. 공무원 및 시·도의원에 대한 인권교육을 통한 인권감수성 향상에 노력해야 하며, 수요에 비해 절대적으로 부족한 인권강사 양성에 국가 및 지방자치단체의 관심과 노력이 집중돼야 한다고 생각한다. 따라서 인권강사단 양성을 통하여 도민으로의 인권교육 확대가 추진되어야 한다.

넷째, 인권부서와 인권센터의 역량강화이다. 인권침해 및 차별사례 발생 시 대응능력이 부족함에 따라 전문인력 배치로 인권관계자의 역량을 강화해야 한다고 생각한다. 따라서 장기적으로는 인권행정부서의 전문성 확보를 위해서 순환보직제를 자제하고 개방직위제를 활용할 필요가 있다.

다섯째, 충남인권정책기본계획 추진에 대한 점검시스템 마련이다. 매년 구체적인 시행계획안과 평가를 통한 중간점검 시스템이 필요하다. 아울러 권리 증진 관련 사업을 인권영향제 평가 등을 포함한 인권에 기반한 접근을 통하여 인권적으로 체계화할 필요가 있다.[42)]

여섯째, 발제자가 제안한 지자체인권기구 간 연대와 협력체계 구축이 필요하다. 이를 위한 (가칭)전국지자체인권기구협의회 구성을 위한 논의가 다양하게 활발히 이루어져야 할 것이다. 지역간의 경험을 공유하면서 차등을 해소하기 위한 연대는 지역인권역량 강화에 도움을 줄 것이다.

4. 맺는 말

인권친화적인 지방정부란 무엇이며, 어떻게 가능할까? 지역의 인권레짐의 실현은 인권주체자들의 자기역량 강화를 통해서 이루어질 수밖에 없다. 즉 인권현실과 인권주체들의 역량에 대한 충분한 고려 없이는 곤란하다. 인권친화적인 지방정부의 시작은 자치단체장 주도의 인권정책 추진으로 효과성과 효율성을 높일 수는 있겠지만, 단체장의 교체는 정책의 일관성과 지속성에 문제가 생길 수 있다. 따라서 초창기엔 자치단체장의 주도가 필요하다고 하더라도 궁극적으로는 지역 시민사회의 적극적 참여를 통한 인권주체자들의 주도가 장기적으로는 지속가능한 인권정책 추진의 열쇠이다. 이것이 바로 인권주류화의 실천이나, 이는 하루 아침에 이루어지지는 않을 것이다. 그러기 위해서는 지자체단체장의 영향권으로부터 일정한 거리를 유지할 수 있는 어느 정도 독자적인 작동이 가능한 지역의 인권레짐 시스템 구축과 인권기구 상호간의 연대의식과 협력체제 확보가 필요하다고 본다.

42) 이를 위해 인권관련 유관부서의 과장 또는 팀장들로 구성되는 '충남인권정책추진단'(인권주무부서의 국장급이 단장을 맡음)의 구성도 검토해볼 수 있을 것이다.

분과 A 인권조례, 지자체 의회, 인권위원회, 인권헌장 등

[발표 3 김재철]

광주시 인권헌장 사례 '광주인권헌장'과 인권도시

김재철(광주광역시청 참여혁신단장)

1. 인권도시 추진 배경

민주화의 도시에서 인권의 도시로

광주는 예로부터 역사의 고비마다 정의를 위해 싸워온 도시이다. 자주와 평등세상을 열망한 민중봉기인 동학농민혁명(1894), 일본의 식민지배에 대항한 민족해방운동인 '3·1독립운동'(1919)과 '광주학생독립운동'(1929), 5·18민주화운동(1980)의 중심 도시이다.

광주가 인권도시를 지향하는 것은 이러한 도시의 역사적 경험 속에서 깨달은 인권의 가치가 시민의 삶 속에 더욱 견고하게 자리할 수 있도록 하기 위함이다. 또한 광주의 인권 역사와 인권도시의 경험을 세계의 모든 도시와 지역이 함께 나누어, 인류가 인권의 틀에서 연대하고 공동 발전해 갈 수 있도록 공헌하기 위해서이다.

특히 2011년에는 5·18민주화운동기록물이 유네스코 세계기록유산 국제자문위원회 (IAC: International Advisory Committee)에서 세계기록유산으로 등재되었다. 등재 심사위원들은 군인들의 무자비한 폭력 앞에서도 굴하지 않았던 광주시민들의 용기와 자기희생의 정신에 경의에 표했다. 5·18민주화운동은 세계 민주화운동사의 기념비적 사건이자, 그 정신은 인권의 가치로 계승 발전시켜 나가야 할 인류 공동의 자산으로 인정받게 된 것이다. 광주시는 5·18민주화운동 당시의 생생한 기록물을 통해 5·18민주화운동 정신을 체험하고 학습할 수 있도록 '5·18아카이브'를 건립하였다.

2. 광주의 인권도시 제도

광주광역시 인권보장 및 증진에 관한 조례 제정

광주시는 대한민국 최초로 '인권증진 및 민주·인권·평화도시 육성 조례'(2007)를 제정했다. 이후 지속적인 보완을 통해 '광주광역시 인권 보장 및 증진에 관한 조례'를 만들어 2013년부터 시행하고 있다. 조례는 인권증진 기본계획의 수립, 인권지수의 개발 및 시행, 인권교육 체계 구축, 인권지원센터 설치, 인권증진활동 단체에 대한 지원, 인권도시 광주헌장, 국제협력 강화, 인권증진시민위원회 운영, 인권영향평가 시행 등 시민의 인권증진을 위한 광주시의 책무를 명시하고 있다. 광주시의 인권조례는 대한민국의 다른 지방자치단체들에게 인권조례 제정운동을 촉발시키는 계기가 되었다.

인권담당관실 설치

광주시는 2010년 국내에서는 최초로 도시차원에서 인권전담 행정부서인 '인권담당관실'을 신설해 운영해 오고 있다. 부서의 책임자는 행정과 시민사회와의 소통을 원활히 할 수 있도록 인권활동의 경험이 풍부한 민간인 출신이 맡고 있다. 인권담당관실은 광주시 인권행정을 총괄하며 전문성을 축적해 나가고 있다. 인권기본계획의 수립, 인권헌장의 실행 등 인권체제 구축, 인권증진시민위원회 등 거버넌스 운영, 세계인권도시포럼 등 국제교류, 인권옴부즈맨 운영, 5·18정신의 계승 업무 등을 담당하고 있다.

인권옴부즈맨 도입

2013년 4월부터 '인권옴부즈맨' 제도를 신설해 운영하고 있다. 행정과정에서 인권침해나 차별을 당한 시민들을 구제하는 역할을 하고 있다. 상임인권옴부즈맨 1명, 인권분야별 전문가 6명을 비상임 인권옴부즈맨으로 위촉해 인권침해 상황을 조사하고, 인권침해 행정을 시정할 수 있도록 권고하는 기능을 담당하고 있다. 지금까지 47건의 인권침해 상담과 12건의 신청을 접수하였다. 광주시청 내 청소용역 노동자의 고용승계에 관한 의견 표명과 공동주택 단수조치 관련 제도 개선을 권고했다.

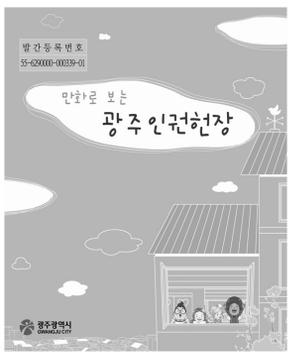
광주인권헌장 선포

'광주인권헌장'은 인권도시 광주를 실현하기 위해 도시의 구성원들이 지켜야 할 인권적 규범을 담고 있다. 518자로 이루어진 '전문'과 5장 18개 조항의 '본문', 실천의지를 담은 '헌장의 이행' 등의 체계로 구성된 광주인권헌장은 2012년 5월 21일 제47회 '광주시민의 날'에 시민대표들에 의해 선포되었다. 광주인권헌장은 아시아지역에서는 처음으로 제정된 도시 차원의 인권실천 규범이라 할 수 있다.

헌장의 체계와 내용은 광범위한 시민적 합의 과정을 거쳐 결정되었다. 일반시민, NGO 활동가, 학자, 전문가, 공무원, 유관기관 관계자 등이 참여한 수많은 회의가 진행되었다. 또한 아동, 노인, 장애인, 이주민, 여성, 노동, 문화 등 다양한 분야의 인권상황을 반영하기 위해 1,300여 단체·기관의 의견을 수렴하는 과정도 거쳤다.

광주시는 광주인권헌장의 내용을 시민들과 함께 실천하기 위해 '인권개선 아이디어 공모전'을 매년 개최하고 있다. 2013년부터 시작된 '인권작품 공모전'에서는 인권 관련 표어, 포스터, UCC 등의 시민 작품을 선정하여 전시회를 열고, 기념품으로 제작하기도 한다.

또한 '광주인권헌장 해설서' 발간, '광주인권헌장 탁상달력·포스터 달력' 제작, 어린이를 위한 '만화로 보는 광주인권헌장' 제작 등을 통해 인권헌장의 내용이 시민들의 의식 속에 인권문화로 정착되도록 하고 있다.



인권거버넌스 구축

광주시는 인권도시 프로젝트에 시민들의 참여가 활성화될 수 있도록 다양한 형태의 인권거버넌스를 운영하고 있다. 대표적인 것은 2009년 12월부터 인권조례에 규정된 '인권증진시민위원회'(공동위원장: 시장과 민간인)이다. 이 위원회에는 각계 인권 전문가와 인권활동가들이 참여한다. 광주시의 인권증진과 인권도시 육성에 관한 인권증진기본계획 및 수립, 인권도시 육성계획 등을 심의·자문하고 있다.

2010년 7월부터는 민주·인권·평화도시에 걸맞는 인권도시 제도, 분야별 인권지표 개발, 5·18 도시브랜딩 등 인권도시 추진 방안을 마련하기 위해 시민사회단체, 학계, 활동가들로 구성된 원탁회의를 구성·운영하고 있다. 또한, 2012년 3월부터는 도시의 인권현안을 점검하고, 당면한 인권문제를 행정적 차원에서 해결할 수 있도록 아이디어와 정책들을 발굴해 제안하는 기능을 담당하는 '인권정책연석회의'를 운영하고 있다. 인권정책연석회의는 인권활동가, 인권연구자, 인권담당관실 공무원 등이 참여하는 민관 협력방식의 인권거버넌스이다.

Ⅲ. 인권도시의 도전과 과제들

시민의 인권역량 강화

인권도시의 지향점은 도시의 모든 거주민들이 차별 받지 않고 동등한 관계를 형성하면서 자유롭고 행복하게 살아가는 환경을 만들어가는 것이다. 이를 위해서는 도시 운영의 기본 원리로 인권의 가치가 정착되어야 하고, 인권이 도시행정의 의사결정이나 실행의 주요한 기준이 되어야 한다. 또한 도시의 문제를 인권의 관점에서 이해하고, 스스로 해결하려는 시민의 인권역량이 강화되어야 한다. 인권도시를 위해서는 두 가지 근본 조건이 갖추어져야 한다. 첫째, 시민들이 도시의 정책결정이나 집행과정에 참여할 수 있는 민주적 제도가 활발하게 운영되어야 한다. 둘째, 도시 구성원의 특성을 고려한 인권교육 프로그램이 지속적으로 가동되어야 한다. 인권도시는 본질적으로 시민참여 속에서 인권문화를 확산시켜 가는 학습공동체이기 때문이다.

공감과 참여의 인권도시 모델 창조

광주시는 주민참여예산제, 시민감사관제, 건설공사 시민감독관제 등과 같은 시민참여 행정제도를 운영하고 있다. 또한 마을단위에서 주민들이 지역문제를 함께 찾아내고, 이를 해결하기 위한 방안

을 공동으로 모색하기 위해 '만민공동회'라는 공론장을 운영하고 있다. 이러한 시민참여 제도는 인권제도와 정책을 보다 안정적으로 지탱시켜주고, 시민의 생활과 직결되는 새로운 인권항목을 창조해 낼 수 있게 한다.
'인권도시 광주'는 5·18민주화운동의 숭고한 희생정신을 인권의 가치로 발전시켜 나가는 과정이다. 이를 통해 시민이 공감하고 시민이 참여해 만들어가는 인권도시의 새로운 모델을 창조해 나갈 것이다.

인권행정 시스템의 정착

인권도시는 도시 구성원의 인권보호와 증진을 위한 지방정부의 역할을 강조한다. 지방정부는 도시행정에서 인권의 관점을 중시해야 한다. 또한 구체적인 인권정책을 수립하고, 이러한 정책이 행정의 각 부서에서 실질적으로 추진될 수 있도록 인권정책의 수용력을 높여가야 한다. 정책의 실행 과정을 지속적으로 모니터링함으로써 인권정책에 대한 현실 적합성을 지속적으로 검증해 나가야 한다. 또한 인권행정의 수준을 높여가기 위해 공무원의 인권의식을 강화하고, 복지와 같이 인권과 직결되는 연관 업무를 수행하는 부서들 간의 정책협력과 정책조합을 활발히 진행해 나가야 한다. 인권정책의 수립-실행-평가의 순환체계를 형성하고 정책의 연속성뿐만 아니라 정책의 성과가 축적될 수 있도록 종합적이고 체계적인 인권정책 관리시스템을 갖추는 것은 중요한 과제이다.

인권도시 정책에 시민참여 확대

인권도시 프로젝트에서 지방정부의 주도성이 강조되면서, 권리의 주체인 도시의 시민이나 거주민들의 참여가 위축되는 문제점이 발생하고 있다. 따라서 인권도시 프로젝트를 지지하고 협력관계를 형성할 수 있는 시민사회의 참여 구조를 만들어 내는 것이 중요하다. 이를 위해서는 삶과 밀착된 인권의제를 제안하고, 이를 시민의 의지와 참여로 실현시켜 갈 수 있도록 해야 한다. 생활 속 인권은 인권도시가 핵심적으로 사고해야 할 지점이다. 또한 도시 구성원의 삶과 직결된 인권은 시민들에게 인권에 대한 관심과 정책 참여에 대한 동기를 부여해 준다. 마을과 직장 등 일상생활 단위에서 인권을 이해하고, 인권을 옹호할 수 있는 주도적 주체를 형성하고, 시민사회에서 다양한 협력조직을 만들어 가야 한다.

국내외 도시 간 협력체 구성

인권도시에는 정형화된 형태가 있는 것이 아니다. 인권의 가치를 실현해 가는 지속적인 실험의 과정이 중요하다. 인권도시는 또 다른 인권도시를 만들어가기 위한 협력을 필요로 한다. 국가 내부에서 인권도시를 표방하는 도시정부 간 네크워크를 구성하는 것이 중요하다. 또한 인권이 갖는 보편가치를 세계의 도시들이 공동으로 실현하기 위해서는 국제적 단위의 인권도시 간 협력체를 구성하고, 각국의 인권도시의 제도와 정책, 그리고 실천 경험을 공유해 나가야 한다. 이를 효과적으로 실행하기 위해서는 국내 도시 간 협력체 구성과 운영에 국가차원의 적극적인 후원이 필요하고, 국제도시 간 협력체 구성과 운영에는 UN 등 국제기구의 지지가 필요하다.

인권 주체들 간의 다층적 연대 활동

2013년 9월 UN인권이사회 결의의 근거가 되는 2012년 8월 UN인권이사회 자문위원회 보고서에서 언급했듯이, 인권보장을 위한 지방정부의 역할은 갈수록 중요해지고 있다. 하지만 인권은 인간

의 존재성과 관련된 총체적인 삶의 문제라는 점에서 정치, 경제, 사회, 문화 등 삶의 모든 영역과 연관되어 있다. 따라서 인권보호와 증진을 위한 국가의 역할과 지방정부의 역할을 확연히 구별하는 것은 옳지 않다. 인권도시 모델을 정착시켜 나가기 위해서는 오히려 국가의 제도적·재정적 지원이 강화되어져야 한다. 인권도시를 통해 시민의 인권을 보호하기 위해서는 도시정부가 해당 국가와 긴밀한 파트너십을 형성해 나가야 한다. 또한 시민들의 인권보장을 위해서 도시 내부의 인권실천 주체들 간의 수평적 연대와 협력뿐만 아니라 지방정부-중앙정부-UN 등 공적 기관들 간의 다층적 협력도 확대해 나가야 할 것이다.

광주인권헌장 구성체계

시민의 인권보장과 증진을 위한 인권도시 광주의 미래 청사진이자 인권구현을 위한 광주 공동체의 실천규범으로 인권도시의 기본이념과 실천사항을 담은 사회적 합의문

■ 전문 (5단락, 18개줄, 518자)

• 광주의 역사적 전통과 정신, 헌장 제정 목적, 실천 내용과 다짐, 민주적 제정 과정과 참여 주체, 국내외 협력과 연대의 의지 등

■ 본문 (5장, 18개 조문)

•1장• 자유롭게 소통하고 참여하는 도시	1조 사상 및 의사 표현의 자유와 소통의 기회 보장 2조 참여와 정보 공유를 통한 시민 자치 실현 3조 인권 문화와 민주 시민 의식 함양
•2장• 행복한 삶을 실현하는 도시	4조 노동을 통한 자기실현과 노동자의 권리 보장 5조 질병의 공포로부터 벗어난 건강한 생활 보장 6조 적절한 주거와 쾌적한 생활환경 보장 7조 학대와 폭력, 방임이 없는 가정, 학교, 직장 실현
•3장• 사회적 약자와 함께 하는 따뜻한 도시	8조 인간다운 삶을 누릴 수 있는 최저 생활 보장 9조 성 평등 및 여성의 권리 보장 10조 아동, 청소년, 노인이 적절한 돌봄을 받을 권리 보장 11조 차별 없이 살아갈 수 있는 장애인 권리 보장 12조 다양한 문화와 정체성이 존중되는 도시 실현
•4장• 쾌적하고 안전한 도시	13조 쾌적한 환경과 여가 시설을 공유할 권리 보장 14조 시민 모두에게 장벽 없는 편리한 도시 조성 15조 범죄·교통사고·재해·화재·유해 식품·약품으로부터 안전한 도시 조성
•5장• 문화를 창조하고 연대하는 도시	16조 교육의 다양성 추구 및 자유롭고 창의적인 학습권 실현 17조 문화·예술을 창조하고 누릴 자유로운 권리 보장 18조 국내외인권 증진에 노력하고 기여하는 도시

■ 헌장의 이행 (3개 조문)

• 헌장의 실천 주체와 범위, 정책과 제도를 통한 이행 의무, 헌장의 개정

인권도시 가이드라인

1. 도시에 대한 권리

인권도시는 도시의 모든 거주민들이 쾌적한 환경에서 양질의 삶을 영위할 수 있는 권리를 보장하기 위하여, 구매가능하고 수용할 수 있으며 적용가능한 수준의 주거와 이동환경을 포함한 기본적 서비스에 대한 온전한 접근을 제공한다.

2. 평등과 비차별

인권도시는 젠더 주류화와 불평등을 감소하고 소외되고 취약한 집단의 역량을 강화하기 위한 한시적 우대조치를 포함한 비차별 정책을 이행한다.

3. 인권 주류화

인권도시는 기획, 설계, 이행, 모니터 그리고 평가 등 도시 행정과 정책 형성 과정에 인권에 기반을 둔 접근을 적용한다.

4. 참여민주주의, 공동의 책임과 책무성

인권도시는 의사결정과 이행 및 모니터 과정에서 공공정보, 소통 및 참여의 권리를 보장하는 효과적인 책무성 메커니즘을 확립한다.

5. 사회적 포용과 문화적 다양성

인권도시는 서로다른 인종적, 종교적, 언어적, 종족적 및 사회-문화적 배경을 가진 공동체 간의 상호존중에 기반하여 사회적 통합과 문화적 다양성을 증진한다.

6. 균등한 도시개발과 지속가능성

인권도시는 인간안보, 환경적으로 지속가능하고 안전한 공동체와 기업의 인권 책무성을 증진하는 균등한 도시 개발에 대한 통합적이고 전일적인 접근을 채택한다.

7. 사회경제적 정의와 연대

인권도시는 국내 및 국제적 차원에서 사회경제적 정의와 도시와 농촌 공동체 간의 연대를 촉진한다.

8. 인권교육과 훈련

인권도시는 모든 의무담지자, 권리보유자 및 이해관계자를 대상으로 한 인권교육과 훈련을 통하여 인권과 평화의 문화를 조성한다.

9. 인권의 제도화

인권도시는 적정한 인력과 재원을 갖춘 적절한 정책과 프로그램을 채택하고 실효성 있는 제도를 갖추고 이 과정에서 시민사회의 적극적 참여를 보장한다.

10. 구제받을 권리

인권도시는 중재, 조정, 갈등해소를 포함한 효과적인 인권구제를 제공하는 적절하고 독립적인 메카니즘과 절차를 갖춘다.

분과 A 인권조례, 지자체 의회, 인권위원회, 인권헌장 등

[토론 1 정영선]
지방자치단체 인권제도 관련 쟁점과 과제

정영선(전북대 법학전문대학원)

1. 지역 단위 인권제도 추진이 왜 필요한가?

지역 단위 인권제도에 대한 관심이 깊어짐에 따라 2003년 유엔에서 결의된 '인권에 기반을 둔 접근'(UN Common Understanding on the rights-based approach; RBA)에 대한 의미를 되새겨 볼 필요가 있다. 보편적 인권의 구체적 실현을 위한 인권제도는 국제사회를 넘어 국가 단위로, 그리고 이제는 각 개별국가의 지방정부 단위로 확산되며, 전 세계적으로 연계망을 가지는'인권도시'(human rights city) 운동으로까지 확산 되고 있다. 이러한 변화에 따라 종래에는 인권문제가 국가인권위원회나 인권옴부즈맨(Ombudsman)과 같은 국가차원의 제도나 기구에 의존해 왔지만, 이제는 풀뿌리 민주주의의 실행기구인 지방자치단체에서 각 지역의 특색에 맞는 인권제도를 구축하면서 이른바 인권망(human rights network)이 형성되는 추세이다.

인권제도 마련이 지방자치단체 차원에서 중요한 정책과제로 자리 잡게 된 것은, 종래에는 인권침해의 주요 대상이 국가나 제도 등 거시적 차원에서 나타났다고 한다면, 현대사회에서는 우리 생활 곳곳의 일상적인 현장에서 인권침해가 빈번하게 발생하고 있는 현실을 반영하는 것이다. 따라서 제도적 인권침해라고 하는 거시적 대응보다는 지역사회의 일상생활에서 발생하는 인권침해의 대응으로써의 생활밀착형 인권보호가 지방자치단체의 매우 중요한 정책과제가 되고 있는 것이다.

인권이 추상적 담론에 그치지 않고 구체성과 현실성을 가지고 실행되기 위해서는 대다수 사람들이 생활하고 있는 삶의 공간인 '도시' 더 좁게는 '지역'이 가장 적합한 공간이라는 점에서, 지방자치단체가 인권조례를 제정하여 인권정책의 목적과 방향, 그리고 세부적인 실천 전략을 마련하고 있는 최근의 추세는 바람직한 현상이다. 생활밀착형 인권보장을 위해서는 인권의 주체가 스스로 인권규범을 만들고 이행해 나가는 일이 중요하며, 지방자치단체는 시민들과 직접 접촉하는 기관으로, 특히 사회권의 경우에는 각종 사회복지서비스의 실질적인 제공을 담당하고 있기 때문에 시민의 인권보장을 위한 지자체의 역할을 매우 크다고 할 수 있다.

인권정책의 실행과정에서 지방자치단체의 역할은 크게 인권규범의 마련, 인권제도의 도입, 인권정책의 추진 등일 것이다. 먼저, 인권규범의 마련은 지방자치단체의 입법기관인 지방의회가 인권을 법적인 규범으로 만드는 것으로 이는 인권조례의 제정이나 인권헌장 혹은 인권선언의 채택 그리고 인권행동강령의 선포 등이 해당된다. 다음으로, 인권제도는 지방자치단체가 인권도시를 구현하기 위해 설치하는 제도적 조치로서 행정기구로서 인권담당관실이나 인권센터를 설치하거나 인권위원회

를 구성하는 것이 여기에 해당된다고 볼 수 있다. 끝으로, 인권정책은 인권도시의 이상을 실현하기 위해 실시하는 구체적인 인권행정과 인권관련 사업으로 인권기본계획의 수립, 인권지표의 마련, 인권영향평가제도의 도입, 인권교육 프로그램의 개발 및 교육 시행 등으로 구성된다고 볼 수 있다.
현재까지 진행되고 있는 지방자치 단체의 인권제도 현황을 보면, 인권조례를 제정한 대부분의 지자체에서 인권위원회를 제도를 두고 있고, 인권교육을 필수 사항의 하나로 규정하고 있다. 인권전담부서에 대해서는 규모나 역할 면에서 여러 가지 다양한 양태를 보이고 있으나 대략적인 형태는 인권담당관, 인권센터, 인권팀 등을 두어서 인권 업무를 전담하거나 또는 분담하는 양태로 운영하고 있다.

2. 지자체 인권제도 관련 쟁점 및 검토할 문제

국가인권위원회 등 중앙정부 차원의 인권제도가 있음에도 불구하고, 지방자치단체에서 인권제도를 만들어가는 이유는 지방특색을 반영해 보다 주민친화적 인권제도를 운영하는 것이 가능하기 때문이다. 따라서 각 지자체에서 지역 특색에 걸맞은 인권제도를 만들고 이를 바탕으로 바람직한 인권행정, 즉 '인권 중심적 행정'(rights-based administration)을 운영해 나가는 것이 무엇보다 중요하다.
지방자치단체가 수행하는 인권 업무의 성공적 수행을 위해서는 적절한 인권체제를 구축해야 하며, 그 체제하에서 실효성 있는 인권제도를 운영해야 한다. 인권의 제도화는 인권의 정당성 확보와 인권실현을 위한 법률, 규범, 조직, 정책 등 각종 장치를 만들어 가는 과정이다. 지방자치단체 인권제도의 핵심적 요소는 인권조례 제정으로 끝나는 것이 아니라 그 조례의 의거하여 인권위원회를 만들고, 그 인권위원회 업무를 보좌하는 인권전담 사무조직의 정비가 그 핵심이라고 할 수 있다. 여기서 인권위원회의 구성 및 운영, 그리고 인권센터 및 인권옴부즈맨 관련하여 몇 가지 검토해야 할 문제들을 대별해 보면 다음과 같다.

1) 인권위원회 구성 및 운영 방향

첫째, 인권위원회 위원장/부위원장은 민간위원 중 호선으로 하는 것이 바람직하다. 위원회 구성에 있어 가장 중요한 것은 위원회의 독립성 보장, 시민의 참여 보장, 그리고 전문성 강화 여부 등에 있다. 위원회 구성과 관련하여, 일부 지자체에서는 부단체장(부시장 또는 부지사)을 위원장으로 참여시키고 있는데, 이처럼 부단체장이 위원장을 할 경우, 위원회의 운영 방향이 지방자치단체 집행부에 종속될 수 있다는 우려가 있고, 이에 따라 독립적이고 적극적인 위원회 활동을 저해한다는 점에서 논란의 소지가 있다.
둘째, 인권위원회의 운영의 실효성을 높여야 한다. 일부 인권조례를 보면, 정기회를 연 1회 열도록 하고 있고, 시장의 요청이 있거나 위원장이 필요하다고 인정할 때, 그리고 위원의 3분의 1 이상이 요청할 때, 추가적으로 임시회를 열도록 하고 있다(예, 세종시). 비상근직인 인권위원들이 1년에 한두 차례 열리는 '형식적' 회의를 통해 중요한 인권 관련 사안에 대해 심도 있는 심의·자문을 하는 것은 현실적으로 불가능하다. 따라서 최소한 분기별로 1회 정도의 정기회와 추가적 임시회가 필요하다고 본다.

셋째, 위원회에 집행부로부터 인권 관련 현안이나 사업에 대한 정보를 제공받아야 한다. 인권위원회가 형식적인 기구로 전락하지 않기 위해서는 매 회의 때마다 자자체의 인권관련 현황, 시행중인 정책, 인권 관련 사업 등에 대해 정기적으로 정보를 제공받을 수 있어야 할 것이다.[43]
넷째, 인권위원회의 기능을 단순한 '심의 기관'으로 제한할 것이 아니라, 지방자치법 제116조에서 규정하고 있는 합의제 기관의 역할을 다할 수 있도록 심의·의결하고 시장에게 의결 사항을 권고할 수 있는 권한을 부여해야 한다. 중요한 인권 사안에 대해서 인권위원회가 독립적 지위를 가지고 의결, 권고 기능을 수행할 수 없고, 단순한 '심의' 역할만 부여될 경우, '무기력한 위원회'로 위상이 격하될 수 있다.[44]
다섯째, 위원회 활동에 대한 정보 공개와 책임성 확보가 필요하다. 인권위원회에서 다루어진 내용은 인터넷 홈페이지를 통해서라도 시민들에게 공개하여 위원회가 책임 있는 결정을 내리도록 유도하여야 하며, 회의 안건에 대해 책임성을 강화함으로써 위원회 운영 효율성을 높여야 할 것이다.
끝으로, 인권위원의 전문성 강화를 위한 다양한 프로그램을 운영해야 한다. 인권위원회에서 다루는 사안은 여러 업무 중 인권 관련 특화 업무를 심의·자문해야 한다. 집행부에서 제출 또는 시행 중인 인권 관련 업무에 대한 인권적 판단을 내리기 위해서 위원들의 인권 관련 고도의 전문성이 필요하다. 따라서 인권 관련 업무에 대한 정확한 이해 및 해당 지자체의 인권정책의 인권지향성을 높이기 위해서는 별도의 인권교육이나 워크숍 등을 통해서 인권위원들의 인권전문성을 지속적으로 강화해야 할 필요성이 있다.

2) 인권센터의 운영 및 '조사' 권한 부여 문제

현재, 일부 인권조례에는 인권센터를 설치하도록 규정되어 있으나, 실질적으로 인권센터를 운영하는 곳은 소수에 그치고 있으며, 권한도 극도로 제한되어 있는데, 인권센터에 '조사' 권한을 부여하는 방향에 대해서 적극적으로 검토해야 한다.
충청남도 인권조례(제20조)에 의하면 인권센터의 업무로 ①인권증진을 위한 정책연구, 프로그램 개발, 교육, 홍보에 관한 사항, ② 인권상황 실태조사에 관한 사항, ③ 인권지표(수) 개발 및 평가에 관한 사항, ④ 인권영향평가에 관한 사항, ⑤ 인권침해 상담·조사 및 개선권고, ⑥ 인권협의체 설치·운영에 관한 사항, ⑦ 그 밖에 도지사가 필요하다고 인정하는 업무 등으로 규정하고 있어, 상당히 광범위 하다. 특히 인권영향평가에 관한 사항 및 인권침해 상담·조사 및 개선 권고 등을 포함하고 있는 것은 주목할 만한 내용이다.
현재까지 시행되고 있는 인권조례의 내용을 분석해 보면, 상당수 지방자치단체의 인권 제도에 상담·조사 기능이 누락됨으로써 법적·제도적 기반이 매우 취약한 편이다.[45]

---

43) 이러한 측면에서 담당 국장 등을 당연직 위원으로 참여시키는 것은 여러 가지 고려해 볼만한 사항이다. 소속관료를 위원에 포함시킬 경우, 집행부의 간섭으로 인해 위원회 고유의 독립적 역할이 위축될 수 있다는 부정적 측면도 있지만, 위원회와 집행부 간 소통 용이성, 원활한 행정 지원 및 예산 지원을 위해 긍정적일 수 있는 점을 감안해야 한다.
44) 합의제 기관인 인권위원회가 의결을 통한 '권고'를 한다고 해서 집행기능을 담당한다거나 집행부의 의사결정을 일반적으로 기속하지는 않는다는 점도 참고할 수 있을 것이다.
45) 국가인권위의 인권기본조례 표준안에는 지방자치단체 차원의 조사구제 기능은 제외되어 있다. 그런데 서울시와 광주광역시 및 강원도는 인권옴부즈맨에 의한 조사 구제 기능을 부여하고 있다. 감사 업무나 민원 업무의 경우, 감사원이나 국민권익위원회가 있다고 하여 지방자치단체에 감사기구나 민원조사기구가 없는 것은 아니다. 따라서 인권 관련 조사 업무에 있어서도 국가인권위와 지방자치단체가 상호간 긴밀히 협력 조정하는 방안을 찾아야 하고, 인권의 지평을 확대하기 위해서 오히려 국가인권위원회가 이를 적극적으로

인권센터의 주요업무로 '상담·조사 활동'을 포함하는 경우가 바람직한 지에 대한 이견도 있다. 이견의 핵심 내용은, 시민에 대한 인권침해 발생시 지방자치단체의 장이 적극적으로 대응해야 하지만, 지방자치단체가 직접적인 인권침해 '판단'과 '구제'기관의 역할을 하는 것에 대한 논란의 소지가 있다는 것이다.
이러한 기능은 국가인권위 소관업무와의 충돌 위험성이 있다는 점, 그리고 접수된 인권침해 사례에 대한 구제책이 별도로 마련되어 있지 않는 상황에서 오히려 인권침해 사례에 대한 국가기관의 대응을 어렵게 할 가능성도 배제하기 어렵다는 점 등으로 인해 센터의 기능에 인권침해 사례의 접수와 상담·조사 활동을 포함하는 것은 부적절하다는 지적이 있다.
그러나 이러한 문제점은 대부분의 조례에서 언급하고 있는 '지방자치단체장의 책무'에서 확인할 수 있는 바와 같이, 인권침해의 정도가 심각한 경우에는 국가인권위와의 연결체계나 협력관계의 설정에 따라 포함할 수도 있는 부분이다. 따라서 '인권침해 사례의 접수 및 상담'과 아울러 사안에 따라서는 민원 해결 차원의 직접적인 조사 권한도 포함하되, 인권침해 사례의 접수와 상담 후 심각한 사안에 대해서는 국가인권위에 조사의뢰 등의 체계로 가는 방향이 보다 바람직할 수 있다.
현재 광역자치단체의 경우, 서울특별시 인권조례에서 규정하고 있는 '시민인권보호관,' 그리고 광주광역시의 '인권옴부즈맨,' 강원도의 '인권보호관,' 충남의 인권센터, 그리고 기초자치단체인 서울 성북구의 인권센터의 업무에는 '조사' 분야를 포함하고 있는데, 지방자치단체의 인권보호업무에 대한 적극적 의지를 반영하고 있는 사례로서, 이러한 조직이 수행하는 활동의 질적 내용에 따라 향후 평가가 달라질 것이며 그 귀추가 주목되고 있다.

한편, 인권센터의 운영 방법으로는 업무가 주민의 권리·의무에 직접적으로 관련이 없을 경우로 한정할 경우, 민간에 위탁하는 방법도 대안으로 가능하다고 본다.
「지방자치법」 제104조 제3항에 따르면, "지방자치단체의 장은 조례나 규칙으로 정하는 바에 따라 그 권한에 속하는 사무 중 조사·검사·검정·관리업무 등 주민의 권리·의무와 직접 관련되지 아니하는 사무를 법인·단체 또는 그 기관이나 개인에게 위탁할 수 있다." 라고 규정하고 있다.
그러나 민간에 위탁된 인권센터가 인권침해에 대한 조사 업무를 수행하게 된다면 주민의 권리 · 의무에 영향을 주는 사무에 해당될 수 있어, 위법 소지가 있으므로 인권센터의 민간위탁은 신중을 기해야 할 것이다.

3) 인권옴부즈맨의 설치 및 운영 – 인권센터와 별도 운영

지방자치단체 차원에서 해당 지자체 및 산하 기관이나 시설 등에서 발생하는 인권침해 사건에 대해 조사 및 시정권고 역할을 담당하는 인권옴부즈맨을 운영하는 것은 주민의 입장에서 볼 때, 접근성과 신속성을 보장한다는 측면에서 매우 긍정적일 수 있다.[46]
인권 관련 업무를 크게 나누어 보면, 인권 증진 업무와 인권보호·구제 업무로 나눌 수 있는데, 현실적으로 볼 때, 인권센터는 인권증진 업무를 전담하고, 별도의 인권옴부즈맨 제도를 두어서 인권보호(조사 및 구제 포함) 업무를 수행토록 하는 것도 시도해 볼 만한 제도 운영이라고 본다.[47] 즉,

도와야 한다고 본다.
46) 현재까지 시행되고 있는 인권옴부즈맨의 주요 기능은, 접수된 인권침해 사건이나 자치단체장 또는 인권위원회가 의뢰한 인권침해 사항을 조사하여 시정 권고하고, 인권침해의 재발방지를 위해 법령, 제도, 정책, 관행의 시정 등을 요구할 수 있음.

‘인권보호 업무’의 실효성을 높이고, 독립적인 조사권과 시정권고 기능을 보장하기 위해서 인권옴부즈맨은 인권센터와는 분리·독립된 조직체계를 가진 형태로 구성하는 것이 바람직하다고 생각된다.[48]

그리고 조사·구제 권한을 가지는 인권옴부즈맨을 별도로 운영할 경우, 인권옴부즈맨은 ‘반드시’ 관련 법규 집행의 권한을 가지는 공무원 조직으로 운영해야 한다. (국가인권위원회를 공무원 조직으로 운영하는 것과 같은 맥락임)

3. 맺으며

짧은 역사를 가진 우리나라 지자체의 인권 제도를 검토해온 경험을 통해서 보면, 김중섭 교수님이 발제문에서 거듭 강조하는 것처럼, 인권 조례 등에 규정된 인권제도의 효과적인 실행을 위해서는 지자체 단체장의 의지가 무엇보다도 중요하다는 데 깊이 공감을 한다. 지자체 집행부와 지방의회를 비롯하여 지자체 구성원 전체가 관심을 갖지 않으면 인권조례는 제정 초기 단계에서부터 난관에 부딪히게 된다. 특히 인권조례가 제정된다 하여도 지자체 집행부의 의지가 없으면 제도의 실행 자체가 힘들다. 따라서 인권제도의 성패는 지자체 집행부(특히 시장 또는 도지사)의 의지에 거의 전적으로 달려있다고 해도 과언이 아닌 것이다. 그런데 현실은 어떤가? ‘인권감수성’을 갖춘 지자체 단체장을 손꼽을 정도라도 있는 것 자체만으로도 감사해야 할 지경이다.

여전히 남아있는 심각한 문제는 인권 문제를 지나치게 이데올로기적으로 접근한 나머지, ‘인권’ 문제를 진보 진영의 도그마로 치부해 버리거나, 언제든 ‘뜨거운 감자’가 될 수도 있는 부담스러운 것이니 일정한 ‘거리감’을 두는 것이 낫다고 외면하는 일부 단체장의 행태를 어찌할 것인가 하는 문제이다. 어쩌면 그렇게 처신해도 ‘둔감하고 순진한’ 시민(주민)이 어찌하지 못할 것이라고 생각하는 ‘배짱 좋은’ 정치가를 용인해 온 그 동안의 정치 환경이 더 문제일 수도 있다.[49]

특정 지자체의 ‘인권 중심 행정’ 추진 체계 및 이후의 실행 과정이 성공적으로 진행될 경우, 인권제도를 정비·구축하려는 타 지자체의 귀감이 되고, 인권제도 확산의 촉진제가 될 것이다. 아울러 인권제도의 성공 사례들이 축적되어 그 사례들이 지자체를 넘어 국가인권위원회 및 중앙정부의 지방인권정책을 견인해 낼 수 있는 시민친화적·인권 최우선적인 모델로 자리잡을 수 있기를 기대해 본다.

---

47) 앞에서 예시한 충청남도의 경우, 인권센터의 기능에 인권 증진 업무와 인권 보호 업무를 통합하여 운영하는 것으로 되어 있으나, 서울시와 광주광역시는 인권침해 관련 조사 구제 및 권고 업무는 인권옴부즈맨(서울시의 경우 시민인권보호관)을 별도로 설치하여 운영하고 있음.

48) 서울시 시민인권보호관 운영 실태를 보면, 조직체계상으로는 인권담당관실에 소속되어 있어 외형상 독립되어 있지 않지만, 실질적으로는 관련 업무에 전결권을 가지고 조사결과를 결정문을 통해 대외적으로 공표하는 등 독립성을 유지하고 있음.

49) 최근에 언론 지면을 도배하다시피 하는 국회의원 공천 관련 뉴스를 접하면서 떠오르는 생각이 한 가지 있다. 각 정당의 공천관리위원회에서 정치지망 후보자를 선발할 때, ‘인권감수성’을 테스트하는 다양한 질의에 대한 문항을 만들고, 그에 대한 답변 내용을 유권자들에게 공표하는 절차를 추가로 만들면 어떨까?

분과 A 인권조례, 지자체 의회, 인권위원회, 인권헌장 등

[토론 2 김희현]

제주 인권조례 안착화를 위한 의회의 도전과 과제

김희현(제주특별자치도의회)

□ 들어가며

○ 제주지역은 인권에 있어 아주 첨예했고 첨예한 현장으로 과거 민란의 시대를 지나, 4.3을 거쳐 해군기지 건설, 더 나은 미래를 위한 발전과 개발 과정에서의 삶의 터전 파괴 등 제주도민 자신들의 문제에 의해서가 아니라 국가폭력 등 제도적 힘에 의해서 제주도민들은 거의 무방비로 비인권적 상황에 노출

○ 2012년 국가인권위원회, 지역적 차원의 인권 보장 및 증진을 위하여 조례제정 표준안을 마련하여 조례 제정 권고

○ 이러한 배경 하에서 제주지역 차원에서의 인권조례 제정을 통해 인권이 존중되는 지역사회를 실현하여 도민이 행복한 삶의 권리를 누릴 수 있도록 하고자 국가차원의 인권보장과 별도로 제주특별자치도 자체에서 도민의 인권보장 및 증진을 위한 지원 근거를 마련한 것으로, 2015년 10월 「제주특별자치도 인권보장 및 증진에 관한 조례」 제정·시행

○ 제주지역 인권단체연석회의에서 초안을 마련하고 도민의견 수렴 등 공론화 과정을 거쳐, 총 26명의 의원이 진보와 보수, 그리고 이념의 갈등을 넘어서 인권조례가 갖는 위상과 역할에 대한 중요성에 공감하고 뜻을 같이하여 공동 발의로 제정됨

○ 인권조례 제정·시행을 통해 도민들 누구나 인간으로서 인간답게 그리고 자유롭게 행복한 삶을 누릴 수 있도록 제주를 인권이 지켜지는 세상, ‘인권도시 제주’로 만들기 위한 첫걸음

□ 인권조례 제정

○ 늦은 감이 없지 않지만, 2015년 9월 '세계평화의 섬' 제주 또한 "도민의 인권 보장 및 증진에 관하여 필요한 사항을 규정함으로써 인간으로서의 존엄과 가치를 실현하고 행복한 지역사회 실현에 이바지하고자" 「제주특별자치도 인권 보장 및 증진에 관한 조례」를 제정함으로써 전국 17개 광역지방자치단체 중 16번째로 인권조례를 제정함

○ 제주지역 인권단체연석회의에서 초안을 마련하고 도민의견 수렴 등 공론화 과정을 거쳐, 대표 발의한 본인을 비롯하여 총 26명의 의원이 정당과 이념에 관계없이 인권이 갖는 중요성에 공감하고 뜻을 같이하여 공동 발의로 제정된 것이다. 인권조례는 제주를 인권이 지켜지는 세상, '인권도시 제주'로 만들기 위한 첫걸음

○ 지난 2013년 말 최초 발의·의결되었으나, '공권력에 의한 인권침해에 대해 도지사가 실질적인 피해구제를 하는 것은 자치사무로 볼 수 없고 국가배상법과 지방재정법에 위배된다'는 이유로 제주특별자치도의 재의요구로 인해 제정이 무산된 바 있음

□ 주요 내용

○ 인권 및 도민의 정의(제3조)
○ 도민의 인권 보장과 증진을 위한 도지사의 책무 규정(제4조)
○ 인권 보장 및 증진 기본계획의 수립 명시(제7조)
○ 인권헌장의 제정 및 공포(제9조)
○ 인권 보장 및 증진위원회 설치와 기능에 관한 사항(제10조~제17조)
○ 소속 공무원을 포함한 모든 직원의 연 1회 이상 인권교육 실시 의무화(제18조)
○ 인권보고서의 발간(제19조)
○ 인권영향평가의 실시(제20조)
○ 인권센터의 설치 및 운영(안 제21조)

□ '인권도시 제주'의 후속 과제

○ 인권보장 및 증진위원회 구성·운영

- 인권에 관한 학식과 경험이 풍부한 사람 15인의 인권위원회를 독립적으로 구성·운영
- 인권기본계획 수립, 인권헌장, 인권교육, 인권보고서, 인권영향평가, 인권침해 관련 상담과 지원 업무를 담당할 인권센터와의 협력관계 구축 등 도민의 인권보장 및 증진에 관련된 사안을 심의하고 도지사에게 의견을 개진하는 심의·자문기구
- 어떤 과정과 절차를 통해야 인권조례에서 예정하고 있는 인권활동의 전문성과 경험을 가진 사람으로 위원회를 구성할 수 있을 것이며, 어떻게 운영해야 도민이 행복한 '인권도시 제주'로 거

듭나게 견인할 수 있을지 고민

- 인권위원회 구성 방법 등 인권조례 후속조치에 대한 논의를 위해 '의회-도-인권단체'가 함께 참여하는 실무협의회 워킹그룹을 구성·운영 중, 향후 '인권도시 제주' 만들기의 협치와 협업의 성공사례가 될 전망

제11조(위원회의 구성) ① 위원회는 위원장 1명과 부위원장 1명을 포함한 15명 이내로 구성하고, 위원장과 부위원장은 위원 중에서 호선한다.

② 위원회의 위원은 인권관련 업무를 총괄하는 국장을 당연직으로 하고, 위촉직 위원은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람 중에서 인권에 관한 학식과 경험이 풍부한 사람으로 도지사가 임명한다.

1. 도의회가 추천한 2인
2. 여성인권관련 단체에서 추천한 1인
3. 장애인인권관련 단체에서 추천한 1인
4. 거주외국인인권관련 단체에서 추천한 1인
5. 노동인권관련 단체에서 추천한 1인
6. 아동·청소년인권관련 단체에서 추천한 1인
7. 학계 및 법조계에서 추천한 2인
8. 공개모집을 통하여 선발된 사람 3인
9. 그 밖에 도지사가 인권보장 및 증진에 관한 충분한 학식과 경험이 있다고 인정하는 사람 2인

③ 위촉직 위원은 특정 성별이 위원 총수의 3분의 2 이상이 되지 않도록 하여야 한다.

④ 제2항제8호에 따른 공모절차와 방법 등은 도지사가 정한다.

⑤ 당연직 위원의 임기는 해당 직위에 있는 기간으로 하고, 위촉위원의 임기는 2년으로 하되, 한차례만 연임할 수 있다.

⑥ 도지사는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 임기만료 전이라도 해당 위원을 해촉 할 수 있다.

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

⑦ 위원장은 위원회를 대표하고 위원회의 업무를 총괄하고, 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.

○ 인권보장 및 증진 기본계획 수립

- 도지사는 도민의 인권보장 및 증진을 위하여 3년마다 인권보장 및 증진 기본계획을 수립하여야 하고, 필요한 경우 도민의 인권상황에 대한 실태조사와 공청회를 통한 도민 및 관계 전문가 의견 수렴

제7조(인권보장 및 증진 기본계획의 수립) ① 도지사는 도민의 인권보장 및 증진을 위하여 3년마다 인권보장 및 증진 기본계획(이하 "기본계획"이라 한다)을 수립하여야 한다.

② 기본계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.

1. 인권보장 및 증진의 기본이념
2. 도민의 인권의식 향상을 위한 시책
3. 분야별 인권과제의 추진 목표 및 전략
4. 인권 지표에 따른 인권영향평가 시행 및 인권 보고서 작성 방안
5. 인권 인식확산을 위한 인권교육 시행 계획
6. 인권보장 및 증진을 위한 민간단체 지원방안
7. 사업추진을 위한 재원 조달 방안
8. 그 밖에 도민의 인권보장 및 증진에 필요한 사항

③ 도지사는 기본계획을 수립하기 위하여 필요한 경우 도민의 인권상황에 대한 실태조사를 실시할 수 있고, 공청회를 열어 도민 및 관계 전문가 등으로부터 의견을 들어야 한다.

④ 도지사는 기본계획에 따른 연도별 시행계획(이하 "시행계획"이라 한다)을 매년 수립·시행하여야 한다.

⑤ 도지사는 기본계획 및 시행계획에 관한 수립 및 평가에 관한 사항을 제10조에 따른 위원회 및 제주특별자치도의회(이하 "도의회"라 한다)에 보고하여야 하고, 위원회의 심의 결과를 기본계획 및 시행계획 수립에 반영하도록 최대한 노력하여야 한다.

○ 인권센터 설치·운영

- 인권 보장 및 증진에 관한 인권 조사·연구, 인권지표 개발 및 인권영향평가, 인권교육 교재와 프로그램 개발 및 교육 시행, 인권보고서 발간, 인권 보장 및 증진을 위하여 단체 및 개인과의 협력, 인권침해 관련 상담과 지원 등 도민의 인권 보호 및 증진에 관한 업무를 담당할 전담부서와 전문인력 필요
- 현재는 특별자치행정국의 자치행정과 자치행정팀의 주무관 1인이 '연두방문, 중앙·지방자치단체, 인권 등' 업무 중 일부로서 담당

향후 인권 보호 및 증진 업무의 전문성과 독립성을 담보하기 위해 별도의 인권전담조직 설치 및 전문인력 충원 필요

제21조(인권센터)

① 도지사는 도민의 인권 보호 및 증진에 관한 사업을 효율적으로 시행하기 위하여 제주특별자치도 인권센터(이하 "인권센터"라 한다)를 설치할 수 있다.

② 인권센터의 조직·운영에 관한 사항은 도지사가 정한다. 다만, 센터장은 인권에 관한 전문지식이나 인권관련 활동경력이 있는 자 중에서 위원회의 추천을 받아 도지사가 임명한다.

③ 인권센터의 업무는 다음 각 호와 같다.

1. 인권 보장 및 증진에 관한 인권 조사·연구에 관한 사항

2. 인권지표 개발 및 인권영향평가에 관한 사항 3. 인권교육을 위한 교재, 프로그램 개발 및 교육 시행에 관한 사항 4. 인권보고서 발간에 관한 사항 5. 인권보장 및 증진을 위하여 활동하는 단체 및 개인과의 협력에 관한 사항 6. 인권침해 관련 상담 및 지원에 관한 사항 7. 그 밖에 도민의 인권 보호와 증진을 위하여 필요한 사항

○ 인권거버넌스 구축

- 인권조례 제정 과정과 후속조치에 대한 논의를 위해 '의회-도-인권단체'가 함께 참여하는 실무협의회 워킹그룹을 구성·운영 중
- 향후 인권위원회 구성은 물론, 인권기본계획, 인권센터 설치 등 인권조례 안착화를 위한 후속조치를 함께 논의하여 만들어가고자 함. '인권도시 제주' 만들기의 협치와 협업의 성공사례가 될 전망
- 김중섭 교수와 우주형 충청남도 인권위원장의 제안처럼, 지자체 차원에서, 또는 지자체 인권위원회 사이에, 또는 시민사회 차원에서, 또는 인권단체 사이에서 등 다층적이고 다각적인 인권의 연대와 협력이 이루어져야 함

○ 지방의회의 역할

- 자칫 자치단체장이나 의원 개인의 치적 또는 성가신 일이 되지 않도록 하기 위해 제주지역 인권단체연석회의가 참여하는 '의회-도-인권단체' 실무협의회 워킹그룹 구성하여 더디더라도 조금씩 함께 머리를 맞대고 제대로 준비하고자 함
- 도의회 몫의 인권위원 2인 추천, 행정사무감사와 예산안 심의를 통한 일상적인 도정에 대한 견제와 감시, 인권단체 등 도민의 의견 수렴 등 필자를 비롯한 의회의 적극적이고 지속적인 역할과 관여를 해나갈 예정
- '인권도시 제주' 만들기를 위한 의회 차원의 논의와 발전방안 모색 필요

□ 발제에 대한 토론

○ 김중섭 교수의 발제문 11쪽 "제주특별자치도는 2015년 10월에 의원 발의로 인권조례를 제정하였지만, 2개의 기초 지자체는 아직 제정하지 않았다." 부분에서 설명을 덧붙이고자 함

- 위에서 언급한 바와 같이, 필자의 대표발의로 제정되기는 하였지만, 실제에 있어서는 제주지역 인권단체연석회의와의 협력을 통해 제정됨
- 2006년 7월1일 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」에 따라 기존의 제주시, 서귀포시, 남제주군, 북제주군의 4개 기초 자치단체를 폐지하고 광역체제의 제주특별자치도로 통합하는 행정체제 개편

- 현재 제주특별자치도의 제주시(제주시+북제주군)와 서귀포시(서귀포시+남제주군) 2개의 기초 자치단체는 헌법 및 지방자치법 등 근거법령에 따른 단체장과 의회가 없으며, 자치입법권과 자치재정권도 가지지 못한 법률상 기초 자치단체가 아닌 행정시(주민자치단체)에 불과함

○ 김중섭 교수의 발제문 18쪽 "인권 업무를 함께 다루는 업무가 대개 주민들의 활동이나 동향 파악, 선거, 주민자치센터, 교육 지원, 민원 등 자치행정에 관한 사항이라는 것은 인권이 주민 생활과 이어져있다는 인식을 반영한 것으로 여겨진다."는 부분이 있는데, 당장 인권전담기구의 설치를 통해 전문성과 독립성을 담보할 수 없다면, 기존의 행정조직에서 어느 부서가 담당하는 것이 좋으리라 생각하는지 의견을 듣고 싶음

○ 서울시 인권조례의 경우처럼 인권침해 및 차별행위에 대한 조사, 권리구제 업무를 규정하고 있는데, 자치단체의 인권기구(인권위원회, 인권 옴부즈퍼슨, 인권센터 등)의 역할과 위상은 어떠해야 하는지? 국가인권위원회와의 관계설정은 어떠해야 하는지에 대해 궁금함

○ 충남지역만의 인권의 특수성이 존재하는지, 있다면 이를 충남 인권조례나 정책에서 어떻게 반영하셨는지 그 경험을 우주형 충청남도 인권위원장님께 여쭈어봄

○ '서울시민 인권헌장'이 성소수자 반대자들에 의해 무산된 것으로 알고 있는데, 충남도민 인권선언은 어떻게 가능했는지, 그 추진과정과 내용에 대해서도 듣고 싶음
- 충남 도민 인권선언 제1조 차별금지의 원칙으로 "충남도민은 성별, 나이, 외모, 장애, 인종, 종교, 병력(病歷), 사상, 신념, 출신 및 거주지역, 결혼여부, 가족구성, 학력, 재산, 성적지향, 성별정체성, 국적, 전과(前科), 임신, 출산 등 어떤 이유로도 차별받지 않을 권리가 있다."고 규정

○ 김중섭 교수와 우주형 충청남도 인권위원장 두분 모두 지역사회의 인권 발전 방안으로 인권교육의 중요성을 강조하셨는데, 공무원은 물론이고 특히 지방의회 의원들의 인권의식과 감수성 향상을 위한 인권교육 방안은 무엇인지 알고 싶음

○ 학생인권을 포함하여 지역사회의 인권 증진을 위해서는 일반행정기관인 지방자치단체와 교육행정기관인 교육청의 연대와 협력도 필수적이고 생각하는데, 실제 서울과 광주 등 양자간의 협력 사례를 소개 부탁드림

분과 B 인권담당관, 옴브즈맨(보호관)제도 등

[발표 1 안효상]

인권담당관의 역할과 과제 – 수원시 사례를 중심으로

안효상(수원시 인권팀장)

1. 수원시 인권도시로의 출발 및 추진과정

지방자치 제도의 성숙과 함께 지역특성을 반영하는 인권의 보편적 가치를 보장·증진하는 인권 제도화에 대한 관심이 높아지면서 지방자치단체의 적극적인 역할이 필요한 시대를 맞이하였다.

민선 5기, 6기 수원시는 시민의 인권 존엄성과 가치를 존중하기 위해 시정목표를 “사람중심 더 큰 수원”으로 정하고 세심한 인권보호 제도를 통해 모든 사람들에게 동등한 기회와 권리가 보장되는 공정하고 평등한 차별 없는 인권도시를 지향하고 있다.

수원시 인권도시정책은 2012년 9월 수원시 인권조례 제정 추진 계획의 수립과 함께 시작되었다. 같은 해 10월에는 인권제도 시스템 도입을 위한 ‘인권도시 수원’의 기본 계획과 추진 로드맵이 발표되었으며, 시민사회에서도 ‘휴먼시티 수원, 인권도시 어떻게 가능한가?’라는 주제로 포럼을 진행하여 시의 인권도시계획에 힘을 보태는 과정을 거쳤다.

인권정책이 본격적으로 추진되기 시작한 것은 이듬해인 2013년 수원시에 인권전담부서가 설치되면서 부터다. 수원시장은 제1부시장 보좌기관인 기획조정실 미래비전과 산하로 인권팀을 개설하고, 인권기본조례 제정과 인권실태조사, 인권증진기본계획 등을 진행해왔다.

그 결과 2013년 7월 주민설명회와 전문가토론회를 거쳐 수원시인권기본조례가 제정·공포됐으며, 2014년 11월 수원시 인권증진을 위한 기본계획 수립이 마무리됐다. 2015년 5월에는 경기도 최초로 인권침해 사안을 조사·시정하는 수원시 인권센터를 설립하기도 했다.

이어 수원시의 인권실현 의지를 구체화하기 위한 인권정책의 청사진으로 “언제, 어디서나 인권이 실현되는‘사람중심 수원’”이란 비젼과 “수원시민의 인권의식 향상을 통한 ‘인권의 보편화’”를 목표로 2015년 7월에 수원시 인권증진 기본계획을 수립하였으며, 2016년도부터 인권도시 실현을 위한 중점 및 세부 실천과제(7대분야 48개사업)를 발굴하여 연도별 세부실행계획을 수립하고 모니터링 및 평가를 추진하고 있다.

2. 수원시 인권체계의 구조 및 관계

가. 인권위·인권팀·인권센터, 협력하며 견제

수원시 인권체계는 크게 세 가지 축으로 나뉜다. 수원시 인권정책 전반에 대한 심의·자문기구인 인권위원회, 수원시 인권업무의 수립과 집행역할을 맡는 인권팀, 그리고 수원시정 수행과정에서 발생하는 인권침해 사항에 대한 상담·조사와 처리업무를 맡은 인권센터가 그것이다. 세 개의 기구가 상호협력하면서 서로를 견제하는 역할을 담당하고 있다.

1) 수원시 인권위원회

수원시 인권위원회는 13명의 추진위촉단이 꾸려진 가운데 수차례 논의를 거쳐 2012년 11월 정식 출범했다. 조례에 따라 시민대표, 전문가, 단체추천, 시민공모 등 15명으로 구성되었으며, 각 위원들의 임기는 2년씩(2회에 한해 연임가능)이다. 이들은 수원시 인권기본계획 수립·집행·평가와 인권센터 운영, 인권영향평가, 인권침해 진정사건, 인권관련 단체와의 협의 및 시민 참여에 관한 사항 등 다양한 사안들에 대해 심의·자문하는 역할을 담당한다.

제1기 위원회 구성부터 쉽지 않았다. 다양한 사람을 포용할 수 있어야 했기 때문에 일반적인 위원회처럼 행정에서 편하게 생각하는 사람을 위원으로 세우기보다는 인권정책을 제대로 실행할 수 있는 사람을 뽑기 위해 노력했다.

수원시 인권위원회는 조례상 연 4회 정기회의를 개최하도록 명시되어 있지만, 2015년 한해만 21차례의 회의를 진행할 정도로 활발하게 활동하였다. 인권기본계획 수립에 앞서 인권실태조사를 먼저 진행했던 과정과 행정에서 부담스러워 했던 인권센터를 설치했던 것도 모두 인권위원회가 끊임없이 논의하고 제안한 덕분이다.

그 동안 인권위원회는 인권영향평가제도를 도입할 것, 인권적 범죄예방 대책수립을 위한 공개토론회를 개최할 것, 공무원에 대한 인권교육을 실시할 것을 권고하는 등 시정에 인권의 관점이 반영될 수 있도록 하였다.

제1기 인권위원회가 제도적 기반마련에 중점을 두었다면 2015년 12월에 출범한 제2기 인권위원회는 제1기 위원의 경험과 신규 위원의 조화를 바탕으로 주민참여 보장, 인권침해에 대한 구제나 시정에 인권의 관점이 반영될 수 있도록 시민의 눈높이에 맞춰 시민사회 전반에 생활밀착형 보편적 인권을 확산시켜 나가는 것이 목표이다.

2) 인권담당 부서의 위치와 역할

수원시는 인권위원회 구성에 이어 2013년 2월 실질적인 인권행정을 위한 인권전담부서(인권팀)를 마련했다. 3명의 공무원들로 구성되어 있는 수원시 인권팀은 2014년 인권실태조사 연구용역을 거쳐 2015년 7월 인권증진 기본계획을 수립했으며, 앞으로 지자체 차원의 인권지표 마련과 인권영향평가 도입을 준비하고 있다.

수원시 인권팀은 초창기 기획조정실 미래비전과 소속으로 출발했다. 이곳은 시장의 핵심정책을 담당하는 곳으로 인권도시에 대한 시장의 의지가 반영된 것이라고 볼 수 있다. 이후 인권팀은 인권상담뿐만 아니라, 실질적인 조사기능이 필요하다는 판단 하에 2015. 2월 조직개편으로 감사담당관실에 배정되어 활동하고 있으며, 실효성 없는 보여주기식 사업보다는 신규 사업은 가급적 지양하고 당장의 정책개선을 우선하는 방향으로 진행하고 있다.

3) 인권센터, 시정 독립적으로 감찰

수원시 인권정책에서 가장 눈에 띄는 것은 2015년 5월 설립된 수원시 인권센터다. 수원시 직영으로 운영되는 이곳은 현재 수원시청 별관 7층에 위치해 있으며, 2명의 시민인권보호관이 근무(임기제6급 및 시간선택제임기제 다급)하고 있다. 시민인권보호관은 수원시가 추진하는 사업 또는 정책으로 인한 인권침해 혹은 침해 우려, 수원시 소속 공무원에 의한 인권침해, 수원시장이 지도 감독하는 시설 등에서의 인권침해, 수원시장이나 수원시인권위원회가 인권침해 개선을 위해 필요하다고 인정하는 사안, 그 밖에 인권증진을 위해 필요한 사항에 대해 상담, 조사를 담당하며 필요한 경우 인권침해에 대한 시정방안을 시에 권고하는 역할까지 담당하고 있다.

인권센터는 시 감사담당관실과 달리 독립적으로 행정업무를 감찰하기 때문에 행정의 입장에서는 존재 자체가 많이 부담스러운 것이 사실이다. 수원시 또한 인권센터 설치여부를 두고 2년간의 논의가 있었다. 내부에서 인권기본계획도 있고 정책도 마련됐는데 인권센터를 굳이 별도로 마련할 필요가 있느냐는 목소리도 많았지만 실질적인 인권개선을 위해서는 독립성 있는 조사기관이 있어야 한다는 필요성에 공감해 센터가 설립됐다.

인권보호 옴부즈맨이 아니라 인권센터를 설치하도록 한 것은 개별적인 인권침해 사건의 조사와 구제 모색보다는 시의 행정을 인권침해가 발생하지 않도록 함은 물론 인권적 행정을 구현하기 위한 성격이 강했다. 행정의 밖에서 행정을 통제하는 인권이 아니라 행정의 안에서 행정의 중심이 되는 인권을 지향하기 때문이다.

현재 수원시 인권센터는 감사담당관이 센터장 역할을 맡고 있지만 조사절차 중 결정통보에 대해서만 결정권을 행사하고 있으며, 시민인권보호관은 조사과정에서 시장에게 수시로 보고체계를 갖추고 있기 때문에 독립적인 인권침해조사가 어느 정도 가능하다는 평가를 받고 있다. 수원시 인권위원회 또한 산하에 인권보장소위원회를 두고 인권센터의 인권상담·조사 업무를 지원하고 있다.

3. 수원시 인권정책 주요사업 추진현황

가. 인권친화적 인권실행계획의 실천 및 평가

수원시는 사람중심의 더 큰 수원을 지향하기 위해 안전한 도시, 건강한 도시, 따뜻한 도시를 시정 목표로 두고, 인권중심의 도시를 구축하기 위해 수원시 현황을 파악한 뒤 전문가 의견수렴을 통해 2015년도 7월에 수원시민의 인권보장 및 증진을 위한 「수원시 인권증진기본계획(2016~2018)」을 마련하였다.

인권증진기본계획안은 '언제, 어디서나 인권이 실현되는 사람 중심 수원'을 비전으로 정하고, 수원 시민의 인권의식 향상을 통한 인권의 보편화를 목표로 하고 있다.

또한, 계획안에는 사회적 약자의 인권증진을 위해 장애인, 여성, 아동·청소년, 노인, 다문화, 북한이탈주민 등 분야별·주체별 38개 과제와 시민 전체를 위한 10개 과제 등 총 48개의 인권 세부과제가 담겼으며, 향후 인권 비전과 목표에 따라 2016년부터 2018년까지 세부 실천과제를 3년에 걸쳐 모니터링과 평가를 통해 추진할 계획이다.

나. 인권위원회 인권보호 증진활동 활성화

수원시 인권위원회는 시민의 인권증진 활성화를 위한 심의·자문기구이며, 인권침해 진정사건에 관한 사항, 인권영향평가에 관한 사항, 인권증진기본계획 연도별 시행계획 수립·집행·평가에 관한 사항을 심의한다.

시민에 대한 인권정책 협의 및 심의를 위해 정기회의(4회), 임시회의(수시), 소위원회(수시) 개최, 인권단체 초청 세미나 및 토론회, 워크숍 등으로 인권위원회 운영을 활발히 진행하고 있으며, 위원들이 토론을 거듭하면서 만장일치에 이르지는 못하더라도 서로 납득하고 인정할 수 있을 때까지 숙고하는데 큰 의미를 부여하고 있다.

다. 인권톡톡! 맞춤형 인권교육 실시

수원시 인권 기본조례 제10조(인권교육의 실시)에 의거, 공무원 및 산하단체, 복지시설 종사자, 인권취약계층을 대상으로 인권감수성 향상교육, 찾아가는 인권교육을 연1회 이상 의무적으로 실시하고 있으며, 특히 수원시 신규 임용예정자에게도 인권의식을 함양토록 하고, 생활 속에 인권이 실현될 수 있도록 통장 및 주민자치위원 역량강화교육시 인권교육을 추가하여 점차 확대해 나가고 있다.

라. 시민참여 인권증진 민관 협력사업

사회적 약자와 소수자의 인권증진 및 시민의 인권의식 변화를 이끌어낼 수 있는 사업을 발굴하기

위해 시민과 지역 인권관련 단체를 대상으로 인권교육, 인권문화 확산 등 인권증진 프로그램(인권교육, 인권캠페인, 인권작품전시회 등) 추진을 내용으로 하는 자유제안 공모사업을 실시하여 지방보조금심의위원회 심의를 거쳐 보조사업자를 선정한 후 보조금을 지급하고 있다.

마. 세계인권선언의날 기념 시민참여 인권 공감행사

세계인권선언의날을 기념하여 시민이 인권의 소중함을 체험하고 가슴으로 공감할 수 있는 문화행사 개최를 통해 인권존중 사회공감대를 조성하고자 기념일 주간에 전시회 행사, 영화제 등 인권주간 행사와 더불어 공모사업으로 2015년 12월10일에 문화공연, 인권특강 등 기념 문화행사를 실시했고, 앞으로도 매년 실시 예정이다.

바. 수원시 인권센터의 추진성과

수원시 인권센터 개소 후 10개월 동안 54건(2015년 44건, 2016년 3월 14일 현재 10건)의 상담을 진행하여 그 중 kt위즈파크내 장애인 편의시설의 이용제한, 민원인의 시청출입 제한에 따른 인권침해 등 14건에 대해 결정을 내렸고, 2015년 7월에는 전국 최초로'공무원 필기시험 중 화장실 이용금지'에 대해 문제를 제기하여 국가인권위원회의 결정을 이끌어낸바 있다.

이 외에도 개인정보보호 및 주민등록번호 수집과 관련한 공무원증 제도개선, 지방세 체납안내문 고지서 봉투 겉면의 인권침해 사항 개선, 수원시 기간제 및 단시간근로자, 무기계약근로자 관리규정의 인권침해적 용어 개정 등의 과정에서 해당부서와 적극적인 협의를 통해 제도개선을 이뤘다.

인권영향평가의 경우 자치법규 총101건 중 10건(수용7, 일부수용1, 불수용1, 검토중1)에 대해서 검토의견을 제출하여 해당부서에서 조치하였으며, 이 밖에도 정책 2건 대해 관련부서에 제안하는 등 행정 내부에서 발생하는 인권침해적 요소를 크게 줄이는 효과를 거두고 있다.

또한, 수원시 사회복지시설 117개소 가운데 7개소에 대해 인권실태조사를 실시하여 인권 사각지대에 있는 사회적 약자의 인권실태를 확인하고, 인권상황개선 대책 수립 및 연구에 활용하고 있다.

4. 수원시 인권행정의 향후과제

가. 인권위원회, 인권센터, 인권보호관 그리고 그 관계에 대한 검토

지역에서 인권기구의 형태는 아직 실험 단계이다. 여러 쟁점이 있지만 그 중에서도 인권기구의 관계를 어떻게 설정할 것인지가 관건이다. 또한 인권위원회, 인권센터, 인권보호관 그리고 시의 인권 관련 부서의 협력관계를 구축하는 것도 중요하다. 이것을 획일적으로 말할 수는 없고, 해당 지방정부의 사정에 따라 달리 접근해야 할 것이다.

물론 그 목표는 인권적인 시 행정을 최적으로 구현할 수 있는 모델을 찾는 것이다. 어떤 인권옴부즈맨 제도가 적절한 것인지 실천과 성찰의 과정 속에서 지속적으로 고민해야 한다.

나. 인권영향평가 단계별 도입 및 인권지수 개발

수원시 인권기본조례에 따르면 시장은 인권보장 및 증진에 중대한 영향을 미치는 조례를 제·개정하거나 정책을 수립하는 경우 미리 위원회의 의견을 들어야 한다(조례 제19조 제1항). 조례에 대해서는 일부 이러한 과정이 있었지만, “정책”의 경우에는 인권위의 권고 후에도 사업부서의 또다른 규제라는 인식, 타 유사업무와 중복성 등 부담감을 느꼈고 수동적 입장으로 이러한 절차가 진행되지 않았다.

조례 제8조에 따르면, “시장은 정책을 수립하거나 시행하는 과정에서 시민의 인권증진 등에 중대한 영향을 미친다고 판단할 때에는 인권영향평가를 실시하여야 한다.” 기존에 부분적으로 인권영향평가를 하고 있지만, 아직도 명확한 체계를 갖추지 못하고 있으므로, 전문가, 타시도의 사례 등 의견수렴 후 평가의 방법, 내용, 범위 등을 고려해 인권영향평가제도를 탄력적, 단계적으로 운영할 필요가 있다.

또한, 지역주민의 실효적인 인권보호 증진을 위하여 공무원은 자기의 업무와 관련하여 인권이라는 기준과 원칙에 따라 인권영향평가 업무를 접근해야 할 것이며, 특히 인권영향평가를 담당했던 공무원에게 인센티브를 제공하는 것도 하나의 방법이 될 것이다.

다. 공무원 인권교육의 강화 및 강사풀 공유

공무원을 대상으로 단계별 인권교육(공감이해, 적응향상, 실생심화)을 실시한 지 3년이 지났으나, 형식적인 경우가 많아 관심도가 적었고, 반면 인권에 대한 새로운 인식변화를 느꼈다는 긍정적인 효과도 있었다. 행정의 인권화를 위해서는 공무원의 인권감수성 향상과 의식변화가 우선되어야 하므로, 향후 인권침해 민원 다발 부서를 중점그룹으로 분류하여 해당 부서를 중심으로 교육의 효과를 높이고, 교육의 내용도 분야별·사례위주별로 전환할 필요가 있으며, 정부, 지자체, 지역 인권단체 간 네트워크 강화로 우수한 강사진을 공유하여 인권교육의 질을 높여야 한다.

라. 인권부서와 인권센터의 역량강화

수원시는 백만인구가 넘은지 10년이 지났지만 광역자치단체가 아닌 50만 인구 기준의 기초자치단체 제도의 적용을 받아 각종 문제와 한계에 부딪혀 시민을 감당해야해 질 높은 행정서비스는 기대하기 힘든 상황이다.

대도시에 맞는 인권업무에 대응하기 위한 조직확대 및 전문인력의 배치로 인권관계자의 역량을 강화해야 하며, 지속적인 인권침해 및 차별사례 발생시 대응능력 유지를 위해서는 인권보호관의 채용자격 기준을 상향할 필요가 있고, 장기적으로는 인권행정부서의 전문성 확보를 위해서 순환보직제를 자제하고 센터장의 개방직위제를 활용할 필요가 있다.

마. 지역인권기구 네트워크 구성 및 다른 지역인권기구와 MOU 체결의 적극 추진

수원시 의회를 변화시켜 지원을 이끌어 내고, 인권기구들과 협력관계 구축에 한계가 있었다. 몇 번의 간담회로 협력관계를 구축 할 수 없지만 그런 시도가 부족하였다. 개별 활동중인 장애인, 아동, 학생 등 인권전담 기구들과 협력관계 구축이 필요하며, 또한 다른 지방정부의 인권기구와 의견교환, 네트워크 그리고 연대가 중요하다.

국가인권위원회에 상응하는 지역인권위원회의 협의기구를 구성하는 것이 필요하며, 다른 지역 인권위원회와 MOU 체결에 적극적으로 나서야 한다. 함께 고민하고 그 경험을 나누면, 시행착오를 줄일 수 있고 미처 보지 못한 길 까지도 볼 수 있을 것이다.

5. 마무리

인권은 지자체가 추구해야 할 새로운 가치로 자리매김하고 있는 상황에서 인권행정이 안착하기 위해는 많은 시련과 위기에 봉착할 수 있다. 수원시도 인권이란 토양을 다지는 과정에 행정과 인권기구간의 마찰은 피할 수 없었다.

지금은 제도기반 구축위에 새싹을 튀우는 과정에 있으며, 인권팀, 인권센터, 인권위원회가 소통, 공유, 협동으로 함께 문제를 해결해 나간다면 성공적인 인권도시란 꽃을 피울수 있으리라고 본다.

더 나아가 타 지역 인권기구와의 선의의 경쟁을 벌이면서도 연대와 협력의 관계를 구축해감으로써 인권의 보편화에 기여하는 것이 진정 모두가 바라는 모든 도시가 차별받지 않고 함께 잘 살 수 있는 인권도시가 실현될 수 있을 것이다.

분과 B 인권담당관, 옴브즈맨(보호관)제도 등

[발표 2 이윤상]
인권보호관(옴부즈맨) 역할과 과제

이윤상(서울시인권보호관)

1. 들어가며

우리 사회는 중앙집권적 체제가 강하게 자리 잡고 있다는 특성이 있기는 하나, 지방화, 분권화로의 진행은 더디더라도 더욱 확장되어 갈 것으로 전망된다. 속성상 지방정부의 행정이 중앙정부의 행정보다 시민의 구체적 삶에 가까이 있기 때문에 인권증진과 인권보호에 있어서 지방정부의 역할의 중요성은 매우 크다. 2012. 4. 국가인권위원회에서 지방자치단체의 장에게 국가인권위원회가 제시하는 인권 기본조례 표준안을 참조하여 인권 기본조례를 제(개)정할 것을 권고하게 된 데에도 이러한 판단근거가 있었을 것으로 보인다.

국가인권위원회 권고 이후 서울시를 비롯 여러 지방자치단체에서 조례를 제정하고 인권담당부서를 설치하였다. 2016. 2. 26.에는 광역지자체 인권도시협의회를 발족하여, 행정 전반에서 인권가치를 실현하기 위하여 협조체계를 구축한다는 업무협약을 맺는 등 인권행정을 위한 움직임은 발빠르게 진행되고 있다.

이러한 움직임은 국제적 동향에서도 뚜렷하게 나타나는데, 2013. 9. 제24차 UN인권이사회에서 우리 정부가 상정한 '지방정부와 인권' 결의안을 채택하였고, 2014. 9. 제27차 UN인권이사회에서 중간보고서를 채택하였다.

지방자치단체 인권행정의 한 축을 차지하고 있는 인권구제업무는 서울시, 광주광역시, 강원도, 수원시 등 몇몇 지방자치단체에서 도입하여 시행하고 있는데, 아직 초기단계에 있기 때문에 성과나 문제점을 평가하기에는 이른 감이 없지 않다. 이들 간의 유사성에도 불구하고 지자체마다 인권옴부즈만 구조나 운영방식이 조금씩 다르기 때문에 좀 더 운영을 해 본 후에라야 비교 분석을 통한 장단점, 개선점 등이 도출될 수 있을 것으로 보인다.

오늘 발표에서는 2013. 1.에 도입하여 4년째 운영해 오고 있는 서울시 인권옴부즈만 제도, 시민인권보호관의 현황과 그 간 운영을 통해 드러난 개선점과 과제를 짚어본다.

2. 서울시 시민인권보호관 제도의 개요

가. 시민인권보호관 제도의 도입 배경 및 설치 근거

박원순 당시 서울시장 후보는 2011. 10. 19. '시민의 존엄성과 행복추구를 위한 기본 생활권리'를 담은 '서울시민권리선언'을 발표하고, 서울시민권리선언 이행조치로 ① 서울시민 권리헌장 제정위원회 설치, ② 서울시민 권리 증진 조례 제정, ③ 서울시민 권리 증진 위원회 설치, ④ 서울시민 권리 옴부즈만 임명, ⑤ 서울시민 권리 증진 기본 계획 수립 및 이행 보고 등을 공약하였다.
이후 서울시는 2012. 9. 28. 「서울시 인권기본조례」를 제정하고 공포하였다. 이 조례에 근거하여 서울시는 인권관련 사업의 효율적 시행을 위해 2012. 10. 인권팀을 인권담당관으로 조직을 확대개편하고, 2012. 11. 27. 인권관련 주요 시책 심의·자문기구인 총 15인의 제1대 서울시 인권위원회를 발족하였다[50]. 그리고 2013. 1. 2. 인권침해 조사·권고를 독립적으로 수행하는 시민인권보호관 3명이 시장에 의해 임명되어 활동을 시작하였다.

나. 서울시 시민인권보호관의 활동내용

1) 직무범위
시민인권보호관은 「서울시 인권기본조례」 제20조에 의거 서울시 인권센터에 상담 신청 등이 접수되었거나 시장 또는 인권위원회가 의뢰한 인권침해 사항에 대해 조사할 수 있다. 직무범위는 '시 및 그 소속 행정기관, 자치구(시의 위임사무에 한한다)', '시가 출자 또는 출연하여 설립한 기관', '시의 사무위탁기관(시의 위탁사무에 한한다)', '시의 지원을 받는 각종 복지 시설'로, 서울시정 업무 수행과정에서 발생한 인권침해에 대해서만 직무범위로 한정하고 있다.

2) 조사방법 및 절차
시민인권보호관은 직무를 수행하는 데 필요한 업무지원을 인권센터(인권담당관)에 요청할 수 있고, 조사대상기관에 조사에 필요한 자료나 정보를 수집하기 위해서 현장조사·문서열람·시료채취 등을 요구할 수 있다. 또 조사대상자에게 보고·자료제출 및 출석·진술을 요구할 수 있다. 그리고 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.
시민인권보호관은 사건을 접수한 때부터 종결할 때까지 신청인 등에게 사건의 처리과정 및

50) 2015. 11. 26. 제1기 인권위원회 활동이 마무리되었으며, 2016. 2. 2. 제2기 서울시 인권위원회 출범하였다.

결과 등을 친절하게 안내·설명하여 신청인 등이 이해·납득할 수 있도록 성실하게 노력하여야 한다. 또한 시민인권보호관 및 조사에 참여하는 인권센터 직원, 조사인력은 그 직무수행 중 알게 된 비밀을 지키고 신청인 등의 인권을 존중하여야 한다.

<표> 신청 및 접수 및 처리절차

인권침해사항 접수 (인권센터(인권담당관)) ⇨ 조사개시 또는 각하결정 (시민인권보호관) ⇨ 조사활동 및 기각결정 (3개월 연장가능) (시민인권보호관) ⇨

조사결과 및 시정권고 협의 (시민인권보호관 협의회) ⇨ 조사결과 및 시정권고 결정사항 시장 (인권센터장)통보 (시민인권보호관) ⇨ 신청인,피신청인 해당조사기관 결정사항 통보 (인권센터(인권담당관))

3) 인권침해사건 처리 현황

(2016. 2. 기준)

구 분	조사 건수(결정일 기준)							
	계	조사중	완료					
			소계	각하	기각	취하	조사중해결	권고
총 계	359	20	336	148	61	52	14	41
2016.2.	33	20	33	3	4	2	1	3
2015	122	·	99	39	25	16	9	10
2014	158	·	158	93	25	25	4	11
2013	46	·	46	13	7	9	·	17

4) 인권침해사건 시정권고 현황(2013. 1. ~ 2016. 3. 17.)

연번	결정사건	권고 내용	조치결과
1	전과를 이유로 한 공무직 임용 차별	‣ 해당기관장은 신청인에게 사과조치, 신청인의 무기계약직 임용 불합격 처분 취소 ‣ 공무직 등의 채용시 '사회통념'과 같은 차별적 요소를 배제한 채용방침 정비	완료
2	서울시 위탁업체 내 직원 간 성폭력	‣ 재발방지를 위한 성희롱예방 대책수립토록 조치 및 정기감독 실시 ‣ 가해자 징계조치, 2차피해 야기자 경고조치 및 관리자 성희롱 예방교육 실시	완료
3	65세 이상 화교 영주 권자에 대한 지하철 복지혜택 등	‣ 65세이상 외국인 영주권자에게 지하철 무료승차제 실시	완료

연번	결정사건	권고 내용	조치결과
4	서울지하철 객실 내 CCTV에 의한 인권침해	‣ 전동차 내 CCTV 관리 담당자등에 인권교육 ‣ 전동차 내 CCTV 모니터 임의조작 방지방안 마련 ‣ 승객에게 객실내 CCTV 설치 안내방송 실시 ‣ 수사기관 영상제공은 최소 범위에서 제한적 제공 ‣ 서울시 공공기관에 CCTV 설치시 시민 의견 수렴 토록 관리·감독 철저 ‣ 범죄예방 효과가 검증되기 전까지 1~8호선 전동차 객실내 CCTV 설치 2단계 사업 재고	완료
5	산하사업소의 공무직에 대한 보안서약서 강요등 인권침해	‣ 공무직 보안서약서 개선방안 마련 ‣ 공무직 대기실 및 샤워실 등 공무직 근무환경 개선	완료
6	비인가 대안교육기관에 대한 급식 및 교육비지원 차별	‣ 비인가 대안교육기관 재학생 급식비, 교육비, 교육비 등 지원계획 수립시행 ‣ 비인가 대안학교 재학 중인 소외계층 어린이.청소년 교육비 지원계획 수립시행 ‣ 대안교육기관 총괄부서 업무분장	완료
7	서울지방공사의 상사에 의한 욕설 및 폭언 등 인권침해	‣ 피신청인 자체 인권교육 실시	완료
8	사업소 대표의 노사협의 과정에서 언어폭력	‣ 피신청인 자체 인권교육 실시, 재발방지대책 마련	완료
9	서울지방공사의 비인가 대안교육기관 취학자녀를 둔 직원에 대한 학자금 지급 차별	‣ 직원 자녀가 비인가 대안학교에 재학중인 경우 학자금 지원 ‣ 서울시 및 출연기관 등에 학자금지원에 관한 학자금 지원규정에 차별이 없도록 조치	장기추진(일부 완료) ‣ 수당규정 및 보수지침 개정건의 ‣ '지방공기업 예산편성기준' 개정건의
10	심리상담 대상자 명단 공개로 인한 인권침해	‣ 건강정보 등 개인정보 취급 업무부서와 담당자 관리·감독 철저 ‣ 심리상담 실시시 특정직원 노출과 사생활 침해 방지대책 마련	완료
11	시민단체 활동가에 대한 강사료 지급 차별	‣ 시민단체 활동가들에 대한 활동경력, 전문성을 고려하는 합리적인 강사료 지급 기준 마련 ‣ 서울시에 등록한 시민단체 대표를 중앙부처에 등록한 시민단체 대표에 비해 아래의 등급으로 대우하는 것 시정 ‣ 강사들의 연락처 등 필수사항 이외의 과도한 개인정보를 수집하지 않도록 개선	완료
12	감사담당 공무원에 의한 징계사실 공개	‣ 감사담당 공무원들에게 인권교육 실시, 재발방지대책 마련 ‣ 피신청인에게 인권교육 실시	완료

연번	결정사건	권고 내용	조치결과
13	인강원 사건 사후대책 미비로 인한 인권침해	‣ 거주민에 대한 2차피해가 있음에도 소홀히 대처한 인강원장 주의조치 ‣ 복지시설에서 인권침해 발생시 복지시설에서 준수해야 하는 피해자 보호조치 등 사후 대처방안 수립, 복지시설 관계자 대상 인권교육 실시 ‣ 2차 피해야기 직원 주의조치, 시설직원에게 인권교육 실시 ‣ 거주민 및 거주민 보호자에게 불안감이 조성되지 않도록 조치	완료
14	사업소 직원간 성희롱 등	‣ 피신청인 엄중 징계조치 ‣ 성희롱예방교육 및 심리치유 등 사후관리 만전, 해당기관 직장내 성희롱 방지조치계획 실시결과 정기적 관리감독 ‣ 신청인 유급휴가 및 심리치유 제공 등 피해회복 조치 ‣ 신청인 요구하는 방식으로 피신청인 공식사과 조치	완료
15	민원을 제기한 이유로 이동권 침해	‣ 시각장애인 이동권을 위협하는 발언이 재발하지 않도록 지원센터 직원과 운전원에 인권교육 실시 ‣ 이용자 중심의 차량 이용제도 마련	완료
16	사업소 용역업체 직원에 대한 성추행 등	‣ 피신청인 현장업무 배제 ‣ 피해자 유급휴가, 심리치유 제공 등 피해회복조치 ‣ 담당업무, 교용형태 등 고려 성희롱예방교육 실시 ‣ 가해자 징계조치 및 성희롱 예방교육 ‣ 공무직 전환 관련 직장내 위계를 이용하여 발생하는 직장 내 괴롭힘 예방대책 수립 ‣ 피신청인 징계조치 ‣ 피신청인 성희롱 예방교육 등 사후관리	일부완료 ※직장내괴롭힘 예방대책(지침, 사건처리 매뉴얼) 수립 추진 중
17	출연기관 대표에 의한 성희롱 및 폭언	‣ 서울시향 대표이사 징계조치, 인권교육 실시 ‣ 피해 직원들 유급휴가 및 심리치료 서비스 제공 ‣ 직장내 위계를 이용하여 발생하는 직장 내 괴롭힘 예방대책 수립 ‣ 직장내 위계를 이용하여 발생하는 직장 내 괴롭힘 예방대책 수립 ‣ 피청구인에 대한 직무배제가 이루어지지 않아 조사중 피해자들에 대한 추가 피해가 발생한 바, '서울시 성희롱 언어폭력 재발방지대책'(인사과-24764, '14.9.29.) 준수하도록 조치	일부완료 (일자리정책과에서 추진 중인 비정규직 직장내 괴롭힘 예방대책 수립 시 준용 및 시 전체 확대 시행 예정)
18	미등록 이주민의 자녀에 대한 보육지원 차별	‣ 미등록 이주 아동에게도 영유아 보육료 및 양육수당을 지급 받을 수 있도록 제도 마련	장기추진 (미등록 이주아동 현황파악 등 기반조성 후 정부 및 교육청과 협의하여 보육비 지원 추진)
19	불량근무태도 실명	‣ 피신청인 인권센터가 추천하는 강사에 의한 인권교육	완료

연번	결정사건	권고 내용	조치결과
	공개로 인한 인권침해	실시 ‣ 재발 방지 대책 마련	
20	자원봉사자에 의한 성희롱	‣ 가해자 해당 업무에서 배제 ‣ 자원봉사자와 위탁 업체에게 인권교육 실시, 성희롱 예방대책 수립	완료
21	위탁시설 대표에 의한 언어폭력 등	‣ 피신청인에 대하여 인권교육 실시, 엄중히 징계 조치 ‣ 유급휴가 및 심리치료 서비스 제공 등 피해회복에 필요한 조치 ‣ 위·수탁업체 취업규칙에 근로자 및 대표에 의한 성희롱·직장 내 괴롭힘 예방지침 내용이 포함되도록 관리·감독, ‣ 기 설치된 CCTV 적법하게 운영, 원장실에 설치된 CCTV 모니터 철거	일부 완료 (전체 시설 회의를 통한 취업규칙 정비 예정)
22	성폭력 피해자 2차피해로 인한 인권침해	‣ 2015 서울시 직장내 성희롱 방지조치 계획'에 따라, 피신청인에 대한 인권교육 및 2차 피해 예방을 위한 피해자 보호 조치 실시 ‣ 서울시 성희롱예방교육에 피해자 보호에 관한 내용 포함	완료
23	직장내 성추행	‣ '2015 서울시 직장내 성희롱 방지조치 계획'에 따라, 피신청인에 대하여 가해자 의무교육 및 무관용의 인사 조치 ‣ 피해자의 피해 회복 및 2차 피해 예방을 위하여, 유급 휴가 제공 ‣ 향후 피신청인과 동일 부서 발령 금지 조치	진행 중
24	시립시설 대관 불허 결정으로 인한 청소년 표현의 자유 침해	‣ 유사 사례가 재발하지 않도록 센터 직원들을 대상으로 인권센터가 추천하는 강사에 의한 인권교육 실시 ‣ 각종 서울시 관할 청소년 시설 대관 시 표현의 자유 침해가 발생하지 않도록 지침 전달 등 필요한 조치	완료
25	퇴직자 보안서약서 작성 강요로 인한 인권 침해	‣ 서울특별시장에게 「서울특별시 보안업무 처리규칙」에 따라 비밀취급인가 대상자에 한하여 퇴직자 보안서약서를 집행	진행 중 ‣ 행정자치부에 훈령 개정을 건의 예정임
26	마을전시회 지원거부로 인한 청소년 성소수자 차별	‣ 성소수자 관련 행사라는 이유로 지원을 거부하는 일이 없도록 재발방지대책 마련 ‣ 인권센터가 추천하는 강사에 의한 성소수자 차별금지의 인권교육을 실시	완료
27	직장내 성희롱	‣ 2015년 서울시 직장내 성희롱 방지조치 계획'에 따라 피신청인에게 가해자 의무교육 등을 실시 ‣ 신청인의 피해 회복과 2차 피해 예방을 위하여 유급 휴가 제공 및 피해자 심리치료 등의 제반 조치 ‣ 서울시 성희롱 예방교육에 2차 피해에 관한 내용을 포함시킬 것	진행 중
28	출연기관 직장 내 성희롱	‣ 피신청인 2에게 피해자가 요구하는 방식에 따라 피신청인 1이 사과할 수 있도록 조치하고	진행 중

연번	결정사건	권고 내용	조치결과
		‣ 피신청인 1에 대해「직장 내 성희롱·언어폭력 등 신고 및 예방시스템 운영실태」등 내부규정에 따라 엄중 조치하고 가해자 의무교육을 실시 ‣ 피신청인 2에게 직장 내 성희롱 사건에 대한 처리절차 및 재발방지대책을 마련하고, 관리자 대상으로 성희롱 발생 시 관리자의 대처에 관한 교육을 실시	
29	사업소 직원의 언어 록력	‣ 피해자들이 피해회복조치를 받을 수 있도록 하고 ‣ 피신청인에 대한 서울특별시의 성희롱 언어폭력 재발 방지대책에 따라 피해자들과 업무광간 분리 및 인사 조치를 하고, 서울시 인권센터에서 추천하는 강사에 의해 가해자에 대한 인권교육이 이루어질 수 있도록 조치	진행 중
30	성소수자 단체 시립 시설 이용 차별	‣ 서울특별시립 ○○○○○○○ 시설 대관 현황 특별점검을 실시하고, ‣ 서울특별시립 ○○○○○○○ 전체 직원 및 서울특별시 관할 청소년 시설 대표자에게 서울특별시 인권센터가 추천하는 강사에 의한 인권교육을 실시하고 ‣ 시설 대관 시 평등한 시설 이용을 보장할 수 있는 지침을 서울특별시 관할 청소년 시설에 전달할 것을 권고	진행 중
31	사업소 징계과정에서의 성희롱 2차피해	‣ ○○○공원장에게, 피신청인에 대하여 서울시 인권센터에서 추천하는 강사에 의한 성희롱 2차 피해에 대한 교육을 실시, 직장 내 성희롱 예방교육을 강화하는 등 재발방지대책을 마련	진행 중
32	면접과정에서의 성별에 의한 차별	‣ 서울특별시 모든 부서 및 사업소가 공정한 면접전형을 위한 유의사항을 준수, '서울시 임기제공무원 인사실무' 개정 및 인사담당자 교육을 조속히 시행	진행 중

5) 기타 행정제도 개선 사례

ㅇ 현행 공무원증의 주민등록번호 삭제를 통한 개인정보 보호 의견

- 서울시 및 자치구 공무원증 발급 시 주민등록번호→생년월일로 변경(2014, 인사과)
- 서울특별시 공무원증 규정[서울특별시훈령 제985호, 2014.3.6. , 일부 개정]

ㅇ 생활이 어려운 직원 지원범위에 시간제계약직 제외 시정 요구

- 시간선택제임기제 포함(2014, 인력개발과)

ㅇ 서울시 성희롱 등 예방 교육시 내부신고, 조사전담부서에 시민인권보호관 공지 요구

- 안내 공지(2013, 2014, 여성가족정책실)

ㅇ 서울시 전자민원 "응답소"에 민원인이 전자민원신청서 작성과정에서 〈메뉴〉 → 〈인권침해〉 선택하면 인권센터로 민원 자동 접수 시스템 구축

ㅇ 서울시 성희롱 및 언어폭력 사건 인권문제로 인식하고 시민인권보호관이 조사 전담

- 성희롱, 언어폭력 재발방지 종합대책(서울시, 2014.9.29. 발표)
- 여성가족정책실과 감사관에 접수되는 '직원 간 성희롱 사건'을 시민인권보호관이 전담

- 인사과에서 담당하던 언어폭력 사건도 시민인권보호관이 조사 전담

3. 서울시 시민인권보호관 제도의 개선점과 과제

가. 독립적 기관으로 규정하여 업무의 독립성 강화

모든 옴부즈만 제도의 핵심은 독립성 보장에 있다고 할 수 있다. 독립성이 보장될 때에만 공정한 조사와 거침없는 시정권고가 가능하기 때문이다. 시민인권보호관은 「서울시 인권기본조례」 제19조 제2항에 '그 권한에 속하는 업무를 독립하여 수행한다'고 규정되어 있는 등 업무의 독립성을 보장하기 위한 근거조항을 마련해놓았다. 그리고 이에 근거하여 '서울혁신기획관 위임전결규정'에는 시민인권보호관에게 조사 업무에 대해 전결권을 부여하여 조사 업무가 독립적으로 수행될 수 있도록 제도적 장치를 마련하고 있다.
그러나 시민인권보호관이 독립된 직제상 기구가 아니라 인권담당관에 소속되어 있어, 시민인권보호관 명의의 공문 발송이 불가능하고, 공문 수발이 인권담당관을 통해서 이루어져야 하다보니 전결권이 있다고 해도 독립성 보장에 한계가 있다. 현재 서울혁신기획관, 인권담당관의 제도에 대한 이해와 협력으로 잘 운영하고 있으나, 인적구성에 따라서 제도가 좌지우지되어서는 안 되므로 직제상 기구화를 통한 독립성 확보가 필요하다.

나. 시민인권보호관 조사결정의 객관성 및 책임성 강화

서울시 인권기본조례상 서울시 시민인권보호관은 독임제 형식이다. 그러나 인권구제 제도의 역사가 짧은 사회에서 1인이 모든 것을 결정한다는 독임형이 신뢰를 확보하는데 한계가 있을 수 있다. 강제력이 없는 옴부즈만의 시정권고는 권고의 권위가 매우 중요하기 때문에 권고에 대한 신뢰성을 확보하는 것은 무엇보다도 중요한 일이다. 이런 까닭에 시민인권보호관제도가 독임형 옴부즈만제도이지만 2013. 12. 31. 제14차 시민인권보호관협의회에서 결정문의 시민인권보호관 1인 단독 성명 표기 방식에서 결정문에 사건담당 시민인권보호관을 맨 앞으로 표기한 후 전체 시민인권보호관 성명을 표기하는 방식으로 변경하였다. 또한 각하, 기각, 조사중해결, 시정권고 등 결정문의 공문결재 방식을 담당 시민인권보호관의 단독 전결 방식에서 시민인권보호관들의 협조 결재 방식으로 바꾸는 등 합의제 옴부즈만제도를 추구하고 있다. 궁극적으로는 조례 개정을 통해 합의제 방식을 정착시키는 방안에 대해서 다각적인 검토와 논의를 거쳐 실행할 필요성이 있는 것으로 보인다.

다. 시민인권보호관 인력강화

「서울시 인권기본조례」에는 시민인권보호관의 자격요건으로 '국가기관 또는 지방자치단체

에서 4급 상당 이상 공무원으로 재직한 사람 중 인권 관련 업무 경험이 있는 사람', '인권분야에 대한 전문지식이 있고 대학에서 재직한 경력이 있는 사람', '인권분야에 대한 전문지식이 있거나 인권분야 근무경험이 있고 인권관련 비영리 민간단체·법인으로부터 추천을 받은 사람'으로 규정하고 있다.

2015년 법제처의 자치법규 일제정비 추진계획에 따라 「지방공무원법」에서 정하고 있는 내용을 조례로 규정하는 것은 부적절하다며 삭제 정비하라는 요구가 있었지만, 서울시 인권위원회에서 옴부즈만 지위가 갖는 전문성, 독립성을 구비하고자 하는 조례의 취지를 살려야 한다는 의견을 강력히 제안하여 삭제 정비하지는 않은 상태다. 「서울시 시민감사옴부즈만위원회 운영 및 주민감사청구에 관한 조례」 제7조에도 시민감사옴부즈만위원의 자격을 규정하고 있는 등, 상위법을 벗어나지 않는 범위 내에서 특별한 자격요견을 규정하는 것은 필요하다고 보여진다.

인권센터(인권담당관)의 인력을 강화하는 것도 시민인권보호관 제도를 튼튼히 하는데 있어서 매우 중요한 요소다. 2012년 인권담당관이 생긴 이래 담당관이 5차례(1년씩) 바뀌었고, 실무 주무관들도 근속연수가 매우 짧은 편이다. 상황이 이러하다보니 인권업무의 연속성이나 전문성이 축적되기 어려운 실정이다. 특히 시민인권보호관을 운영하는 실무자들에게는 인권업무에 대한 기본적인 이해, 민원 상담, 조사 지원 등의 노하우 등 다양한 역량이 요구된다. 그러므로, 인권담당관의 경우 민간 개방형 직위로 전환하거나 내부 공모제를 통해 모집하여 오랜 기간 근무할 수 있는 환경을 갖추어 책임성과 전문성을 확보해야 하고, 실무 직원 또한 전문직위로 바꾸어 인센티브를 주는 등 여러 가지 시도가 필요하다. 시민인권보호관 업무 지원을 위하여 조사관 직제를 도입하는 것도 검토해 볼 필요가 있다.

라. 자치구 업무로의 조사대상 확대 방안

자치구 관련 사안에 대해서는 서울시 위임사무가 아니면 조례상 조사 범위에 해당하지 않아 각하처리 대상이 되고 있다. 물론 자치구에서 조례를 마련하고 인권기구를 설치하는 등 인권행정을 위한 움직임이 발빠르기는 하나, 모든 자치구에서 인권침해 피해 구제 업무를 독자적으로 수행하는 것이 현실적인지에 대해서 의견교환이 필요한 것으로 보인다.

실제로 인권침해 구제 기능이 없는 자치구에서는 서울시의 도움이나 개입을 요구하기도 하는데, 이를 위해서는 자치구에서 서울시에 조사를 위임하고, 서울시에서는 자치구의 위임이 있을 경우 조사를 할 수 있도록 하는 조례 개정이 필요하다.

마. '결정문(조사결과)' 공표권 제도화

시민인권보호관 제도 초기에 언론을 통해 서울시의 좋은 면모를 알리고자 노력했던 언론담당부서에는 시민인권보호관의 결정례를 보도의뢰함으로써 서울시의 치부를 드러낸다는 것으로

이해하여 인권담당관과 마찰이 빚어지기도 하였다. 언론담당부서의 담당자가 바뀔 때마다 언론공표의 필요성을 반복해서 설명해야하는 소모적 과정도 계속되고 있다. 이러한 문제점을 해결하기 위해서는 시민의 알권리와 인권침해 보호와 증진활동을 위해 시민인권보호관 결정례 언론 공표의 근거를 조례에 명시하는 것이 필요하다.

분과 C 인권실태조사, 인권행동계획, 인권영향평가 및 지표 등

[발표 1 오미숙]
인권행정, 변화의 시작점 「성북구 인권영향평가 제도」

오미숙(성부구청인권센터)

추진배경

□ 목적

○ 조례·규칙의 제·개정과 정책수립 및 집행, 공공사업 발주 등 과정에서 사전에 인권에 미칠 요인들을 체계적으로 분석·평가함으로써, 행정체계 내에서 작동하고 주민생활 속에서 보장받는 행정 시스템을 구축

□ 관련근거 : 성북구 인권증진 기본조례('12. 7. 19 공포·시행)

○ 제24조(인권영향평가 실시) : "구청장은 정책을 수립하거나 시행하는 과정에서 주민의 인권에 미칠 영향을 분석·평가하기 위하여 인권영향평가를 실시하여야 한다."

대상 정책(제24조)

□ 구청장이 추진하는 조례와 규칙의 제·개정

□ 주민이 주거 또는 사업장에서 퇴거하는 사업의 계획

□ 법률 또는 조례에 따른 3년 이상 주기의 계획

□ 『지방재정법』 제41조 제2항에 따른 지방자치단체 세출예산의 단위사업

□ 이외에 구청장이 주요한 정책으로서 추진하는 사업의 계획

※ 평가대상 제외 : ① 조직, 업무처리 절차 등 행정내부의 운영·관리 사항
② 인권에 미치는 영향이 없거나, 평가가 불가능한 경우
③ 규칙으로 정한 경우

조례와 규칙의 제·개정

□ 인권영향평가 3단계 절차

☞ 인권영향평가 3단계 절차 (조례규칙심의회 심의.의결전)

□ 자치법규 대상정책 인권영향평가 지속 실시

◌ 서울특별시 성북구 인권증진 기본조례 제24~27조

◌ 조례 제·개정 시 자치법규 94건, 조례에 관한 권고 23건 중 수용률 78%

- 자치법규 심의 및 수용 현황

(2016.1월 현재)

자치법규 심의	권고				비고
		수용	추후수용	미수용	
103건	**23건**	**17건**	**3건**	**3건**	

□ 평가내용(2015년)

번호	조례명	담당부서	결과
1	성북구 주민참여예산제운영조례	마을담당관	권고19호
2	성북구 담배소매인지정사실조사에 관한 조례	일자리경제과	원안동의
3	성북구 환경 도시농업 활성화 및 지원에 관한 조례	공원녹지과	권고21호
4	성북구 인권증진기본조례 시행규칙	감사담당관	의견표명
5	성북구 공약관리 규칙	기획예산과	원안동의
6	성북구 투자사업 심사에 관한 규칙	기획예산과	권고22호
7	성북구 기금관리 기본조례	일자리경제과	원안동의
8	성북구 폐기물관리 조례	청소행정과	원안동의
9	성북구 음식물류 폐기물의 발생억제, 수집·운반 및 재활용에 관한 조례	청소행정과	원안동의
10	성북구 정보화 기본 조례	홍보전산과	권고23호
11	성북구 어린이 친화도시 조성에 관한 조례	교육청소년과	원안동의
12	성북구 구세감면조례	세무1과	원안동의
13	성북구도로굴착·복구업무처리규칙	도로시설과	원안동의
14	성북구도로복구원인자부담금징수조례	도로시설과	원안동의

번호	조례명	담당부서	결과
15	성북구 수입증지 조례	재무과	원안동의
16	성북구 문화예술시설 설치 및 운영에 관한 조례	문화체육과	원안동의
17	성북구 영유아 보육 조례	여성가족과	권고24호
18	성북구 자치회관 설치 및 운영 조례 시행규칙	자치행정과	권고26호
19	성북구공유(公有)재산및물품관리조례	재무과	원안동의
20	성북구 치매지원센터 설치 및 운영 조례	건강관리과	원안동의
21	서울특별시 성북구 임산부 전용주차구역 설치 및 운영에 관한 조례 시행규칙	건강관리과	원안동의
22	서울특별시 성북구 주차장 설치 및 관리 조례	교통지도과	원안동의
23	서울특별시 성북구 기금관리 기본조례	사회적경제과	원안동의
24	서울특별시 성북구 지방보조금 관리조례	기획예산과	권고28호
25	서울특별시 성북구 지방재정공시심의위원회 운영 조례	기획예산과	원안동의
26	서울특별시 성북구 어르신행복도시 성북 구현을 위한 노인복지 증진 조례	어르신복지과	원안동의
27	서울특별시 성북구 성평등 기본조례	여성가족과	권고29호
28	서울특별시 성북구 성별영향분석평가위원회 운영에 관한 조례	여성가족과	권고29호
29	서울특별시 성북구 범죄예방디자인 조례	도시디자인과	원안동의
30	서울특별시 성북구 수수료 징수 조례	세무1과	원안동의
31	서울특별시 성북구 세입징수포상금 지급 조례	세무2과	원안동의
32	서울특별시 성북구 긴급복지지원에 관한 조례	복지정책과	권고31호
33	서울특별시 성북구 지역사회복지협의체 운영조례	복지정책과	권고30호
34	서울특별시 성북구 폐기물관리 조례	복지정책과	의견표명
35	서울특별시 성북구 구세 기본조례	세무1과	원안동의
36	서울특별시 성북구 무허가건물 정비사업에 대한 보상급 지급 조례	주택관리과	원안동의
37	서울특별시 성북구 성북창조문화도시위원회 운영에 관한 조례	문화체육과	검토요청

관련서식 : 1. 인권영향평가 기초자료, 자체점검표 작성 서식
2. 인권영향평가 공통점검표 서식
3. 인권영향평가 검토 의견서 서식

주택재개발 정비사업

□ 추진배경 : 재개발·재건축 등의 사업으로 인해 주거지에서 퇴거하는 주민에 대한 권리침해를 최소화하는 등 재개발사업에 대한 인권영향평가를 전국 최초로 시범실시

□ 추진계획

○ 주택재개발정비사업 인권영향평가단 구성·운영 : 11명
(인권위원, 인권활동가, 재개발전문가, 관련 공무원)

○ 운영기간 : 평가서를 인권위원회에 제출시까지

○ 주요임무

- 평가지표 및 평가방법 개발
- 현장실사, 사업주체 인터뷰, 주민의견수렴 등의 인권영향평가
- 인권영향평가 보고서 작성 등

○ 평가지표 개발 및 평가방안 토론회 개최

- 일 시 : 2014. 8.22.(금), 9.24.(수), 10.29(수), 11.25(화)
- 장 소 : 미래기획실(6층)

- 참가대상 : 평가단 전원
- 논의안건 : 평가지표 및 평가방안 개발

○ 평가기간 : 2014. 8월 ~ 2015. 3월

○ 평가방법 : 인권영향평가표 및 현장실사

○ 평가항목

- 이주 및 철거사업에 따른 주민의 권리침해 여부
- 사업추진 이후 주민의 생계대책
- 사업이 여성, 어린이, 노인 등 인권취약 계층에 미치는 영향
- 사업에 대한 주민 참여와 정보공개 여부 등

○ 향후계획

- 인권영향평가 보고서를 작성, 인권위원회 및 구의회 제출
- 위원회 심의 결과 권고 또는 의견표명 결정시 조합측에 전달
- 권고 및 의견표명 결정사항 이행여부 모니터링
- 시범실시 결과에 따라 향후 퇴거사업에 대한 평가지표 개발

□ 주택재개발정비사업 인권영향평가 연구용역 실시

○ 수행기관 : (사)한국도시연구소

○ 용역기간 : 2015. 6. 9.~ 2015. 11. 30.

○ 과업내용

- 국내외 인권영향평가 사례 및 절차 분석
- 주거권의 관점에서 본 주택재개발정비사업에서의 주민의 인권
- 인권영향평가 수행을 위한 매뉴얼(평가지침) 개발
- 인권영향평가 시범조사
- 재개발·재건축 사업에 대해 기초자치단체가 보장해야 할 인권에 대한 기본 시각과 방침 정립

세출예산 단위사업

□ 추진목적

○ 각종 정책, 프로그램, 사업 등이 시행됨에 앞서 편성되는 예산안에 대하여 구민의 인권에 미칠 부정적인 요소를 사전에 방지하고, 인권증진 향상에 기여하기 위함

□ 추진개요

○ 평가대상 : 다음년도 세출예산(안)

○ 평가범위 : 세출예산(안)의 구비 3억 이상 세부사업

○ 제외대상

- 성북구 행정기구에 따른 조직, 업무처리절차 등 내부의 운영·관리에 관한 경우
- 대상 사업이 주민의 인권에 미치는 영향이 없음이 명백하거나 인권영향평가의 수행이 불가능한 특별한 사유가 있다고 인정되는 경우

□ 추진절차

세출예산 인권영향평가 대상 세부사업 목록(예시)

(단위:천원)

연번	과 명	사업명	사업비
1	홍보담당관	구정홍보물제작운영	416,920
2		언론및홈페이지등운영관리	899,644
3	복지정책과	보훈대상자지원	317,650
4	교육청소년과	교육환경개선사업	2,157,610
5		친환경무상급식지원	5,597,501
6		학력신장프로그램운영	318,950
7	어르신사회복지과	노인장기요양보험재가급여부담금	929,589
8		구립실버복지센터운영	659,931
9	여성가족과	어린이집영아반간식비지원	729,000
10		출산장려를위한출생아지원	629,450
11	문화체육과	공단위탁체육시설물관리	4,336,806
12	교통지도과	불법주정차단속	825,016
13		주정차위반과태료부과징수	346,871
14	도로시설과	장기미집행매수청구보상	300,000
15		구소규모편익시설(도로)설치공사	700,500
16		포장도로유지보수	413,400
17		도로시설물 유지보수공사	772,097
18		제설대책추진	380,445
19	안전치수과	하수도유지관리	1,306,037
20		하천시설물관리	1,119,390
21	자치행정과	동소규모 주민생활 편익사업 운영	965,400
22		통반장 활동지원	1,678,471
23		자치회관 프로그램 운영	353,440
24		공익근무요원 관리	317,991
25	청소행정과	환경미화원 복지 향상	418,366
26		생활폐기물 처리의 효율화	2,565,032
27		재활용품처리 및 자원절약	1,006,257
28		음식물류폐기물 처리	3,376,418
29		분뇨 및 정화조 관리	697,266
30		종량제 규격봉투 관리	1,433,478

관련서식 : 인권영향평가 체크리스트(평가표) 1부

기타 주요 정책사업

1 공공건축물 인권영향평가

□ 추진목적

○ 공공건축물을 건립함에 있어서는 개별 건축물을 주고 이용하는 수요자(사용자)의 요구에 맞는 안전, 환경, 이용편의성 등을 주관부서와 건축과 등 관련부서와 협업하여 다각도로 검토 시행

□ 적용대상

《區 예산을 활용하여 신축, 증축 및 개보수하는 건축물》

○ 연면적 1,000㎡ 이상 건축물에 대하여는 의무적으로 실시

○ 1,000㎡ 미만 건축물에 대하여도 인권약자들의 이용편의를 높이기 위해 필요한 경우 선택적으로 실시(주관부서와 인권센터 협의)

□ 공공 건축물 현황

(2016. 1월 현재)

구분	개소	용도	주관부서	비고
공공청사	28개소	공공기관	행정지원과, 자치행정과	
어린이집(국공립)	32개소	어린이보육시설	여성가족과	
복지시설	16개소	(장애인, 노인, 종합) 복지관 등	복지정책과, 교육청소년과 어르신복지과,	
노인여가시설(구립)	34개소	경로당	어르신복지과	
아동·청소년 복지시설	16개소	도서관, 교육기관 등	교육청소년과 여성가족과	
문화시설 등	16개소	스포츠센터, 극장 등	문화체육과	
공원 등	19개소	공원 및 기타	공원녹지과	

2015년 공공건축물 인권영향평가 추진 내용 요약

□ 평가대상 : 『정릉동 청소년 문화의 집』, 『공정무역전시판매장』

□ 평가단 준비 회의

○ 일 시 : 2015년 9월 17일(목) 16:30~17:40

○ 장 소 : 성북구청 건축과

○ 참석대상자 : 공공건축물 인권영향평가단, 관련 공무원 등 8명

○ 안 건 : 공공건축물 신축공사 계획 공유, 평가방법 세부 사항 , 일정 확정

□ 인권영향평가회의 개최(1차–정릉동청소년문화의집, 공정무역전시판매장)

○ 일 시 : 2015.9.30.(수) 14:30~16:30

○ 장소 : 성북배움터(구청3층)

○ 참석자명단 : 인권영향평가단, 건축물 설계자(정릉동청소년문화의집, 공정무역전시판매장), 공무원(건축과, 인권센터) 등 10명

○ 주요의견

- 주 사용자의 의견을 청취하여 배치와 공간 구성
- 공간 구성의 가변성, 주 사용자(수요자) 중심성 확보
- 장애인(교통약자) 접근성 확보, 난간 안전사고 최소화 방안 마련
- 독서실, 헬스장 사용 용도 재고 필요 등
- 화장실 설치장소가 협소한 경우 모든 사람이 쓸 수 있는 통합형화장실로 구성

○ 조치사항 : 인권영향평가단 개인별 의견서 송부(인권센터) ⇒ 설계자 전달(건축과) ⇒ 회신서 송부(건축과)

□ 인권센터 시민위원, 청소년문화공유센터 평가 의견 수렴

□ 인권영향평가회의 개최(2차–정릉동청소년문화의집)

○ 일 시 : 2015.11.20.(금) 09:30~11:00

○ 장 소 : 성북구청 건축과

○ 참석자명단 : 인권영향평가단, 건축물 설계자(정릉동청소년문화의집), 공무원(건축과, 인권센터) 등 8명

○ 주요의견

- 화장실 어린이용 세면대 설치 및 예각으로 인한 장애인 출입 곤란 재고
- 공연 등 행사 진행 편의성 증진 고려한 무대 위치 변경
- 시설관리노동자 휴게실 마련
- 장애인 이동권 보장을 위해 자동문이나 미닫이 문 제고(3층 방풍실)

□ 공공건축물 인권영향평가단 명단

연 번	분 야	성 명	비 고
1	교수	이경선	홍익대 교수, 안암동 인권청사 인권감리단
2	건축가	이성석	하우제건축사사무소 대표
3	인권전문가 건축가	이윤하	안암동 인권청사 인권감리단, 성북구 인권위원회 위원
4	건축가	정기황	도시문화연구소 상임연구원, 창조도시위원회
5	인권센터	김정아	인권센터장

○ 역할 : 건축물 건립 단계별로 건축물 용도 및 이용자 특성에 맞는 인권 증진 및 인권 침해 요소 평가 및 자문

- 건축의 보편적 기준이 되는 유니버셜 디자인을 주요 내용으로 함
- 무장애(Barrier Free), 안전, 환경 및 주변 친화, 보수 및 지속가능, 사용주체의 인권증진, 주민 참여 등에 관한 의견

□ 인권영향평가절차 요약

<table>
<tr><td>처리
부서</td><td>주관
부서</td><td colspan="2">주관부서</td><td>감사
담당관</td><td>감사
담당관</td><td>감사
담당관</td><td>주관부서</td><td>건축과</td></tr>
<tr><td rowspan="2">처리
내용</td><td rowspan="2">공공
건축물
건립계획
수립</td><td colspan="2">사업시행의뢰</td><td rowspan="2">평가계획
수립, 통보</td><td rowspan="2">공공건축물
인권영향
평가 실시</td><td rowspan="2">인권
영향평가
결과 통보</td><td rowspan="2">인권영향
평가 결과
검토</td><td rowspan="2">인권영향
평가 결과
회신</td></tr>
<tr><td>건축물
건립</td><td>건축물
인권
영향평가</td></tr>
<tr><td rowspan="3">업무
흐름</td><td rowspan="3"></td><td>주관부서
⇒건축과</td><td>주관부서⇒감
사담당관</td><td>감사담당관
⇒주관부서,
건축과</td><td>공공건축물
인권영향
평가단
주관부서,
건축과</td><td>감사담당관⇒
주관부서,
건축과</td><td>건축과
협의</td><td>건축과⇒
감사
담당관</td></tr>
<tr><td colspan="4"></td><td colspan="4">평가결과 피드백 후 건립 단계별 지속 평가</td></tr>
</table>

※ 인권영향평가 횟수는 개별 건축물 건립 진행 상황에 맞게 조절

□ 시행절차

사업시행계획수립 (주관부서)

- ▸ 건축물건립을 위한 사전조사
- ▸ 부지선정, 운영 프로그램
- ▸ 적정 건축규모와 사업비 추정

주관부서

사업시행의뢰

- ▸ 주관부서에서 예산확보후 건축과 의뢰
- ▸ 인권영향평가 실시 의뢰 : 주관부서에서 예산확보
  - 공공건축물 연면적 1000㎡ 이상 의무 적용
  - 이외 주관 부서, 인권센터 협의하여 대상 여부 결정

주관부서

설계공모 준비

- ▸ 설계공모 시행 계획 및 설계지침서 작성

건축과

인권 영향평가 실시(1차) (인권센터)

- ▸ 설계지침서 검토 의뢰(가이드라인 준수)
- ▸ 검토비용 : 엔지니어링 특급기술자 1일 임금 25만원 지급

설계공모 시행

- ▸ 인권영향평가단 보완사항 설계지침서 수정

건축과

설계공모 심사

- ▸ 인권영향평가단 심사위원으로 위촉
  - 작품심사시 인권개념 반영 건축물 선정에 참여

건축과

설계용역 시행

건축과

인권영향 평가 실시 (2차, 4단계) (인권센터)

- ▸ 4단계 구분 검토(1일 임금 25만원 지급)
  - 설계용역 착수시
  - 계획설계 완료시
  - 중간설계 및 실시설계 완료시
  - 설계완료시
- ▸ 검토범위
  - 기본계획안 틀은 유지하고 내부 실구획 조정 및 기능적인 시설 보완

공사시행

건축과

인권영향 평가 실시 (3차) (인권센터)

- ▸ 인권영향평가단 사후점검
  - 예비준공검사시 합동 현장 점검(공정률85%시)
  - 준공검사시 지적사항 보완 확인후 준공처리

2 투표소 인권영향평가 평가사례

[제6회 동시지방선거]

□ 추진목적

○ 선거와 관련하여 장애인, 노인, 여성 등 사회적 약자의 참정권을 보장하기 위함

□ 선거개요

○ 선 거 일 : 2014. 6. 4.(수) 06:00 ~ 18:00

○ 선거기간 : 2014. 5. 22. ~ 6. 4.

○ 선거대상 : 시장, 구청장, 시·구의원, 교육감

○ 유권자수 : 394,797명(인구 479,537명)

□ 선거인권영향평가단 구성·운영

○ 구　　성 : 단장 1명, 단원 9명(단장은 단원 중 호선)

○ 인　　원 : 10명

- 성북구 인권위원 4명,　　- 주민 참여단 4명
- 관련 공무원 2명(자치행정과, 감사담당관)

○ 운영기간 : 평가보고서를 인권위원회에 제출시까지

○ 활동내용

- 투표소 현장실사, 선거사무 등의 인권영향평가
- 인권영향평가 보고서 작성 등

□ 평가방법

○ 선거사무 인권영향평가

- 인권영향평가표(붙임)에 의거 평가단이 평가
- 관련 부서(자치행정과)와의 질의응답 및 관련자료 검토

○ 투표소 인권영향평가 : 98개소

- 인권영향평가표(붙임)에 의거 해당 동에서 사전 평가
- 평가단이 현장실사(표본조사) 및 관련 자료 검토

※ 현장실사시 평가단, 자치행정과, 해당 동 관련 공무원 참석

□ 평가항목

○ 주민의 참정권 및 정보보호권 보장여부

○ 투표소 안전관리 및 질서유지 방안

○ 투·개표 사무원의 인권교육 및 공명선거 방안

○ 투표소의 인권약자에 대한 참정권 및 교통권 보장 여부 등

[제20대 국회의원 선거]

□ 선거개요

○ 선거명 : 제20대 국회의원 선거

○ 선거일 : 2016.4.13.(수) 06:00~18:00

※ 사전투표소 투표 : 4.8(금)~4.9(토) 06:00~18:00

○ 투표소 : 98개소(2014년 현재)
  ※ 사전투표소 : 20개소
○ 선거대상 : 국회의원 2명(2개 선거구)
□ 평가방법
 ○ 평가일시 : 2015.11.16.~12.18
 ○ 평가자 : 10명(인권센터 시민위원 9명, 인권센터 직원 1명)
 ○ 방법 : 투표소 인권영향평가표 의거 현장 실사
□ 종합 평가결과 및 의견
 ○ 사전 투표소는 1층에 설치하되, 부득이 2층 이상인 경우 엘리베이터가 설치된 곳으로 설치 요망
 ○ 사전투표소 중 2층 이상이면서 엘리베이터 미설치 투표소(10개소)에는 임시 기표소 마련 필요
 ○ 임기 기표소가 마련된다고 하더라고 참정권 침해의 우려가 있으므로 투표권 보장을 위하여 적극적인 장소 마련 노력이 필요함
 ○ 평소 주차장으로 활용되고 있는 투표소의 경우 투표 당일 냉난방이 어렵고, 매연 발생, 차량 진입 등 안전권과 건강권의 침해가 우려되고 있는 상황이므로 투표소로 사용이 부적절하다는 의견
 ○ 평소 거실공간으로 사용되고 있는 경로당은 투표 당일 투표소 주변 및 입구에 이동식 경사로 마련이 필요
 ○ 장애인화장실의 경우 잠겨 있거나 청소도구의 적치로 인하여 사용이 어려운 곳이 있으므로 적절한 조치가 필요
 ○ 장애인화장실 미설치 투표소의 경우 아파트에 속한 노인정이나 주차장이 대부분(68.7%)으로 공동주택에 장애인 전용 화장실 등 편의시설 확충이 필요

현 장 사 진

안암동 대한노인회 성북구지회

▲투표소 주변 및 건물 진입 전 보도턱 및 계단으로 접근이 매우 불편한 상태임

정릉1동 태영아파트 주차장

▲아파트 단지 내 차로 바로 옆에 위치하여 안전권이 침해되고 있다

정릉1동 경남아파트 경로당

▲출입구 및 투표소 입구에 10㎠ 가량의 턱이 있음. 간이 경사로 설치가 필요하다.

장애인 전용 화장실

▲ 장애인 전용 화장실 문이 잠겨있다

▲장애인 전용 화장실이 설치되어 있으나, 출입통로가 좁아 접근이 어려운 상태이다.

붙임 : 선거사무 인권영향평가표 1부
투표소 인권영향평가표 1부

인권영향평가 기초자료 작성서식 (담당부서)

- 조례·규칙 제·개정용

※관리번호	인권영향평가 기초자료		
-			
조례·규칙명	서울특별시 성북구 ○○○○○ ○○ 조례		
관련규정 (고시, 훈령, 규정, 지침, 협약 등)	1. 서울특별시 성북구 50대 정신건강 검진·상담 지원 계획		
입법일정 (예정)	관계부서 협 의	대상부서	기획예산과
		협의기간	2015. 12. 28. ~ 2016. 01. 21.
	입법예고	2016. 01. 28.부터 2016. 02. 18.까지(21일간 예정) 매체 : 공보(구보), 기타(구 홈페이지)	
	조례·규칙심의 회	2016년 02월(예정)	
첨부자료	필수자료	서울특별시 성북구 50대 정신건강검진·상담지원 조례안	
	기타자료		
※ 검 토 결 과			

작 성 자	부서명	직 급	성 명	전화번호

「※」란은 기재하지 말 것

인권영향 점검표(1) 조례·규칙 제·개정용

※ 해당사항에 ○로 표시해 주십시오.

구 분	질 문	응 답		비 고
권리 침해	관련조항에 권리침해 요소가 있습니까?	① 예		
		② 아니오	○	
	사용된 용어에 인권침해적 요소가 있습니까? (인권침해적 용어의 사용, 알기 쉬운 법률용어 사용 등 점검)	① 예		
		② 아니오	○	
주민 참여	제.개정의 과정에서 주민의 참여가 보장되어 있습니까?	① 예	○	입법예고기간 중 의견제출
		② 아니오		
구제 수단	제·개정으로 인하여 발생할 수 있는 권리침해 요소를 해소할 수 있는 수단이 있습니까?	① 예		
		② 아니오	○	
기대 효과	제·개정으로 주민들의 인권을 향상시키는 효과가 있습니까?	① 예	○	
		② 아니오		

작성요령

가. 제·개정되는 조례·규칙의 시행 전 고려사항, 시행효과 등을 판단하여 5개의 인권영향평가 세부 평가항목 응답란의 '예' 또는 '아니오'에 "○"로 표시하여 주시기 바랍니다.

나. 5개의 인권영향평가 세부 평가항목에 '예'로 체크한 경우 해당내용을 비고란에 기재하여 주시기 바랍니다.

다. 그 외, 보완설명이 필요한 경우 비고란에 기재 바라며, 입증자료 등이 있을 시 자료명 기재 바랍니다.

※관리번호 2016-○	인권영향평가(공통)점검표
조례·규칙명	

검 토 항 목		검토결과
부 서 점검표 작 성	1.해당업무 담당자는 주어진 인권영향점검표를 성실하게 작성하여 제출하였는가?	예☑ 아니오☐
	2.해당업무 담당자는 해당업무의 인권영향평가표를 검수하기위해 필요한 근거자료를 성실히 제출하였는가?	예☑ 아니오☐
권 리 침 해	3.해당업무 담당자는 정책운영과정에서 혹시 발생할 수 있는 권리침해내용에 대해 인지하고 적절한 대책을 수립하였는가?	예☑ 아니오☐
	4.해당업무 담당자는 사용하는 용어에 인권침해적요소가 있는지 여부를 엄밀히 점검하여, 인권 침해적요소가 없도록 조치하였는가?	예☑ 아니오☐
주 민 참 여	5.해당업무 담당자는 정책관련정보가 주민에게 충분히 전달되도록 정보공개를 위해 필요한 조치를 수행하였는가?	예☑ 아니오☐
	6.해당업무 담당자는 정책수립과정에 주민들의 참여가 충분히 보장되도록 적절한 조치를 수행하였는가?	예☑ 아니오☐
구 제 수 단	7.해당업무 담당자는 해당정책으로 인해 주민들의 권리 침해 발생할 경우에 대비하여 적절한 조치를 수행하였는가?	예☑ 아니오☐
주 민 참 여	8.해당정책은 주민들의 인권을 향상시키는 효과가 있는가?	상당한 효과기대☐ 약간의 효과기대☑ 해당없음☐
	9.해당정책 수행 시 주민들의 인권침해 가능성이 있는가?	인권침해요소가 있으므로주의필요☑ 인권침해요소 없음☐

인권영향평가(조례 및 규칙 제·개정용)점검표

(2016. 2. 1.)

조례 및 규칙명	
검 토 항 목	
1. 해당조례 및 규칙의 제.개정으로 인하여, 원치않는 피해를 보거나 인권 및 권리가 침해되는 주민들이 발생할 가능성이 있는가? ☐ 인권침해 가능성이 없다고 판단됨 ☑ 인권침해 가능성이 일부 있으므로 세심한 관리가 요망된다고 판단됨 (세심한 관리가 필요한 부분은 다음과 같음:필요시 별지사용)	
2. 해당조례 및 규칙의 제.개정내용에 대해 인권담당부서에서 주민들의 인권 침해 방지 및 인권향상을 위하여 별도로 요청할 내용이 있는가? ☐ 별도 요청사항 없음 ☑ 아래사항에 대한 검토 및 시정요청(필요시 별지사용)	

인권영향평가 검토 의견서

항 목	검 토 의 견	비 고
서울특별시 성북구 ○○○○○ ○○에 관한 조례	[제8조 제2항]○○협의체의 구성·운영 ○'○○협의체'의 구성에 있어서'특정 성별이 ○○○를 넘지 아니한다'는 성별 할당 규정을 마련하는 것이 바람직함 [비밀누설의 금지] 조항 마련 ○ '이 업무를 수행하면서 알게 된 타인의 비밀을 누설하여서는 아니된다'는 조항을 신설하여 이 조례에 의하여 상담 지원을 받는 자의 사생활이 보장되도록 관련 규정을 마련하는 것이 바람직함	

1. 세출예산 인권영향평가 세부사업 개요

세부사업 개요

○ **세부사업명 :**

Ⅰ. 개 요

□ **사업 목적**

○

□ **주요 사업 내용**

○

-

-

○

-

-

2. 세부사업별 세부평가항목

인권영향평가 체크리스트

평가영역	평가항목	자가진단	비 고
(1) 인권 영향요인	사업의 시행으로 부정적 영향 또는 권리를 침해하는(차별, 권리제약 등)요소가 없습니까?	① 예 ② 아니오 ③ 해당 없음	
	사용하는 행정용어에 인권침해 가능성이 없습니까?	① 예 ② 아니오 ③ 해당 없음	*예시)* 저소득층, 취약계층에 차별적·부정적 용어, 어려운 용어사용으로 주민과 소통저해
	사업 관련 정보가 공개되어 있습니까?	① 예 ② 아니오 ③ 해당없음	*예시)* 홈페이지 게시, 정보공개 청구 등
	주민의 참여가 보장되어 있습니까?	① 예 ② 아니오 ③ 해당 없음	*예시)* 설명회, 공청회 등을 통한 사업안내, 이의제기, 민원신청 등
	사업의 시행으로 부정적 영향 또는 권리를 침해당한 주민에 대한 해소방안이 있습니까?	① 예 ② 아니오 ③ 해당 없음	
(2) 기대효과	사업의 시행이 '인권친화적 행정체계' 개선에 기여하는 면이 있습니까?	① 예 ② 아니오 ③ 해당 없음	인권침해적 요소를 최소화하고, 주민의 인권보호 및 증진을 최대화하도록 예산을 편성하였는지 검토
	사업의 시행이 주민의 인권증진에 기여하는 부분이 있습니까?	① 예 ② 아니오 ③ 해당 없음	*예시)* 정보권, 참여권, 안전권, 주거권, 사회보장권 등의 권리증진 기여

<작성요령>

가. 평가영역 (1), (2)의 해당여부에 사업 시행 전 고려사항 및 시행 효과 등을 판단하여 자가진단 해당 사항에 "√"로 표사하여 주시기 바랍니다.

나. '예'로 체크한 경우 첨부자료가 있을 시 비고란에 자료 명을 기재바라며, '아니오' 또는 '해당 없음'으로 체크할 시 사유를 기재하여 주시기 바랍니다.

선거 사무 인권영향평가표

구 분	평 가 항 목	평가결과	비고
권리침해	1. 투표 당일 투표가 불가능한 유권자에 대한 참정권 보장을 위한 사전투표 안내는 충분히 홍보되었는가 ?	☐ 홍 보 ☐ 미홍보	
	2. 선거사무 추진으로 인해 유권자의 정보인권이 침해될 가능성은 없는지 ?	☐ 없 음 ☐ 있 음	
	3. 선거벽보 첩부시 주민의 정보취득 권리를 박탈하지 않도록 충분히 고려한 장소인가 ?	☐ 검 토 ☐ 미검토	
	4. 선거사무 추진시 장애인, 여성, 노인 등 사회적 소수자를 충분히 고려한 방안은 검토되었는가 ?	☐ 검 토 ☐ 미검토	
	5. 선거공보, 투표안내문, 거소투표신고안내문 등 발송시 대상자가 제외되어 참정권을 침해당할 소지는 없는지 ?	☐ 없 음 ☐ 있 음	
	6. 선거사무 추진시 인권을 고려한 사무를 진행하는지를 확인할 수 있는 방안은 확보되었는가 ?	☐ 확 보 ☐ 미확보	
구제수단	1. 주민의 참정권이 침해당할 경우 구제수단이 있는가 ?	☐ 있 음 ☐ 없 음	
	2. 구제수단이 거주민의 권리침해를 충분히 구제할 수 있는가 ?	☐ 적 정 ☐ 부적정	
주민참여	1. 투·개표사무원, 참관인 등 위촉시 주민참여가 자유로운가 ?	☐ 적 정 ☐ 부적정	
	2. 주민의 참정권 행사를 위한 투표참여율 제고방안 마련되었는가 ?	☐ 확 보 ☐ 미확보	
안 전	1. 투·개표소에 대한 안전관리 방안은 마련되었는가 ?	☐ 수 립 ☐ 미수립	
	2. 투·개표소의 질서유지를 위한 방안은 마련되었는가 ?	☐ 수 립 ☐ 미수립	
기 타	1. 선거사무 교육시 투·개표사무원에게 인권침해를 예방할 수 있도록 인권교육을 실시하였는가 ?	☐ 실 시 ☐ 미실시	
	2. 투·개표소의 근무환경, 근로시간 등이 투·개표사무원, 참관인 등에 대한 인권을 고려하였는가 ?	☐ 적 정 ☐ 부적정	

투표소 인권영향평가표

(　　)동 (　　)투표소

구 분	평 가 항 목	평 가 결 과	비 고
투표소 현황	건 물 명		
	투표소 위치	지하 층, 지상 층	
투표소 주변	주변 100m이내 진입 경사로 설치 여부	☐ 설 치 ☐ 미설치 ☐ 필요없음	
	주변 100m이내 경사로 너비	cm	휠체어가 지나갈 수 있는 정도 확인
	보도 턱(주변 100m이내) 존재여부	☐ 존 재 ☐ 부존재	휠체어가 넘어갈 수 있는 정도 확인
	투표소 입구 경사로 설치여부	☐ 설 치 ☐ 미설치 ☐ 필요없음	
	투표소 입구 경사로 너비	cm	휠체어가 지나갈 수 있는 정도 확인
투표소 건물내	출입문 너비	cm	휠체어가 지나갈 수 있는 정도 확인
	승강기 설치여부	☐ 설 치 ☐ 미설치 ☐ 필요없음	
	이동 통로 너비	cm	휠체어가 지나갈 수 있는 정도 확인
	장애인 전용화장실 설치여부	☐ 설 치 ☐ 미설치	
	장애인 전용화장실 설치위치	층	
	장애인 전용화장실 접근성 용이 여부	☐ 용이함 ☐ 어려움	휠체어가 지나갈 수 있는 정도 확인
	시각장애인용 기표용구 비치 여부	☐ 비 치 ☐ 미비치	
	장애인 및 노인 등 거동 불편자 안내요원 배치 여부	☐ 배 치 ☐ 미배치	
장애인 등 교통약자를 위한 기표소 설치	이동기표소(투표함) 준비 여부	☐ 준 비 ☐ 미준비	승강기 미설치 건물
	이동기표소(투표함) 설치예정 장소	층	
다문화 가정 지원	외국어 투표 진행 안내문 게시 여부	☐ 게 시 ☐ 미게시	
기타사항			

201 년 월 일

점검자 : 소속) 직) 성명) (인)

분과 C 인권실태조사, 인권행동계획, 인권영향평가 및 지표 등

[발표 2 김기곤]

광주광역시 인권지표의 체계와 실행

김기곤(광주전남연구원 책임연구위원)

Ⅰ. 들어가며

광주의 인권도시 프로젝트는 일부 지역에서 진행되고 있는 '인권도시 만들기'의 좋은 선례가 되고 있다. 인권 관련 조례, 인권지표, 인권헌장, 시민사회와의 협력 방식 등은 지역 단위에서 인권체제를 구축하는 데 고려해야 할 사항들을 잘 보여준다.

그중에서 인권지표는 인권정책의 수립, 시행, 평가 등 일련에 과정에 신뢰성 있는 준거를 제공함으로써 정책의 효율성을 제고할 수 있게 한다. 인권지표의 이러한 기능 때문에 국가인권위원회는 수년 전부터 국가인권지표 및 지수 개발에 대한 논의를 진행해 왔다. 사회의 각 영역별로 관련 인권지표를 개발하려고 했지만 뚜렷한 성과를 만들어 내지는 못했다. 인권 영역이 여전히 정치적 논쟁의 대상이 되고 있고, 인권 내용과 인권 수준을 개량화 하는 데는 과학적이고 체계적인 방법론에 기초해야 한다는 학문적 부담이 작용했기 때문이다. 이러한 제약들을 보면, 인권 주체들이 모두 공감하고, 인권정책의 추진 효과를 높일 수 있는 체계적인 인권지표를 개발·운용하는 것은 쉽지 않은 과제라는 것을 알 수 있다.

그럼에도 불구하고 인권의 지표화 작업이 인권보호와 증진을 위한 효과적인 도구로 활용된다는 점에서 인권지표에 대한 필요성은 더욱 커지고 있다. 이는 단지 국가만이 아니라 도시 등 특정 지역 차원에서도 마찬가지이다. 도시 단위의 인권보호체계 구축이 중시되면서 지방정부가 자체적으로 관리 및 활용할 수 있는 인권지표와 지수의 의미는 더욱 커지고 있다.

2010년부터 광주시는 인권도시로서의 도시 정체성을 형성시켜 온 그동안의 성과에 기초해 시민들의 인권을 실질적으로 증진시켜가기 위해 각종 제도를 정비하기 시작했다. 이 과정에서 광주시 100대 인권지표체계가 만들어졌다[51].

이 연구는 현재 광주에서 운영되고 있는 인권제도들 중의 하나인 인권지표의 의미와 성격을 살펴보고, 그것의 정책적 가치를 제고하기 위한 활용방안을 제안하고자 한다. 광주시가 개발한 인권지표는 시민의 삶을 인권의 관점에서 종합적으로 인식하기 위한 척도이자 인권증진을 위한 주요 장치라 할 수 있다. 따라서 인권지표가 지역 인권현황을 객관적으로 측정하고, 이를 실질적인 인권정책으로 현실화 시켜낼 수 있도록 다양한 방안을 모색하는 것이 중요하다.

51) 광주시 100대 인권지표는 2010년 11월 15일 연구 계획이 확정된 이후 일련의 과정을 통해 최종 완료해 2012년 5월 21일 제47회 시민의 날에 '광주인권헌장'과 함께 발표되었다.

Ⅱ. 인권지표의 개념과 개발 동향

인권은 단순한 가치 해석 그 이상의 문제를 포함하고 있다. 인간의 실존 상황을 재확인하고 그들의 사회적 삶의 상태와 관계를 재조직하는 실천의 과정이다. 이처럼 인권의 가치가 현실에서 실현되기 위해서는 인권상황에 대한 과학적인 진단과 측정이 필요하다. "과학적인 측정이 결여된 상태에서, 인권의 가치만을 주장하는 것은 강한 규범주의적 가치 지향으로 인해서 선언적인 의미만을 갖는 구두선(口頭禪)에 그칠 위험성이 있다"(문진영 외, 2011: 133). 이러한 점에서 인권지표와 지수는 인권상황을 보다 객관적이고 종합적으로 바라볼 수 있게 함으로써 정책결정에 현실성 더해 주는 데 도움을 줄 수 있다.

1. 인권지표와 인권지수의 개념

1) 지표의 의미와 기능

랜드(Land, 1992: 1847~48; 국가인권위원회, 2009: 24 재인용)는 사회지표의 계몽적 기능을 "모니터링", "사회적 보고(socoal reporting)", "미래 예측" 등으로 구분한다. 모니터링은 말 그대로 사회현상의 시간 경과에 따른 변화상을 조사 및 감시하는 것이다. 사회적 보고 기능은 시민들이 큰 어려움이나 비용 부담 없이 지표에 접근할 수 있도록 공개하여 사회상황을 인식하는 '공공적 계몽'(public enlightenment) 역할을 의미한다. 미래예측은 지표가 보여주는 시계열적 변화나 일관된 경향을 통해 미래의 상황을 예견하는 것이다.

랜드리(Landry, 2005: 347)는 도시정책에서 지표가 갖는 세 가지 역할을 강조한다. 첫째, 지표는 달성하고자 하는 목표를 분명히 함으로써 해당 도시에게는 목적과 그 실행계획을 부여하고, 결과적으로 도시의 새로운 열망을 창출한다. 둘째, 지표는 장·단점을 평가하는 기회를 주고, 어떻게 하면 그것을 달성할 수 있을 것인가를 평가하는 기회를 제공한다. 셋째, 지표를 통해 도시의 관련 정보를 수치화함으로써 정책의 추진과 관련 활동에 대한 정당성을 부여한다.

데이터에 근거한 정책개발이 중요한 과제이지만 단순 통계나 경성 데이터만으로는 보다 합리적이고 체계적인 정책을 실행하는 데는 한계가 있다. 통계 데이터 자체는 숫자만 갖고 있다. 그것이 의미를 포함하기 위해서는 일정한 방식으로 가공되어야 한다. 즉, 지표 및 지수화 되어야 한다는 것이다.

여기서 지표의 목표 설정이나 그 목표를 향해 발전해가는 상황을 분석하기 위한 증거자료가 된다. 바우어(Bauer: 1996)에 의하면, 지표는 "우리가 어디쯤 서 있는가? 목적이나 가치의 측면에서 우리가 어디로 가고 있는가?"를 평가할 수 있게 한다. 이러한 기능을 효율적으로 수행하기 위해서 지표는 추상적인 현상이나 개념을 일정한 속성을 가진 변수로 변환되고 이를 다시 측정 및 평가할 수 있는 수단으로 전환되어야 한다.

인권 통계가 인권과 관련한 통계와 각종 자료를 계수(통계)화시켜 정리한 것이라면, 인권지표는 원자료의 통계를 의미 있는 단일 항목으로 산출하여 인권과 관련한 각종 현황과 실태를 설명할 수 있도록 수치화 한 것이다. 인권발전의 특수한 한 국면에 대해 정확한 평가를 내릴 수 있는 규

범적인 통계수치라 할 수 있다. 인권지표가 단순 통계와 다른 것은 양적 측면(예, 인권행정부서 공무원 수)뿐만 아니라 질적 측면(예, 인권행정부서의 행정서비스 만족도)도 함께 고려하고 있다는 점이다.

지표는 공공정책의 수립 및 시행, 평가 등 모든 단계에 걸쳐 객관적이고 신뢰성 있는 준거를 제공함으로써 정책의 목적을 구체화하고 이를 달성하기 위한 효과적인 수단을 강구하는 데 중요한 역할을 담당한다. 이러한 지표의 기능을 고려한다면, 인권지표는 인권의 현재 상태에 대한 정보를 제공해 주고, 문제점이 무엇인지 알려주고, 인권정책이 어떤 방향으로 가야하는지 등 인권정책의 방향성을 제시하는 기능을 수행한다고 할 수 있다.

2) 지수의 의미와 기능

지수는 관찰하기 어려운 현상을 계량화시켜 이를 직접 볼 수 있도록 하는 효과를 준다. 예를 들어 학업성취도나 실내온도 등은 사실 그 자체로는 관찰하기 어려운 현상이지만, 이를 특정한 과정이나 장치를 통해 수의 형태로 전환하면 관찰이 가능하게 된다. 이처럼 지수는 기본적으로 수의 형태를 갖는다.

지수는 개체의 어떤 속성에 대한 측정치, 총점, 평균, 상관계수 및 기타 다양한 방식의 수학적 조작을 통해 합성된 단일의 수를 의미한다. 지수는 개별 지표들을 종합하여 공통된 경향에 대해서 판단할 수 있는 정보를 제공하는 기능을 한다. 지표가 구체적인 이슈와 상황에 대해서 관심을 끌고 상황을 점검하는 데 유용하다면, 지수는 전반적인 상황과 경향에 대한 종합적인 정보를 제공하는 기능을 수행한다(한국교육개발원, 2011: 44).

지수는 개별 지표들을 종합하여 공통된 경향에 대해서 판단할 수 있는 정보를 제공하는 기능을 수행한다. 즉, 지수는 여러 개별 지표 항목들을 합산하여 종합적인 상황을 보여주는 역할을 한다. 이런 점에서 지수는 종합지수의 성격을 갖는다.

〈표 1〉 인권지표와 지수의 체계와 개념

체 계	의 미
사실	- 인권과 관련하여 관찰된 사실
데이터	- 사실들을 각종 통계 등의 숫자로 표현
지표	- 데이터를 단일항목으로 산출하여 의미 있는 정보로 제시 - 특정한 뜻을 가진 숫자로 표기하고 지향하는 방향성 지님
지수	- 여러 지표를 합산하여 종합적인 상황을 보여주는 합성된 수 - 절대적이고 상대적인 위치를 파악할 수 있게 함
정책평가	- 인권지표·지수에 근거한 인권 정보 및 지식의 생산과 서비스 - 지표·지수에 근거한 인권정책의 분석·평가 및 모니터링 - 인권정책의 정당성과 새로운 목표 제시, 실행계획 수립

지수는 정책가들과 일반 국민들이 현 상황의 개선 혹은 악화에 대해서 종합적으로 큰 그림을 그릴 수 있게 하는 역할을 한다. 지수의 값이 긍정적으로 개선되고 있다고 한다면 현재 수행 중인 정책이 원활하게 작동하고 있다는 것을 의미한다. 그러나 만약 지수가 견실하게 만들어지지 않았

거나 잘못 해석될 경우에는 잘못된 정책메시지를 전해줄 수도 있다. 따라서 지수를 만드는 목적에 근거한 지수의 이론적 개념 설정, 명확한 방법론과 정확한 자료에 기초한 지수개발, 그리고 지수의 활용과 해석 등이 잘 이루어져야 한다(한국교육개발원, 2011: 45). 지수의 개념이나 프레임이 얼마나 엄밀한가에 따라 지수는 양가성을 갖게 된다(Saisana & Tarantola, 2002: 한국교육개발원, 2011: 46 재인용).

<표 2> 지수의 장점과 제한점

장점	제한점
특정 관점을 가지고 복합적인 다차원적인 현실을 요약	잘못된 구성이나 해석으로 잘못된 정책 메시지 전달
수 많은 지표들보다 단일 지수를 사용하는 것이 해석하기 쉬움	정책의 방향이나 추진 방법을 단순화 시킬 수 있음
시계열적으로 정책 행위자의 향상과 진보를 측정할 수 있음	지표 및 지수 개발 과정이 투명하지 않고 통계적·개념적 원리가 부족하다면, 특정 정책을 지지하는 식으로 잘못 사용될 수 있음
핵심 정보를 누락시키지 않고 일련의 지표의 수를 줄일 수 있음	지표 선택과 가중치 등은 정치적 논쟁의 대상이 될 수 있음
현존하는 제한점 내에서 더 많은 정보를 포함할 수 있음	지표 개발 과정이 투명하지 않으면 적절한 처지 행동을 확인하는 데 어려움을 야기
시민, 미디어 등과 의사소통을 촉진하고 책무성을 증진시킴	측정하기 어려운 수행 차원이 무시된다면 부적절한 정책을 유도할 수 있음
일반 청중들의 의견을 모으거나 뒷받침하는 데 기여함	
사용자들이 복합적인 차원들을 효율적으로 비교할 수 있음	

지표와 지수가 갖고 있는 이러한 의미를 전제로 인권지표와 인권지수의 의미를 종합해 볼 수 있다. 인권지표는 인권에 대한 방향이나 목적, 기준 등을 나타내는 표지라 할 수 있다. 인권지수는 인권을 둘러싼 각종 여건과 현실을 기준점과 대비하기 위하여 설정한 표준화된 종합수치라 할 수 있다. 단일한 속성을 가지는 하나의 계열을 취급할 때는 개별지수라 하고, 서로 관련된 계열을 취급할 때는 종합지수(composite indices)라고 한다. 이러한 종합지수는 여러 가지 지표 혹은 하위지수로 산정된다.[52] 일반적으로 인권지수는 수량의 대비에서 기준치를 100으로 했을 때의 100분비로 나타내는 것을 의미한다. 즉, 지수=(비교량)÷(기준량)×100으로 구할 수 있다. 또한 각각의 인권지표에 대해 기준점(보통 100)을 설정하고 그 지표 값의 변화추이를 수치로 표기한다. 이러한 인권지수는 특정 인권분야 항목의 변화를 객관적인 수치로 보여주기 때문에 인권의 변화 상황을 잘 드러내 준다.

52) 예를 들어, 광주의 인권교육지수를 나타내는 지표는 '인권교육 실시 학교비율', '공공기관 및 시민인권교육 참가자 수', '인권교육 전문강사 수' 등을 들 수 있다. 2011년 광주의 인권교육지수를 산출하는 하나의 방식으로는 2010년(기준점) 인권교육과 관련한 지표를 종합한 값의 변화추이(증가 및 감소세)를 수치로 기록한 것이다.

2. 인권지표 개발 현황

1) 국외 인권지표 현황

유엔을 비롯한 국제인권기구들은 오래 전부터 세계 각 지역 혹은 각 국가의 인권실태를 비교 평가하기 위한 효과적인 방법으로 인권지표에 주목해 왔다. 인권의 지표화에 대한 관심은 국제인권레짐이 본격적으로 팽창하기 이전인 1970년대부터 촉발되었다(정진성 외, 2010: 23-45).

인권수준의 측정과 지수화에 대한 해외 연구로는 휴매너(C. Humana: 1986)의 선도적인 연구가 있다. 휴매너는 유엔협약과 국제규약을 기초로 자유(freedom)를 판단할 수 있는 40개의 기준을 구축했다. 1985년 세계인권가이드(World Human rights Guide)에 수록된 자료를 활용하여, 보호되고 있는 자유에 대해서 '1', 침해되고 있는 자유에 대해서 '0'을 부여하여, 국가별 인권순위를 매겼다.

그리고 테일러와 조디서(C. Taylor, D. Jodice)는 프리덤하우스의 지표와 자료를 이용하여 1950년부터 1984년 기간 동안 86개국의 정치 및 시민권을 측정하였다. 정치권 지표는 정치참여를 그리고 시민권은 표현의 자유와 사법부 독립으로 측정하였다. 밴하넨(T. Vanhanen)은 정당 수와 유권자의 투표결과 집중도를 기초로 147개국을 대상으로 국가의 민주화 정도를 측정하였다(국가인권위원회, 2012).

하스(Hass, 1994)는 휴매너의 단일지표에 포함된 40개의 세부 인권항목들이 반드시 단일 차원으로 구성되는 것이 아니라는 것을 지적하고, 인권을 시민적·정치적 권리와 경제적·사회적·문화적 권리의 두 차원으로 나누고, 이 두 가지 차원을 구성하는 세부지표를 국제인권법에 기반을 두어 추출하였다.

굽타(D. K. Gupta: 1994)는 국가의 인권분야 성과를 평가하기 위한 복합지수를 연구하였다.[53] 해당 연구 이전에 개발된 인권지수들이 다양한 인권지표에 대해 가중치를 부여하지 않고 또한 전체 인권수준에 따라 서열화도 하지 않는 단점을 보완하기 위해서 굽타는 여러 가지 인권지표에 가중치를 부여하는 새로운 방법론을 개발해 제안하였다.

유엔 기구 중 인권지표 발굴에 주요 역할을 수행하고 있는 기구는 유엔개발계획(UNDP)이다. UNDP는 인권지표를 원칙으로서 권리, 실천으로서 권리, 공식적 통계 등 세 가지에 근거해 개발하였다.[54] 특히 UNDP는 인권지표의 형태를 구조지표(structure indicators), 과정지표(process indicators), 결과지표(outcome indicators)로 구분해 개발함으로써 지표를 기능적 목적에 따라 활용도를 높일 수 있도록 했다.

국제수준에서 제기된 이러한 인권지표는 활용 기관에 의해 자의적인 측정 가능성을 포함하고 있기 때문에 어느 정도로 객관적이며, 어느 정도로 신뢰할 수 있는가라는 논란이 발생할 수 있다. 또한 국제적 수준의 지표는 대부분 '객관적 지표'이다. 경제적·정치적·사회적 현실을 계량적으로

---

53) Dipak K. Gupta, Albert J. Jongman, Alex P(1994), Creating a Composite Index for Assessing Country Performance in the Field of Human Rights: Proposal for a New Methodology, *Human Rights Quarterly*, Vol. 16, No. 1 (Feb., 1994), pp.131-162.

54) 원칙으로서 권리는 국제협정규정·국내법적 구조, 실천으로서 권리는 근거중심자료(기술적 보고·보도적 보고·목적/집행자)·전문가 견해·조사중심 자료(국제 및 국내), 공식적 통계는 전국통계와 지역통계에 근거하고 있다.

수치화한 지표로 제한되어 있으며, 상대적으로 개인의 주관적 의식을 측정하는 '주관적 지표'는 배제되는 경향이 강하다(정진성, 2010).
국제적 수준에서 논의되어온 이러한 인권지표들은 국가나 도시의 상황에 따라 서로 다르게 적용될 수 있지만, 인간의 삶이 유지될 수 있는 보편적 기준을 설정하는 작업이라는 점에서 인권지표의 개발에서 고려해야 할 대상들이다.

2) 국내 인권지표 현황

2001년 설치된 국가인권위원회는 아동복지시설, 경찰관서 등의 인권상황을 측정하기 위한 인권지표를 개발해 왔다. '아동복지시설 인권평가지표'(2006)는 아동의 생존권(식생활, 의생활, 주생활, 보건, 안전), 아동의 보호받을 권리(입소시의 준비, 시설에서의 아동보호, 체벌과 문제행동, 특별한 아동에 대한 보호, 부모와의 관계증진, 귀가·퇴소와 사후지도), 아동의 발달권(교육받을 권리, 풍부한 인간관계, 문화적 권리), 아동의 자유권·참정권(개인생활에 대한 의사결정, 사생활의 권리, 용돈관리와 아르바이트, 시설운영에 참여, 지역사회와 관계형성), 아동의 권리보장(권리옹호를 위한 제도적 장치, 인권옹호 지침과 고충처리, 인권교육, 시설의 투명성) 등의 내용을 담고 있다.
2008년 국가인권위원회는 사회권 심포지엄을 통해 사회권 지표 개발을 추진했다. 사회권 지표구성안은 소득보장, 건강, 주거, 노동, 교육 등 영역을 보다 구체적인 차원으로 구분하고, 이에 맞는 지표구성을 시도했다. 특히, 지표 구성은 중요도와 시급성 등을 고려해 제1수준, 제2수준, 제3수준으로 나눠 인권과의 연관성을 검토했다.
국가인권위원회는 그동안 다양한 형태로 인권을 가늠할 지표들을 발굴하고 있으나, 아직까지 이를 종합적으로 체계화하고, 국민적 공감대를 형성할 수 있는 인권지수 개발에는 이르지 못한 상황이었다. 또한 국가인권위원회가 제1·2차 국가인권정책기본계획(NAP) 수립 권고 이후 국가적 차원의 인권보호 활동이 전개되고 있지만, 인권보호의 관점에서 정부정책의 실질적인 성과나 발전 정도에 대한 평가체계는 미비한 상태다.
이러한 상황에서 우리나라의 인권보호와 증진의 정도, 정부의 인권정책에 대한 모니터링 및 효과점검, 정책의 성과 분석 및 평가 등을 파악할 수 있는 인권지표 및 지수의 개발의 필요성은 더욱 커지고 있다. 이에 따라 국가인권위원회는 2012년 '국가인권지수 개발을 위한 지표 풀 등 기반구축 연구'를 통해 영역별로 인권지표 풀을 구축하고 예비 지표에 관련한 통계를 정리 분석하였다(국가인권위원회, 2012).
지방자치단체 차원에서는 2010년 광주광역시가 맨 처음으로 지역차원의 종합적인 인권지표 발굴에 나섰다. 경상남도는 2009년 자체적으로 여성인권지수를 개발하고, 해마다 인권지수 결과를 발표하고 있다.
국내의 인권 관련 지표는 기존의 '삶의 질' 지표, 사회지표, 보건복지지표, 복지서비스 대상별 지표, 지자체 자체평가지표 등과 관련되어 있다. 그만큼 인권지표로서 독자적인 위상을 갖는 체계적인 지표는 본격적으로 개발되지 못한 실정이다. 이는 인권지표를 작성하는 작업 자체가 기술적으로 어렵기도 하지만, 인권은 여전히 중립적인 가치라기보다는 정치적 이해관계 속에서 해석되고 있기 때문이다. 일부 인권운동진영은 인권지표가 정책의 방향이나 추진 방법을 단순화시킬 우려가

있다는 비판을 제기한다. 또한 지자체는 인권행정에 대한 절박성이나 공무원들의 인권 마인드가 여전히 부족하다. 또한 인권지표 자체가 정책의 평가 도구라는 성격을 갖고 있기 때문에 정책 평가의 수용 문제, 지속적인 추진에 대한 책임성, 인권보호 및 증진정책에 따른 비용 등에서 부담을 느낄 수 있다.

그럼에도 불구하고 지표화 작업은 계속 논의되고 있는데, 이는 지표 자체가 인권증진을 위한 하나의 척도이자 정책추진의 유용한 도구로서의 기능을 갖고 있기 때문이다. 이런 점에서 각 지역에서는 인권의 사각지대를 중심으로 인권실태를 조사하고 관련 지표를 작성하려는 노력이 전개되고 있으며, 이를 통해 주민의 복지나 삶의 질을 개선시켜 나가고 있다. 특히 광주의 인권지표체계 개발은 인권도시로서의 위상을 강화하고, 인권보호와 개선을 위한 효과적인 정책들의 제도화를 촉발시키는 효과를 거두고 있다.

Ⅲ. 광주시 인권지표의 개발과 체계

1. 지표의 개발 과정

1) 인권지표 개발의 주요 원칙

인권을 지표로 설정하기 위해서는 인권 개념이 명확해야 하는데, 현실은 그렇지 못한다. 인권은 인간의 구체적 존재 상태를 의미한다는 점에서 삶의 모든 측면을 포함한다. 인권의 보호와 증진을 통해 모든 인간은 자유, 평등, 인간의 존엄성 등을 보장받고 자신의 삶을 형성하고 결정할 수 있다. 그러나 이러한 인권 개념의 추상성으로 인해 현실에서의 인권에 대한 접근은 각기 다른 지역적, 역사적, 문화적 맥락에서 정의된다. 그렇기 때문에 인권에 대한 정량적 분석을 위해서는 규범적이고 실증적인 판단을 해야 하는 어려움이 생긴다.

이러한 문제를 극복하기 위해 광주 인권지표는 인권의 보편성 등을 핵심으로 하는 기본 원칙과 지역적 특수성을 적절하게 결합하는 문제를 고민했다. “모든 인권은 보편성, 불가분성, 상호의존성, 상호연관성을 지닌다. 국제사회는 전세계적으로 공정하고 평등한 방식으로, 동일한 기반 위에서, 동일하게 중점을 두어 인권을 다루어야 한다. 국가적, 지역적 특성과 다양한 역사적, 문화적, 종교적 배경의 의미도 감안하여야 하지만, 정치적, 경제적, 문화적 제도와 관계없이 모든 국가는 모든 인권과 기본적 자유를 증진하고 보호하여야 할 의무가 있다”[55].

광주 인권지표 연구팀은 이러한 인권의 기본 원칙을 인권지표에 담기 위해서, 세계인권선언의 인권항목 및 국제인권법에서 다루어지는 공통항목, 그리고 최근 주목받고 있는 제3세대 인권영역의 주요항목들을 비교 검토하였다. 여기에 한국의 헌법이나 국가인권위원회의 인권항목을 종합하여 지표의 현실성을 높이고자 했다. 이와 함께 광주 인권지표는 인권이 논의되는 현실의 지형, 즉 인권도시정책의 효과적인 운영을 고려하여 행정적으로 요구되는 기능적 항목도 담고자 했다. 인권지표가 인권정책의 수립 및 시행, 평가 등 모든 단계에 걸쳐 객관적이고 신뢰성 있는 준거를 제공하

55) 1993년 비엔나 세계인권회의, 비엔나 선언 및 실행계획 제5항

는 기능뿐만 아니라 지표의 정책적 활용도를 높이는 문제까지도 동시에 고려한 것이다.
이와 같이, 광주 인권지표는 지역의 인권현실을 종합적으로 파악하기 위한 종합적 기초 자료, 인권 관련 정책을 수립하기 위한 지침, 현재 진행되고 있는 인권 관련 사업이나 프로그램의 평가 등 복합적인 기능을 수행할 수 있도록 했다. 이를 위해 광주 인권지표가 개발 과정에서 주요 원칙으로 삼았던 내용은 다음과 같다(광주광역시, 2011).
첫째, 지역의 특수성이다. 인권은 인간의 구체적 존재 상태를 묻는 것에서 시작된다. 따라서 각기 다른 지역적, 역사적, 문화적 맥락에서 정의된다. 인권에 대한 정책적 개입은 개인, 지역사회, 국가 등 여러 층위에서 이루어질 수 있으나, 인권개선 및 증진은 지역사회라는 구체적 삶의 단위를 중심으로 진행되기 때문에 인권지표는 지역이 처한 인권상황의 특성을 반영해야 한다. 보편적인 일반 지표에 집착하게 되면 지역의 삶과 동떨어진 현실성 없는 지표가 만들어질 가능성이 높다. 지역의 인권현실을 반영하고 도시발전 방향과 부합되는 인권정책을 수립하고 평가하는 데 실질적인 도움이 되는 지역단위의 고유지표를 보편 지표와 결합하는 것이 중요하다.
둘째, 인권지표 개발의 목표를 명확히 하는 것이다. 지역단위 인권지표 및 지수의 개발은 인권의식, 삶의 개선, 인권정책 모니터링 등 세부 목표를 명확히 해야 한다. 지역의 삶의 공간에서 인권의 가치를 인식하고 인권의식을 높여가는 것이 중요하다. 주민의 실질적인 삶을 개선할 수 있는 사회복지형 지표 및 지수를 강조할 필요가 있다. 또한 인권정책의 성과를 분석하고 평가할 수 있는 인권정책 모니터링과 연계될 수 있는 지표를 개발해야 한다.
셋째, 지역 간 비교 가능성이다. 인권지표 및 지수는 다른 지역과의 비교·평가를 통해 지역 단위의 인권현실을 보다 효과적으로 관리할 수 있다. 각 지역들의 인권상황과 개선 과정을 비교할 수 있는 지표를 개발하여 지표의 현실성과 활용도를 높이고, 인권증진을 위한 지역 간 협력체계를 강화하는 계기로 활용토록 해야 한다. 비교가능한 인권지표를 개발하기 위해서는 정량적 형태의 지표, 의미와 해석의 일관성 및 명확성, 자료 확보 가능성, 시계열 데이터 등의 요건을 갖출 필요가 있다.
넷째, 지표의 기술적 접근이다. 지표의 활용성을 제고하기 위해 지표가 갖추어야 할 기술적 부분들이 충족되도록 하는 것이다. 지표가 제공하는 정보들의 신뢰도를 높이는 것, 지표가 포괄하는 의미는 해당 분야의 상황을 대표해야 하고, 지표의 의미는 단순하고 명확하게 이해되도록 해야 하고, 지표는 실제 측정 가능해야 한다는 것이다.

〈표 3〉 광주인권지표 개발 주요 원칙

□ 보편 지표와 지역 지표의 결합	
보편성	모두 국가나 지역, 누구에게나 적용 가능한 공통적인 항목
지역성	지역의 역사, 도시환경, 인권정책 목표를 반영한 고유 항목
□ 정책활용성과 비교가능성 고려	
정책활용성	인권정책수립 및 평가에 유용
비교가능성	국가나 도시 사이의 인권 비교
□ 신뢰성, 대표성, 명확성, 조사가능성을 고려	
신뢰성	지표가 제공하는 정보들에 신뢰
대표성	해당 분야의 상황을 대표해야 함
명확성	단순 명확해서 이해 쉽도록 구성
가능성	실제 측정 가능한 항목들로 구성

2) 광주 인권지표체계의 개발 과정

광주시는 2010년부터 인권도시 프로젝트를 통해 시민들의 인권보호와 증진을 위한 인권체계 구축에 나섰다. 이 인권체계에서 인권지표는 대표적인 인권제도라 할 수 있다. 인권지표는 인권실현에 관한 사회적 규범이라 할 수 있는 '광주 인권헌장'과 긴밀한 연관관계를 형성하고 있다. 인권헌장의 의미와 가치가 인권지표의 세부적 항목으로 표현되고 있기 때문에 인권헌장은 인권지표의 실행력을 높일 수 있게 한다.

지자체 단위에서 인권지표의 일차적 의미는 시민의 인권신장과 관련한 사항을 효과적으로 담아내는 데 있다. 이를 위해서는 지역에서 인권의 의무 주체라 할 수 있는 지방정부가 추진해야 할 인권정책의 수립 및 평가와 깊은 관련을 맺는 것이 중요하다. 따라서 인권지표는 인권행정이라는 큰 틀에서 지표의 구성이나 활용 문제가 고려될 필요가 있다.

광주 인권지표체계 개발은 크게 세 단계에 걸쳐 진행되었다. 첫째, 지표구성 원리 및 방향을 정립하는 '사전 예비연구' 단계, 둘째, 지표들의 사례를 수집·분석하여 구체화하는 '지표체계 구상 및 시안작성' 단계, 셋째, 정책적 활용성과 현실 반영성을 검토하는 '타당성 검토와 최종결정' 과정을 거쳤다. 광주시의 인권지표는 지표의 현실성, 정책적 활용성, 관리의 효율성 등을 고려해 각 행정부서에서 발굴한 지표항목을 적극 수용하고자 했다.

먼저 예비인권지표를 선정하기 위한 작업을 진행했다. 광주시 '인권행정의 확대 및 심화'를 위해 행정의 모든 영역에서 인권과 관련한 사항을 종합적으로 정리해 나갔다. 행정의 각 부서와 직간접적으로 관련된 172개 항목을 예비지표로 1차적으로 발굴했다. 이어 2차 작업을 통해 122개 지표를 추가 발굴하여 총 294개 인권지표를 제시하였다. 광주 인권지표 연구팀에서는 국제적인 수준의 인권 개념과 논의를 수용해 이를 근거로 각 영역별 인권지표 항목을 분류하고, 인권도시로서의 가치와 위상을 실현하기 위해 중점적으로 실천해 나갈 200여 개의 인권지표를 발굴하여 제시하였다. 이후 행정기관과 연구팀에서 발굴한 예비지표를 대상으로 지수화가 가능한 통계자료 획득가능성, 지자체 수준에서 실천가능성, 인권의 의미 및 내용과의 적합성 등을 고려하여 지표를 통합하

는 작업을 진행했다. 이를 통해 135개 예비 지표로 압축했다. 인권의 개념 및 국제적 기준에서 매우 중요하다고 판단되는 일부지표는 지자체 차원에서 지표와 관련된 자료나 통계 확보가 불가능하다 하더라도 이를 예비지표에 포함시켰다. 이 예비지표들이 갖는 의미, 통계획득 가능성, 지수화 방법 등을 보다 세부적으로 검토하여 공청회, 시민과 전문가 의견 수렴, 광주시청 행정 부서 담당자들과 협의 등을 거쳐 정교화된 지표만을 엄선하는 절차를 거쳤다. 이를 통해 최종적으로 광주 차원의 인권을 5대 영역으로 구분하고, 18개 인권도시 실천조항을 제시했다. 최종적으로는 5대 영역 18개 실천조항의 실행을 모니터링하기 위해 필요한 총 100개 지표를 선정하여 제시하였다.

2. 광주시 인권지표의 체계와 재구성

1) 인권지표의 체계

광주시 100대 인권지표에는 크게 두 가지 의미가 포함되어 있다.

첫째, 인권의 가치 및 이념적 측면으로, 이는 시민들이 인권의 측면에서 존중받고 보장받아야 할 필요사항들을 종합적으로 담고 있다. 이러한 인권지표는 인권을 정치과정의 특수 분야로 이해해 왔던 경향을 극복하고, 시민 스스로 삶의 과정에서 인권이 갖는 의미를 포괄적으로 인식할 수 있게 한다. 또한 인권보호와 증진을 위해 실현해야 할 과제들을 인권지표를 통해 가늠할 수도 있다. 이를 통해 시민 스스로 인권에 대해 능동적으로 이해하고 권리의 실천 주체로 나서는 인권의 자력화의 토대를 제공할 수 있다.

둘째, 인권정책의 기능 및 효과 측면으로, 이는 광주시가 인권도시를 실현하기 위하여 관리해야 할 지표라는 의미를 담고 있다. 100대 인권지표는 인권의 의무 주체인 광주시가 광주의 인권 현실을 객관적으로 진단하고 이에 근거한 효과적인 인권정책을 수립하기 위한 척도라 할 수 있다. 인권지표는 행정의 모든 분야에서 인권현실을 개선하기 위한 객관적인 평가 자료를 확보할 수 있게 한다. 또한 인권행정의 미약한 분야를 주목하도록 함으로써 모든 행정영역에서 인권의 중요성을 동시에 인식할 수 있도록 한다. 이는 도시 운영의 모든 분야에서 인권이 중요한 근본원리로 자리하는 '인권의 주류화'가 가능할 수 있게 한다.[56]

56) 인권의 주류화는 인권을 삶의 일반적 작동 원리로 승화시켜 이해하고 모든 도시정책의 영역에서 인권이 우선적인 평가기준이 되도록 하는 것을 의미한다.

〈표 4〉 광주 인권지표 체계

<5대 영역 18개 실천조항>	
자유롭게 소통하고 참여하는 도시	· 사상 및 의사표현의 자유와 소통의 기회 보장 · 참여와 정보공유를 통한 시민자치 실현 · 인권문화와 민주시민의식 함양
행복한 삶을 실현하는 도시	· 노동을 통한 자기실현과 노동자의 권리 보장 · 질병의 공포로부터 벗어난 건강한 생활 보장 · 적절한 주거와 쾌적한 생활환경 보장 · 학대와 폭력, 방임이 없는 가정, 학교, 직장 실현
사회적 약자와 함께하는 따뜻한 도시	· 인간다운 삶을 누릴 수 있는 최저 생활 보장 · 성 평등 및 여성의 권리 보장 · 아동, 청소년, 노인이 적절한 돌봄을 받을 권리 보장 · 차별 없이 함께 살아갈 수 있는 장애인 권리 보장 · 다양한 문화와 정체성이 존중되는 도시 실현
쾌적한 환경과 안전한 도시	· 쾌적한 환경과 여가시설을 공유 할 권리 보장 · 시민 모두에게 장벽 없는 편리한 도시 조성 · 범죄, 교통사고, 재해, 화재, 유해 식.약품으로부터 안전한 도시 조성
문화를 창조하고 연대하는 도시	· 교육의 다양성 추구 및 자유롭고 창의적인 학습권 실현 · 문화예술을 창조하고 누릴 자유로운 권리 보장 · 국내외 인권증진에 노력하고 기여하는 도시

5대 영역 18대 실천조항을 통해 형성된 100대 인권지표는 개별적인 지표라기보다는 상호간의 연관관계 속에서 형성된 종합적 체계라 할 수 있다. 즉, 광주 인권지표체계는 세계인권선언 등 국제적 수준에서 정의하는 인권의 일반영역을 포괄하면서, 인권담론에서 새롭게 부상하고 있는 사회복지적 성격과 집합적인 차원의 권리의 내용을 담고 있다. 또한 광주가 지향하는 장기적인 문화도시 플랜을 고려해 시민들의 문화적 권리에 대한 항목도 강조하고 있다. 인권도시 정책의 주요 내용을 지표화 함으로써 인권정책의 실효성을 높이기 위한 정책 관련 항목을 지표화 한 것도 눈여겨 볼 수 있다. 이러한 사항들을 포괄하고 있는 광주 인권지표체계는 광주의 인권상황과 인권증진을 위해 도달해야 할 각 지점을 파악할 수 있도록 구조화된 틀을 제시하고 있다.

특히 광주 인권지표는 지역사회의 인권규범인 광주인권헌장의 체계와 맞추어 구성되었고, 인권정책의 평가 및 모니터링과의 연계성이 고려되었다는 점에서 전체 구성이나 운영상에서 완결성을 높이려고 했다.

〈그림 1〉 광주 인권지표의 연계 및 실행체계

인권규범	광주인권헌장	지역사회협약
	▽	
실천목표와 과제	5대 영역 18대 실천과제	**실천과제**
	▽	
세부 실천항목	**100개 인권지표**	지표
	▽	
인권행정 추진	정책개발, 평가, 모니터링	**평가 및 환류**

2) 인권지표의 권리 항목별 재구성

광주 인권지표체계는 안정적인 인권체계를 정립할 수 있도록 의무주체인 광주시가 수행해야 할 제도화 영역과 시민사회의 인권역량을 강화하기 위한 실천 영역이 부각되어 있다. 이는 인권도시 프로젝트를 실천하기 위한 정책적 효율성을 염두에 둔 결과이다. 이런 이유 때문에 100대 인권지표들은 주요 권리영역을 중심으로 체계화되기 보다는 인권증진을 위한 도시적 차원의 실천 항목이 분류의 기준으로 강조되고 있는 느낌을 준다. 또한 지역 차원의 정책적 관리 가능성과 지표 관련 자료 및 통계의 확보 가능성을 고려해 정치적·시민적 차원의 권리 비중이 의도적으로 축소된 것으로도 비추어진다. 이처럼 지역적 특수성을 강조하게 되면 지표의 관리 및 정책적 활용은 유리할 수 있지만, 지표의 완결된 체계성이나 지표가 갖는 주요 기능인 지역 간 비교 가능성은 약화될 우려가 있다.

이러한 약점을 보완하기 위해 광주 인권지표체계는 주요 권리의 항목을 중심으로 재구성해 볼 수 있다. 광주 인권지표의 궁극적인 목적은 인권의 실질화라는 측면에서 시민의 인권보호와 인권증진을 도모하는 데 있다. 그렇기 때문에 각각의 세부적인 인권지표는 시민이라는 권리 주체의 실존의 문제와 시민들이 실현할 수 있는 인권증진 활동의 강화에 맞추어질 필요가 있다. 인권지표의 중심에는 권리 주체인 시민이 명확히 설정되어야 한다는 것이다.

따라서 100대 인권지표를 시민을 중심으로 네 가지 주요 권리 영역으로 재구성할 수 있다. 이는 정치적·시민적 권리, 경제적·사회적 권리, 환경 등 집단적 권리, 문화적 권리이다. 이와 함께 직접적인 권리의 영역은 아니지만, 시민들의 인권보호와 증진을 위해 필요한 인권제도, 인권정책, 인권교육 등 인권행정과 관련된 항목을 '행정의 인권화' 지표라는 관점에서 배치할 수 있다. 마지막으로 인권지표를 구성하는 핵심 주체와 인권지표의 주요 권리 영역을 종합적으로 관리하고 이를 통해 인권정책을 추진해 가는 지방정부 및 국가의 역할을 그려볼 수 있다. 이를 종합한 분류체계는 〈그림 2〉로 나타낼 수 있다.

〈그림 2〉 광주 인권지표의 권리 항목별 재구성

다음으로 인권지표의 실질적인 측정의 문제이다. 지표는 일련의 관찰된 사실로부터 도출된 질적 또는 양적 측정치이다. 이러한 점에서 인권지표는 특정 상황에서 인권을 측정하여 광주의 인권지형과 좌표를 보여준다. 인권지표는 일정한 주기로 측정되었을 때 인권의 변화 방향을 보여주며 그것의 경향성을 확인할 수 있게 한다는 것이다.

이처럼 인권지표의 실질적인 측정을 목적으로 한다면, 광주의 100대 인권지표는 속성상 두 가지로 분류할 수 있다. 하나는 객관적 지표이다. 이는 국제인권기구, 국가나 지방정부에서 정기적으로 수행하는 조사 자료나 통계 등을 통해 발표되는 데이터를 의미한다. 다른 하나는 주관적 지표이다. 이 지표는 인권에 관한 주관적 의식을 측정하는 것으로 계량적으로 수치화된 통계나 자료 등의 확보가 쉽지 않기 때문에 인권지표 구성에서 인위적으로 배제되는 측면이 있다. 그렇기 때문에 인권의 주체들이 인권에 대해 느끼고 평가하는 심리적·미시적 차원을 드러내지 못하는 한계가 발생했다. 객관적 지표들이 보여주는 측정치가 시민들이 느끼는 인권에 대한 의식과 반드시 일치하는 것은 아니다. 주관적 지표는 인권현실과 인권침해 등에 대한 개인의 의식을 측정하고, 객관적 지표가 드러내지 못하는 인권에 대한 만족도 등을 지표화하는 데 많은 도움을 주기 때문에 주관적 지표를 적극적으로 활용할 필요가 있다(정진성 외, 2010: 95). 이런 점에서 광주 인권지표체계에서 주관적 지표에 대한 관리 및 활용은 중요한 의미를 갖는다. 100대 인권지표 중에서 서베이를 통해 자료를 확보할 수 있는 주관적 지표들로는 이념·종교·사상의 자유, 집회 및 결사의 자유, 표현의 자유, 행정정보 접근 및 공개 만족도, 인권행정 만족도, 시민인권의식, 시민사생활만족, 생활복지시설 인권만족도, 산전후 휴가 및 육아휴직 이용도, 소수자에 대한 문화적 포용도, 외국인의 차별 경험도 등이다.

3) 광주 인권지표의 1차 개선

광주시는 2012년 9월부터 인권지표 세부 실천계획을 작성했으며, 2012년 12월에는 인권지표 중

에서 정성지표 설문조사(11개 지표)를 실시했다. 2013년 1월부터 해당지표 담당부서와 협력하여 지표별 세부 실천계획을 수립하여 2013년 3월에는 인권증진시민위원회에 이를 보고하고 실천해 나갔다.

그러나 지표 운영 과정에서 몇 가지 문제점이 드러났다. 2013년 100대 인권지표 결과에 대한 평가를 통해 보면, 통계자료 부재, 인권지표로서의 대표성이 낮은 경우, 지속성이 낮은 경우, 지표 간 의미가 중복되는 경우, 지표산출방식이 객관적이지 못한 경우 등이 지적될 수 있었다. 이러한 문제점을 보완하기 위해 100대 인권지표 개선 TF팀을 구성했다. 2014년 9월부터 2015년 2월까지 총 6회의 TF팀 회의를 통해 지표 수정 20개, 신규 추가 14개, 측정방법 수정 23개, 조항 이동 2개, 삭제 및 통합 14개 등의 방식으로 전체 100대 인권지표를 수정·보완했다. 광주인권헌장을 기반으로 한 지표의 기본 구성체계는 그대로 유지되었다. 주요 개선 내용은 다음과 같다.

- 제4조 〈노동관련 지표〉 측정방식에 성분리통계를 적용하여 여성 노동조건 현황을 파악할 수 있도록 보완하였고 〈비정규직 비율〉 지표 측정방식에 공공부분 비정규직 현황을 추가하였으며, 정규직 대비 비정규직 노동자 임금률을 추가하여 임금불평등 현황을 파악 가능하게 했고, 〈이주노동자 노동조건 지표〉도 추가하였다.
- 제9조 〈여성 인권 지표〉 부분은 선출직 여성 정치인 비율 등 여러 지표를 〈여성대표성 지표〉로 통합하고 남·녀 노동조건 격차를 고용률, 정규직 성비, 남녀임금격차 등으로 측정 방법을 다양화하고 확대 하였으며 〈여성안전 지표〉도 추가하였다.
- 제10조 〈아동·노인 인권 지표〉분야는 아동과 노인의 돌봄지표를 가정형 돌봄율, 돌봄서비스 수혜율 등을 추가하여 구체화하였으며 〈노동청소년 근로조건 보장도 지표〉도 추가하였다.
- 제8조 〈빈곤율 및 기초생활보장율〉 지표 측정방법에 최저생계비 기준이 아닌 중위소득기준을 적용하였다.
- 제11조, 제14조 〈장애, 교통약자 인권지표〉 측정방법을 장애정도, 성별 등을 추가하여 다양화 세분화 하였다.

3) 핵심인권지표의 개발과 운영

광주시는 매년 담당부서별로 해당 지표에 대한 시행계획을 작성한다. 지표의 목표 값을 설정하고 목표를 달성하기 위한 실천계획 등을 담는다. 내용적으로 보면, 인권지표의 실천계획이 인권증진을 위한 연차별 시행계획의 성격을 가지고 있다. 이러한 점에서 보면, 광주의 인권지표는 인권증진을 위한 정책적 도구로 실질적인 활용성이 강조되고 있다.

그러나 인권지표와 관련된 업무부서의 상황을 보면, 인권지표가 갖는 정책적 실효성은 더욱 냉정하게 평가될 필요가 있다. 100대 인권지표는 각 지표별로 2개 이상의 세부적인 과제(측정 방법으로 제시는 각각의 항목)를 포함하고 있는 것이 많다, 따라서 업무실행부서가 추진(관리)해야 할 인권정책 과제는 전체적으로 100개를 훨씬 넘는다. 각 부서가 실질적인 업무 부담을 느낄 수 있

다는 것이다. 이것은 또한 각각의 부서가 인권과제를 자신들의 업무로 받아들이려는 수용력의 문제와 연관된다. 인권전담부서의 이 외에 다른 부서가 인권지표와 관련된 과제를 자신들의 업무로 인식하고 추진해 나가는 것은 쉽지 않다는 것이다.

100대 인권지표는 지표의 성격으로 보았을 때, 일반적으로 현황 파악 수준에서 관련 통계나 실태를 관리하는 정도의 '현황지표'와 정책적 차원에서 연차별 인권증진 목표를 설정해 계획적으로 추진해야 할 '정책지표'로 구분될 수 있다. 100대 인권지표를 동등한 수준에서 관리 운영하는 것은 각각의 정책부서에 부담을 주고 지표 운영의 효율성을 저하시킬 수 있다. 이러한 우려가 광주시 인권지표 운영 과정에서도 그대로 나타나고 있다.

따라서 정책지표를 중심으로 광주시 전체적인 차원에서 시급하고 우선적인 분야의 지표에 집중하는 것이 효과적일 수 있다. 광주시 인권담당부서인 '인권평화협력관실'은 이러한 인식하에서 정책적으로 주요하게 추진해야 할 핵심지표를 개발키로 했다.

먼저 전문가, 현장활동가 등의 의견 수렴을 거쳐 100대 인권지표 중에서 시민의 인권증진을 위해 보다 역점을 두고 개선해야 할 인권취약 분야를 선정했다. 2014년 9월부터 2015년 2월까지 인권지표 개선 및 핵심지표 선정 TF팀 6회 운영, 전문가 회의 3회 운영, 인권증진시민위원회 회의 3회 운영 등 인권전문가의 의견수렴 과정을 거쳐서 핵심인권지표 구성을 위한 6대 분야를 선정했다. ① 학교밖 청소년 ② 이주민 ③ 생명권(자살문제) ④ 빈곤 ⑤ 교통약자 ⑥ 비정규직이 분야이다. 핵심인권지표별로 각 분야 인권 당사자, 전문가, 업무 관련 담당공무원 등이 참여한 릴레이 현장토론회를 개최하여 인권현장의 목소리를 인권의제로 수렴하였다. 나아가 2015년 7월 14일에는 분야별 시민원탁토론을 통해 제안 사업의 타당성 검토와 새로운 실행 아이디어를 추가 반영하였다. 핵심인권지표 실무TF팀이 시민원탁토론회에서 새로 추가된 의견과 정책화를 위해 필요한 사항을 재점검하여 2015년 8월 '핵심인권지표 인권정책 제안서'를 최종 작성하였다.

〈그림 3〉 6대 분야 핵심인권지표와 61개 과제

분야 (대상)	핵심인권지표 (정책목표)	주요정책과제
청 소 년	학교 밖 청소년 지원 (학교 밖 청소년 지원 확대)	- 학교 밖 청소년 노동인권 보장 - 대안교육기관 지원 확대 - 청소년증을 활용한 생활지원 정책 마련 - 학교 밖 청소년 종합실태조사 실시 - 학교 밖 청소년의 주거문제 대안 마련 - 청소년 권리매뉴얼 개발 및 교육
이 주 민	외국인 차별경험 (이주민 지원 확대 및 차별 완화)	- 시민에 대한 인권교육 실시 - 이주민 커뮤니티 형성 및 활성화 - 이주민의 지역사회 참여 권리 보장 - 이주민을 위한 모국어 자료 제공 - 이주민 지원 종합 연계망 구축 - 이주민 관련 실태파악 및 정책대안 마련 - 한국어교육 등 이주노동자교육기회확대

생 명 권 (자살문제)	자살률 (자살률 감소)	- 자살 없는 생명도시를 위한 통합행정체계 구축 - 관계 회복 및 사회연결망 구축사업 추진 - 자살예방 캠페인 및 생명존중 교육강화 - 자살원인에 대한 심층조사
빈 곤 문 제	빈곤율 (빈곤층 발굴과 지원 확대)	- 기초생활보장 위한 시민권리옹호센터운영 - 사회복지행정 인권가이드라인 제정,보급 - 기초생활보장 수급자 권리교육 실시 - 동주민센터 중심의 복지전달체계 개편 - 중증장애인 공공형 일자리 발굴
교 통 약 자	교통약자 이동 수단 개선 (교통약자 이동수단 확대)	- 교통약자이동지원센터 운영시스템 개선 - 저상버스 운영 환경 개선 - 교통약자 운송수단 운전원 인권교육 - 장애인 당사자 참여 보장 - 시각장애인 이동권 증진 방안 마련 - 이동권 제약이 사회활동에 미치는 영향 심층연구
비 정 규 직	비정규직 비율 (비정규직 비율 감축)	- 사회서비스 분야 노동자 노동인권가이드라인 제정 - 아파트 등 경비.청소노동자 인권보호 활동 강화 - 노동인권 친화적 공공조달·계약 업체 지원

광주시 핵심인권지표는 인권지표체계의 재구성이라는 측면보다는 인권지표의 정책적 기능을 강화하려는 것에 목적을 두고 있다. 광주 100대 인권지표가 많은 수의 지표를 통해서 인권현실을 폭넓게 파악하는 데 일정정도 기여해 왔지만, 시급하고 우선적인 인권문제를 인권지표로 반영하여 이를 정책적으로 실행해 나가는 데는 한계가 있었다.

핵심인권지표는 인권정책의 집중 지점을 보다 명확히 하고, 부서 간 협력추진의 과제를 구체함으로써 협력적인 인권정책 추진을 유도할 수 있다. 핵심인권지표 6대 분야별로 민관협력체계를 구축(민관협의실무지원단)하고 예산 배정, 추진 과정 평가, 성과 모니터링을 통해 제안된 인권정책이 시민의 실질적 인권증진에 기여할 수 있도록 체계적으로 종합 관리하는 시스템을 갖추기도 했다.

Ⅳ. 광주시 인권지표 활용 방안

지표는 제대로 활용될 때 그 가치가 더욱 빛을 발휘한다. 좋은 지표를 만드는 것도 중요하지만 그것의 활용도를 높이는 것이 더욱 중요하다는 것이다. 잘 짜여진 인권지표는 정책의 편의성만을 고려한 공급자 중심이 아니라, 시민이 권리 실현의 능동적 행위자가 되게 하는 인권의 주체화 관점, 인권과 관련한 다양한 정보를 제공하는 인권정보 인프라 구축의 관점, 인권정보 서비스를 통한 인권 실현 네트워크의 확대 관점, 인권정책을 지속화할 수 있는 미래 예측과 방향 제시의 관점 등을

포괄하고 있어야 한다. 광주 인권지표가 시민의 삶 속에서 인권이 실질화되기 위한 활용의 방안을 제시하면 다음과 같다.

1. 지표 측정과 인권정보 서비스

1) 지표의 주기적 발표와 지수화

인권지표는 주기적으로 발표하고 지수화를 통해 인권의 개선 상황을 명료하게 보여주어야 한다.
광주 인권지표는 광주의 인권실태와 문제점을 파악하고 인권정책의 방향과 대안을 제시하는 데 목적이 있다. 인권지표와 관련된 시계열 자료를 담은 인권지표는 광주의 인권 상황과 인권이 변화하는 흐름을 파악하는 데 도움을 줄 수 있다. 또한 객관적이고 규칙적인 조사에 의한 지표의 결과는 인권정책에 대한 신뢰성을 높이고, 인권도시 추진에 대한 시민적 공감대와 참여를 높여갈 수 있다. 인권지수는 지표의 종합화를 통해 인권상황의 절대적이고 상대적인 위치를 더욱 분명하게 보여주기도 한다. 이를 통해 정책가들과 시민들이 인권의 발전 상태를 명료하게 파악하게 하여 인권 관련한 종합적인 그림을 그릴 수 있게 해준다. 이러한 지수화 작업은 두 가지로 진행될 수 있다. 첫째는 100대 지표를 대상으로 각각의 지표를 지수화 하는 작업이다. 이와 같은 개별지수화는 지표별로 인권상황을 잘 보여주지만, 많은 양의 지수를 통제해야 한다는 측면에서 다소 번거로운 작업이 될 수 있다. 둘째, 서로 관련된 지표 계열을 통합하여 지수로 제시하는 종합지수화 작업이다. 예를 들어, 100대 인권지표를 5대 영역이나 18대 실천과제별로 재구성하여 영역별로 지수화 할 수 있다. 이러한 방식은 지표의 수를 감소시키는 효과를 기대할 수 있으며, 영역별로 관련 정책부서 간의 협력 시스템을 효과적으로 작동시킬 수 있게 한다.

2) 주관적 지표로 인권 만족도 평가

시민들의 인권 관련 만족도나 인권 침해 경험 등을 담은 주관적 지표를 통해 인권정책을 평가하고 정책을 수립하는 보조장치로 적극 활용할 수 있다.
주관적 지표는 광주 시민들의 인권에 대한 의식 전반과 인권 개선에 대한 욕구의 변화를 파악하고, 이러한 변화에 영향을 미치는 조건들을 찾는 데 도움을 준다. 계량화된 객관적 지표들은 시민들이 느끼는 인권에 대한 의식을 반영하는 데는 한계가 있다. 특히 주관적 인권지표는 인권제도나 인권정책의 만족도를 평가하는 데 유용한 수단이 될 수 있다. 주관적 지표를 선별하여 각각의 지표의 구성 항목을 '인권의식', '인권인식', '인권경험', '인권평가'라는 차원으로 세분화 한 후 각각의 항목을 대표하는 질문항목을 개발하여 조사할 필요가 있다.[57] 이러한 주관적 지표는 인권 지형의 뚜렷한 변화나 인권 관련한 새로운 쟁점의 부상, 그리고 인권정책 실행에서 요구되는 특별한 사항 등이 발생할 경우에 이를 점검하기 위해 별도의 항목을 개발하여 보조지표 성격으로 조사할 수도 있다.

57) 이러한 주관적 지표의 조사는 광주광역시(2013)를 참조할 것.

3) 지표 결과 보고서 및 인권정보 서비스

주기적으로 조사된 인권지표 결과를 종합하여 인권정보 서비스로 제공하고 인권문화 증진의 학습 자료로 활용할 수 있다.

인권지표와 인권지수는 정책 분석 및 평가의 척도로 활용 가능할 뿐만 아니라, 시민, 인권운동단체, 인권 관련 연구자들에게는 인권현장의 생생한 내용을 담은 인권정보로 제공될 수 있다. 인권지표 및 지수별로 필요한 기초 데이터에 대한 분석을 실시하여 미확보된 데이터 목록을 확인한다. 미확보 데이터에 대해서는 실태조사나 데이터 신규 개발 등을 통해 기초 자료나 통계를 지속적으로 확보해 나간다. 매년 인권지표별로 생산된 통계를 수합하여 연차별 인권통계 및 자료집을 발간할 수 있다. 또한 인권지표와 인권지수를 활용하여 각종 정책 보고서를 발간하는 것이 가능하다. 인권의 영역에 따라 주제별 보고서, 인권의 개선 상황을 평가하여 인권의 이슈 페이퍼 등의 분석 자료집을 발간할 수도 있다. 인권지표와 관련한 각종 정보와 보고서들은 광주시 '민주인권포털'을 활용하여 누구나 쉽게 인권정보에 접근하고 활용할 수 있도록 함으로써 인권문화 증진을 위한 학습 및 연구자료로 활용할 수 있게 한다.

2. 지표의 연계 활용과 행정의 인권화

1) 평가와 목표 설정에 인권주체 참여

인권지표의 평가와 새로운 목표 설정에서 인권주체들의 참여와 협력관계 형성이 중요하다.

인권지표는 고정불변의 것이 아니다. 지표의 보완 및 재설정, 인권정책 목표의 수정이 요구되는 경우에는 지표와 관련된 정책의 추진에 영향을 받는 사람들을 참여시켜야 한다. 이러한 방법은 인권지표에 대한 평가의 객관성을 높일 수 있게 하고, 인권지표와 관련된 정책들의 목표가 인권의 사각지대에 있는 사람들의 직접적인 욕구와 지역의 구체적 인권상황에 근거할 수 있도록 한다. 또한 인권 영역에서 권리 주체들과 정책 추진 주체들 사이의 협력관계를 폭넓게 유지해 인권행정의 파트너십을 강화할 수 있다. 참여와 협력은 두 가지 방법으로 진행할 수 있다. 첫째, 인권정책의 중점 대상이 될 수 있는 인권취약계층을 대변하는 인권 NGO와 직접적으로 관련된 시민들이 인권지표의 평가와 새로운 목표 제시에 참여하는 것이다 둘째는 기초지자체별로 인권조례가 만들어지고 있는 상황에서 기초지자체의 인권 및 사회복지 담당 공무원들이 인권지표 조사 및 평가에 참여하는 것이다. 이를 통해 시민을 중심으로 한 인권정책의 협력관계망을 넓혀갈 수 있다. 인권을 도시정책의 주요 원리로 수용하고자 하는 지자체들끼리 '인권지표 공동실천협의회'를 구성할 필요가 있다. 이를 통해 지역 간 인권정책 협력 차원에서 비교 가능한 인권지표를 선정하여 이를 공동으로 관리함으로써 지표활용성을 제고할 수 있다.

2) 제도-현장-정책 평가 모터니링 체계와 연계

인권지표는 인권관련 제도, 인권현장, 인권정책 성과 등을 분석 및 평가하는 모니터링 체계와 연계되어야 한다.

광주 인권지표는 광주시 인권 전반에 대한 분석과 평가를 통해 인권정책에 대한 새로운 대안을

제시해 나갈 수 있게 한다. 인권지표가 이러한 기능을 효과적으로 수행하기 위해서는 모니터링 체계와 긴밀하게 연계되어야 한다. 모니터링은 정책이나 사업계획의 운용과 그 결과를 밝혀내기 위한 정보 수집 및 관리를 말한다. 인권지표는 인권 모니터링 활동에 방향성과 정보를 제공하는 기능을 수행한다. 특히 광주시 인권지표들 중에서 경제·사회·문화적 권리와 관련된 지표는 제도 및 법적 장치를 통해 행정 단위에서 수용해야 실현되는 것들이 많다. 따라서 모니터링은 인권 관련 조례와 장치 등이 제대로 작동하고 있는가를 살피는 제도의 실행과정에 대한 모니터링, 제도가 궁극적으로 의도했던 목표를 얼마나 달성했는가를 살피는 성과 모니터링, 인권 현장의 실태를 점검하고 개선과제를 발굴하는 현장 모니터링이 통합적으로 운영되도록 해야 한다. 인권지표는 인권헌장의 규범적 가치를 구체적 현실에서 실현할 수 있게 하는 실질적 장치이다. 인권지표와 인권헌장이 서로 결합되어야 하는 이유도 여기에 있다. 또한 인권지표는 인권조례-인권옴부즈맨-모니터링단 운영 등 광주시의 인권제도가 제기능을 발휘할 수 있도록 목표 설정과 성과 평가라는 관계로 긴밀하게 연계 운영되어야 한다.

3) 인권지표 개선팀 운영으로 지표 수정 및 보완

인권지표에 대한 지속적인 수정작업을 통해 지표의 현실 반영력을 높이고, 명확한 근거에 기초한 지수화 작업을 통해 지수의 신뢰도를 높여야 한다.

인권지표 및 인권지수에 대한 선행연구의 성과가 미약할 뿐만 아니라 인권지수 산정에 대한 기술적 방법론에 대한 논쟁이 지속되고 있는 상황에서 지표조사의 객관성과 지수화 작업의 신뢰성 및 타당성에 대해 끊임없는 의문이 제기될 수 있다. 지표의 잘못된 구성이나 해석으로 잘못된 정책 메시지를 전달할 수 있다는 점을 유념해야 한다. 따라서 지표 및 지수 개발 과정을 투명하게 하는 것이 중요하다. 인권지표의 측정 및 지수화 과정에서 나타날 수 있는 기술적·이론적 문제와 개선점을 파악하여 보다 현실에 맞는 정교화된 지표 작업을 추진해야 한다. 이를 위해서 전문가와 인권정책 부서 공무원 등으로 구성된 인권지표 개선작업 TF팀을 구성하여 활동할 필요가 있다. TF팀이 인권지표를 개선하는 데에는 권리 주체인 시민 중심의 관점, 인권정보 인프라 구축의 관점, 정책적 활용도의 제고 등의 관점에서 지표를 점검하고 대안을 생각하는 것이 중요하다.

4) 행정의 인권화와 인권의 주류화 지향

인권지표는 ‘행정의 인권화’와 ‘인권의 주류화’를 실천하는 인권행정의 포괄적 장치로 활용되어야 한다.

인권지표는 인권정책의 평가 및 수립이라는 현실의 목적뿐만 아니라 행정의 인권화와 인권의 주류화라는 장기적 목적을 지향해야 한다. 인권지표의 본질적 기능은 시민들의 삶 속에서 인권의 가치가 중시되고 실질적인 인권증진이 보장될 수 있도록 하는 것이다. 이는 곧 인권이 도시작동의 기본 원리가 되는 것을 의미한다. 인권지표는 인권에 기반을 둔 행정을 통해 ‘행정의 인권화’와 ‘인권의 주류화’가 실현되도록 하는 데 기여해야 한다. 행정의 인권화는 공무원의 가치관, 행정 관행, 행정 시스템에서부터 행정주체들 사이의 상호관계에 이르는 전체 행정 영역이 인권을 지지하고 견실하게 지탱하는 방향으로 재구축되는 것을 말한다. 이는 도시의 모든 정책에서 인권이 중요

한 평가 원칙이 되는 인권의 주류화와 병행 추진되어야 한다. 이를 위해서는 인권행정이 인권과 관련된 특정 행정부서의 고유 업무로 인식되어져서는 안 된다. 행정의 역할이 시민의 삶의 개선을 지향한다는 점에서 모든 행정은 인권과 부합되는 영역이 존재한다. 행정부서별로 인권업무를 개발하고 이를 지표화 함으로써 행정과 인권 사이의 결합력을 높여가야 한다. 해당 부서별로 자신들의 인권지표 추진 성과를 상반기에 평가하고 미진한 성과를 다음해의 연차별 실시계획으로 작성해 이를 실행 예산과 함께 구체적인 사업 계획으로 반영되도록 하는 것이 중요하다. 부서별 인권지표 관리와 추진상황을 파악하여 성과에 따른 인센티브를 제공할 수도 있다.

Ⅴ. 맺음말

광주의 인권지표 개발은 시민들의 실질적인 인권증진을 위해 지방정부가 어떤 정책을 어떻게 실현할 것인가를 고민한 결과에서 시작된 것이다. 인권지표가 인권정책 추진을 위한 중요한 장치라는 것이다. 다른 한편으로 광주 인권지표는 광주가 인권체제의 핵심 내용을 갖춘 실질적인 인권도시로 나아갈 수 있게 하고, 시민들에게는 인권도시의 인권 주체로 살아가는 자부심을 갖게 할 것이다. 인권지표를 통해 광주가 인권문화를 중시하는 도시라는 것에 공감하며 이러한 도시의 목표에 부응할 수 있도록 생활 속에서 인권의식을 높여가는 심리적 규율장치가 될 수 있다는 것이다.
그러나 100개에 달하는 인권지표를 모든 정책과 연계시켜 추진하는 것이 현실적으로 가능할지는 의문이다. 인권의 불가분성이라는 측면에서 인권항목들을 선후의 문제나 중요도의 문제에 따라 분리해 접근할 수는 없지만, 지역 인권현실이나 인권지형의 특성, 정책환경 등을 고려해 핵심지표와 세부지표 등으로 구분하여 단계적으로 접근하는 실행계획도 고려해 볼 수 있다.
인권지표는 인권도시를 표방하며 관련 정책을 추진하는 다른 도시들과 협력적인 정책과 사업을 추진하는 매개장치가 될 수 있다. 도시 간 공동지표를 만들어 인권정책의 성과를 상호 비교해 볼 수 있다. 이를 통해 인권도시의 전국적 협력망을 넓히고 정책의 지속성 유지를 위한 기반을 강화할 수 있다.
정책에 대한 평가는 근본적으로 과거와 현재에 대한 반성의 의미를 담고 있다. 인권지표는 인권 관련한 현실을 명확히 보여준다는 의미뿐만 아니라 지표가 갖는 상징성으로 인해 도시에서 인권이 왜 중요한가에 대한 도시 내부의 합의수준을 더욱 탄탄하게 한다. 광주 인권지표는 광주와 인권 사이의 내적 연관성을 높여주고, 인권과 관련한 도시의 역사를 성찰하게 함으로써 인권도시에 대한 학습의 효과를 높여갈 수 있게 할 것이다.

참고문헌

광주광역시, 2011, 『광주 인권도시기본계획』.
광주광역시, 2013, 『인권지표 측정을 위한 설문조사』.
광주광역시 인권평화협력관실, 2016, 『핵심인권지표 정책제안서』.
국가인권위원회, 2006, 『아동복지시설 인권평가지표 개발연구』.
국가인권위원회, 2009, 『대학 인권지표 개발 연구』.
국가인권위원회, 2012, 『국가인권지수 개발을 위한 지표 풀 등 기반 구축 연구』.
김기곤, 2013, "'열린 공동체' 관점의 인권도시와 시민참여", 『민주주의와 인권』, 제13권 2호, 전남대학교 5·18연구소.
김기곤, 2013, "인권영향평가제도의 이해와 정책적 수용방안", 『광주연구』 제23호, 광주발전연구원.
김기곤, 2015, "'인권도시 광주'의 정책 방향과 새로운 전환-'인권의 제도화Ⅱ'를 위한 문제들", 『지방정부와 인권-지자체에서 인권레짐의 성과와 한계』, 동북아전략연구원 부설 호남의 희망.
김수아, 2015, "제2기 광주 인권도시 기본계획의 추진과정과 현황", 『제1기 광주인권도시기본계획 이해평가 토론회』 자료집, 광주광역시 인권평화협력관실.
문진영 외, 2011, "사회권의 지표 개발과 사회 정책", 『사회정책과 인권』, 오름.
정진성·공석기·구정우, 2010, "글로벌 인권 개선의 추이: 1972~2007년의 인권지표 분석", 『인권으로 읽는 동아시아』, 서울대학교출판문화원.
한국교육개발원, 2011, 『한국의 핵심교육지표·지수 개발을 위한 기초연구』.
Bauer, R.(Ed), 1996, *Social indicators, Cambridge, Mass.* : Massachusetts Institute of Technology Press.
Hass, M., 1994, *Improving Human Rights*, Praeger.
Humana, C., 1986, *World Human Rights Guide*, Oxford University Press.
Land, Kenneth C. 1992, "Social Indicators", E. F. Borgatta & M. L. Borgatta(ed.). Encyclopedia of Sociology. Vol. 4. New York: Macmillan Publishing.
Landry, C., 임상오 옮김, 2005, 『창조도시』, 해남.
Nickel, J. W., 조국 옮김, 2010, 『인권의 좌표』, 명인문화사.
Saisana & Tarantola, 2002, State of the art report on current methodologies and practices for composite indicator deveiopment, EUR 20408 EN, European Commission-JRC: Italy.

분과 C 인권실태조사, 인권행동계획, 인권영향평가 및 지표 등

[발표 3 조경두]

주민참여형 생활안전지도

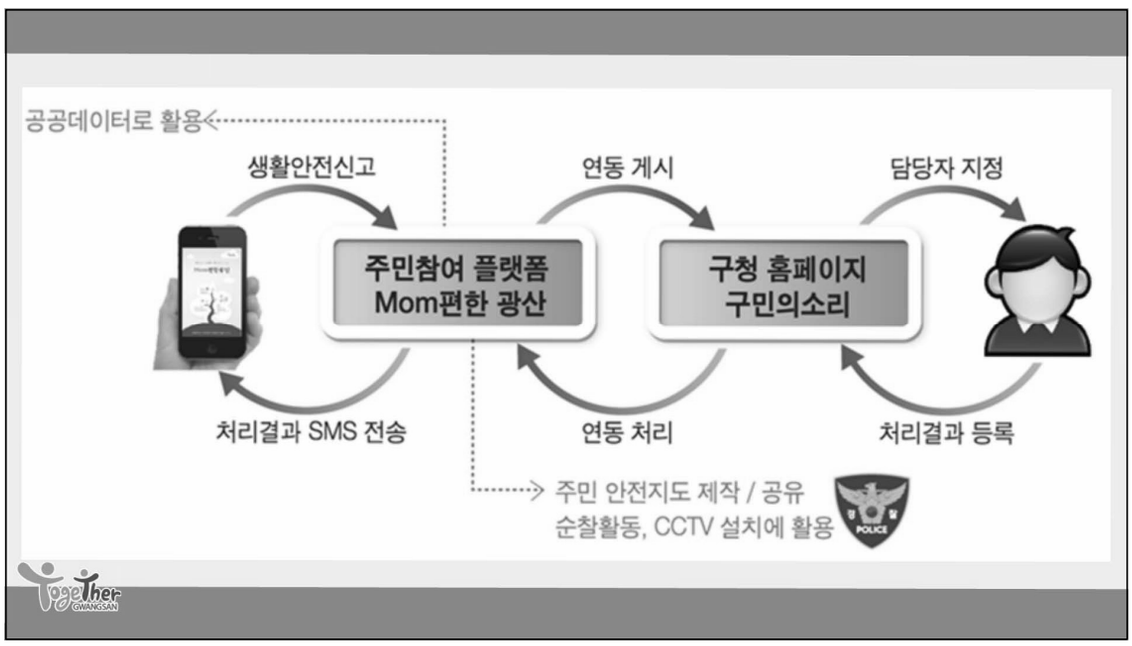
조경두(광주광역시 광산구 공동데이터 팀장)

추진배경

- 안전사고 및 범죄의 지속 증가
- 주민참여로 마을 안전문제 해결

추진내용

- 커뮤니티 매핑 실시
- ‘MOM 편한 광산’ 앱구축
- 주민들이 직접 점검 취약요소 온라인 등록

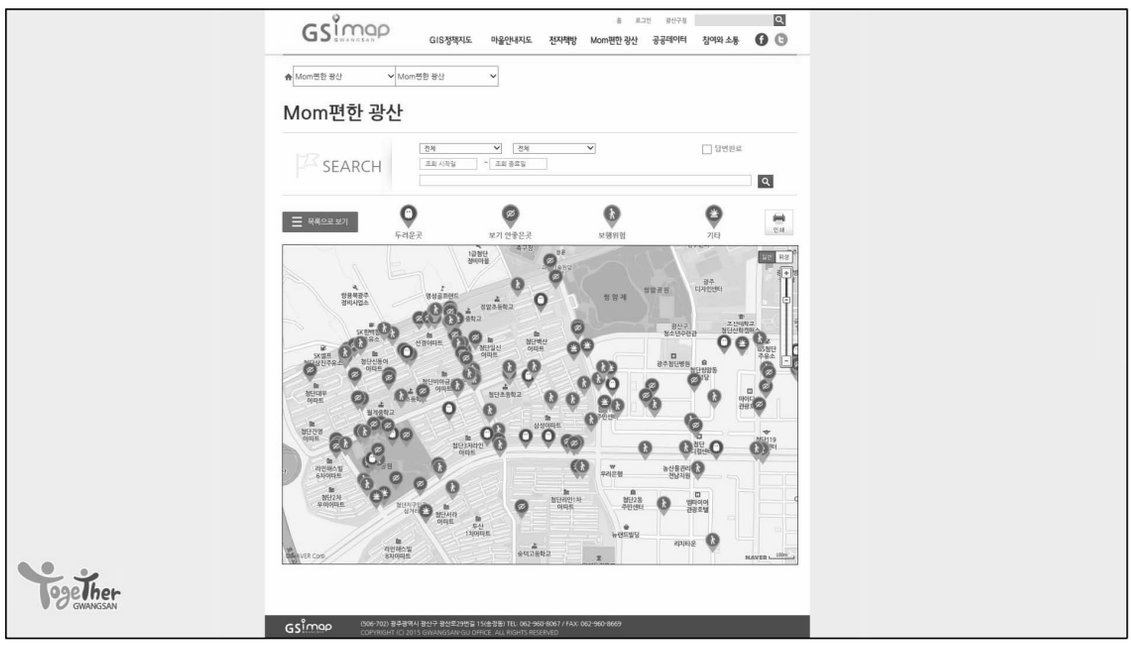

공공데이터로 활용
생활안전신고
연동 게시
담당자 지정
주민참여 플랫폼
Mom편한 광산
구청 홈페이지
구민의소리
처리결과 SMS 전송
연동 처리
처리결과 등록
주민 안전지도 제작 / 공유
순찰활동, CCTV 설치에 활용
POLICE
Together GWANGSAN

커뮤니티 매핑 데이
- 광산구민 누구나 -
우리 동네 '위험한 곳' '두려운 곳'을 찾아라
Together GWANGSAN
/주 최/ 광산구 /주 관/ 커뮤니티 매핑센터
www.gwangsan.go.kr
맘편한 광산, 우리동네 안전지도 만드는 날!
Community 커 맵데이 Mapping Day
2013년 11월 9일 토요일 13시~17시
첨단종합사회복지관 5층
우리동네 위험한 곳, 두려운 곳을 찾아라
커뮤니티 맵핑 이란?

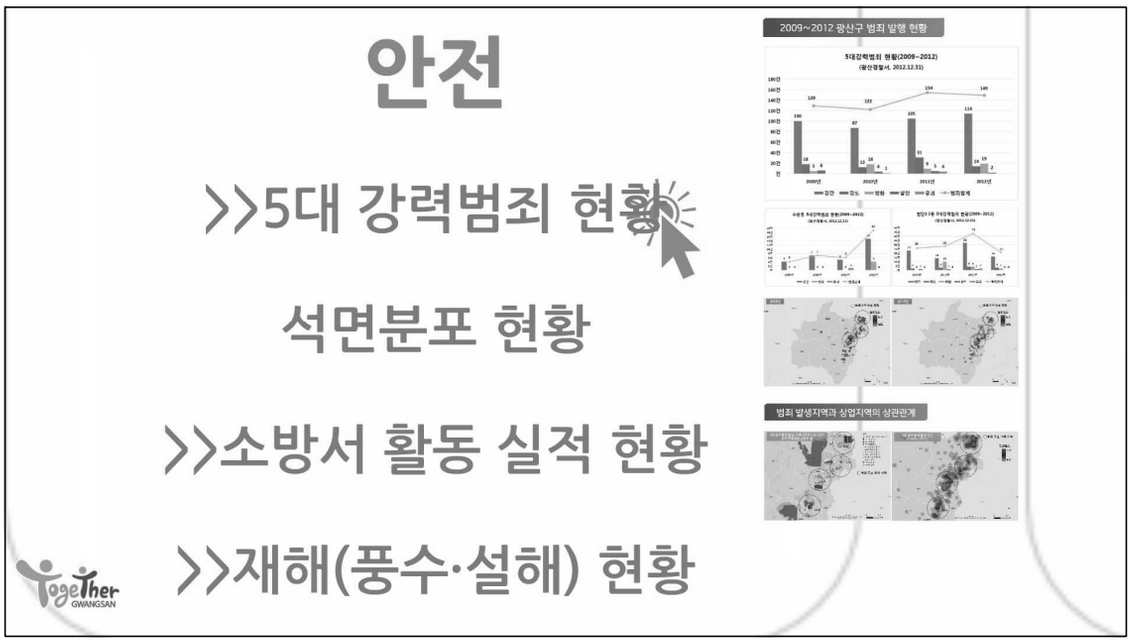
맘편한 광산, 우리동네 안전지도 만드는 날!
커맵데이
Mapping Day
Together GWANGSAN

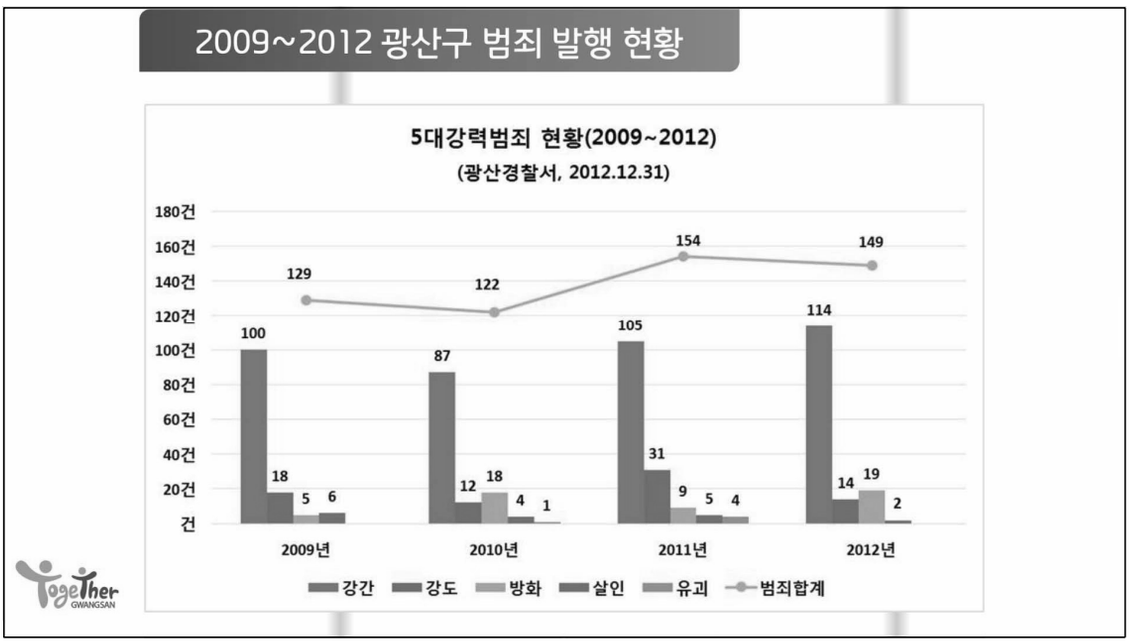
맘편한 광산, 우리동네 안전지도 만드는 날!
Community커뮤니티
커맵데이
Mapping매핑
Day
Together GWANGSAN

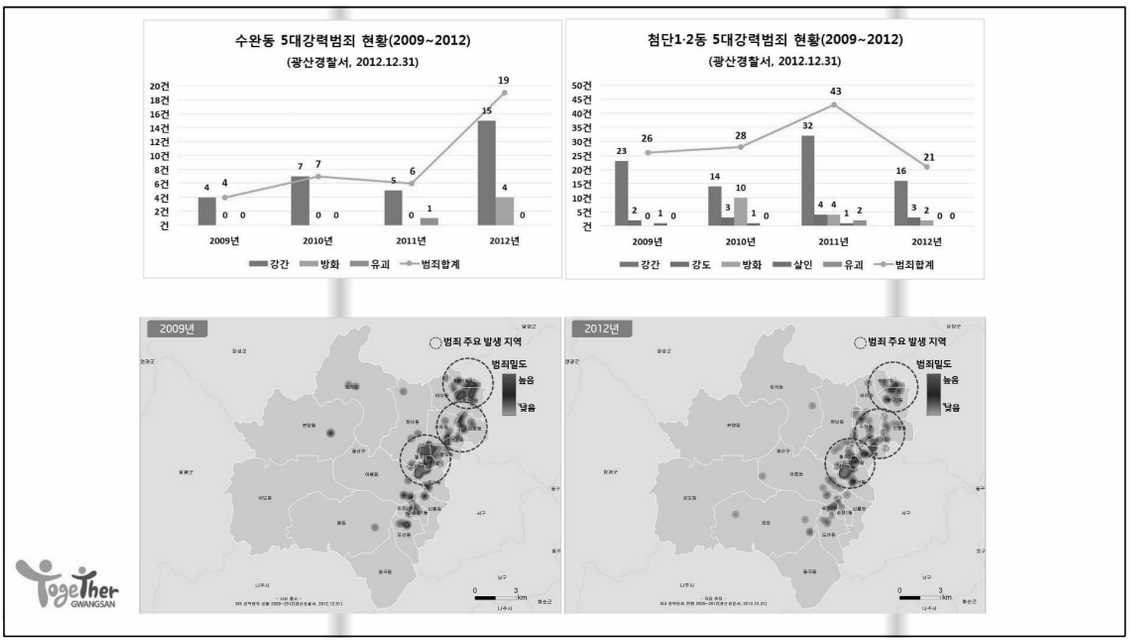
SAMSUNG
커뮤니티 매핑의 광산형 서비스
Mom편한광산
COPYRIGHT(C) GWANGSAN
together GWANGSAN

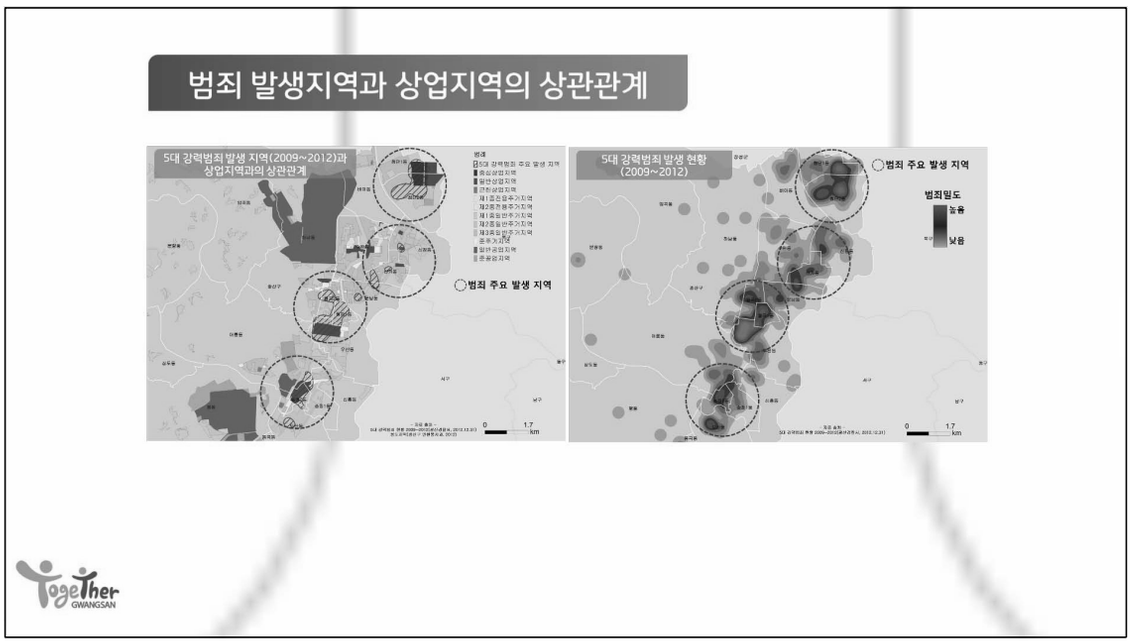

GSimap GWANGSAN
GIS정책지도
마을안내지도
전자책방
Mom편한 광산
공공데이터
참여와 소통
Mom편한 광산
Mom편한 광산
SEARCH
목록으로 보기
두려운곳
보기 안좋은곳
보행위험
기타
together GWANGSAN

GSimap
GIS정책지도
마을안내지도
전자책방
Mom편한 광산
공공데이터
참여와 소통
GIS정책지도 소개
공공데이터와 GIS(지리정보시스템)를 이용하여
행정수요를 파악하고 정책방향을 제시하는 지도입니다.
인구/경제
안전
교통
도시계획
보건환경
교육
복지
문화체육
내용
Together GWANGSAN


안전
>>5대 강력범죄 현황
석면분포 현황
>>소방서 활동 실적 현황
>>재해(풍수·설해) 현황
2009~2012 광산구 범죄 발행 현황
범죄 발생지역과 상업지역의 상관관계
Together GWANGSAN


2009~2012 광산구 범죄 발행 현황
5대강력범죄 현황(2009~2012)
(광산경찰서, 2012.12.31)
180건
160건
140건
120건
100건
80건
60건
40건
20건
건
129
122
154
149
100
18
5
6
87
12
18
4
1
105
31
9
5
4
114
14
19
2
2009년
2010년
2011년
2012년
강간
강도
방화
살인
유괴
범죄합계
Together GWANGSAN


수완동 5대강력범죄 현황(2009~2012)
(광산경찰서, 2012.12.31)
20건
18건
16건
14건
12건
10건
8건
6건
4건
2건
건
2009년
2010년
2011년
2012년
강간
방화
유괴
범죄합계
첨단1·2동 5대강력범죄 현황(2009~2012)
(광산경찰서, 2012.12.31)
50건
45건
40건
35건
30건
25건
20건
15건
10건
5건
건
2009년
2010년
2011년
2012년
강간
강도
방화
살인
유괴
범죄합계
2009년
범죄 주요 발생 지역
범죄밀도
높음
낮음
2012년
범죄 주요 발생 지역
범죄밀도
높음
낮음
Together GWANGSAN

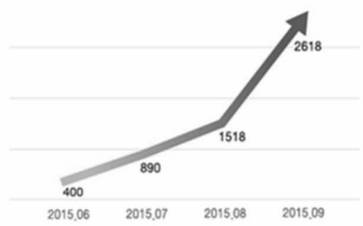

범죄 발생지역과 상업지역의 상관관계
5대 강력범죄 발생 지역(2009~2012)과 상업지역과의 상관관계
범죄 주요 발생 지역
5대 강력범죄 발생 현황 (2009~2012)
범죄 주요 발생 지역
범죄밀도
높음
낮음
Together GWANGSAN

GSimap
GIS정책지도
마을안내지도
전자책방
Mom편한 광산
공공데이터
참여와 소통
마을안내지도 소개
주민생활에 필요한 정보를
테마로 분류하여
제공하는 지도입니다.
테마
건강 지킴이
안전 지킴이
편리 도움이
여가 도움이
Together GWANGSAN

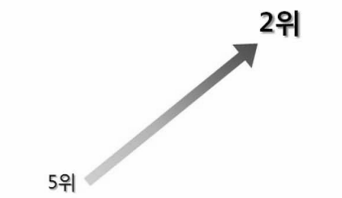
추진성과

- 600여 건의 안전 신고 및 생활 불편 처리
- 주민참여 온라인 안전지도 생성 및 경찰서/파출소 순찰시 활용
- 20여개 기관 벤치마킹 방문
- 2015년 생활불편 개선 우수사례 경진대회 행자부장관상 수상

- 공공데이터 플랫폼 방문자수 : 9,865명 방문(2015. 6월 ~ 11월 현재, 매월 평균 2,000명)



<주민 참여형 데이터 수집 후 플랫폼 방문자 수 변화>



<경찰청 체감 안전도 조사 결과>

연합뉴스 2015년 10월 28일 (수) 종합

'스마트한 순찰' 시민 제보로 치안 사각지대 출동

광주 광산경찰, 위험지역 제보하는 '지도 앱' 순찰에 활용

(광주=연합뉴스) 장아름 기자 = 인적 드문 지하도, CCTV가 있지만 가로등이 고장난 골목길.

광주 광산경찰서 우산지구대 방성진(28) 순경은 순찰 시작 전 스마트폰 애플리케이션(앱)을 먼저 확인한다.

광산구가 운영하는 생활 안전지도 앱인 '맘(MOM)편한 광산'에 주민들이 직접 사진과 함께 '두려운 곳'이라고 올린 장소들을 함께 순찰하기 위해서다.

光州日報 2015년 11월 19일 (목) IT·과학 10면

"밤 골목길 무서워요"…맘 편히 앱에 콕 찍어봐

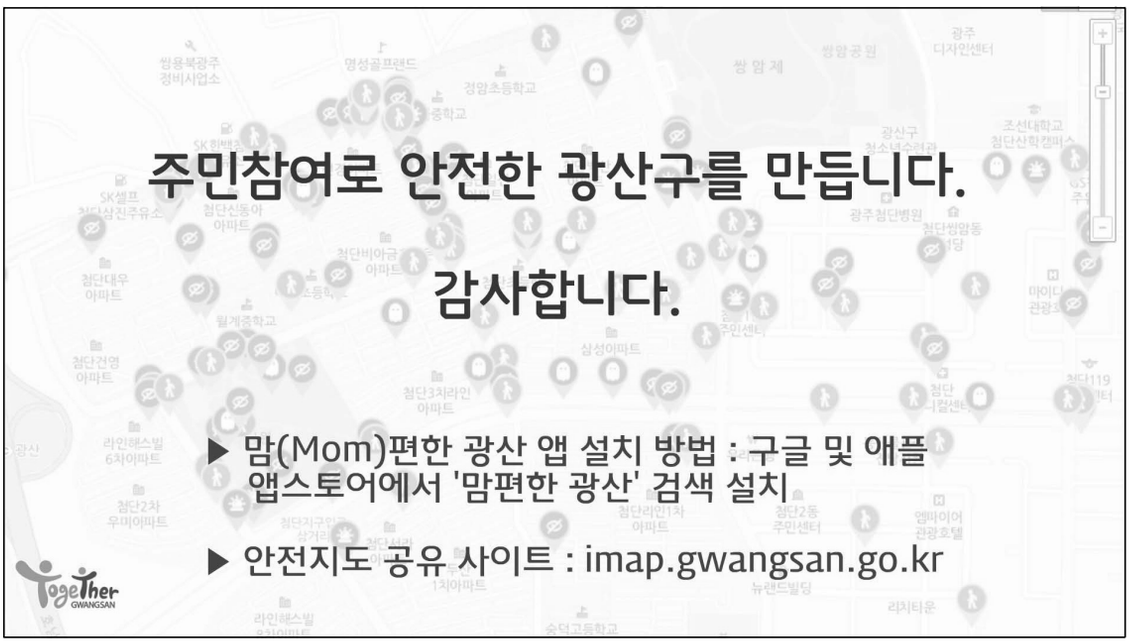
올 7월 출시 이후 체감 안전도 3계단 껑충

커뮤니티 매핑
+
안전취약지역 조사
참여행정

Mom편한광산

데이터
+
기술
과학행정

공공데이터
+
공유개방
소통행정


주민참여로 안전한 광산구를 만듭니다.
감사합니다.
▶ 맘(Mom)편한 광산 앱 설치 방법 : 구글 및 애플 앱스토어에서 '맘편한 광산' 검색 설치
▶ 안전지도 공유 사이트 : imap.gwangsan.go.kr
Together GWANGSAN

분과 D 인권교육과 인권문화 - 시민/주민, 공무원 및 학교

[발표 1 김철홍]
한국 인권교육의 현황과 발전과제

김철홍(국가인권위원회 인권교육기획과장)

I. 들어가는 말

유엔은「새로운 약속」에서 '인권에 대해 배우는 그 자체가 권리이고, 인권에 대해 무지를 강요하는 것이나 내버려두는 그 자체가 인권침해이다. 교육은 인권과 자유의 머릿돌이다'라고 하고 있다. 이런 의미에서 인권교육은 인권보호 및 향상을 위한 가장 기초적 요소이다. 한국사회에서 인권교육이 인권단체의 노력과 함께 본격적으로 도입되기 시작하는 것은 2001년 국가인권위원회가 설립되면서 부터라고 할 수 있다.

우리나라 법령에서 인권교육에 관해 최초로 국가인권위원회법 제26조[58]에 규정되었다. 제26조는 국가인권위원회가 국가기관(입법·사법·행정 포함), 지방자치단체, 그 밖의 공·사단체 등 '모든 사람'에 대한 인권교육을 담당하는 '종합전담기관'임을 나타내고 있다. 이는 국가인권기구의 기능으로서 인권교육을 강조하는 유엔의 '파리원칙[59]'과 '비엔나 인권선언 및 행동계획'[60] 등을 이행하기 위한 것이었다.

우리나라 인권교육 종합전담기관으로서 국가인권위원회가 위원회 설립된 이후 지난 15년 동안 우리 사회에서 인권교육은 커다란 성장을 하였고, 다양한 양상이 나타나고 있다. 국가인권위원회는 인권교육에 대한 개념을 유엔의 인권교육에 관한 논의와 한국 인권교육 실천가들의 개념적 논의를 종합 분석하여 다음과 같이 정의하고 있다. "인권에 대한 이해와 지식을 습득하고 인

58) 제26조는 "위원회는 모든 사람의 인권의식을 깨우치고 향상시키기 위하여 필요한 인권교육과 홍보를 하여야 한다"라고 규정하고 있다. 모든 사람의 인권의식 향상을 위한 인권교육을 실시하기 위해서 국가인권위원회는 「초·중등교육법」 제23조의 규정에 의한 학교 교육과정에 인권에 관한 내용을 포함시키기 위하여 교육인적자원부장관과 협의할 수 있으며(위원회법 제26조 제2항), 위원회는 인권교육과 연구의 발전을 위하여 필요한 사항을 「고등교육법」 제2조의 규정에 의하여 설립된 학교의 장과 협의할 수 있다(위원회법 제26조 제3항). 그리고 위원회는 공무원의 채용시험, 승진시험, 연수 및 교육훈련과정에 인권에 관한 내용을 포함시키기 위하여 국가기관 및 지방자치단체의 장과 협의할 수 있다(위원회법 제26조 제4항). 이외에도 위원회는 「평생교육법」에 의한 평생교육단체 또는 평생교육시설에 대하여 그 교육내용에 인권에 관하여 필요한 사항을 포함하도록 권고할 수 있다(위원회법 제26조 제6항).

59) 파리원칙 제3항에서는 국가인권기구는 "인권교육 및 연구 프로그램의 작성을 지원하고, 각급 학교와 대학 및 전문영역에서 그 프로그램을 시행하는데 참여해야 하며, 특히 정보제공과 교육을 통해서 그리고 모든 언론기관을 이용해서 대중의 의식을 향상시킴으로서 인권문제 및 모든 형태의 차별 특히 인종차별에 반대하는 노력들을 널리 알려야 한다"라고 규정하고 있다.

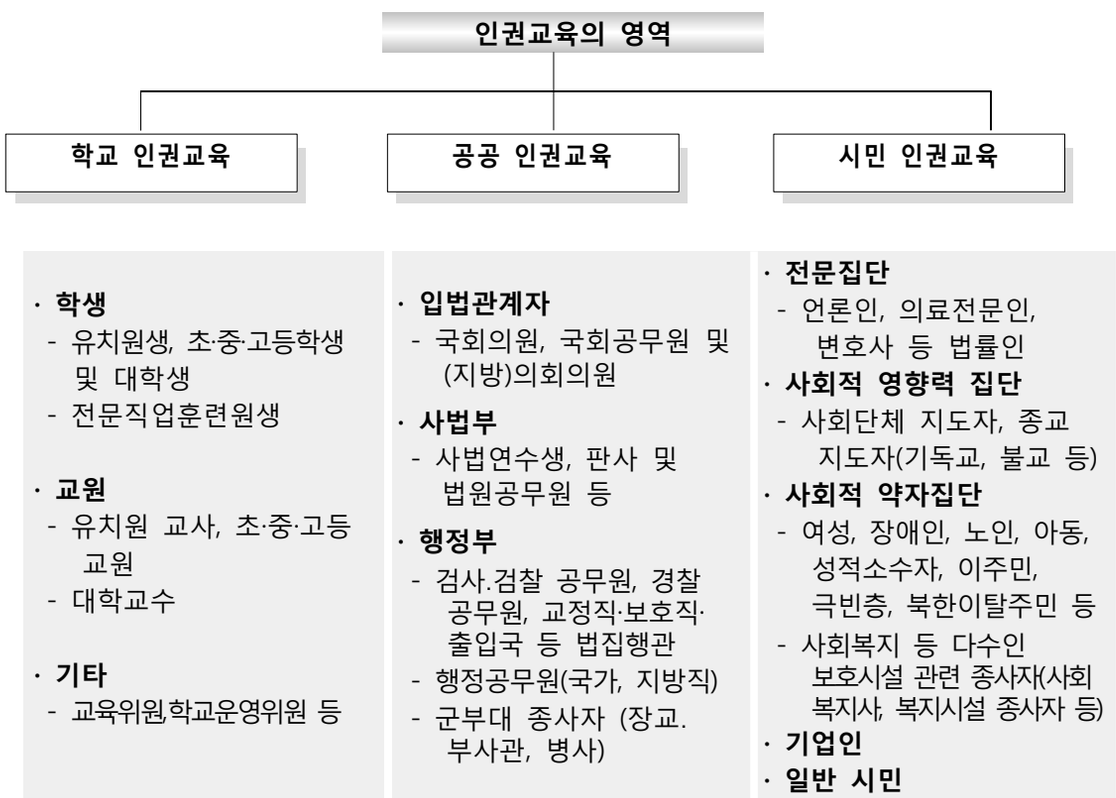
60) 1993년 개최된 세계인권대회는 인권교육 과목을 채택하는 일의 중요성을 강조하면 모든 국가가 이를 이행하기를 촉구한다(제33절). 각국 정부는 정부간 기구, 국가 인권기구, 비정부단체들의 도움을 받아 인권 의식과 상호관용 정신을 증진시켜야 한다(82절)

권을 존중하는 가치와 태도, 품성을 키우며 인권침해 및 차별행위를 당할 경우 이를 극복할 수 있는 역량을 기르고, 타인의 인권보호와 증진을 위한 실천력을 길러냄으로써 인권이 존중되는 사회를 만드는데 기여하는 일체의 교육적 활동이다[61)]".

인권교육은 학습자 자신의 인권을 증진하고 타인의 인권을 보호하려는 변화 지향적 운동이며, 인권교육 역시 인권에 관한 학습이 일어나는 곳에서 인권 존중적 환경과 방식, 즉 차이를 인정하고 다양성을 존중하며 인종·성·언어·종교·정치 혹은 다른 견해·국적 등 기타 사항에 근거한 편견에 지속적으로 반대하는 또 다른 과정이다.

국가인권위원회는 우리사회에서 인권교육을 효율적으로 추진하기 위해 인권교육 영역을 우리사회에 나타나고 있는 인권교육 현황을 입법·사법·행정부 공무원 등 공공영역[62)], 초·중등학교 및 대학교 등 학교영역[63)], 기업, 언론인, 사회적 약자 관련 종사자 등 시민사회영역[64)] 등으로 구분하여 추진하였다. 유엔 인권교육 10년계획에서 제시된 내용(제20조~제26조)을 중심으로 학교, 공공, 시민사회 인권교육 영역의 주요대상을 보면 〈표 1〉과 같다.

〈표 1〉 인권교육의 영역



61) 제17대, 『인권교육에관한법률안』 정부입법 발의법안(2007) 개념정의 내용.

62) 공공영역 인권교육은 국가 및 지방자치단체 등에서 소속종사자를 대상으로 이루어지는 공공기관 인권교육을 말한다. 즉, 국가인권위원회법 제2조 및 제6호의 국가기관(입법·사법·행정부), 지방자치단체 및 제2호 및 제3호의 구금·보호시설 등에서 이루어지는 인권교육을 말한다.

63) '학교영역 인권교육'이란 영유아보육법 제2조의 규정에 따른 보육시설, 유아교육법 제2조의 규정에 따른 유치원과 초중등교육법 제2조 및 고등교육법 제2조에 따른 학교에서 교육과정의 일환으로 행하는 모든 인권교육을 말한다.

64) '시민사회인권교육'이란 공공영역과 학교영역을 제외한 기업인, 의료인, 법률인, 종교인, 사회적 약자 관련 기관·단체, 평생교육법 제2조 제2호에 따른 평생교육기관 등 우리사회 각 영역에서 행하는 모든 인권교육을 말한다.

따라서 우리 사회에 나타나고 있는 인권교육 현황을 인권교육영역별(학교영역, 공공영역, 시민사회영역), 교육정책목표별(제도화, 전문화, 대중화, 내실화)로 구분하여 살펴보고 과제를 모색하고자 한다. 이런 국내동향과 연계된 유엔 등 인권교육에 대한 국제동향도 간략하게 살펴보고자 한다.

Ⅱ. 인권교육의 국제 동향

UN이나 UNESCO의 인권교육 논의 초기에는 인권교육에 대한 핵심적인 개념 정의를 제시하지 않았다[65]. UN의 세계인권선언 제26조[66]와 같이 교육의 입장에서 인권을 강조하였다. 이 조항은 인권 교육적 차원에서 보면 '교육이 인권을 강화'시키도록 하여야 한다는 점에서 포괄적인 인권교육 의미를 담고 있다. 이후 'UNESCO의 인권교육 관련 권고[67]'(1974),'비엔나 인권교육에 관한 국제회의'(1978)[68], '학교에서 인권의 교수 학습에 관한 유럽의회의 권고(1985)[69], '오스트리아 비엔나의 세계인권회의'(1993)[70] 등과 같이 1970년대부터 1990년까지는 인권교육을 세계평화나 세계의 유대를 위한 하나의 역할적 차원에서 논의를 하였을 뿐 여전히 인권교육에 대한 개념적 설명은 담겨 있지 않았다.

인권교육이 수단적인 의미를 넘어서서 인권교육 그 자체의 본질적 의미를 강조하는 논의가 나오기 시작한 것은 '인권과 민주주의 교육 관한 세계 행동계획(1993)'이고, 1994년에 발표된 「유엔인권교육10년(The United Nations Decade for Human Rights Education: UNDHRE)」부터 인권교육에 대한 그 자체를 강조하면서 개념적 이해를 처음으로 시도하였다. 유엔인권교육10년은 "인권교육은 인권과 기본적 자유를 존중하는 가치와 태도를 습득하여 개개인의 인성과 존엄성이 충분히 습득되도록 하는 교육활동이며, 동시에 이러한 변화를 통하여 인종이나 성별, 국적, 종교나 문화 및 기타 구분에 의한 사람들 간에 차별과 편견이 종식되고 평등한 관계와 관용, 이해와 우호 및 평화가 증진되는 사회 형성에 기여하는 활동이다"라고 정의하고 있다.

그럼에도 불구하고 유엔 등 공식 문건에서 제시된 인권교육의 의미는 포괄적이며 개별 국가 나름의 해석적 여지를 남겨둔 채로 제시되어 그 개념 정의의 명확성이 낮았다. 인권교육 개념은 유엔인권교육10년의 후속조치로 2004년에 결의된 유엔의 '제1차 세계인권교육프로그램(2005~2009)[71]'에서 더욱 명확하게 정의되었다.[72]

---

65) 이종태 등,『인권교육개념 및 방향 정립 모색 연구』, 국가인권위원회, 2005, pp. 39~43을 참고하여 정리

66) "교육은 인격을 충분히 발전시키고 인권과 기본 자유에 대한 존중을 강화하는 데 목적을 두어야 한다. 교육은 모든 국가, 종족 집단 또는 종교집단 사이에 이해와 관용, 친선을 증진시키고, 또 평화를 지키기 위한 유엔의 활동을 증진시킬 것이다".

67) "인권교육은 국제적 이해와 협력 그리고 관용과 존경 그리고 연대에 대한 태도를 증진시키도록 해야 한다."

68) "인권교육은 인권에 내재되어 있는 관용과 존중, 연대의 태도를 배양하고, 국내적.국제적 수준에서의 인권에 관한 지식과 이행을 위한 체계를 알려주어야 하며, 국내적.국제적 차원에서 인권이 사회적.정치적 현실 속에서 실현될 수 있는 방안에 대한 자각을 높여야 한다."

69) "인권교육은 민주주의 원리와 다원주의적 민주주의, 관용, 기회의 평등 그리고 갈등에 대하여 비폭력적으로 해결해 나갈 수 있도록 하는 것이어야 한다."

70) 이 선언에서는 '공동체 간의 안정되고 조화로운 관계를 증진시키고 상호 이해와 관용, 그리고 평화를 고양시키기 위해 인권교육을 핵심적으로 고려해야 함'을 강조하고 있다.

71) 유엔 제1차 세계인권교육프로그램은 초중등 학교에서 인권교육과 교사에 대한 인권교육을 강조하였다. 초등학교와 중등학교(고등포함) 제도 내에 인권교육의 도입과 실천 증진에 초점을 맞추어 학교 인권교육 실행을 위한 이행전략을 수립하도록 권고하였다. 각 국가별 이행전략으로 ① 인권에 기반한 교육정책 수립 ② 정책시행 ③ 학습환경개선 ④ 권리에 기반한 교수-학습과정과 도구 개발(기존 교재 점검과 수정을 포함하여 적정한 교재 제공 등) ⑤ 교직원 인권교육·훈련 등을 필수적으로 포함하도록 하였다.

이 문건에서 “인권교육은 지식과 기술, 태도 형성을 통해 인권에 관한 보편적 문화를 구축할 목적으로 이루어지는 훈련, 전파, 정보전달과 관련된 노력으로 정의하고 있다. 그러면서 ① 인권과 기본적 자유에 대한 존중 강화, ② 인격과 존엄성에 대한 감수성의 완전한 발달, ③ 모든 국가, 선주민, 소수집단간의 이해, 관용, 남녀평등 및 우애 증진, ④ 법치주의에 기반을 둔 자유롭고 민주적인 사회에서의 모든 구성원들의 효과적인 참여를 합법화 할 것, ⑤ 평화의 구축 및 유지 ⑥ 인간중심적이고 지속가능한 발전과 사회정의 증진 등과 같은 사항이 포함될 수 있다고 하고 있다.

처음으로 교육 3요소를 도입하여 인권교육을 지식차원, 가치·신념·태도 차원, 행위차원 등 3가지 차원으로 인권교육 개념의 구성요소를 구체화하였다. ① 지식차원: 인권과 인권 보호를 위한 기제를 배우고, 습득한 기술을 일상생활에 적용한다. ② 가치, 신념, 태도 차원 : 인권을 지지하는 가치를 발전시키고 그런 태도와 행위를 강화한다. ③ 행위차원 : 인권을 보호하고 증진시키는 행동을 한다. 또한 이러한 인권교육에 대한 정의와 구성은 유엔의 ‘제2차 세계인권교육프로그램(2010~2014, 고등교육 및 교사, 교육자, 모든 공무원, 법집행관, 군인 등 인권교육 강화)[73]’, 제3차 세계인권교육프로그램(2015~2019, 언론인[74] 및 미디어 전문가[75] 인권교육 강화)에서도 지속되었다.

제1차, 제2차, 제3차 세계인권교육프로그램은 인권교육의 활동원칙으로서 다음과 같은 원칙을 제시하였다.[76]

(a) 시민적, 정치적, 경제적, 사회적 및 문화적 권리와 발전권을 포함한 인권의 상호의존성, 상호연관성, 불가분성과 보편성을 증진하여야 한다.

(b) 다양성에 대한 존중과 공감능력을 함양하고 인종, 성별, 성(gender), 언어, 종교, 정치적 또는 기타 의견, 국적, 민족 또는 사회적 출신, 장애, 또는 성적 지향 및 그 외의 사유로 인한 차별에 반대하여야 한다.

(c) 인권기준에 부합하는 대응방안과 해결책을 이끌어 낼 수 있고 또한 정치적, 사회적, 경제적, 기술적, 환경적 분야의 급격한 변화, 발전을 감안하여, 빈곤, 무력분쟁, 차별을 비롯하여 만성적 및 새롭게 제기되는 인권 문제들에 대한 분석을 증진하여야 한다.

(d) 지역사회와 개인이 자신의 누릴 자격이 있는 인권을 인식하고 자신의 권리를 효과적으로 주장할 수 있도록 역량을 강화하여야 한다.

(e) 의무이행자, 특히 정부 공무원이 자신의 관할권 하에 있는 사람들의 인권을 존중, 보호, 실현할 의무를 다할 수 있도록 역량을 개발하여야 한다.

(f) 서로 다른 문화적 배경에 깃든 인권 원칙 위에서 구축돼야 하고 각 국가의 역사적, 사회

72) 국가인권위원회,「세계인권교육프로그램 번역서」, 2005. p. 10.

73) 제2차 세계인권교육프로그램은 초.중등 교육과정에서의 인권교육을 강조했던 제1차 세계인권교육프로그램과 달리, 고등교육과정에서의 인권교육, 공무원.법집행관.군인에 대한 인권교육과 훈련을 강조하고 있다. 즉, 제2차 세계인권교육프로그램의 주요내용은 고등교육과정에서의 인권교육과 공무원, 법집행관, 군인 등 실질적으로 인권교육이 우선되어야 하는 집단에 대한 인권훈련 증진 행동의 방향점과 기준, 국가이행절차를 제시하고 있다.

74) 제3차세계인권교육프로그램은 언론인을 “전문 직업인으로서의 기자와 분석가들은 물론이고 인쇄, 인터넷 또는 기타 방식으로 자가-출판 활동에 종사하는 블로거 등을 포함하는 다양한 행위주체들로서 저널리즘 자료를 생산하는 미디어 노동자와 소설미디어 생산가를 말한다.「제3차 세계인권교육프로그램」, 번역서, 국가인권위원회, 2015, pp.12~13.

75) 미디어 전문가는 기자, 기자, 분석가뿐만 아니라 기술자와 행정 관리자와 같은 기타 인력을 포함하여 미디어 조직의 활동을 지원하는 사람들을 가리킨다.「제3차 세계인권교육프로그램」, 번역서, p.13.

76)「제3차 세계인권교육프로그램」, pp. 5~6.

적 발전과정을 고려해야 한다.

(g) 인권보호를 위하여 지방, 국가, 지역, 국제 차원의 인권 조약과 기제를 적절히 이용할 수 있도록 관련 지식과 기술을 양성해야 한다.

(h) 인권 증진 행동을 위한 지식, 비판적 분석 및 기술을 포함하며 학습자의 연령, 문화적 특수성을 고려한 참여적 교육 방법론을 사용하여야 한다.

(i) 참여, 인권의 향유, 온전한 인격의 발달을 고취시키고 결핍과 공포로부터 자유로울 수 있는 교육 및 학습 환경을 조성해야 한다.

(j) 인권을 추상적인 규범의 표현에서 학습자의 사회적, 경제적, 문화적, 정치적 여건의 현실로 바꾸는 방법과 수단에 관한 논의에 참여하도록 함으로써 인권을 학습자의 일상생활과 연관시켜야 한다.

이런 논의 연장에서 2011년 12. 19. 유엔 총회에서 채택된 '인권교육훈련선언'[77]에서는 인권교육은 "모든 인권과 기본적 자유에 대한 보편적 존중과 준수의 증진을 목적으로 하여 모든 교육, 훈련 정보, 인식개선 및 학습활동 등을 포괄하고 있어야 할 뿐 아니라 특히, 보편적 인권문화의 구축과 발전에 이바지할 수 있도록 모든 이의 역량강화를 위하여 지식과 기술을 제공함으로서 인권침해 및 학대의 예방에 도움이 되고 나아가 사람들의 태도와 행동을 이해하고 발전시키는데 이바지하는 활동"으로 정의하고 있다.

또한 유엔 인권교육훈련선언은 리스트(Lister)라는 인권교육학자가 주장한 인권교육 요소를 수용하여 인권교육의 구성요소로서 인권에 대한 교육(Education about human rights-개념적 측면), 인권을 위한 교육(Education for human rights-운동적 측면), 인권을 통한 교육(Education through human rights-과정적 측면) 등 3가지를 다음과 같이 제시하였다.

① 인권에 대한 교육 : 인권기준과 원칙, 인권의 토대가 되는 가치관과 인권 보호체계 등에 대한 이해 등을 포함

② 인권을 통한 교육 : 교육자와 학습자 양자 모두의 권리를 존중할 수 있는 방법의 교육과 학습을 포함

③ 인권을 위한 교육 : 자신의 권리를 실천하고 향유할 수 있을 뿐 아니라 상대방의 권리를 존중하고 보호할 수 있는 역량강화를 포함

인권교육훈련선언은 기본권으로서 인권교육 접근권, 인권교육에 대한 국가의 책무성과 국가수준의 조치사항, 공적·사적영역에서 인권교육을 활성화 할 것을 권고하는 등 인권교육에 관한 종합적 준거틀을 제시하고 있다. 이 선언은 전문과 총 14개 조항으로 구성되어 있는데, 인권교육의 정의, 원칙과 함께 처음으로 인권교육에 대한 접근할 권리(right to human right education)를 기본권으로서 강조하고 있다(제1조). 특히 인권교육이 인권에 대한 교육(지식), 인권을 통한 교육(교수학습방법-기술), 인권을 위한 교육(자기존중·타인존중 태도) 이라는 인권교육의 개념과 정의를 분명히 하고 있으며, 인권교육이 전 생애 평생교육으로서 인권교육과 사회 각 영역 인권교육 실시(제3조)를 담고 있다.

인권교육을 보장하는 기본적 책임을 국가에 있음을 규정하면서 구체적으로 인권교육을 위한 국가정책 수립, 공무원에 대한 인권교육훈련 등 강조(제7조 ~ 9조)하고 있다. 또한 NGO 등 민간영역의 인권교육 역할 강조 및 NGO 소속 종사자에 대한 인권교육 제공 보장(제10

77) 국가인권위원회, 「유엔인권교육훈련선언번역문」, 2011.

조), 인권교육을 위한 유엔 등의 국제기구의 책무(제11조), 국제 및 지역인권기구의 인권교육 역할 부여(제13조) 및 인권교육훈련선언의 이행을 위한 국가의 조치 의무 부여(제14조)하고 있다.

인권교육훈련선언은 제3조에서 인권교육을 전체 연령층을 포괄하는 평생과정으로 정의하면서 '인권교육 및 훈련은 모든 사회분야에 걸쳐 적용된다면 학문의 자유를 고려하여 유치원, 초·중·고등 등의 모든 교육과정과 공교육 또는 사교육, 공식·비공식 혹은 비정규 과정이든 모든 형태의 교육과 훈련, 학습에 관련되어 있다. 그 중에서도 직업훈련 특히, 훈련자와 교사, 국가공무원의 훈련과 평생교육, 대중교육, 공공정보와 인식활동 등을 포함한다'라고 하고 있다.

인권교육훈련선언에서 제시한 인권교육의 원칙은 세계인권선언과 관련 국제인권조약 및 규범 등의 원칙을 기반으로 하여 아래와 같은 관점을 내포하고 있어야 한다고 하고 있다.

① 국제적, 지역적, 국가적 수준에서 인권과 기본적 자유의 보호를 위한 보장 뿐 아니라 보편적 인권의 기준과 원칙 등을 인식하고 이해하며 수용할 것

② 모든 사람이 자신의 권리 뿐 아니라 타인의 권리를 존중해야 할 책임을 인식하고 자유롭고, 평화로우며, 다원적이고, 화합할 수 있는 사회 성원으로서 개인의 발달을 진작할 수 있는 보편적 인권문화를 발전시킬 것

③ 효과적인 인권 실현의 추구 및 관용, 반차별, 평등을 발전시킬 것

④ 어떠한 차별도 받지 않고 양질의 인권교육훈련의 접근을 통하여 모든 사람에게 동등한 기회를 보장할 것

⑤ 인권침해 및 학대를 예방하고 모든 형태의 차별, 인종주의, 고정관념, 집단적 혐오증을 부추기는 유해한 태도, 편견과 싸워 이러한 악습을 근절시킴에 기여할 것

III. 국내 인권교육의 현황분석

1. 인권교육의 제도화 현황

한국사회에서 인권교육이 사회 각 영역에서 지속적으로 실시되기 위해서는 인권교육을 제도화하는 것이 필요하다. '인권교육 제도화'란 우리 사회 특정영역(예: 학교, 경찰, 군대 등)에서 인권교육이 지속적으로 이루어질 수 있도록 관련 법령이나 내부 규칙 등에 인권교육 실시를 의무화 하거나, 교육훈련기관에 인권과정이나 각 과정에 인권과목을 개설하는 것을 의미한다. 이러한 인권교육 제도화 수준은 〈표 2〉와 같이 ① 교육훈련기관의 각 과정에 정규 인권과목개설, ② 교육훈련기관에 정규 인권과정개설, ③ 인권교육 관련지침 제·개정, 인권교육 관련 법령 제·개정으로 구분하여 추진하였다. 인권교육 제도화의 단계는 과목개설, 과정개설, 교육지침 제·개정, 인권교육 의무화 하는 개별 법령 제·개정 순으로 발전한다고 볼 수 있다.

〈표 - 2〉 인권교육 제도화 수준

관련법령 제·개정	←	관련지침 제·개정	←	정규 인권과정개설	←	정규 인권과목개설

※ 인권과목의 정규 과목화 전 단계는 인권특강이 비정기적으로 개설되면서 인권교육 도입 시작

국가인권위원회는 우리 사회 각 영역에서 인권교육이 지속적으로 실시하기 위해 인권교육 제도화를 추진하였다. 〈표 3〉 인권권교육 제도화 추진단계를 보면 국가인권위원회의 인권교육 제도화를 위한 첫 번째 단계는 '인권교육 필요성에 대한 인식'을 개선하는 것이었다. 공공기관영역에서는 인권교육 필요성에 대한 인식수준이 매우 낮았고, 인권교육 그 자체에 대해 부정적 인식이었기 때문이었다. 인권교육 필요성 인식을 위해 '시범 인권감수성과정'을 운영하여 인권교육에 대한 믿음을 심어주어 각 기관의 교육훈련계획에 인권과목을 개설하도록 하였다.

〈표 - 3〉 인권교육 제도화 사업 추진단계

인권교육 필요성에 대한 인식개선	·인권침해.차별행위에 대한 예방차원적 접근으로 경찰·교정·검찰 등 영역에 인권교육 과정 실시
인권교육업무 관련 기관·단체 협의	·기관 협의 등을 통해 각 기관의 교육훈련계획에 인권 과목이 반영되도록 함.
인권교육 프로그램.자료 개발 및 강사인력 양성	·인권교육업무 관련 기관에서 공무원에 대한 자체 인권교육을 실시할 수 있도록 기반 마련.
인권교육 운영 실태조사 및 모니터링	·인권교육업무 관련 기관에서 정규 과목화가 이루어지면 운영현황과 강의평가 실시.

두 번째 단계는 각 교육훈련기관에 인권교육 현황을 조사하여 인권과목 개설에 관한 협의를 하여 인권교육 도입을 요청하면서 소속기관 공무원에 대한 인권교육을 실시할 수 있도록 인권교육 교재 등을 개발하여 제공하였다. 세 번째 단계는 이와 함께 인권교육 교재 및 프로그램을 개발하여 제공하고, 인권강사를 양성하여 지원하는 등 인권교육 실시할 수 있는 여건을 조성하는 단계이다. 마지막 네 번째 단계는 각 영역의 교육훈련기관에서 인권교육이 도입되어 실시되면 인권교육 실시현황 등 인권교육 운영 실태에 관한 모니터링 등을 통해 인권교육의 효과성을 향상하는 내실화 단계이다.

1) 법률에 의한 인권교육 의무화 현황

국내 인권교육 제도화 현황 중 가장 뚜렷한 것 중 하나는 정신보건법과 노숙인복지법 등 개별법령에 인권교육 조항을 삽입하여 인권교육을 의무화 하는 흐름이다. 개별 법령에 인권교육 실시에 관한 규정이 도입된 대표적인 것이 '정신보건법' 이다.

정신보건법 제6조의2(인권교육)에 보면 "정신보건시설의 설치·운영자, 종사자는 인권에 관한 교육을 받아야 한다(2009. 3. 22. 시행)"라고 규정하고 있다. 이를 위하여 보건복지부장관은 제1항에 따른 교육을 위하여 전문교육기관을 지정할 수 있으며, 국가는 지정한 교육기관에 대하여 그 사용되는 비용의 일부를 예산의 범위 안에서 보조할 수 있으며, 지정된 기관은 보건복지부장관의 승인을 받아 교육에 필요한 경비를 징수할 수 있도록 규정하였다.(2010.1.18. 시행〉.

이외에도 사회적 약자를 보호·수용하는 시설에서의 인권침해 예방을 위한 사회복지시설 종사자에 대한 인권교육이 강화되었다. 「노숙인등의복지및자립지원에관한법률」, 「사회복지사업법」

등에 관련 종사자 및 사회복지사에 대한 인권교육이 의무화되어 있다. 이와 함께 아동청소년 관련 인권침해 사건이 발생하여 이에 대한 관심이 높아지면서, 「청소년기본법」, 「아동복지법」에서 '유엔아동권리협약'에서 정한 청소년·아동의 권리 및 복지 증진을 위해 인권교육이 의무화되었다. 법률에서 인권교육이 의무화된 법률은 〈표 4〉와 같다. 그럼에도 불구하고 사회복지사업법에 의한 사회복지사 보수교육에서 인권교육은 2015년까지는 선택적 사항이었으나, 2016년 국가인권위원회가 사회복지사 보수교육의 인권교육강화를 위한 의견표명(2016. 12. 9.)에 의해 보수교육에서 인권교육이 2016년부터 필수과목이 됨으로 인해 사회복지사에 대한 인권교육이 실질적으로 의무화 되었다.

〈표 4〉 법률에 의한 인권교육 의무화 현황

법 률 (소관)	교육 대상	교육 시간	교육내용	시행일
정신보건법 (보건복지부)	정신보건시설의 설치·운영자, 종사자	연 4시간 이상	.환자의 기본권, 입·퇴원 절차, 처우개선·퇴원 청구 등 인권보호에 관한 사항 .환자의 권익보호 및 이익에 관한 사항 .정신질환자의 사례 및 정신보건시설에서의 인권침해 사례에 관한 사항 .그 밖에 정신질환자의 인권에 관한 지식·정보와 인권에 대한 인식 형성에 필요한 사항	'08.3.21
노숙인 등의 복지 및 자립지원에 관한 법률 (보건복지부)	노숙인 시설의 종사자	연 4시간 이상	.노숙인 등에 대한 인권보호방안 .노숙인 등에 대한 인권침해사례, 구제 및 예방에 관한 사항 .노숙인시설종사자의 인권감수성 향상에 필요한 사항 등	'12.6.8
청소년기본법 (여성가족부)	청소년		청소년의 권리	'12.8.2
아동복지법 (보건복지부)	아동		아동의 권리 및 복지증진	'12.8.5
사회복지사업법 (보건복지부)	사회복지시설(법인)에 종사하는 사회복지사	연 8시간 이상	인권에 관한 내용(보수교육)	'12.8.5

<자료: 김철홍, "지방자치단체 인권교육 어떻게 할 것인가", 국가인권위원회, 2013.>

2) 행정규칙에 의한 인권교육 의무화 현황

법률이외에도 경찰, 군대 등에서 행정규칙을 제정하거나 개정하여 인권교육을 의무화하고 있다. 그동안 국가인권위원회는 우선적으로 인권침해와 차별행위 예방차원에서 위원회 진정사건이 가장 많은 교정·경찰 등 법 집행공무원 인권교육 제도화를 위해 노력해 왔다. 그 결과 〈표 5〉와 같이 군대, 경찰, 검찰 등과 관련하여 군 인권교육 훈련 등 7개 행정규칙[78]을 통해 인권교육이 의무화 되었다. 군대, 인신구속 업무를 수행하는 검찰, 경찰 등 국가권력 집행을 통한 다양한 인권침해 및 차별행위가 빈번하게 발생하고 있기 때문에, 이들 종사자에 대한 인권교육을 실시하여 인권의식을 함양하여 인권침해 차별을 예방하기 위해 인권교육을 행정규칙으로 의무화하고 있는 것이다.

78) 국방부 '군인권교육훈령'이외에도 부대관리훈령, 군수사절차상인권보호에관한훈령', '인권보호수사준칙'(법무부),'전투경찰순경 등 관리규칙(경찰청), '인권보호를 위한 경찰관 직무규칙'(경찰청) 등이 있다.

〈표 5〉 행정규칙에 의한 인권교육 의무화 현황

행정규칙(소관)	교육대상	주요내용
부대관리훈령 (국방부)	양성 및 보수교육을 받는 모든 장병	○ 교육내용 . 성적소수자의 올바른 이해(성군기 위반 예방교육) . 장병 인권교육에 '성적소수자 인권보호' 포함
군 수사절차상 인권보호에 관한 훈령(국방부)	상담과 수사업무(검찰관, 검찰수사관, 군사법경찰관, 군사법경찰리 등) 종사자	○ 인권교육
군 인권교육 훈령(국방부)	전군	○ 교육시간 . 일일교육: 수시 . 주간교육: 30분 . 월간교육: 30분 . 반기교육: 30분 ○ 교육내용 . 인권교육, 인권연수과정 . 지휘관은 사이버 인권교육과정 이수 . 인권교관: 공통과정(연1회), 심화과정(연1회) . 군 의료업무, 수사업무, 교정업무, 상담업무 과정 운영(1박 2일)
인권보호수사준칙 (법무부)	검사, 수사업무 종사자	인권감수성
전투경찰순경 등 관리규칙(경찰청)	전경	○ 교육시간: 매주 수요일 2시간 ○ 교육내용 정신교육(인권교육 포함)
인권보호를 위한 경찰관 직무규칙 (경찰청)	경찰관	○ 인권교육
인권보호를 위한 경찰관 직무규칙 (해양경찰청)	경찰관	○ 인권교육

〈자료: 김철홍, "지방자치단체 인권교육 어떻게 할 것인가", 국가인권위원회, 2013.〉

3) 내부 규칙에 의한 인권교육 의무화 현황

법률과 행정규칙에 의한 인권교육 제도화와 함께 각 기관의 내부지침에 의해 인권교육이 의무화되고 있다. 그 첫 번째 대표적 사례가 공무원교육훈련에서 인권교육 도입이다. '공무원교육훈련지침'에 시책과목으로 인권교육 실시가 포함되면서 중앙행정공무원 교육기관에서 인권특강이 개설되기 시작하였다.

행정공무원 인권교육은 2006년 시작되어 2007년도 중앙인사위원회 '공무원교육훈련지침'에 공무원 교육훈련기관 교육과정(2주 이상)에 인권교육이 포함되면서 제도적 도입이 시작되었다. 이명박 정부가 출범하면서 공무원교육훈련지침에서 삭제되었다가 2011년부터 다시 '공무원교육훈련지침'에 시책과목으로 포함되었다. 이에 의거 각 공무원교육훈련기관에서 인권교육을 특강 수준으로 과목이 개설되기 시작하였다. 국방부도 2006년도부터 인권교육훈령제정 이전까지는 육·해·공군 장병 교육훈련기관에서 인권이라는 용어대신에 '장병기본권'이라는 과목을 국방부 통제과목[79]으로 개설되었다.

79) 통제과목이란 국방부가 각 군에 대하여 교육시행을 지정한 교육과목을 말한다..

이와 함께 최근에는 장애인복지시설, 노인복지시설 등 사회복지시설에서도 내부지침으로 시설종사자에 대한 인권교육이 의무화 되고 있다. 특히 사회복지시설 평가지표로서 인권교육 항목이 포함되면서 인권교육이 도입되어 실시되고 있다. 이외에도 국가인권위원회가 '연근해선원이주노동자 권리증진을 위한 인권교육 개선에 대한 의견표명(2015)'에 의하여 외국인선원관리지침에 의거 선원이주노동자에 대한 인권교육이 실시되고 시작하였다.

2. 조례에 의한 인권교육의 지역화 현황

지방자치단체가 인권조례 제정을 통해 지역 주민의 인권보장을 지향하고, 인권교육을 의무화하는 조항을 규정하는 지역주민의 인권의식을 향상시키는 변화가 촉발되고 있다. 광역지방자치단체뿐만 아니라 기초자치단체에서도 인권조례를 제정하고 인권교육을 의무화하는 사례가 나타나고 있는데, '인권의 지역화' '인권교육의 지역화'라는 매우 고무적 현상이라고 하겠다.
지자체 인권교육 발전은 공무원교육훈련지침내 시책과목으로 인권교육 반영 -> 지자체 공무원연수원 '인권과목' 개설(2008~2012) -> 인권과정 개설(제주, 충북, 광주, 부산, 전남 2008-2012) -> 인권조례 제정[광주(2009.11), 경남(2010.3), 전북(2010.7.), 경기교육청(2010.10.) 등)에 따른 인권교육 의무화(2010 ~현재) 단계를 통하여 인권교육이 지역화 및 제도화 되어 왔다.

2016년 기준 인권교육이 포함된 인권관련 조례 유형을 보면 ① 장애인차별금지 및 인권증진조례(98개 : 12 시도 15개, 기초 83개), ② 인권증진조례(87개 : 광역 16, 기초 71), ③ 학생(아동)인권조례(5개 : 경기·광주·서울·전북 교육청 학생인권조례, 서울시 어린이청소년인권조례), ④ 외국인인권증진조례(6개: 경기, 제주, 서울송파, 광주남구, 목포, 안산), ⑤ 청소년 노동인권 및 인권교육조례(7개 : 경기, 광주, 대전, 대전교육청, 충남, 전남, 김포)으로 구분된다. 대부분 지자체는 단체장이 관련 인권문제에 대해 소속공무원 등에 대한 인권교육 실시를 의무화 하고 있다.

인권증진조례에 나타난 인권교육관련 내용을 분석하면 인권교육의 중점 대상은 ① 소속공무원 및 직원뿐만 아니라, ② 단체장이 지도 감독(출자, 출연하는)받는 법인이나 단체의 종사자, ③ 출연과 재정보조 받은 복지시설(법인, 단체 포함) 종사자, ④ 공공기관 구성원(지방공기업법의 공사 공단 등 포함) 등을 주요 대상[80]으로 하고 있다.
이 외에도 각 지자체는 공무원 등 지자체 내 인권교육 실시를 위하여 필요한 사항, 즉 ①사업장이나 민간단체의 인권교육 시행 권장, ② 교재개발, ③ 강사양성·지원, ④ 인권교육협의회 구성·운영, ⑤ 기타 인권교육을 위해 필요한 사항 등을 조례에 구체적으로 규정하고 있다. 또한 학생에 대한 인권교육 홍보 사항 부산교육감과 협의, 연구 발전을 위한 공청회, 세미나 개최 및 전문기관에 조사연구 의뢰(부산), 사업장에서 인권교육 시 필요물품 및 강사지원, 교육필요예산 지원(부산 해운대구, 부산북구) 등을 규정하기도 하였다.

80) 각 지자체는 인권교육 중점대상에게 년1회, 또는 2회 교육을, 몇 시간으로 하면서 어떻게 실시해야 할지에 대한 구체적 계획을 수립하는 것이 필요하다. 조례에서 정한 교육대상, 즉 지도감독을 받는 법인, 단체 등의 종사자의 인원은 몇 명인지, 이들의 업무특성은 어떤지 등을 고려하여 교육실시 계획을 수립하는 것이 필요하다.

〈표 6〉 인권조례에 나타난 인권교육 활동 사항

구 분	자 치 단 체	
	광 역	기 초
사업장이나 민간단체의 인권교육 시행의 권장(25개)	광주, 부산, 충남, 전남, 서울, 울산, 대전(7개)	고성, 고양, 김포, 목포, 문경, 부여, 서울성북구, 완도, 원주, 진주, 함양, 화성, 고흥, 광주서구, 대구달서구, 보성군, 부산진구(지도감독 법인 단체), 서울관악구(18개)
교재개발 (21개)	부산, 전남, 서울, 울산(4개)	고성, 고양, 김포, 목포, 문경, 부산중구, 부여, 서울성북구, 완도, 원주, 진주, 함양, 화성, 고흥, 광주서구, 보성군, 서울관악구(17개)
강사양성.지원(21개)	부산, 전남, 서울, 울산(4개)	고성, 고양, 김포, 목포, 문경, 부산중구, 부여, 서울성북구, 완도, 원주, 진주, 함양, 화성, 고흥, 광주서구, 보성군, 서울관악구(17개)
인권교육협의회 구성 운영(21개)	광주, 부산, 전남, 울산(4개)	고성, 고양, 김포, 목포, 문경, 부산중구, 부여, 서울성북구, 완도, 원주, 진주, 함양, 화성, 고흥, 광주서구, 보성군, 서울관악구(17개)
기타 인권교육을 위해 필요한 사항 (19개)	부산, 전남, 울산 (3개)	고성, 고양, 김포, 목포, 문경, 부산중구, 부여, 완도, 원주, 진주, 함양, 화성, 고흥, 광주서구, 보성군, 서울관악구(16개)
특별 규정 사항	-학생에 대한 인권교육 홍보 사항 부산교육감과 협의(부산) -연구 발전을 위한 공청회, 세미나 개최 및 전문기관에 조사연구 의뢰(부산) -사업장에서 인권교육시 필요물품 및 강사지원, 교육 필요예산 지원(부산 해운대구, 부산북구)	

〈자료: 김철홍, "지방자치단체 인권교육 어떻게 할 것인가" 국가인권위원회, 2013〉

모든 지자체가 소속공무원 등에 대해서는 의무화를 하고 있지만, "사업장 및 민간단체 등에 대하여 인권교육이 시행될 수 있도록 권장하여야 한다"라고 규정하면서 사업장이나 민간단체의 인권교육 시행에 대한 '권장'을 의무화 하고 있다. 이는 민간영역에 대한 자율성을 보장하기 위한 조치라고 할 수 있다. 어떻게 권장을 해야 할지, 권장방안에 대한 고민이 필요한 부분으로서 사업장과 민간단체의 다른 특성을 고려한 권장방안 마련이 필요할 것이다.

많은 지자체는 교재개발과 강사 양성·지원을 규정하고 있는데, 각 지자체의 특성과 인권적 상황을 고려한 교육자료를 개발하겠다는 의욕으로 보인다. 강사 양성 지원 또한 마찬가지이다. 단, 중앙정부와 광역지자체 등과 예산의 중복 투자되는 것을 예방하는 고려가 필요할 것이다. 또한 인권교육의 효율적 실시를 위한 인권교육관계자협의회 구성을 규정하고 있는데, 인권교육 실시를 관주도가 아니라 지역내 전문가, 관련단체 등과 함께 하겠다는 구상은 고무적이라고 하겠다. 특히, 몇몇 지자체가 소속공무원 등에 대한 인권교육 시행 및 교재개발·강사양성지원, 인권교육협의회 구성 운영 등 "인권교육체계 마련 시 필요한 경우 국가인권위원회와 협력할 수 있다"라고 규정[81]하고 있다. 인권교육을 실시하는데 있어 국가인권위원회의 그동안 경험과 전문성 참고하여 시행차오를 줄일 수 있는 방안이라고 생각한다.

81) 2012년 기준으로 볼 때 국가인권위원회와 협력사항을 규정한 지자체는 광역 2개, 기초 17개 총 19개 지자체였다. 광역지자체는 전남, 울산, 기초 지자체는 고성, 고양, 김포, 목포, 문경, 부여, 완도, 원주, 진주(국가.지자체 협력), 함양, 화성, 고흥, 광주서구, 대구달서구, 보성군, 부산진구, 서울관악구 등이다.

3. 초·중등학교 및 대학교 등 학교에서 인권교육 도입 현황

1) 초·중등학교에서 인권교육 도입

초중등학교 및 대학교 교육과정에 인권교육을 도입하기 위한 노력은 2002년 '교사 인권의식 조사연구', '제7차 교육과정 교과서 인권관련 내용 분석 연구' 등 국가인권위원회 설립 이후부터 본격화 되었다. 초중등학교 교과서를 인권적 관점에서 분석하여 교과서의 인권침해·차별행위적 내용을 수정하도록 교육부에 권고하여 수정하기도 하였으며, 초·중등 정규 교육과정에 인권교육을 도입하기 위해 '유·초·중·고등 인권교육과정 개발연구'를 하여 교육부와 교육과정 내 인권교육 도입을 협의하기 시작하였다. 2005년 유엔이 초등학교와 중등학교에서 인권교육도입을 권고하는 '제1차세계인권교육프로그램(2005-2007)' 추진하면서 국가인권위원회는 이를 근거로 초·중등학교 교육과정 내 인권교육 도입을 촉구하기도 하였다.

2006년 주5일제 수업에 대비하여 2009년부터 연차 적용을 목표로 현행 제7차 교육과정 개정 작업을 진행되었는데, 국가인권위원회는 교육과정 개정 시안을 검토하여 인권내용을 포함하고 인권교육을 강화할 것을 요청하였다. 예를 들어 교육과정 총론의 학교 급별 교육 목표에 '인권의 가치'를 포함할 것, 도덕과의 '사랑과 축복 속에서의 나의 탄생'이란 표현을 미혼모나 한부모 자녀 등을 감안해 '존귀한 나의 탄생'으로 표현하고, 실과의 교수·학습 방법에서 국가·사회적 요구사항의 예로서 '인권교육과 양성평등교육'을 포함할 것 등이다.

이런 결과 2007년도 개정교육과정(2007. 2. 28 교육인적자원부 고시)에서 인권 및 인권교육이 강화되었다. 창의적 재량활동으로 인권교육과정 운영할 수 있으며, 학교수준의 교육과정 운영지침에 인권교육이 35개의 범교과적 학습주제의 하나로 포함되어 인권교육이 교육활동 전반에서 통합적으로 다루어지게 되었다. 먼저 도덕과에서 인권을 내용으로 하는 단원[82]이 들어갔고 사회과[83]의 경우에도 인권 단원이 개설되었으며 여타 과목에서도 인권과 연결된 내용이 강화되었다.

2009년 개정한 초중교육과정에서도 창의재량활동 교과로서 인권교육이 포함되었고, 2011년 새롭게 개정된 교육과정에서도 전반적으로 '학습 내용 20% 감축'에도 불구하고 인권 내용이나 요소를 다룰 수 있는 단원에는 변동이 없었다. 도덕과는 초등에서 '인권' 독립 단원 신설과 중학교에서'인권'독립 단원이 유지되었다. 사회과는 중학교에서 '인권보장과 법' 독립단원 유지 등 2007년 수준을 유지하였으나, 고등학교에서는 사회 교과가 국민공통교육과정에서 선택교육과정으로의 변경됨에 따라 고등학교 사회(10학년)에 개설된 인권단원이 실질적으로 폐지되었다. 고등 사회 선택 과목 〈한국지리〉, 〈세계지리〉, 〈경제〉, 〈법과 정치〉, 〈사회·문화〉에 인권 내용이 포함되기도 하였다. 2013년 「초중등학교 교육과정(교육과학기술부 고시 제2013-7호, 013,12,

82) 도덕과목에는 '생명의 소중함'(초등 3학년), 편견극복과 관용(초등 6학년), 평화적 해결과 폭력예방(중등 2학년), '인간존엄성과 인권', '세계 평화와 인류애'(중등 3학년) 등이 반영되어 생명존중, 인권존엄성과 소수자 보호, 편견극복 및 폭력예방을 학습하도록 되어 있다. 김철홍, "인권교육의 국내외 동향과 과제", 「설립25주년 기념 '다문화와 인권' 국제세미나자료집」, 한국청소년정책연구원, 2014년, 참조.

83) 사회과 과목에는 초등 6학년 '우리나라 민주정치'내용에서 인권을 존중하는 태도를 기르도록 하였다. '인권보호와 헌법'(중학교 2학년), '인권'(고등학교 1학년) 등이 주요 내용으로 반영되어 인권의 기본개념과 인권의 발달과정, 생활주변 인권문제 등을 학습하도록 함으로서 인권의 중요성을 이해할 수 있게 되었다. 이외에도 영어과와 국어과에서도 '남녀평등, 인권과 민주 시민 생활 등 민주의식을 고취하는 데 도움이 되는 내용' 을 수업의 소재로 활용하도록 하였다. 김철홍, "인권교육의 국내외 동향과 과제", 참조.

18)」에서는 교육과정의 성격을 다양성 추구로 두고 있으면서, 총론에서 인권교육을 필수과정으로 선언하고 있다.

이로써 우리나라는 유엔의 제1차 세계인권교육프로그램의 권고사항, 즉 초·중등학교 등 정규 교육과정내 인권교육 도입 권고를 이행하게 되었다. 초·중등학생 시기는 개인의 가치관 형성에 있어 매우 중요한 시기이고, 아직 학교가 입시위주의 환경으로 인해 많은 인권의 문제를 안고 있는 현실에서 정규 교육과정에 인권교육 도입은 학교내 인권교육 활성화를 통한 친인권적 학교 문화 조성에 크게 기여하였다.

특히, 경기도교육청, 서울교육청, 광주교육청, 전북교육청에서 제정한 학생인권조례에 의해서 각 학교는 교과활동 이외에 재량활동 시간에 인권교육이 학기당 2시간 이상, 년 4시간 이상 인권교육을 의무적으로 실시하도록 되어있다. 이와 함께 학교는 교원을 대상으로 학생의 인권에 관한 교원연수를 연 2회 이상 실시하도록 되어있다[84]. 이외에도 교육감은 교원에 대한 인권 연수를 강화하기 위해 교원에 대한 각종 연수에 학생인권에 관한 내용을 편성하도록 하고 있으며, 연수를 위한 교육자료 및 교육프로그램을 개발 보급하도록 하였다. 또한 교육감은 학생 보호자 교육을 위해 보호자에 대해 학생인권에 관한 교육 또는 간담회를 연2회 이상 추진하도록 하였다.

국가인권위원회는 조례제정 이전에 교사들의 인권교육 지도역량을 높이기 위해 시·도교육청 교사 교육훈련기관에 인권과목개설을 추진하기 위해 매년 인권강좌 개설현황을 조사 및 개설요청과 교육연수기획담당자 대상 워크숍 등을 개최하였다. 그 결과 2004년부터 교육부의 '교원양성 연수기본계획'에 인권교육이 포함되기 시작하면서 시·도교육청의 각 과정에서 인권과목이 개설되기 시작하였다. 최근에는 교감자격연수, 교장자격연수 등에 인권강좌가 개설되는 등 교사대상 인권강좌가 지속적으로 확산되고 있다.

2) 대학교의 인권교육 현황

초중등학교 인권교육 뿐만 아니라 고등교육기관인 대학에서도 인권교육이 도입되고 있다. 유엔 제2차 세계인권교육프로그램에서도 대학 등 고등교육에서 인권교육 역할이 본적이고 본질적임을 강조하고 있다. 대학은 우리사회 경찰, 검찰, 학교, 사회복지, 병원 등 각 분야의 예비법조인, 예비교사, 예비사회복지사, 예비의료인 등을 양성하고 있다. 특히 법, 경찰, 교육, 사회복지, 의료 등 인권과 밀접한 관련을 가진 전문가들은 반드시 인권을 존중하는 가치와 태도에 대한 교육을 받아야 함에도 불구하고 인권교육을 받지 못하고 우리사회에 배출되고 있다. 인권교육을 받지 못한 이들은 사회에 나와서 인권침해 및 차별행위를 통해 인권문제를 야기시키고 있고 있기 때문에 인권침해 및 차별행위를 예방하기 위해서는 재직전(pre services) 단계에서부터 인권교육이 실시되어야 한다.

2002년도부터 국가인권위원회는 예비법조인 양성기관인 법과대학내 국제인권법 등 인권과목을 도입하기 위해 대학과목 개설현황을 조사하면서 인권과목[85] 개설을 요청하였다. 초기에는 법

84) 경기도학생인권조례 제30조(학교내 인권교육 연수)에 의하면, ① 학교는 학생에게 학생의 인권에 관한 교육을 학기당 2시간 이상 실시하여야 하며, 전문계고등학교 현장실습, 학생 아르바이트의 증가 등을 고려하여 근로권 관련 내용을 포함하여야 한다. ② 학교는 교원을 대상으로 학생의 인권에 관한 교원연수를 연2회이상 실시하여야 한다. ③ 학교는 학생 스스로 행하는 자율적인 인권학습활동을 보장하고 이를 지원하여야 한다.

85) '인권교과목'은 교과목 전체가 인권내용을 주제로 하는 교과목을 말하며, '인권관련교과목'은 1주차라도 인권

대 중심으로 초기 법대 중심으로 국제인권법 등 인권과목 개설(2002)되다가 인문사회과학대학으로 인권과목이 개설 확대되었다. 〈표 7〉과 같이 2003년 43개 대학 63개 과목, 2004년 49대학 71개 대학, 2007년 58개 대학 113개 과목, 2010년 76개 대학 272개 과목, 2011년 76개 대학 129개 과목, 2012년 132개 대학 525개과목, 2013~2014년 96개 대학 634과목이 개설되었다. 2005년도, 2008년도 국·공립대학만을 대상으로 조사를 하였을 때는 15개 대학 22개 과목, 17개 대학 50개 과목이었다.

〈표 7〉 연도별 대학교 인권과목 개설 현황

년도	조사대상	조사결과 개설현황				대학당 평균 과목개설수
		개 설 대학수	개설과목			
			계	교양	전공	
2003	국.공.사립	43	63	32	31	1.47
2004	국.공.사립	49	71	21	50	1.45
2005	국.공립	15	22	7	15	1.46
2007	국.공.사립	58	113	50	63	1.95
2008	국.공립	17	50	5	45	2.94
2010	국.공립	18	93	20	73	5.17
	사립	58	179	-	-	3.09
	계	76	272			3.58
2011	국.공립	18	34	-	-	1.89
	사립	58	95	-	-	1.64
	계	76	129	-	-	1.70
2012	국.공립	25	158	-	-	6.32
	사립	107	367	-	-	3.43
	계	132	525	-	-	3.98
2013 ~2014	국.공립	24	207	-	-	8.63
	사립	72	427	-	-	5.93
	계	96	634	-	-	6.60

〈자료: 김철홍, "인권교육의 국내외 동향과 과제", 「제25주년기념 '다문화와 인권' 국제세미나자료집」, 한국청소년정책연구원, 2014년, 정진성 외, 「고등교육기관에서의 인권교육실태조사」, 국가인권위원회, 2014. 참조 작성〉

대학당 평균 과목 개설 현황을 보면 2003년 1.47, 2004년 1.45, 2005년 1.46에서 2007년 1.95부터 2008년 2.94, 2010년 3.58, 2011년 1.70, 2012년 3.98, 2013~2014년 6.60으로 증가하였다. 2003년(1.47)과 비교하면 2013~2014년 6.60으로서 10년에 6배 이상 확대되었다. 그러나 전체 응답한 대학교로 환산하게 되면 2013~2014년의 경우 평균6.60 교과목도 평균 2.08개로 매우 축소된다. 일반 대학생으로 한 인권과목이 겨우 2개에 불과한 형편이다. 전국 대학 평균 2과목 정도로서 대학 인권교육의 부족함이 드러난다. 각 대학의 인권과목 개설 비율을 보면 국공립대학 44%, 사립대학 29%로서 인권과목을 1개 과목도 개설하지 않는 대학이 60%이상인 것이 현실이다.

국공립대학과 사립대학을 비교해 보면 2010년 국공립 평균 5.17과목, 사립 평균 3,09과목, 2011년 국공립 평균 1.89과목, 사립 평균 1,64과목, 2012년 국공립 평균 6.32과목, 사립 평균

관련내용(권리, 차별, 관련, 조약 등)을 포함하고 있는 과목을 말한다. 예컨대 인권관련 교과목은 인권과목보다 폭 넓은 개념으로서 여성, 노인, 장애인, 아동 등 사회적 약자.소수자의 차별현황, 관련 국제협약 등을 다룬 교과목으로 간주하였다. 인권관련교과목은 법.정치관련, 사회복지관련(장애, 아동, 여성, 노인, 사회복지법제 등), 국제.평화.NGO관련, 다문화관련, 여성(여성학, 현대사회와 여성 등)관련, 일반사회 등으로 분류하였다.

3,43과목, 2013년 국공립 평균 8.63과목, 사립 평균 5,93과목으로 사립대학보다는 국·공립대학에서 인권과목 개설이 많았다. 대학원 25.8%보다는 대학 74.2%에서 인권과목이 더 많이 개설되었다.

인권과목은 여전히 법학 관련 과목(인권과 법, 인권법 등)이 높은 비중을 차지하고 있으나, 법과대학에서 인문사회과학대학으로 확산되고 있다. 그리고 사회적 약자 및 사회복지 관련 교과목과 정보사회, 문화·예술, 종교 등과 인권의 관계를 다루는 교과목 등이 새롭게 개설되는 추세에 있다. 2013년 고등교육기관 인권교육실태 조사[86]에 의하면 법·범죄관련 160과목, 사회복지관련 116과목, 다문화·소수자 관련 109과목, 인권일반·사회관련 105과목, 평화·전쟁·정치관련 82과목, 여성관련 62과목 순으로 나타났다. 국공립 및 사립 대학유형별로 보면 국공립대학교는 법·범죄관련 65과목, 인권일반·사회관련 39과목, 다문화·소수자 관련 30과목, 평화·전쟁·정치관련 28과목,사회복지관련 27과목, 여성관련 18과목으로 조사되었다. 사립대학교는 법·범죄관련 95과목, 사회복지관련 89과목, 다문화·소수자관련 79과목, 인권일반·사회관련 66과목, 평화·전쟁·정치관련 54과목, 여성관련 44과목 순으로 나타났다. 전체적으로 사립대학이 국공립 대학에 비해서 인권과목의 다양성이 낮았다. 교과목 성격별로 분류해본 바에 의하면, 교양필수 3%, 교양선택 17%, 전공필수 8%, 전공선택 71%로 선택교과가 88%로 압도적인 것으로 조사되었다. '필수'보다 '선택'비율이 높은 이유는 교양이나 필수 모두를 선택화 하는 대학교육정책과 관련되어 있다고 본다.

또한 11개 대학이 인권교육연구중심대학으로 지정 운영되고 있고 공익 인권을 특성화 주제로 법학전문대학원이 개설(2007~2008, 영남대, 전남대 등)되었고 공익인권센터, 인권교육센터, 인권센터 등이 개설되어 운영되고 있으며 전남대, 영남대, 한양대 등이 인권학술지를 발간하고 있다.

〈표 8〉 대학의 인권관련 과목명 현황

영역	교과목 명
인권일반, 사회	인권이해, 현대사회와 인권, 인권사회학, 사회적 이슈와 인권, 환경과 인권, 인권과 교육, 인권과 NGO, 현대사회와 윤리문제, 사회계층과 불평등
법·정치	인권법, 법과 인권, 국제인권법, 기본권론, 헌법, 노동법, 범죄와 인권, 이민법과 인권, 국제환경 인권법, 공익인권법, 피해자학, 범죄피해예방과 피해자보호, 현대의 시민생활과 법, 경찰과 인권
사회복지	인권과 사회복지, 장애인복지론, 아동복지론, 청소년복지론, 여성복지론, 노인복지론, 다문화복지론, 가족복지론, 지역사회복지론, 노동복지정책론, 사회문제론, 복지국가 및 복지 정책, 교정복지론, 교육복지론
국제·평화·정치	인권과 국제정치, 인권과 평화, 국제개발협력과 인권, 전쟁과 평화, 시민정치론
다문화·소수자	다문화사회의 이해, 다문화교육의 이해, 다문화사회의 소수자 이해, 국제이주와 난민, 아동·청소년인권, 장애와 차별 탐구, 노인문제연구, 아동청소년권리론, 청소년인권과 복지
여성 관련	여성학, 여성과 법률, 법여성학, 현대사회와 여성
기타·일반	인권과 교육, 교육기본권론, 사서와 인권

86) 정진성 외, 「고등교육기관에서의 인권교육실태조사」, 국가인권위원회, 2014. p. 45.

4. 영역별 인권교육의 성과 분석

1) 공공영역 인권교육의 성과

국가인권위원회의 "인권교육 10개년 행동계획안 기초연구"에서는 공무원 인권교육의 성과를 △ 공무원 인권교육 필요성에 대한 의식 제고, △ 공무원 인권교육의 양적 확대, △ 공무원 인권교육의 제도화 달성 등으로 평가하고 있다[87].

그동안 공무원 인권교육의 성과를 보면 첫째, 공무원 인권교육의 필요성에 대한 공무원들의 인식이 향상되었다는 것이다. 인권교육을 하기 위해서는 가장 먼저 인권 및 인권교육에 대해 긍정적 시각을 갖는 것이 필요하다. 국가인권위원회 설립 초기만 해도 국가·지자체 등에서는 인권교육 필요성에 대한 인식 수준이 매우 낮았고, 인권교육 그 자체에 대한 부정적 인식의 상황에서 공무원 인권교육 필요성에 대한 인식이 제고되었다는 것은 고무적 현상이라고 하겠다. 특히 군대 및 경찰공무원 분야에서 인권교육 필요성이 더욱 제고되었고 이는 인권교육 제도화로 나타났다.

둘째, 공무원 인권교육의 양적 확대이다. 공무원 인권교육 현황에서 살펴보았듯이 초기보다 군대, 경찰, 법무공무원, 행정공무원 등 각 분야에서 매년 인권교육이 확대되고 있는 추세에 있다. 인권관련 교육과정 및 인권과목 개설 수 등 교육인원, 교육횟수가 증대하였다.

셋째, 인권조례제정, 인권교육훈련 규정 제정 등 인권교육의 제도화 경향이다. 앞서 살펴보았듯이 군대, 경찰, 검찰 등과 관련하여 군 인권교육 훈련 등 7개 행정규칙을 통해 인권교육을 의무화 하였다. 그리고 정신보건법, 노숙인복지법, 아동복지법 등 사회적 약자관련 개별 법령에서 인권교육 의무화하기도 하였다. 지방자치단체는 인권조례를 제정하면서 단체장이 소속공무원 등에 대한 인권교육 실시를 의무화하였다. 이외에도 '공무원교육훈련지침'이나 각급 공무원교육훈련계획에 인권연수과정이나 인권과목을 개설하기도 하였다.

이와 같이 사법 집행 공무원에 대한 인권강좌의 제도화 초기기반은 이룩하였지만, 가해자·피해자 관점으로 인권교육을 인식한 정부기관 및 단체는 내·외부로부터 인권교육 실시가 인권침해 가해자로 낙인찍힐 수 있다는 시선을 우려하여 인권교육 도입에 부정적 태도(인권교육 실시기관=인권문제가 많은 기관으로 오해)를 보여 인권교육 도입에 많은 협의와 노력 소요됨에 따라 인권교육 확산에 어려움이 있었다. 각 기관에서 인권교육을 도입한 경우에도 고유 업무 또는 (교육)기관의 본래의 목표가 주가 되므로 인권 교육 반영은 극히 제한적, 보충적이었다.

2) 학교영역 인권교육의 성과

① 초·중등학교 인권교육 성과

초·중등학교 분야의 인권교육 성과는 인권교육에 대한 부정적 인식이 약화되었다는 것이다. 인권교육을 하는 교사에 대한 편견이 팽배한 상황에서 인권교육이 초·중등 정규교육과정에 도입된 것은 매우 고무적 현상이라고 할 것이다. 이런 결과 2005년도 국민인권의식실태조사에 의하

87) 국가인권위원회, "인권교육 10개년 행동계획안 기초연구", 2011. 나달숙 교수도 "인권교육 활성화를 위한 법제도적 개선방안"이라는 논문에서 공무원 인권교육의 성과를 인권교육 필요성 및 관심 증대, 인권교육의 양적 확대, 인권교육의 제도화 경향으로 보고 있다.

면 인권교육 받은 경험이 10%이내였지만, 2011년 학교 인권교육 실태조사에 의하면 교사 41.1%, 학생 69.1% 인권교육을 받은 경험이 있다고 하여 인권교육 받은 경험이 대폭 증가하였다. 즉 학교 인권교육의 양적 성장을 달성하였다. 인권교육에 필요한 다양한 인권교육 자료들이 개발 보급되어 인권교육에 대한 기초여건이 형성되었다고 하겠다.

그러나 초·중등학교 교육과정과 교원연수기관에서 인권교육 제도화와 인권교육의 양적 성장에도 불구하고 국가인권위원회의 최근 조사[88]에 의하면 다음과 같은 문제점이 나타나고 있다. 첫째, 인권교육 필요성 인식은 높지만, 아직도 인권교육 받은 경험이 낮다. 초등학생 71.8%, 중학생 78.0%가 '자신들에게 인권교육이 필요하다'고 응답했지만 인권교육 받은 경험은 초등학생 46.0%, 중학생의 53.0%에 불과하다[89]. 인권교육 실시시간 현황을 보면 주로 교과 수업시간 81.5%, 창의적 체험활동 24.1%, 조회나 종례시간 13.1% 순으로 인권교육의 대부분이 교과시간에 진행되나, 주로 사회과와 도덕과에 편중되어 있고 인권관련 단원 수업 시간에도 '진도 때문에 가르치지 못하는 경우'도 15.5%나 되었다. 이런 현상은 상급학교로 올라갈수록 높아지는 추세(초등 9.3%, 중등 22.7%, 고등 22.2%)이며, 교원들은 학교인권교육 시행에 있어 어려운 점으로 '입시로 인한 교육시간 부족'(44.7%)을 꼽았다.

둘째, 교원의 인권교육에 대한 지도역량 부족이다. 초·중등 교원을 양성하는 교육대학교 또는 사범대에서 인권 또는 인권교육 관련 교과목 개설이 부족한 현실에서, 인권교육 시행에 있어 또 다른 어려움으로 '교원의 관심과 역량 부족'(30.3%)'을 언급하고 있다. '인권교육 · 연수에 참여하고 싶다' 고 응답한 교원은 89.9%이나, 교원임용 후 인권관련 교육이나 연수를 받은 경험이 있는 교원은 41.1%에 불과하다.

셋째, 충실하지 못한 인권교육으로 인해 인권 친화적이지 않은 학교문화가 여전히 남아있다. 교원들은 소속 학교의 인권친화성에 대해 80.4%가 '인권 친화적이지 않다'고 부정적인 반응인데, 초등교원 73.2%, 중학교 교원 83.5%, 고등학교 교원 83.4%, 전문계고교 교원 92.3%로 학교급이 올라갈수록 심각한 경향을 보이고 있다. 학생들도 초·중·고등학교 학생의 73.0%가 '학교에서 인권침해를 당한 적이 있다'고 응답하고 있으며, 인권침해를 당한 후에도 '부당하다고 생각했으나 참고 지나가는'(38.8%), '별다른 생각없이 넘어갔다'(36.5%), '친구들과 상의'(34.7%), '부모님과 상의'(24.7%), '선생님과 상의'(18.3%) 순으로 응답. 이런 현황을 볼 때 학교 인권교육이 자신의 인권보호와 타인의 인권존중이라는 인권실천으로 이어지지 못하고 있는 것으로 조사되었다.

넷째, 아직도 인권교육에 대한 편견이 여전하며 인접교육과의 차이에 대한 인식이 낮다. 학생인권조례에 대한 논쟁이 정치화되면서 초·중등 교원의 87.5%는 인권교육을 실시하면 자기 권리만 주장할 수 있다는 의견을 가지고 있다. 교원의 인권교육에 대한 부정적 인식이 확인[90]된 바, 학교영역의 인권교육이 양적 확대는 가져왔으나 실질적 인권의식은 높아졌다고 할 수 없다. 또한 인성교육이 잘 되면 별도의 인권교육이 필요없다는 의견이 52.5%에 달해 인권교육과 다른 인접교육과의 차이에 대한 인식이 낮게 나타났다.

---

88) 2011년『초.중.고등학교 인권교육 실태조사』및『국민인권의식 실태조사』

89) 인권교육에 대한 경험수치는 2011년 「국민인권의식조사」에 의하면 초등학생 46.0%, 중학생 53.0%이나, 2011년 학교인권교육실태조사에 의하면 학생의 69.1%가 인권교육을 경험한 것으로 조사되어, 2011년 「국민인권의식조사」 자료를 근거로 함

90) 정해숙 외 3인,『초,중,고등학교 인권교육 실태조사 연구용역보고서』, 한국여성정책연구원, pp.187-188.

② 대학교 인권교육 성과

대학교 인권교육의 성과에서도 공무원이나 초중등학교와 같이 인권교육 필요성 인식에 대한 확대와 이에 따른 양적 성장이라고 하겠다. 국가인권위원회 대학 인권과목 개설 현황조사에 보듯이 2002년(위원회 설립 초기) 조사결과를 비교할 때, 인권과목이 실질적으로 2배 정도 확대된 것으로 나타났다. 특히 국·공립대학교가 인권 교과목 확대에 괄목할 정도로 확대된 것으로 평가된다.

이러한 확대는 대학정책적 측면에서는 법학전문대학원의 등장을 통한 공익인권에 대한 관심, 사회적으로는 국가인권위원회의 활동으로 인한 인권에 대한 관심, 인권 이슈의 등장 등이 요인으로 분석된다. 또한 위원회와 인권증진을 위한 MOU 체결대학들(고려대, 이화여대, 영남대)이 다수의 교과목을 개설한 것으로 조사[91]되어 MOU 체결이 대학내 인권 관련 교과목 확대에 직접적인 변화를 촉진하는 것으로 평가된다. 아울러 매년 정기적으로 추진해온 '대학교 인권 교과목 개설현황조사'도 대학교 관계자들에게 인권 교과목에 대한 관심과 인식을 제고하는데 영향을 미쳤다고 평가된다.

또한 대학에서 다양한 인권 관련 교과목의 등장이다. 인권이 법학의 전형적 영역이었다고 판단되어왔던 것에 반해, 사회학, 교육학, 국제관계학, 사회복지, 여성학, 다문화 등 다방면의 학문 영역에서 접근되어지고 있는 것으로 나타났다. 이러한 접근은 여러 분야에서의 인권 관련 법률 제정, 인권 사안이나 쟁점 등이 등장하면서 각 대학별 특화된 교과목 개설의 노력에 힘입은 것이라고 평가된다.

3) 시민사회 영역 인권교육 성과

기업의 영향력 증대 및 국가간 경제통합 등에 따라 기업책임에 대한 국제적 기준들이 제도화되고, 우리 사회에서 기업내 차별 등의 진정이 증가하면서 우리 사회도 '기업인권'에 대한 관심 증대됨에 따라 기업에서 인권교육 필요성이 커졌다. 그러나 우리 기업들은 기업 인권교육 필요성에 대한 인식이 매우 낮았고, 기업인을 대상으로 인권교육을 실시할 수 있는 인적·물적 여건이 매우 열악하였다. 이런 현실에서 기업대상 인권교육 교재(인권경영길라잡이)를 개발하고 글로벌컴팩 가입 기업인 대상으로 인권특강을 실시했다는 것은 성과로 볼 수 있을 것이다.

2006년부터 언론재단 수습기자 등 언론인 교육과정에 인권특강이 개설되었다가 2011년부터 신입기자 연수과정에 인권과목이 정규과목으로 도입되어 실시되고 있다. 한국기자협회와 국가인권위원회가 공동으로 인권보도준칙을 마련하여 각 언론사에 배포하여 언론인에게 인권에 대한 관심을 제고하였다. 스포츠 영역에서 발생하는 인권침해 및 차별행위를 예방하기 위해 2008년부터 초·중등 학생선수 및 지도자, 학부모를 대상으로 각 시도를 순회하면서 인권교육을 실시하고 있는데, 학교스포츠 및 대한체육회 차원에서 인권교육이 제도화되는 성과를 이룩하였다.

공공영역이나 학교영역에 비해 시민사회 영역에서 인권교육의 성과는 크지 않다. 기업에서 인권교육 필요성에 대한 인식이 낮아 인권교육 확산이 빠르게 진행되고 있지 못하고 있다. 기업교육훈련 체계에 인권교육 도입이 필요하다. 사회적 약자 및 취약집단 관련 인권교육은 스스

91) 인권교육연구중심대학의 인권(관련)교과목 개설 현황을 보면 경상대 7(8), 고려대 15(24), 영남대 9(11), 이화여대 8(14), 인하대Ⅱ 2(3), 전남대 23(27), 전북대 15(19), 충남대 6(9), 충북대 6(13), 한양대(13(15) 등이다.
※ ( )는 인권관련과목을 말한다.

로 자기 권리의 내용과 시스템을 알고 활용하는 '역량강화(empowerment)'가 핵심이다. 그런데 사회적 약자 인권교육은 그 당위성과 중요성에도 불구하고 교육 수요자에 대한 접근이 쉽지 않으므로, 인권교육이 활성화 되어 있지 않다. 사회적 약자 당사자에 대한 인권교육 실시할 수 있는 인적·물적 여건을 조성하는 것이 시급하다. 또한 인권교육의 대중화를 위해 방송, 신문, 인터넷, UCC 등 다양한 매체를 활용한 인권교육 체험 프로그램 등을 개발하여 인권교육에 대한 인식과 이해도를 높이는 인권교육 홍보 활동을 강화하는 것도 필요하다.

Ⅳ. 한국 인권교육의 발전과제

인권교육의 제도화, 인권교육의 지역화, 초·중등 정규 교육과정에 인권교육 도입, 기업인·언론인대상 인권교육 여건조성 등의 성과에도 불구하고 ① 인권교육의 제도화, ② 인권교육의 전문화, ③ 인권교육의 대중화, ④ 인권교육의 내실화 등의 과제[92]를 안고 있다.

1. 인권교육 제도화의 과제

1) 인권교육법 제정

인권교육이 제도화 되었지만, 우리나라는 아직도 인권교육을 받을 수 있는 기회가 충분하지 않고, 체계적이고 지속적인 인권교육 실시를 위한 법적·제도적 장치도 미비한 실정이다. 기관장의 입장이나 정책에 따라서 인권교육이 출렁거린다면 안정적인 인권교육 서비스를 제공할 수 없을 것이다. 입법을 통하여 인권교육이 체계적으로 제도화 되지 않으면 인권교육은 해당 기관장의 의지 여하에 따라 그 시행여부가 결정될 가능성이 높기 때문이다.

인권교육이 체계적, 지속적으로 실시되기 위해서는, 구성원[93]들이 주기적으로 인권교육을 받을 수 있도록 인권교육에 관한 실행체계가 확립되어야 하며, 교육 실시 내용 및 방법도 인권교육 원칙에 부합된 것이어야 하므로, 인권교육이 안정적으로 그리고 지속가능하게 실행될 수 있도록 제도적 장치, 무엇보다도 법적 장치를 확보해야 한다.

유엔 총회는 2011년 12월 '인권교육훈련선언'을 채택하면서 모든 사람에게 인권교육에 접근할 권리와 국가·지자체의 인권교육 실시 책무를 부여하고 있다. 국가 및 지방자치단체가 인권교육을 의무적으로 실시하도록 책임을 부여하여 국민에게 인권교육을 받을 권리를 보장하고, 인권교육을 촉진·활성화하여 인권침해 및 차별행위 예방과 인권 친화적인 문화조성에 기여할 수 있도록 인권교육법 제정을 추진해야 한다.

---

92) 공무원 인권교육의 한계를 △공무원 인권교육의 형식화, △인권교육방법상의 한계, △인권교육에 대한 실정법 근거 및 인권교육 평가체계 부재 등 인권교육의 제도적 한계, △ 공무원제도」 속성에 기인한 한계 등을 들고 있다. 양천수, "공무원 인권교육의 현황과 과제"「제13차 인권교육포럼: 인권교육의 국내외적 동향과 실천방안」, 국가인권위원회, 2011.

93) 인권교육 주요대상별 인원현황을 보면 • 중앙공무원 : 613,000명, 지방공무원 : 350,000명, 교육공무원 : 468,000명 • 입법부 : 3,000명, 사법부 : 17,000명, 군인 653,000명 • 정신보건시설 : 14,000, 노숙인복지시설 : 1,472, 노인복지시설 : 70,000, 사회복지사 : 39,000, 청소년 상담사 및 지도사 : 28,584 등 공공영역 인권교육 교육수요 총인원은 2,276,000명 이다.

2) 인권교육원 설립

인권교육을 의무화 하는 법규 제·개정에 따른 의무교육 대상 확대와 공기업 등 공직유관단체(704개, 2011년말 기준)와 유치원(8,424개) 및 사립학교(6,200개)를 조사대상 확대에 따른 인권교육 대상이 대폭 확대로 인해 전문화된 균질의 인권교육 서비스를 제공할 필요가 있다. 인권교육을 필요로 하는 해당 분야의 종사자를 대상으로 체계적인 인권교육 강사 양성, 대상별 교육교재 개발, 사이버 교육과정 개발과 운영, 인권교육 연구 및 조사 등을 효과적으로 수행할 수 있는 인권교육원을 설립할 필요가 있다.

한국 인권교육은 초기 단계 수준이다. 초기단계에서 실효성 있는 인권교육을 위한 인권교육 전문 강사 육성 및 교재 개발 등 인권교육을 위한 인프라를 갖추기 위한 노력이 필요하다. 더욱이 향후 인권교육을 필요로 하는 대상뿐만 아니라 모든 시민이 인권의식을 가질 수 있도록 하기 위한 기초 소양교육을 실시하기 위해서도 인권교육원 설립은 더욱 필요하다. 이 기관을 통해 인권교육 프로그램의 개발, 교육자료를 포함한 각종 교재, 다양하고 실질적인 교육방법 등을 개발하여 제공할 필요가 있다.

교육원 설립 전단계로서 교육과정 운영의 안정성과 상시적 인권교육기능을 갖춘 인권교육센터 및 사이버 교육센터 운영, 지역단위 교육장으로서 지역인권교육센터 설립 운영 등을 통해 을 통해 인권교육을 확산할 필요가 있다.

2. 인권교육 전문화의 과제

1) 인권교육 가이드 및 인권교육 전문인력 양성 지침 개발

인권교육의 양적확대와 함께 인권교육의 원칙을 준수하는 질적 제고가 필요하다. 1회성 인권특강이 많고 그것도 대규모로 이루어져 인권교육의 효과를 달성하는 데 매우 미흡하다. 특히 인권교육이 의무화 되면서 인권교육 실적 쌓기에 매몰되어 인권교육이 형식화되고 있어 이에 대한 개선이 필요하다. 이를 위해서 '인권교육 가이드' 등을 마련하여 인권교육의 질을 제고할 필요가 있다.

인권교육은 전문적으로 교육받은 인권교육가에 의해 체계적으로 전달되어야 하며, 교육의 내용과 방식에 있어서도 인권 교육적 원칙을 준수해야 한다. 인권교육을 수행할 수 있는 핵심인력이 매우 취약한 현실에서 국가수준의 '인권교육 전문인력 양성 지침'을 마련하고 인권교육 인력을 양성할 수 있는 제도적 방안이 모색될 필요가 있다. 인권강사 및 인권교육훈련기관 인증제를 도입할 필요가 있다. 인권강사 양성과정 이수 및 인권교육 현장에서 검증된 인력을 인권 강사풀에 등재하여 인권감수성 향상 과정 및 인권특강의 강사로 운영하면서 인권강사로 활동하는 사람들의 자부심 고취 및 인권교육의 질적 제고를 위해 '인권강사 인증제도' 도입을 검토할 필요가 있다. 인권교육 훈련을 실시하는 기관·단체에 대한 인증제를 도입하여 인권교육 원칙에 부합하는 고품질 교육서비스가 제공될 수 있는 기반을 조성할 필요가 있다

또한 체계적으로 인권교육 관련 연구와 시민단체 연구 활동을 촉진하고 이를 공유할 수 있는 시스템 구축 필요하다. 이를 위해 각 분야 인권교육 활동가 등이 기존의 경험이나 논의들을 체계화 시킬 수 있도록 인권교육 포럼, 워크숍 등을 개최하여 인권교육에 대한 교류의 장을 마련

할 필요가 있다. 장기적으로 민간주도의 (가칭) 인권교육학회 설립 기반을 조성하고 이에 대한 지원체계를 검토할 필요가 있다.

2) 인권교육 원칙에 부합하는 교육과정 및 프로그램 설계 보급

인권교육의 전문성 강화를 위해서는 체계적 교육과정 설계 및 교수-학습방법 개발, 전문강사 양성·관리 등이 필요하다. 인권교육의 질을 제고하기 위해서는 인권교육 추진전략을 인권교육영역에 따른 차별화 전략을 마련할 필요가 있다. 그동안 인권교육이 제도화된 영역에서는 인권교육의 내용을 개론 수준에서 각론화 하고 감수성단계를 너머 행동화단계 프로그램을 적용해야 될 것이다.

또한 일회적 강의 위주에서 탈피하여 인권교육의 목표를 효과적으로 달성하기 위해 임용에서 퇴직까지의 인권교육과정을 설계하고 이에 입각하여 각 단계별 교육프로그램과 참여형 교수-학습방법을 개발하여 제공해야 한다. 특히, 교육 참가자와 소통하는 교육생 중심의 참여형 프로그램을 진행할 줄 알고 교육현장에서 '인권을 통한 인권교육'이 진행할 수 있는 인권감수성이 높은 인권교육 전문강사의 양성이 필요하다. 또한 교육대상별, 인권주제별 등에 따라 적용할 다양한 인권교육 교수-학습방법을 개발하여 보급할 필요가 있다.

성인을 대상으로 인권교육의 목표를 효과적으로 달성하기 위해서는 교사-학생이라는 기존의 위계적 교수모형을 벗어나 강사와 학습자가 동등한 상호작용적 접근원리를 적용할 필요가 있다[94]. 교육가는 이론을 가르치는 사람이 아니라 업무현장지향성을 가지고 공무원 등 교육생이 직면하는 문제를 같이 고민하고 스스로 문제를 찾을 수 있도록 조력하는 촉진자로서의 자기역할을 재정립해야 한다. 교육자가 일방적으로 지식이나 정답을 전달하는 교육이 아니라 학습자의 참여하에 문제를 함께 풀어가는 참여적 교육방법을 적용하여야 한다.

교육생 등의 특수성에 초점[95]을 둔 실천적 접근원리 적용이 필요하다. 실천적 접근은 아는 것을 실제 활동으로 전환시키는 것에 초점을 둔 것이다. 이를 위해서는 우선 교육자의 요구에 민감해야 한다. 예를들면 실제 생활환경에서 공무원은 '무엇이 인권보호를 위한 규칙인가?' 뿐만 아니라 그러한 규칙내에서 자신의 업무를 어떻게 하면 효과적으로 수행할 수 있을 것인가를 알고 싶어 한다. 이 두가지 요구 중 하나라도 무시하게 되면 교육은 신뢰받지 못하고 효과적이지 않게 된다.

또한 행동과 태도의 전반적이고 심층적인 변화를 촉진하는 인권감수성 자극 접근원리를 적용할 필요가 있다. 공무원은 직업의 특성상 항상 인권 침해적 행동을 할 수 있는 잠재성을 가지고 있다. 그러므로 인권기준의 제시와 구체적 기술을 가르치는 것을 넘어서 감성을 자극하는 교육에 초점을 두어야 한다. 왜냐하면 인권기준이나 법규가 분명하지 않은 실무영역이 존재하기 때문에, 이는 공무원의 인권적 태도나 감수성에 많이 의존하기 때문이다.

---

94) 국가인권위원회, 「경찰인권교육방법」, 2003, pp. 13~15.

95) UN 인권최고대표부에서는 직급과 기능에 따라 별도의 교육프로그램을 준비할 것을 권고한다. 즉 상급자들에게는 인권친화적인 법집행의 전략과 정책개발에 초점을 두고, 하급자 교육에서는 실무에 초점을 둘 것을 권고한다. 더불어 특수한 임무, 즉 범죄수사나 공공질서 유지, 혹은 대민업무 등과 관련된 기능에 따라 교육의 초점을 달리할 것을 권고하고 있다.

3. 인권교육 대중화의 과제

1) 인권교육에 대한 사회적 인식 제고

인권교육을 일시적인 사회적·정책적 관심에 그치지 않고 우리 사회의 발전과 성숙을 위한 지속적인 과제로 추진되기 위해서는 인권교육에 대한 사회적 전반의 관심을 보다 광범위하게 이끌어 내는 것이 필요하다. 인권교육에 대한 부정적 인식을 해소하고 인권교육 필요성에 대한 인식 제고를 위해 다양한 방식, 매체를 통한 인권교육관련 사회적·정책적 관심의 환기가 필요하다. 그동안 인권교육에 대한 높은 필요성에 비해 인권교육의 확산과 대중화에 대한 구체적이고 지속적인 계획이 부재하였다.

이를 위해서는 무엇보다도 중요한 것은 인권교육 대상을 가해자-피해자'라는 이분법적 도식에서 벗어나 교육대상을 '인권옹호자의 관점'에서 바라보고 인권교육을 할 필요가 있다. 인권교육이 인권 피해자적 관점에서 그들을 잠재적 가해자와 인권보호·향상의 대상으로 전제하면서 교화식 교육이 되면 '인권을 통한 교육'이 되지 못하고 그들의 존중감을 훼손하여 인권교육에 대한 거부감이 표출되었다. 모든 인권교육 대상은 한 인간으로 존엄과 가치를 보호받고 향유할 수 있는 존재로 바라보는 것이 필요하다. 자신의 인권문제를 인식하도록 하여 타자, 즉 사회적 약자와 소수자에 대한 인권존중의 책임을 느끼도록 하여야 한다.

이와 함께 인권교육에 대한 사회적 공감대 형성과 인권교육의 방향성 및 정체성을 정립할 필요가 있다. 인권교육에 대한 사회적 인식 제고를 위해 인권에 종사하는 여러 계층의 전문가들을 중심으로 인권교육의 방향과 철학에 대한 다양한 논의들을 적극적으로 활성화 시키는 것이 필요하다. 인권과 인권교육에 대한 인문·사회과학적 차원의 담론이 활성화되어야 한다. 인권교육 횡단대회 및 인권교육 박람회를 개최하여 인권교육에 대한 이론적 논의기반을 조성할 필요가 있다.

또한 인권교육의 대중화를 위해 방송, 신문, 인터넷, UCC 등 다양한 매체를 활용한 인권교육 체험 프로그램 등을 개발하여 인권교육에 대한 인식과 이해도를 높이는 인권교육에 대한 홍보활동을 강화하는 것이 필요하다. 유엔 인권교육훈련선언 제31조에서는 인권교육의 수단으로 연극, 음악 등 예술분야의 활용을 적극 권장하고 있는 바, 문학 및 예술작품 등 다양한 문화자료와 인권을 접목한 교육자료 개발·보급을 통해 인권의식 증진 도모할 필요가 있다. 대중성 있는 문학 및 예술작품(연극, 영화, 뮤지컬, 노래 등), 단행본, 인권만화책 등을 제작하여 인권문제가 시민들의 일상생활에 자연스럽게 녹아들 수 있도록 해야 한다.

2) 국가·지자체별, 권역별, 영역별 인권교육협력 네트워크 구축

인권교육에 대한 국가 및 지자체 수준의 협력·지원체계를 구축할 필요가 있다. 국가인권위원회는 학교인권교육협의회, 군대인권교육협의회, 노숙인인권교육협의회, 노인인권교육협의회 등 분야별 인권교육협의회를 운영하고 있지만 행정공무원이나 모든 분야 인권교육을 아우르는 인권교육협의회를 구성하고 있지 못하다. 국가기관 및 지자체와 민간차원에서 자발적으로 인권교육이 증가하고 있기 때문에 인권교육 관련 상호교류와 정책조정을 위해 입법부, 사법부 및 중앙 행정부처, 인권단체, 인권교육 전문가 등이 참여하는 국가차원의 '인권교육종합협의회'를 구성·운영할

필요가 있다. 인권교육종합협의회'를 구성하여 단위과제의 추진계획과 추진실적의 검토, 평가, 협의 등을 총괄적으로 수행하여 정책조정을 통한 사업 중복을 방지할 필요가 있다. 인권교육종합협의회가 운영된다면 기존에 활동 중인 학교인권교육협의회·군대인권교육협의회 등 필요 시 분야별 인권교육 협의회 분과로 구성 운영할 필요가 있다.

또한 최근 제정된 인권조례에서 지자체가 "인권교육체계 마련 시 필요한 경우 국가인권위원회와 협력할 수 있다"라고 규정하고 있는데, '지방자치단체 인권교육협의회'등도 구성하여 전사회적 인권교육 협력네트워크를 구축할 필요가 있다. 지방분권의 원칙에 의거 인권교육 지원기구가 수도권에 편중되지 않고 지역별로 작동하는 인권교육의 지역화를 위해 국가수준의 인권교육을 지역단위로 확산할 필요가 있다. 인권 거점대학 지정을 통해 지역의 인적·물적 인프라를 아우르는 네트워크를 구축하여 지역인권현안에 대한 연구, 지역특색을 반영한 인권교육 프로그램개발 등 지역인권교육여건 조성의 주체 및 지역인권교육지원센터로서 기능하도록 할 수 있다. 인권교육을 위한 연구와 실천을 하는 교사모임 및 지역 활동가 모임에 대한 지원활동 강화를 통해 인권교육가 지역네트워크 구성하여 인권교육의 저변을 확대해야 한다.

권역별 인권교육지역협의회 구성 등 지역단위 인권교육 협력강화 체계를 마련할 필요가 있다. 지역 인권사무소 중심 권역별 인권교육지역협의회를 구성·운영을 통해 지역 내 인권교육 자원(재정, 공간, 인적 자원 등)을 지역 인권사무소, 지방자치단체, 인권단체, 대학교(초중등 포함) 등 교육기관이 협의하여 상호 활용함으로써 인권교육을 활성화 하여 지역사회 인권감수성 증진하는 것이다.

사회적 약자, 소수자 부문의 인권교육의 심화, 발전을 위해 학교·군·경찰 등과의 협의체를 행정안전부, 보건복지부, 고용노동부 등 기타 정부부처, 지자체, 민간 인권단체로 확대해야 한다. 대상이 다양하고 교육인원이 대규모인 사회적 약자·소수자의 직접교육을 국가인권위원회가 전부 수행하기 어렵기에 매개자의 역할이 가능한 민간 활동가를 통한 교육 지원이 활성화될 필요가 있다. 인권존중 지역사회 만들기 기본계획 수립 및 추진계획 마련하여 지역사회에서 발생하는 인권문제를 해결하고 이에 대한 지역주민 등의 인권감수성 제고를 위한 프로그램을 개발하여 지역사회에 적용할 필요가 있다. 아동, 노인, 장애인, 다문화 가정 등 사회적 약자·소수자를 위한 지역사회의 인권조례 및 인권도시가 확산될 수 있도록 지속적 네트워크 구축 및 지원체계를 구축할 필요가 있다.

또한 기업 인권교육을 지속적으로 추진해나가기 위해선 '제도화'가 필수적이나 공공영역과 달리 강제가 어려우므로 "자발적 협약"(Voluntary Agreement)방식으로 위원회와 기업 간의 파트너십을 강화할 필요가 있다. 인권 전문역량의 발전소 및 인권 주류화의 전초기지 역할을 담당할 대학교 인권교육 활성화를 위해 대학교 인권교육 협력체계를 확대·강화해야 한다.

4. 인권교육 내실화의 과제

1) 인권교육 모니터링시스템 구축

각 국가기관 및 지방자치단체에서 인권교육이 이루어지고 있어 이에 대한 인권교육 모니터링[96]이 필요하지만 제대로 이루어지지 않고 있기 때문에 인권교육의 질적 담보가 어렵다. 현재 시행하고 있는 인권교육이 실질적으로 국민 인권의식 증진에 어느 정도 효과가 있는지 '인권교

육 실태조사'를 실시하여 그 분석결과를 반영하여 인권교육 시행의 내실화를 도모할 필요가 있다. 또한 인권정책 NAP에 의해 정부 각 기관들이 인권교육을 실시하도록 되어 있는데 이들 기관의 인권교육 이행력 담보와 제반 인권교육 사업들의 정상적 실행을 위해서는, 이들 사업들에 대한 추진실태 파악 등 지속적으로 모니터링 할 수 있는 시스템 구축이 필요하다. 특히, 최근 개별법·관계기관별 훈령 및 인권조례 등에 의해 학교·행정공무원·경찰·법 집행관·군·사회복지시설 등 각 기관·단체에서 소속종사자에 대한 인권교육 실시가 증가하고 있는데 이들 교육의 인권교육 원칙 준수 등 인권 교육적 효과에 대한 모니터링이 시급하다.

인권교육 모니터링을 효과적으로 하기 위해서는 인권교육의 효과를 측정할 수 있는 지표개발이 필요하다. 우리 사회 인권교육을 전담하는 국가인권위원회가 인권교육에 대한 가이드라인을 제시하고 이를 토대로 모니터링을 실시하여 인권교육을 내실화 할 필요가 있다. 우리사회 각 영역에서 실시되고 있는 인권교육 사례를 모집하여 인권현장 적용성 및 실천성이 높은 인권교육 우수사례를 발굴·보급할 필요가 있다.

2) 인권교육 평가도구 개발 및 정부기관 평가시스템 내 인권항목 도입

인권교육의 내실과 효율을 기하기 위해서는 인권교육 효과를 측정할 수 있는 시스템 마련이 시급하다. 인권교육에 대한 논의가 활발해 지면서 다양한 인권교육 프로그램이 보급되고 있지만, 내실 있는 인권교육의 효과를 기대하기 어려움에 따라 인권교육의 효과를 측정할 수 있는 지표개발이 필요하다. 각 기관의 인권교육 효과를 측정할 수 있는 평가지표를 개발하고 평가시스템 구축방안에 대한 연구 실시 한 후, 인권교육 평가를 실시하여 우수 인권교육기관에 대해 인센티브 제공하는 방안을 강구할 필요가 있다.

또한 정부기관 평가 시스템 내 인권적 관점 도입을 추진할 필요가 있다. 정부평가, 지자체 평가, 교육청 평가, 학교평가, 사회복지시설 평가 등 각 정부 부처 및 주무기관의 평가지표 등에 인권교육 등 인권적 항목 도입을 추진하여 각 기관이 스스로 인권신장을 도모할 수 있도록 한다. 이를 위해 우리나라 각종 평가현황 조사연구 실시 및 평가 시스템 내 인권적 관점 도입 타당성 연구를 실시하고 각종 평가시스템 및 지표 분석을 통하여 평가요소로서 인권적 관점 도입 방안에 대한 검토의견 제시할 필요가 있다.

5. 영역별 인권교육의 과제

1) 학교 영역 인권교육 과제

① 초·중등학교 인권교육 발전과제

초중등학교에서 나타난 인권교육의 문제를 해결하고 인권교육을 강화되기 위해서는 2012년 '인권친화적 학교문화조성을 위한 종합 정책권고'에서 권고하였듯이 다음과 같은 개선이 필요하다. 첫째, 인권 가치를 포함하는 교육기본법 등의 개정을 통해 인권교육제도 기반을 마련할 필요가 있다. 「교육기본법」 제2조(교육이념)에 인권가치를 포함하고 인권교육을 강화하도록 하기

96) 국가인권위원회가 매년 각급 공무원 교육훈련기관 및 대학의 인권교육실시 여부 및 교육시간, 교육인원 등을 파악하고 있는 정도이다.

위해서 "...(전략) 모든 국민으로 하여금 인격을 도야하고 ..(후략)..." 라고 되어 있는 부분을 " 모든 국민으로 하여금 서로 인권을 존중하고, 인격을 도야하고 ..." 로 수정할 필요가 있다. 또한 학생의 인권교육을 제도화하기 위하여 「교육기본법」 제9조(학교교육) 제3항을 "학교교육은 학생의 창의력 계발 및 인성 함양을 포함한...(후략)..." 부분을 "학교교육은 학생의 기본적 인권과 인성 함양 및 창의력 개발을 포함한" 으로 수정할 필요가 있다. 이와 함께 각 시·도교육청 및 학교 평가시스템에 인권교육 실적 등 인권항목이 포함되도록 하여야 한다.

둘째, 학생 인권 교육을 내실화 하기 위한 방안을 강구해야 한다. 인권에 대한 존중과 보호 및 증진 의식이 생활 속에 실천되고 구현해 갈 수 있는 능력과 품성을 기르기 위해 학생발달단계별 인권교육을 체계화하고, 교과서 개발단계에서도 학생이 학교 생활속에서 인권상황을 연계시켜보는 실천 중심적 사례가 포함될 수 있도록 해야 한다. 도덕과와 사회과를 제외하고는 인권관련 내용 요소가 미흡하기 때문에 도덕, 사회, 실과, 체육 등 기존교과목에 교과 특성을 고려한 인권관련 내용을 확대해야 한다. 예컨대 실과(기술·가정과)의 경우 청소년기의 발달문제 체육과의 경우 건강권, 문화권, 성적자기결정권, 전문계교의 상업 및 경제 교과에서 기업경영, 노동, 환경, 소비 등 인권 문제를 다룰 수 있다.

특히, 초등보다는 중·고등학교를 맞는 청소년기에 인권적 상황을 직면하게 됨을 감안하여, 중·고등학교에서 인권교육을 강화하기 위해 「인권」 과목을 포함하여 선택 교과를 5개로 확대하고, 고등학교 교육과정에도 교양 교과를 9개 과목으로 확대하여 「인권」 선택과목으로 개설[97] 필요가 있다. 인권교육에 대한 편견을 불식하기 위해 자신의 권리 옹호와 타인의 권리 존중이 동반될 수 있는 인권교육 프로그램을 개발하여 보급할 필요가 있다.

셋째, 교원의 인권감수성 향상과 인권교육 지도역량 강화를 위해 교원 양성과정에서 인권교육을 강화할 필요가 있다. 교원 양성과정, 교원 임용시 그리고 임용 후 교원으로서의 현직 수행에 이르기까지 인권교육과 관련된 능력과 자질 향상이 요구되기 때문이다. 교원양성대학과 사범대학에서 교직교양, 교직이론, 전공교과에서 인권 및 인권교육을 이수할 수 있도록 관련교과 개설이 필요하다. 그동안 대학 인권과목 개설 현황조사결과에서도 사범대, 교육대 등에서 인권과목이 매우 저조한 것이 현실이다. 교원임용시험 평가항목·평가기준 등에 인권내용이 포함되도록 하는 것도 고려해 볼 만한 것이다.

또한 각 시 · 도교육청 산하 교육연수원에서 실행하는 자격연수(유 · 초 · 중등 1급 정교원 자격연수, 원감 · 교감 · 교장 자격연수 등), 직무연수, 전문교육 연수 등에 인권 및 인권교육 내용을 전체 교육시간 중 적정한 인권교육 시간을 포함하도록 해야 한다. 특히 학교인권교육을 실질적으로 책임지고 있는 원감·교감·교장에 대한 자격연수 등에서 인권교육이 강화될 필요가 있다. 왜냐하면 2007년 12월 24일 개정된 「초·중등교육법」 은 제18조의4(학생의 인권보장)에서 "학교의 설립자·경영자와 학교의 장은 「헌법」 과 국제인권조약에 명시된 학생의 인권을 보장하여야 한다"고 규정하여 학생의 인권 보장의 책임을 학교의 장에게 부여하고 있는 만큼, 이에 대한 명확한 인식과 책임성의 강화가 요청되고 있기 때문이다.

② 대학교 인권교육의 발전과제

첫째, 교과목별, 교수자별 인권교육에 대한 편차를 줄이는 방안을 강구할 필요가 있다. 대학

97) 2009 개정 중학교 교육과정에 개설되어 있는 선택교과는 「정보」, 「환경과 녹색성장」, 「보건」, 「진로와 직업」의 4개 과목이며, 고등학교 교양 교과는 「철학」, 「논리학」, 「심리학」, 「교육학」, 「종교학」, 「진로와 직업」, 「보건」, 「환경과 녹색성장」의 8개 과목

에서 인권 관련 교과목이 확대되었으나, 그러나 여전히 법학분야의 인권 관련 교과목 비중이 높으며, 사회복지 및 여성학 분야는 담당 교수별 편차가 크고 일관성이 없다. 사회복지 관련 교과에는 장애인복지론의 경우에는 장애인차별금지 및 권리구제에 관한 법률 시행으로 인권적 접근이 확산된데 반해 노인복지론이나 아동복지론은 단순히 사회복지대상자로서의 이해가 보편적일 뿐 권리적 접근은 일반화되지 못한 측면이 있다. 여성, 다문화 관련 교과에서는 대상자별 이해 등이 다뤄지고 있으나, 인권적 접근까지는 확장되지 못하는 경향이 있다.

둘째, 법정분야, 사회복지분야, 교원양성분야 등 특정분야에 인권관련 교과목 개설 확대 및 강화하는 개별화 전략을 모색할 필요가 있다. 법정· 교직 및 사회복지분야 등과 인권증진에 지대한 영향을 미친 학과나 대학에 인권교육 확산을 하기 위해 인권 교과목을 전공필수로 할 수 있도록 하거나 자격시험에 인권 관련 내용이 포함될 수 있도록 하는 것이 필요하다.

셋째, 인권교육연구 중심대학 지정·운영을 확산하고 재정적 지원을 확대할 필요가 있다. 11개 MOU 체결대학이 인권 관련 교과목을 확대하고 있으며, 대학교 인권교육 확대에 기여하고 있음이 분명하므로 교육, 사회복지, 국제관계 등에 강점을 가진 대학교를 중심으로 MOU를 확대하는 방안을 모색할 필요가 있다. 대학내 인권 및 인권교육에 관심을 높이기 위해 인권교육교재, 교수학습방안 등과 관련된 다양한 연구 제안 및 대학교 자체 발굴 인권주제에 대한 학술대회나 세미나 등을 지원을 강화하는 것이 필요하다. 이외에도 인권교육에 대한 정보 공유 및 지원하는 체계를 구축할 필요가 있다.

2) 시민사회영역 인권교육 과제

첫째, 기업 및 언론 분야의 사회적 책임 인식 및 인권교육 확산이 필요하다. 그동안 기업에서 인권교육 필요성에 대한 인식이 낮아 인권교육 확산이 빠르게 진행되고 있지 못함에 따라 기업 교육훈련 체계에 인권교육 도입이 제대로 이루어지지 못하였다. 특히, 현대 사회에 있어 기업은 개인과 사회에 지대한 영향을 미치는 주체이고, 이에 따라 단순 생산 활동을 넘어 기업의 사회적 책임이 국내외적으로 강조되고 있다. 우리나라의 기업들은 이러한 추세에 발맞추어 기업의 사회적 책임을 관심을 갖기 시작했으나 기부 등 사회공헌활동으로 대치하려는 경향이 있고 인권에 대한 거부감이 여전하다. 철도, 지하철, 전기, 가스, 시설공단, 국·공립 병원, 주택관리공단 등 공공재를 다루고 국민의 생활과 삶에 밀접한 관계가 있는 공직유관단체는 인권실현에 영향을 미치는 준공직기관(704개, 2011년말 기준)으로서 특히 인권교육이 절실히 필요하다.

우리 사회 인권보호 및 증진에 있어 영향력과 파급력이 큰 집단인 언론의 역할에 주목하여 인권교육을 통해 언론인이 직무수행 과정에서 인권옹호자로서의 역할을 수행할 수 있도록 조력하고 지원해야 한다.

둘째, 사회적 약자의 인권증진을 위한 인권 친화적 평생교육의 정착이다. 사회적 약자 및 취약집단 관련 인권교육은 스스로 자기 권리의 내용과 시스템을 알고 활용하는 '역량강화(empowerment)'가 핵심이다. 그러나 사회적 약자 인권교육은 그 당위성과 중요성에도 불구하고 교육 수요자에 대한 접근이 쉽지 않으므로, 이를 위해 시민사회단체와의 네트워크 구축 및 위원회의 지원과 모니터링이 필요하다.

평생교육은 제도교육의 비수혜자를 대상으로 주로 노인, 빈곤층, 여성 등 사회적 약자가 주요 학습자이며 이들의 '자기능력강화' 및 인권친화적인 평생교육의 정착을 위하여 법제·정책개선을

유도, 사회적 약자에 대한 협력 강화 및 인권교육 사업 등, 인권 관점에서의 실천 활동을 내실화 할 필요가 있다. 사회적 약자 집단에 대한 대상자 교육은 다수의 대상, 대상별 특성의 다양성으로 인해 이와 연계된 시민사회단체의 인권교육이 활성화되어야 하며 이를 위해 위원회는 시민사회 단체와의 협력 및 지원체계를 구축해야 한다.

셋째, 시민대상 인권교육이 활성화하기 위해 방송, 신문, 인터넷, UCC 등 다양한 매체를 활용한 인권교육 체험 프로그램 등을 개발하여 인권교육에 대한 인식과 이해도를 높이는 인권교육 홍보 활동을 강화하는 것이 필요하다.

3) 공공영역의 인권교육의 과제

첫째, 공공기관의 인권교육에 대한 인식 전환이다. 공공기관 영역에서 적극적으로 인권교육을 실시하기 위해서는 공공기관이 사회적 약자의 인권보호 및 국민의 인권증진을 위해 당연히 인권교육을 받아야 한다는 법적·제도적 장치와 사회적 인식이 필요하다. 이와 함께 공공기관 종사자 인권교육에 대한 목표가 바뀌어야 한다. 그동안 인권침해 예방차원에서 인권교육을 경찰 공무원, 검찰 공무원, 교정직·보호직· 출입국 등 법집행관 대상으로 실시해 왔다. 이는 인권교육 실시가 인권침해 가해자로 낙인찍힐 수 있다는 시선을 우려하여 인권교육 도입에 부정적 태도(인권교육 실시기관=인권문제가 많은 기관으로 오해)를 보여 인권교육 확산에 어려움이 있었다. 이제는 공공기관 종사자에 대한 인권교육은 인권옹호자, 인권리더 양성관점에서 출발해야 한다. 즉, 사회일반의 국민 생활에 직접적인 영향을 미치는 1차적인 인권옹호자로서의 자긍심을 고취시키는 측면에서 인권교육이 실시되어야 할 것이다.

둘째, 공공기관 리더에 대한 인권교육 강화가 필요하다. 우리사회 인권증진에 영향을 미치는 입법제정·집행자, 정책집행·결정자 즉, 국회의원·지방의원, 판사·검사, 고위공무원 등을 대상으로 인권리더십 교육과정을 실시하여 인권옹호자·인권리더로서의 역할을 인식하게 함으로써 우리 사회의 인권존중문화 확산을 촉진할 필요가 있다. 또한 공공기관 영역에서 향후 10년의 국가 인권교육의 우선적 목표 집단은 공무원 연수담당자, 교육관련 결정권자 및 사회 인권취약 집단 관련 기관 종사자를 중점 교육대상으로 하여 공무원 사회에 친인권적 문화를 정착시킴으로서 사회적인 인권 문화 형성에 중요한 기여를 할 수 있도록 해야 한다.

셋째, 사회전반의 인권 주류화를 실현하기 위해 공공기관별 직무상 목표, 정책형성, 집행, 평가절차 등에 면밀한 분석을 통한 “인권에 기초한 접근방법(Rights Based Approach)”에 대한 연구가 필요하다. 특히 공공기관별 조직 사명과 인권관계 연구, 인권에 기반한 직무수행방안 연구 등에 대한 기초 연구가 필요하다. 경찰·검찰·교정·출입국·군 각 공공기관별 “인권에 기초한 접근방법”에 대한 연구결과를 바탕으로 각 기관의 실정을 고려한 인권교육 가이드라인 개발하여 인권교육 효과성을 제고할 필요가 있다.

V. 나오는 말

인권교육은 하나의 교과목(특강)으로만 도입한다고 해서 성취될 수는 없다. 인권을 알고 옹호할 수 있는 능력과 인간의 존엄성에 대한 존중심은 오직 인권을 존중하는 분위기와 방법을 통

해서만 길러질 수 있기 때문이다. 사람들의 존엄성을 무시하는 억압적인 직장분위기와 강사 중심적 교육방식으로는 결코 올바른 인권교육이 이루어질 수 없다.

인권교육은 인권이 보장되는 학습환경에서 학습자 중심의 다양한 교수방법을 통해 이루어지도록 하는 것이어야 한다. 인권교육은 교육생들에게 주입한다고 가능한 것이 아니다. 교육생 스스로 인식하고 체득하지 못한다면 인권의 학습은 사실상 이루어진 것이 아니다. 인권교육은 인권적인 분위기에서 이루어져야 한다. 인권교육은 인권을 알고 누리도록 하는 것이 때문에 인권에 관한 학습이 일어나는 곳에서 충분히 인권을 누리도록 설계되어야 한다. 폭력과 억압, 강제적인 행위가 일어나거나 인권에 역행하는 방식으로는 인권교육을 할 수 없다. 따라서 인권교육이 이루어지는 현장이 가장 인권적이어야 한다.

인권교육을 할 때, 교육에 참여하는 모든 당사자는 자신의 느낌과 생각, 경험에서 자유로움을 보장받아야 하며, 참여 과정에서도 모든 참여자가 동등한 기회를 보장받아야 한다는 것이다. 또한 다른 사고와 삶의 방식과 문화의 차이로 인해 차별 받지 말아야 하며, 민주적 논의와 합의를 통해 공정하고 평화롭게 문제를 해결하는 것을 학습할 수 있어야 하고, 이를 통한 연대의 중요성을 인식하는 과정이 되어야 한다는 것이다. 따라서 인권교육은 일방향적이거나 지시적인 방법이 아니라 학습자 스스로 활동을 통해 참여함으로써 경험하도록 교육되어야 한다. 학습에서의 의사소통이 쌍방향이어서 학습자의 역동적 참여가 보장되어야 한다.

또한 인권교육은 학습자가 속한 공동체의 삶과 연관된 일상적인 인권현안 문제를 보편적 인권기준에 의거하여 분석·비판·해결할 수 있도록 하는 것이어야 한다. 인권교육이 나와 상관없는 다른 사람들의 이야기 또는 직장의 이야기이거나 먼 다른 나라 사람들의 이야기로만 인식된다면, 이미 인권교육은 암기해야 할 또 하나의 지식 교육으로 전락한 것이다. 인권교육은 바로 지금 여기에서 이러한 모습으로 살고 있는 '나'에게 직접적으로 적용되는 것이며, 인권문제는 내 일상에서 시작되는 것임을 분명히 알려줄 필요가 있다.

인권교육의 관점에서 보면 학습자는 강사와 동등하게 인권을 가지고 주장하는, 미래를 준비하면서도 현재의 자신의 삶의 위치와 방식을 이해하고 자신의 삶을 결정하는, 당당한 현재적 삶의 주도권을 가진 사람들이다. 인권교육에서 강조하는 것이 '인권을 통한 교육'인데, 이를 위해서는 학습자를 능동적인 사회적 행위자로 바라보면서, 하나의 존엄한 인격을 갖춘 인간으로서 학습자로 대우해주어야 한다.

인권교육은 학습자들이 차이를 존중하고 인정하며, 성별, 종교, 장애, 사회적 신분, 출신지역, 출신민족, 용모 등 신체적 조건, 혼인여부, 임신 또는 출산, 가족형태 또는 가족상황, 인종, 피부색, 사상 또는 정치적 견해, 형의 효력이 실효된 전과, 성적(性的) 지향, 학력, 병력 등 기타 사항에 근거한 편견·차별행위를 반대하고 개선하도록 하는 것이어야 한다. 즉, 인권을 위한 교육(Education for human rights), 실제로 인권을 위한 노력을 할 수 있도록 하는 교육이 되어야 한다. 인권교육은 사회적 약자 및 소수자가 스스로 자신의 인권을 인식하고 자기권능을 강화하여 인권침해 및 차별을 받지 않도록 해야 한다. 인권교육은 학습자 자신의 인권 증진하고 타인의 인권을 보호하려는 사회변화 지향적 운동이다.

〈 참고문헌 〉

1. 강순원(2000), 「평화, 인권, 교육」, 한울.
2. 강순원(2002), 『교사를 위한 인권교육길잡이』, 국가인권위원회.
3. 고상준외(2003), 「경찰인권교육방법」, 국가인권위원회.
4. 구정화외(2004), 『교사를 위한 학교인권교육의 이해』, 국가인권위원회.
5. 나달숙(2011), “인권교육의 국내외적 현황과 과제 지향과제” 「교육법학연구」 23(1).
6. 문용린외(2003), “유·초·중·고 인권교육과정개발연구”, 국가인권위원회.
7. 양천수외(2011), “인권교육 10개년 행동계획안 기초연구”, 국가인권위원회.
8. 이종태외(2005), “인권교육개념 및 방향정립 모색연구”, 국가인권위원회.
9. 유네스코한국위원회(1995), 『인권교육 어떻게 할 것인가』, 오름.
10. 정원오(2006), 「국내외 공공분야 인권교육실태조사」, 국가인권위원회.
11. 김철홍(2006), “모더레이터와 강의기법”. 국가인권위원회.
12. ---------(2011), “우리나라 인권교육의 현황과 과제”, 경상대학교 발표자료.
13. ---------(2012), “군 인권교육 현황과 발전방안”, 한국 법과 인권교육학회.
14. .....(2013), “지방자치단체 인권교육 어떻게 할 것인가”, 국가인권위원회.
15. 국가인권위원회(2005), 유엔제1차세계인권교육프로그램(2005~2009)번역자료.
16. ----------(2010), 제2차세계인권교육프로그램행동계획(2010-2014)번역자료.
17. ----------(2011), 유엔인권교육훈련선언문 번역자료.

분과 D 인권교육과 인권문화 - 시민/주민, 공무원 및 학교

[발표 2 박근덕]
공무원 인권교육 현황과 과제 -서울시 사례

박근덕(인권정책연구소 부설 평화인권교육센터 부센터장)

1. 인권교육과 관련된 활동

(사)인권정책연구소(이하, 연구소)는 인권교육과 관련하여 다음 등과 같은 활동을 하였으며, 본 사례 발표에서는 아래의 활동에서의 경험과 고민을 중심으로 논의하고자 한다. 온라인에서 구할 수 있는 자료는 링크주소를 함께 정리하였다.

가. 교육 설계

- 2015 서울시 인권교육 중장기 계획 (서울시)
  http://www.prism.go.kr/homepage/researchCommon/retrieveResearchDetailPopup.do?research_id=6110000-201500025

제1장 서 론
1. 연구의 배경 및 목적
2. 연구내용
제2장 국·내외 인권교육 현황
제1절 해외도시 인권교육 사례
1. 국제적 인권교육의 발전 배경
2. 인권교육 운영 시스템 소개
오스트리아 그라츠시(Graz) /아르헨티나 로사리오시(Rosario) /캐나다 앨버타주(Alberta) /대만 가오슝시(高雄) / 일본 오사카부
3. 공무원 대상 인권교육 및 관련 활동
4. 시민대상 인권교육 및 관련 활동
5. 인권교육활동 공간 사례
6. 인권교육활동가 양성
7. 시사점 정리
제2절 국내 인권교육 현황
1. 국가인권위원회의 인권교육 체계
운영시스템 /인권교육의 주요 과제 /인권교육의 전개 /인권강사의 양성 /모니터링 평가시스템 /인권위원회의 지자체 인권교육 지원체계 /평가 및 시사점
2. 광주시(지방자치단체)의의 인권교육 체계
운영시스템 /인권교육의 전개 /인권강사 양성 /모니터링 및 평가시스템 / ·····타 사항
3. 기초지자체 인권교육 사례
서울시 성북구 /경기도 광명시

제3절 서울시 인권교육 현황

1. 서울 인권 아카데미
가. 서울 인권 아카데미 추진체계
나. 2013년 서울 인권 아카데미
다. 2014년 서울 인권아카데미
라. 2015년 서울 인권 아카데미
마. 서울 인권 아카데미 진행의 성과와 한계
2. 서울시 부문별 인권교육
가. 장애관련 인권교육
나. 아동청소년인권 교육
다. 여성인권 관련 교육
3. 제1기 서울시 인권강사양성과정 (2013~2014)
가. 진행 사항
나. 성과 및 의의
4. 서울시 인권교육의 성과와 과제
가. 전반적인 인권교육 분위기 조성
나. 안정된 통합인권교육 추진체계 마련 필요
다. 시민 인권교육의 확장 방안 마련 필요
제3장 서울시 인권교육 환경 분석
제1절 서울시 인권교육 핵심요소: 기존 인권교육활동에서 파악된 핵심요소
가. 인권교육 콘텐츠
나. 인권교육 강사 역량
다. 인권적 교육 운영 방법(운영 및 모니터링 중심)
라. 인권적 교육운영 체계
마. 시민교육의 전개
바. 인권행정체계 등 기타
제2절 서울시 인권교육 핵심요소 SWOT 분석
1. 서울시 인권교육의 강점과 기회
2. 서울시 인권교육의 약점과 위기
제4장 서울시 인권교육 중장기 계획의 체계
제1절 비전과 목표 및 기본원칙
1. 서울시 인권교육 비전
2. 중장기계획의 목표
3. 중장기계획의 기본원칙
제2절 추진전략과 정책로드맵
1. 추진전략
2. 정책로드맵
가. 교육역량부문 로드맵
나. 운영역량 로드맵
다. 운영시스템/ 기타(인권행정) 로드맵
제3절 중장기계획의 추진체계
1. 인권교육기본조례의 제정
2. 인권교육기본계획의 수립
3. 인권교육 전담기구의 구성
제5장 서울시 인권교육 중장기계획 주요 정책 과제
제1절 인권교육 내용의 통섭화
1. 인권일반교육 표준화를 통한 인권교육 base-line 마련
2. 개방을 통한 인권교육의 다양성 확보
인권문화 프로그램 연계 /서울시 인권교육 학점이수제 도입
3. 통섭형 인권교육 프로그램을 통한 인권교육의 실질화 확보
제2절 서울시 인권교육의 안정적 전개방안 마련
1. 공공영역 교육의 안정화
가. 서울시 인권아카데미 안정화를 통한 동력 확보

나. 직무역량형 인권교육 전개
다. 인권교육 관리시스템 도입을 통한 인권역량 증진
2. 시민영역 인권교육
가. 광의의 인권교육 도입
나. 서울시 인권 공간 조성을 통한 인권교육 인프라 제공
제3절 협력적 인권교육 운영
1. 인권교육 거버넌스 구축을 통한 협력
2. 인권교육 협력네트워크를 통한 확산
3. 국내외 협력과 교류를 통한 서울시 인권교육 성과 확산
4. 지속적 인권교육 성장 시스템 구축
가. 서울시 인권담당관 중심의 인권센터 (현 체계의 보완)
나. 인권거버넌스에 기초한 인권센터 (독립적 인권센터 구축)
다. 독립적 인권교육센터
라. 세 가지 운영안 비교

- 본 발제의 주요 참고 자료임.

나. 교육 컨텐츠

- 2011 인권교육표준교안 (광주시교육청)
- 2012 인권교육 전문강사단 양성프로그램 (광주시)
- 2012 인권10강
  대학인권교재로 활용중으로 2016년 출판 예정.
- 2014 인권교육 강사 양성과정 (4.9통일평화재단)
- 2015 인권의 이해 - 인권교육매뉴얼(한글판) (UN, ETC-GRAZ)
  http://www.etc-graz.at/typo3/index.php?id=1334#c3658
  1차 번역자료 제공중. 한국사례개발 및 감수 진행후 출판 예정.

다. 공무원 교육 진행 (교육전체 진행만 기록)

- 2013 서울시 인권아카데미 중점그룹
- 2014 서울시 인권아카데미 일반그룹 / 고위직

라. 공무원 인권교육 강사 양성

- 2013 제1기 서울시 인권교육 전문강사 양성과정 (80시간+)
- 2015 제2기 서울시 인권교육 전문강사 양성과정 (80시간)

2. 공무원인권교육에서의 핵심요소

가. 인권교육의 성과

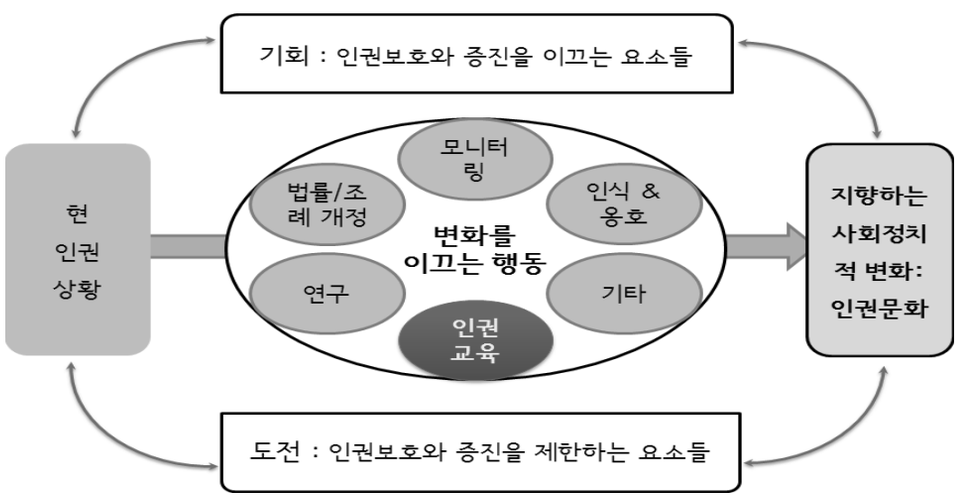
1) 인권교육에 대한 호감도 증가

- 서울시 공무원 인권교육 진행 결과, 인권일반 교육에 대한 상당한 정도의 만족도를 나타냈으며, 교육 후 교육참여자들의 인권에 대한 호의가 전반적으로 상승하는 경향이 확인되었다. 이는 가치 중심의 인권교육이 인권행정을 전개하는 데 소중한 토양이 될 것으로 기대할 수 있다. 인권의 가치에 대한 이해와 함께 인권 행정에 대한 관심도 높아졌으며, 자신들이 서울시의 한 주체라는 인식이 확장되었다.

- 다양한 인권 주제별 교육이 별도 진행되고 있으며, 이러한 교육에 대한 반감은 실재하고 있다. 이에 대한 이유는 이러한 교육이 집체형 교육 환경과 지속적 성장을 구성하기 어려운 교육 설계 및 운영시스템을 가지고 있음을 확인하였다. 이를 보완하는 시범활동으로 2015년 통합형교육을 시범 실시함.[98] 가능성은 확인하였으나 통합형교육을 위한 준비/보완이 충분히 필요하다는 점을 확인.

2) 통합인권교육 추진체계 필요

- 2013~2014년 서울시 인권교육(일반, 여성, 장애인 등)에 공유 경험에서 제기된 문제점
    - 인권교육 경험의 서울시 내부 축적이 어려운 점
    - 인권주제별 교육 간의 교육목표와 추진방향, 운영 체계 등이 공유되지 않아 중복적, 형식적 요소가 많은 점
    - 의무교육 형태의 인권관련 교육 확대 및 대규모 집체교육 형식의 진행으로, 교육피로도 및 거부감 증가
    - 다양한 인권교육에 대처하기 위한 강사역량 및 운영 역량의 부재
- 서울시 인권교육을 전개하기 위한 안정된 체계가 우선적 필요.
  :표준운영안(인권교육 진행 guide-line), 인적 자원, 재정 등 포함



3) 교육 목표의 정립과 인권행정체제와의 결합

- 인권교육의 목표는 [변화]에 있으며, 이를 기반한 중단기적 인권교육의 목표의 정립 필요
    - 예: 대상자별 구체적 목표 : 교육만족도 〉 인권이해도/감수성 평가 〉 조직내 인권문화 정착, 인권행정 구현

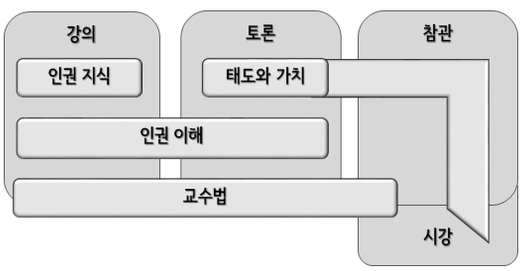
98) 서울시 공무원에게 부가된 교육 중 중복된 요소가 많고, 이를 효과적으로 전개되고 있지 못하다는 고민이 제기되었다. 그래서 2015년 여성폭력, 아동청소년, 장애 인권교육을 일반 인권교육과 결합하여 7시간이라는 하나의 프로그램으로 구성하여 인권담당관실에서는 시범적인 통합인권교육을 기획하여 진행중이다. 그러나 초기 계획과는 달리, 교육을 구성하고 통합하기 위한 절대적 시간이 제공되지 않는 등, 시범사업으로서의 한계를 많이 볼 수 있다. 현재 진행팀과 모니터링 전문가들은 통합교육의 필요성은 인정하고 있으며, 통합교육의 준비에 보다 많은 노력이 필요하다고 의견을 제시하고 있다.

- 인권교육의 전개 및 평가: 교육 설계가 일회적이고 교육 회수 및 참여자수와 같은 정량적 수치로만 평가되는 경우, 인권교육의 목표에 부합하기가 어렵다는 점을 볼 수 있다. 그런 점에서 위의 그림곽 같이 제반 인권활동의 축으로서의 인권교육의 구성과 보니터링을 통합적으로 전개될 필요가 있다. 인권교육에 대한 모니터링만 진행되더라도 인권교육 목표에 부합된 만족도 및 인권감수성의 변화등과 같은 정성적 부분의 정량화를 도입해야한다.

나. 교육 역량의 구축

1) 인권 교육 역량 중심의 교육 전개

- 인권에 대한 이해와 지식
- 인권감수성 및 인권적 태도
- 교수법



2) 강사 양성과정

가) 2013 1기 과정

- 접수: 100명
- 대상선발 : 28명 (공공영역:30%)
- 교육시간 : 입문 40시간, 자체 위크숍 (6회), 심화과정 40시간, 현장전이교육 (각 3회)
- 수료: 13명

나) 2015 2기 과정

- 접수: 102명
- 대상선발 : 30명 (공공영역:30%)
- 교육시간 : 입문 43시간, 심화과정 37시간
- 수료: 25명

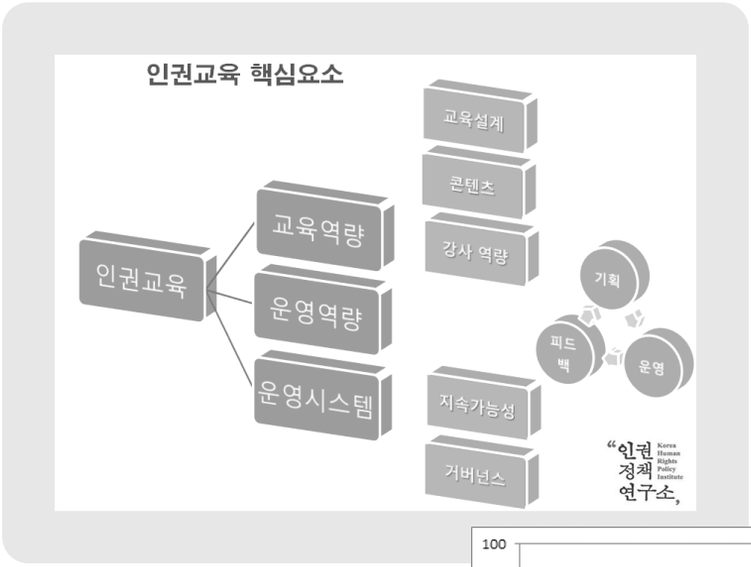
3) 주요점

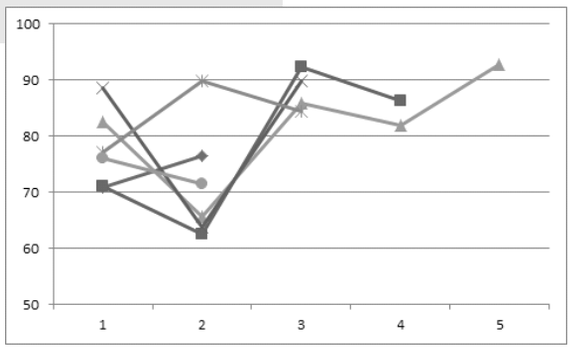
- 인권에 대한 높은 관심과 참여
- 선발과정의 중요성
- 내부강사/참여자의 가능성
- 현장전이교육의 필요
- 학습공동체로 진화

다. 인권교육 운영역량의 중요성 확인

1) 기획 〉 운영 〉 모니터링 〉 피드백 과정

- 교육전 강사위크숍 중요
  : 3회 이상의 위크숍을 통해, 교육의 목표와 내용에 대한 공뮤 및 논의를 통해, 일정한 수준의 교육 유지할 수 있음
  : 인권전문가(유명 학자등)의 경우도 참여를 기본으로 함.
- 운영 및 모니터링의 중요성
  : 교육 환경 조성





: 매 교육후 참여자 교육만족도 및 운영팀 피드백 제공, 서울시 인권모니터링단 피드백 제공

- 인권교육 수요조사의 어려움
  : 통합형 인권교육 전개시, 교육대상자 수요 조사 필요
  : 참여형 인권교육 수요조사 전개 필요

라. 안정된 인권교육 운영시스템

- 서울시 역량강화시스템과의 운영 통합 필요
  : 직무형, 커리형, 선택형
- 지속가능한 인권교육 전개
  : 인권교육의 축은 어디인가?
  : 최소 3년 단위의 인권교육 계약
  : 인권교육 거버넌스의 필요성

분과 D 인권교육과 인권문화 - 시민/주민, 공무원 및 학교

[발표 3 이진숙]
지역사회 인권교육

이진숙(나누미지역아동센터장)

〈에피소드 1〉
○○고등학교의 (전교조)선생님의 노력으로 청소년 인권교육 2시간을 진행하게 되었다. 사전에 같이 교육에 들어갈 강사님들과 강의안을 공유했다. 인권감수성에 대한 접근을 학생들과 공감하면서 진행하고자 했고, 참여형 프로그램으로 '인권은 어디에?' 등을 준비했다.
교육을 마치고 나서 강사들과 의견을 나누는 자리에서 나온 이야기들 몇.
학생들이 인권에 대해서 알게 된 것은 좋지만, 현실은 그와 너무도 다르다고 푸념할 때 할 말이 없었다는 얘기, 수업을 시작하려고 하는데 학생들이 쉬는 시간이라 피곤해서 엎드려 있었는데 학교 교사 한 분이 왜 아직까지도 엎어져있냐고 학생들에게 큰소리로 야단을 치고 가더라는 얘기, 충남에 아직 학생인권조례가 없어서 서울이나 경기지역의 학생인권조례에 대해 소개하니 그런게 있냐면서 놀라는 학생들을 보았다는 얘기 등등.....
개별 강사들이 학생들로부터 받은 교육 평가는 좋았지만, 결국 그 학교의 인권교육은 처음이자 마지막이 되었고, 열심히 애써서 인권교육을 추진했던 선생님은 상처를 가득 안게 되었다는 후문을 들었다.

문제의식 하나: 인권이 수시로 침해되는 학교 환경에서, 학생을 대상으로 한 일회성 인권교육이, 그마저도 드물게 진행되는 상황. 충남 대다수 학교에서 인권교육은 어떻게 진행되고 있나?

〈에피소드 2〉
2015년 충남에선 본격적으로 실업계 고등학교의 3학년 학생들을 대상으로 한 '청소년노동인권교육'이 학급당 2시간씩 진행되고 있다. 학생들이 (노동)현장실습을 나가기 전에 미리 노동법 등 기본적 노동권에 대한 안내와 권리침해 시 구제방법 등을 교육하는 것이다. 현장실습 갔다가 산재 사망하는 사고들이 있고, 특히 아르바이트를 하는 청소년에게 횡포를 부리는 사용자들이 많다는 것에서 교육의 필요성이 제기되었는데, 이 교육을 하는 교실 현장의 장면은 다양하다.
시작부터 책상에 엎드려 끝날 때까지 고개를 들지 않는 학생도 있고, 강사의 PPT로 진행되는 교육에 점차 흥미를 잃고 스마트 폰을 들여다보거나 수다와 잡담에 빠져들기도 한다. 자신은 현장실습을 안하고 대학을 갈 거니까 공부를 하겠다는 학생도 있고, 노동자가 되기 싫고 직장인이 되겠다는 학생, 사업을 할 거라는 학생도 있다. 물론, 교육 이후 임금체불 등의 어려움이 있을 때 상담전화를 하고 권리구제 절차를 밟아 자신의 권리를 찾는 경우도 있다.

문제의식 둘 : 현장실습이 실습인지 조기 취업인지 '실습제도'에 대한 고민이 빠진 채로 학생들에게 노동법교육만을 하는 것이 합당한가? 학생들이 '산재'로 죽는다는 것 자체가 어이없는 일이 아닐까.

대학을 가든 안가든 대부분의 학생들이 성인이 되어 '노동'을 맞닥뜨린다고 보면, 노동(인)권 교육은 모두에게 필요한 것이 아닐까.

〈에피소드 3〉
인권에 대한 관심이 높아져 가고 있는 상황에서 3년 전 인권교육에서 만난 이들과 학습모임 '아산인권○○'을 꾸리고 지금까지 월 2회씩 모임을 진행하고 있다. 머리로 알던 인권과 나의 실제 인권감수성과는 많이 차이가 나는지라 '인권은 배워도 배워도 어렵다, 혼란스럽다' 라고 느끼던 구성원들이 점차 자신의 관점이 바뀌는 경험을 하고 있고, 지역사회 인권이슈에 대한 관심과 어떻게 함께 할 수 있을지 고민도 하고 있다. 그러나 전담 활동가가 있는 정식 단체가 아닌 모두 직업이 있는 성인들이 가외시간을 내어서 활동하는 것이라 어떨 땐 느슨하게 진행되기도 한다.
아산시 인권조례제정과 관련하여 관심을 갖고 토론회에 참여하기도 하였는데, 2015년 아산시 인권조례 제정과 인권위원회 구성을 뉴스를 보고 알게 되었다.

문제의식 셋 : 시민들의 자발적인 인권학습 동아리 등 다양한 커뮤니티를 어떻게 발굴, 지원하고 활성화 할 것인지, 지방정부는 이들과 어떻게 관계를 맺고 협력하고 있는가. 인권조례든 인권센터든 중요한 것은 시민들의 공감과 동의, 협력을 광범위하게 조직하는 과정이어야 하지 않을까. 참여를 통한 민주주의와 인권은 불가분인데.....

〈에피소드 4〉
'충남인권지킴이단'이 2015년 10월에 도민인권선언 선포 1주년 기념과 함께 만들어졌다. 도지사가 위촉하였고 기념식에서 이후 모임을 위해 단원 중에서 간사도 뽑았다. 12월 아산 첫 모임에서 임원을 선출하고 정기적 월례 모임을 결정한 뒤 바로 그 다음 모임에 '인권침해제보'가 들어왔다.
아산시 내 모 기관의 사업에 참여한 시민들이 열악한 환경과 비인격적인 대우를 받는다는 것이었다. 지킴이단 모임에서 이에 대해 협의한 결과, 일차적으로 사실관계 확인을 위한 현장방문을 추진하기로 했는데, 이 과정에서 지자체 공무원으로부터 '인권지킴이단의 월권' 운운하는 제기를 받기도 하였다. 결과적으론 사실관계 확인 후 책임자로부터 조치계획을 받았고 사후 모니터링을 계획하고 있어 상황은 진행중이다.

문제의식 넷 : 인권교육이 꼭 필요하고 효과적일 수 있는 시점이 있다. 인권침해를 받았다는 당사자들의 문제제기가 있을 때가 그 때이다. 이 상황에 지방정부의 적극적인 협조가 있었다면 얼마나 좋았을까 아쉬웠다. 지역의 인권증진을 위한 제도화의 방식으로 이것저것 만들기에 급급해 보이는데, 한 사례라도 충실하게 경험하는 것이 필요한 것은 아닌지.
그러기에 인권 담당 공무원부터 먼저 인권감수성을 갖출 수 있도록 해야 한다. 또한 인권지킴이단 등 지역의 소중한 이들부터 먼저 인권교육을 충분히 받을 수 있어야 한다. 지킴이단 등이 인권침해 권리구제를 하게 될 때, 피해의 구제에만 머무르지 않고, 피해 당사자 스스로의 인권역량이 강화될 수 있도록 지원하는 관점을 가진다면 지역 인권문화는 한층 성숙해질 것이다. 피해 사실 한 건의 '구제'에 머무르지 않는, 지역민의 인권의식이 성숙해지고 인권존중 문화가 정착되는 '경험'을 만드는 것이 중요하다. 교육은 강의실에서만 이뤄지는 것이 아니니까.

마치며

좋은 인권교육은 교육과 삶이 유리된 채로 진행되지 않는 듯하다. 인간다운 삶을 위해 투쟁하는 노동자들이 있는 그 시간과 장소, 그 곳이 곧 인권현장이고 인권교육의 장이라고 생각한다. 그러기에 인권교육 활동가들을 지역의 인권 현장에서 찾아야 하지 않을까. 이들을 찾고, 지원하며, 연결해야 하지 않을까. '충남 인권교육 현장 활동가 한마당', 이렇게 이들을 모으고, 함께 인권교육의 방향을 잡아가고, 역량을 강화할 수 있도록 전문 연수를 제공하는 등의 기획이 필요하다. 거버넌스를 제대로!

또한 지역의 인권문화를 어떻게 만들어갈 것인가에 대해 인권교육에 대해 갖는 기대를 비판적으로 살펴보아야 한다. 양적인 교육 확대가 인권증진을 바로 가져오는 것은 아닐뿐더러, 질적 수준을 담보하지 못했을 땐 오히려 역효과가 날 수 도 있다. 인권교육은 어떤 가치와 원칙을 가지고 진행되어야 하는지, 어떤 조건을 마련할 것인지, 누가 먼저 교육을 받아야 할 것인지 등등 제기되는 많은 지점들에 대해 충분히 공감대를 형성하는 것이 우선되어야 할 것이며, 이에 지역 인권활동가들이 함께 고민하고 참여해야 할 것이다. 제대로 된 인권교육을 요청함!

분과 D 인권교육과 인권문화 - 시민/주민, 공무원 및 학교

[토론 1 신형식]
광역자치단체 민주시민교육의 현황과 과제

신형식(민주화운동기념사업회 연구소장, 정치학박사)

□ 민주시민교육의 개념과 내용

한국의 학계나 시민사회에서 통용되고 있는 '민주시민교육'이라는 용어는, 독일에서 사용되는 '정치교육'(politische Bildung)이나 미국이나 영국에서 사용되는 '시민교육'(civic education ; citizenship education)과는 달리, 과거 권위주의 시대에 실시되었던 유신교육 등 관치교육에 대한 부정적인 이미지로 인해 '정치교육'이라는 표현 자체가 갖는 불필요한 오해를 피하고 대한민국 사회가 지향해야 하는 민주주의에 대한 특별한 강조를 함축하는 의미로 역사적으로 정립되었다.

이 글에서는 민주시민교육을 "민주시민으로서 알아야 하는 기본적 지식과 정보, 시민들이 함께 형성하고 향유할 민주주의의 가치와 태도, 시민들이 민주적으로 자신의 삶과 시민사회를 가꾸어 가는 시민적 역량과 기술을 함양하기 위한 의도적이고 체계적인 학습적 노력이다"라고 정의하고, "인권교육, 평화교육, 환경교육, 정치교육 등 다양한 시민교육의 토대가 되는 교육이다"라고 해석한다.

민주시민교육 개념 정의에 입각하여 볼 때, 민주시민교육의 내용은 민주시민으로서 필요한 지식·정보, 가치관·태도, 그리고 기술·역량 등 3가지 요소로 구성된다고 볼 수 있다. 즉, 민주시민교육에 포함되어야 하는 기본적인 요소를 추출해 보면, 시민으로서 알아야 하는 기본적 지식, 공공의 덕목에 대한 올바른 태도, 그리고 공적 영역에 참여할 때 필요한 역량으로 요약할 수 있을 것이다.

□ 광역자치단체의 민주시민교육 현황

○ 관련법에 의해 민주시민교육을 정책적으로 표방하고 예산과 인력을 지원하고 있는 곳은 평생교육진흥원, 광역 시·도교육청, 각 시·도의 선거관리위원회 정도이다. 그리고 광역 시·도차원에서의 민주시민교육정책은 서울시와 경기도를 제외하고 거의 없다고 보는 것이 현실적이다.

○ 광역자치단체에서의 민주시민교육은 지역의 '교육력' 강화를 위해서 매우 중요하다. 보다 더 자발적이고 자립적이며 지속가능성을 보장하기 위해서는 다양한 주체의 참여가 보장되어야 하며, 사회적 자본(Social Capital)이 지역사회에 축적되는 방향으로 전개되어야 한다. 특히 민주시민교육의 공공성과 공동체성, 사회문제에 대한 인식과 문제해결을 통해 지역사회의 교육을 재구조화하는 것이 필요하다.

○ 광역단위의 민주시민교육이 활성화되기 위해서는 중앙정부 각 부처의 지원, 전달체계를 통해 프로그램의 내용이 다양하고 풍부해져야 한다. 무엇보다 중요한 것은 민주시민교육의 방향을 지역차원에서 총체적, 통합적인 방향으로 디자인하는 것이다.

□ 광역자치단체의 민주시민교육 과제

① 민주시민교육을 전담하는 '민주시민교육지원센터'의 설치

광역자치단체에서 민주시민교육을 제대로 활성화하기 위해서는 광역 수준에서 민주시민교육을 담당하는 중간지원조직으로서의 (가칭)민주시민교육지원센터가 설립 또는 지정되어야 한다. 광역단위의 중간지원조직에서는 지역의 특성을 반영한 민주시민교육 프로그램을 연구, 개발하고 각종 통계조사와 인프라를 구축하는 것이 필요하다.

② 민주시민교육지원기금 조성

민주시민교육의 예산과 전달체계 마련을 위해서는 중앙정부 차원에서 '민주시민교육 지원법'을 제정하는 것이 필요하지만 광역단위에서는 '기금'을 조성하는 것도 한 방법이다. 기금의 재원조성은 광역자치단체의 출연금, 개인 또는 법인으로부터의 기부금, 기금 운용으로 생기는 수익금 등이 있다.

③ 지역의 특성을 반영한 시민교육프로그램 연구, 개발

현재 자치단체에서 이루어지고 있는 시민참여 및 시민교육프로그램에 대한 현황을 조사하여 시대와 지역에 걸맞는 내용으로 전환해야 한다. 지역 내 시민단체 및 주민단체들이 공동으로 참여하며 프로그램을 기획, 운영하거나 위탁하는 등 주민참여를 강화하기 위한 다양한 참여방법을 모색해야 한다. 우리나라에서 부분적으로 시도되고 있는 시민패널 제도나 시민포럼, 시민배심원제 등을 도입, 적극 활용하여 자치역량을 강화시키는 교육프로그램이 마련되어야 한다.

④ 민주시민교육 지역코디네이터 육성

민주시민교육의 활성화를 위해서는 교육과정의 틀을 마련하고 이를 실천하는 주체 양성이 필요하다. 그러자면 이를 전담하고 체계적으로 연구, 조사하여 정보를 교류하고 소통시키는 역할이 무엇보다 중요하다. 민주시민교육은 하나의 영역에 해당되는 것이 아니므로 통합적인 접근을 하는 디자이너, 코디네이터의 역할이 중요하다. 교육의 내용 뿐 만 아니라 교육방법의 다양화도 중요하다. 형식과 내용에서 전문적인 훈련을 통해 민주시민교육 전문가를 양성해야 한다.

⑤ 지방의 재정자립도, 교육재정 자립도 확대

교육자치와 일반자치 간에 진정한 협력체계를 구축하고 관리, 유지하기 위해서는 지역발전의 동력으로서 지역교육에 대한 주민의 관심사를 반영한 교육재정을 보다 안정적이고 충분하게 확보하는 방안이 마련되어야 한다. 현재와 같이 지방교육재정의 국고의존도가 80%에 육박하는 실정에서는 지방분권형 교육정책과 교육자치의 실현이 어려울 것이다.

⑥ 지역단위 민주시민교육주체의 역량 강화와 유기적 연계체제 구축

가장 바람직한 형태는 정부 및 민간주체의 역량강화와 유기적 연계체제 구축을 위해서는 민주시민교육 정책 의제 설정, 정책 결정, 정책 평가 등에서 민·관 협의체를 구성하여 참여하여야 한다.

관·관 간의 협력도 중요하지만 지역사회 안에 있는 민간부문의 다양한 자원을 연계하는 민·관 협력의 구조가 마련되어야 한다. 이를 위한 지름길은 행·재정적 지원과 인프라를 관이 구축하고, 민간부문은 프로그램을 기획, 운영하는 체제 마련이 중요하다.

⑦ 민주시민교육 지원을 활성화하기 위한 조례 제정

2014년 1월 9일, 지방자치단체 최초로 서울시에서 「서울특별시 민주시민교육에 관한 조례」가 공포되었고 2015년 10월 13에는 경기도에서 「경기도 민주시민교육 조례」가 공포된 바 있다. 시민들의 현실 참여를 제도적으로 뒷받침하기 위하여 학계 및 관련 전문가 등으로 '민주시민교육자문위원회'를 구성 운영하고, 민주시민교육 종합계획을 수립하며, 프로그램 공모사업을 통해 민간단체의 민주시민교육을 지원하고, 시민대학 내 민주시민교육 과정을 운영하고 있다.

⑧ 지역의 인재 양성에 대한 패러다임과 지역사회 역량 향상 구조로의 전환

지역의 재정이 열악한 구조에서 교육은 활성화되기 어려운 구조이지만, 재정이 열악하기 때문에 지역주민들의 적극적인 참여와 지역의 힘, 지역사회 역량을 강화하기 위한 공공성 회복이 중요하다. 궁극적으로는 지역의 자원에 기반해 지역의 문제를 해결하고, 지역 주민 스스로가 동기를 부여받아 다양한 활동을 함으로써 지역생활에 영향을 주는 다양한 사업들을 많이 만들 수 있게 함으로써 지역의 힘을 강화시키는 방향으로 전개되어야 한다.

⑨ 민주시민교육 거점 운영 매뉴얼 제작, 보급

광역단위에서 민주시민교육지원센터가 마련되어 프로그램을 연구, 개발하면 기초자치단체에는 읍면동 단위의 주민자치센터의 다양한 기능 중에서 민주시민교육의 기능을 강화하여 공공성, 공익성을 추구하는 방향의 프로그램을 많이 운영해야 한다. 이를 위해서는 각 주민자치센터가 지역사회의 대화, 소통, 문화의 거점으로 자리할 수 있도록 역할과 기능을 재정비하는 것이 필요하다.

한국 인권 회의 KOREA HUMAN RIGHTS CONFERENCE

〈참여형 분과세션 2 : “지역사회와 인권” 이슈와 도전〉

□분과 A : 재개발/재건축사업에 있어서의 주거권과 인권영향평가

【영상 _정용택】 젠틀맨은 없다
【발표 1_최은영】 주거권보장을 위한 외국 도시의 정책사례
【발표 2_이강훈】 재개발·재건축 인권영향평가에 관하여
【발표 3_최소연】 비자발적 이주에 대항하는 언어- 테이크아웃드로잉

【토론 1_황진태】
【토론 2_이주원】
【토론 3_이주연】

□분과 B : 지자체와 사회적연대경제 및 일자리

【발표 1_김영식】 지자체와 사회적연대경제
【발표 2_권형기】 사회적기업 사례
【발표 3_강남훈】 기본소득 사상과 쟁점

【토론 1_곽은경】
【토론 2_강화연】

□분과 C : 기초 지자체 인권도시 운동 현황과 과제

【발표 1_홍성수】 인권조례를 통한 인권의 제도화에 대한 고찰
【발표 2_김정아】 인권제도화 : 성북구 사례

【토론 1_박경옥】
【토론 2_박 진】

□분과 D : 인권도시 국제적 동향과 이슈

【발표 1_오수길】 한국 지속가능발전 운동의 과제
【발표 2_윤경효】 UN HABITAT Ⅲ (퀴토, 에쿠아도르, 2016년 10월 17-20) - 신도시 의제와 한국의 대응
【발표 3_김수아】 광주 세계인권도시포럼(WHRCF)의 성과와 과제

【토론 1_오병용】
【토론 2_박연희】
【토론 3_이 호】
【토론 4_신경구】

예술_ 영상 소개

젠틀맨은 없다

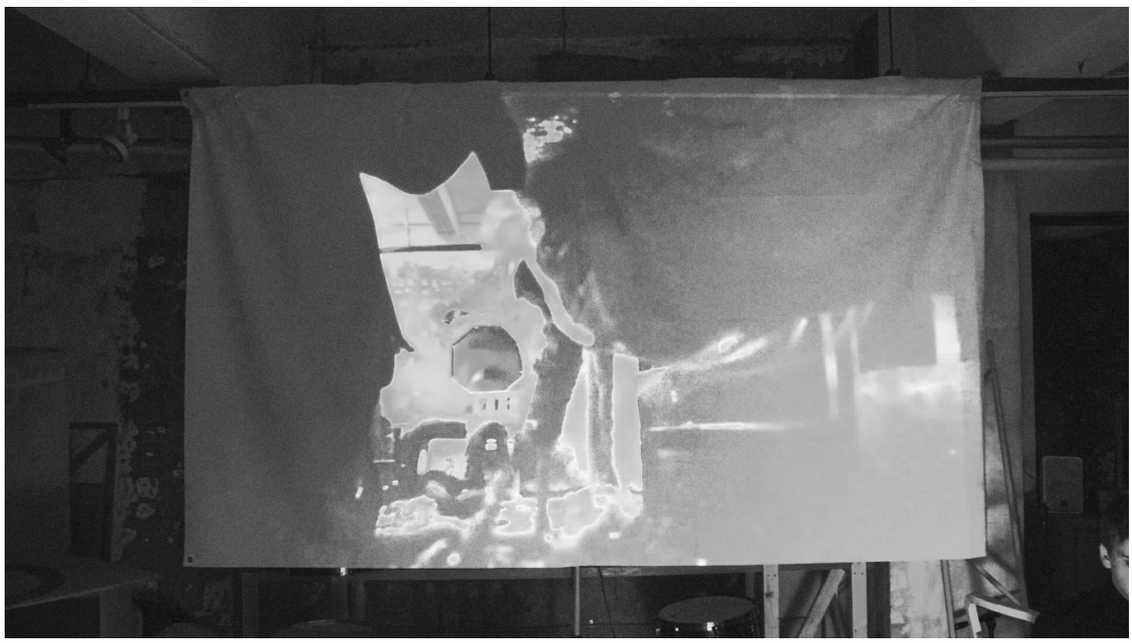
정용택 / 〈파티51〉 다큐 감독
https://www.facebook.com/party51docu
51플러스필름〈vfighter69@hanmail.net〉

홍대, 서촌 이태원 대학로, 성수동 강북 곳곳에 강남스타일의 젠트리피케이션(gentrification)이라는 암세포가 퍼지고 있다. 원래 어원은 중산층 이상의 계층이 사는 도시로 바뀌는 현상이라고 한다. 한국에선 예술가들과 상인들이 자신이 만들어낸 동네에 쫓겨나고 프랜차이즈만 남는 현상을 주로 말한다. 젠트리피케이션의 첨병 역할을 하는 부동산 재테크 연예인과 기획부동산 금융자본의 연합전선으로 동네를, 도시의 인권을 유린한다.
저성장 시대의 새로운 약탈 방식이자 해방 이후 가장 불평등하다는 자산 양극화에 큰 몫을 하고 있다.

한남동 테이크아웃드로잉은 젠트리피케이션 상징 전선으로 불린다. 큰 자본을 가진 연예인 건물주가 공간의 가치를 만든 예술가를 핍박하고 있다. 건물주의 변호사는 20건의 소송과 고소 고발과 폭력적인 강제집행으로 예술가들을 벼랑 끝으로 내몰았다. 테이크아웃드로잉에 레지던시 중에 함께 소송을 당한 예술가들은 소송 문학 낭독회 등의 퍼포먼스를 통해 폭력에 맞서 왔다. 소중한 공간에서 내몰림을 당하고 있는 예술가들은 예술의 힘만이 재난을, 파국을 막아낼 수 있다고 믿는다.

신현방 / 런던 정경대 지리학과 교수 - 런던 정경대 지리학과 교수 테이크아웃드로잉 사태를 슈퍼젠트리피케이션으로 설명하며 도시서민, 예술가 등 문화인, 집 없는 고통을 겪는 청년, 이들 모두 같은 운명공동체라고 말했다.

싸이 변호사는 20건이 넘는 소송장을 보내 드로잉 예술가들을 끊임없이 괴롭혔지만 예술가들은 소송 문학이라는 풍자로 맞섰다.



신제현 작가 낙지 퍼포먼스- 레지던시 중에 싸이 변호사에게 소송을 당한 신제현 작가는 테이크웃드로잉의 미니어처와 낙지로 재난 상황을 표현했다.

송현애_레이나 (테이크아웃드로잉)

네 번에 걸친 강제집행으로 몸과 마음을 다친 송현애 씨는 그 날 이후 "오늘만 생각하며 살고 있다. 내일을 생각하면 버티기가 너무 어렵기 때문에"라고 말했다.

최소연 (테이크아웃드로잉)

거대한 권력을 가진 연예인 건물주와의 소송은 온라인에서 오프라인에서 절망감을 느끼게 한다.

분과 A 재개발/재건축사업에 있어서의 주거권과 인권영향평가

[발표 1 최은영]
주거권보장을 위한 외국 도시의 정책사례

최은영(한국도시연구소, UN 해비타트 민간위원회 준비위원회)

1. 우리나라에서 인권으로서의 주거권을 여전히 말해야 하는 이유

■ 주거권에 대한 국제적 규범

○ (시장 실패의 필연성과 정부 개입의 필요성) 국제사회에서 논의되고 있는 주거권의 핵심 개념은 '적절한 주거(adequate housing)'인데, 이 개념의 양대 축은 부담 가능성과 살만한 집인지 여부이다. 현실에서 이 두 개념은 부담 가능하면 살만하지 않거나 살만하면 부담 가능하지 않은 서로 충돌하는 상황을 만들어낸다. 이는 정부 개입 없이 시장에 의한 자원 배분으로는 국민의 주거권이 실현될 수 없음을 의미한다.

○ (정부의 의무) 살만한 집에 부담 가능한 가격으로 거주하기 어려운 상황에 처한 가구는 사회에 도움을 요청할 수 있는 권리가 있다. 국제법은 주거권의 실현을 위해 정부가 가용 자원을 최대한 사용해서 즉각적인 행동에 나설 것을 요구한다.

- 정부의 전략은 단지 좋은 의도의 나열에 그쳐서는 안 되며, 주거권 실현을 위한 과정에 대한 명확한 상을 가지고 있어야 한다.
- 정부는 법적·재정적·행정적 수단을 비롯한 가능한 모든 방법을 사용해야 한다.

○ UN 해비타트(인간정주위원회)에 의하면 적절한 주거의 보장과 관련하여 정부는 여러 가지 의무를 가지고 있다.[99]

- (적절한 주거에 대한 기준) 정부는 적절한 주거에 대한 최소한의 기준을 가지고 있어야 한다.
- (상황에 대한 점검) 정부는 주택 상황을 모니터링 해야 한다.
- (보호의 의무) 정부는 민간 부문의 제 3자에 의해 적절한 주거에 대한 권리가 훼손되는 것을 막아야 하며, 이를 위한 법적 혹은 기타의 수단을 가지고 있어야 한다. 정부는 주거권 향상을 위해 주택 시장과 임대 시장을 규제해야 한다.
- (실현의 의무) 정부는 적절한 주거권의 완전한 실현을 위해, 법적·행정적·재정적·사법적 수단을 채택해야 한다.

99) UN HABITAT, 2009, *The Right to Adequate Housing.*

■ 우리나라에서의 주거권에 대한 논의의 배경

○ 2015년 「주거기본법」에서 주거권을 정의하기 전까지 국내법에는 주거권에 대한 직접적인 근거 규정이 없어, 헌법, 「주택법」 상의 최저주거기준, 기타 국제 조약 등에서 주거권 보장에 관한 법적 근거를 찾는 논의가 진행되었다.

○ 「주거기본법」에서 주거권을 "국민은 관계 법령 및 조례로 정하는 바에 따라 물리적·사회적 위험으로부터 벗어나 쾌적하고 안정적인 주거환경에서 인간다운 주거생활을 할 권리를 갖는다."라고 규정하고 있으나 여전히 종전의 논의들은 계속되고 있다.

- 그 이유는 「주거기본법」에서 주거권의 내용이 여러 가지 쟁점을 다루고 있음에도 여전히 추상적인 수준에 그치고 있기 때문이다.

■ 임차인의 주거권 문제

○ 1980년대 말 이후 임차인의 주거권 문제가 크게 대두되면서, 소유권과 기타 물권 이외에도 임대차관계에서 점유의 불안정성 문제를 완화하기 위해 「주택임대차보호법」을 통해 보증금 보호가 강화되는 등 임대차계약에 의한 채권적 권리인 임차인 권리의 물권화가 계속 진행되었다.

○ 그럼에도 불구하고 점유의 안정성을 증가시킬 수 있는 계약갱신청구권과 임대료 상한제의 도입이 난항을 겪으면서 임차인의 주거권 향상에 큰 진전은 없는 상태이다.

○ 그 사이 전월세가의 폭등, 전세의 월세로의 전환 등 주택임대시장은 구조적으로 큰 변화를 겪고 있다.

■ 소유자 중심의 도시정비사업 체제에서의 강제퇴거와 주거권

○ 주거권에 대한 본격적인 논의는 철거 및 강제퇴거와 관련하여 시작되었다. 1970년대부터 본격화된 전면 철거 및 신축 방식에 의한 철거 폭력의 문제, 철거민의 주거 대책 마련 문제가 크게 대두되었다.

○ 그 외에도 개발 현장에서는 개발 여부, 개발방식, 보상, 분담금 문제 등을 둘러싼 주민간 분쟁이 2000년대까지도 계속되다가 2010년 이후 주택 수요의 정체, 재개발 경제성 등의 문제가 대두되면서 잠시 소강상태이다.

○ 그 사이 철거민의 이주 문제(재개발임대주택공급 등), 보상 문제(현금청산자의 이주비지급 등) 등이 어느 정도 개선됐지만 제도적인 틀은 크게 변화되지 않아 갈등의 근본적인 원인은 여전히 남아있다.

■ 1996년 제2차 UN 해비타트 회의에서 한국정부가 명문화하는 데 동의했으나 여전히 권리로서 인정받지 못하고 있는 주거권

○ 20년 전에 이스탄불에서 개최되었던 1996년 제2차 UN 해비타트 회의(HABITAT Ⅱ)에는 한국 민간위원회가 참여하여 이 회의에서 한국 정부가 '주거권'의 명문화에 찬성하는 데 있어 중요한 역할을 하였다. 당시 민간위원회는 사회적으로 문제가 되었던 강제철거를 포함한 한국의 주거실태를 알리는 민간보고서 'Voices of the Korean NGOs & CBOs to Habitat Ⅱ'를 발간하였다.

○ 그럼에도 불구하고 한국 사회에서 주거권은 다른 권리에 비해 여전히 취약하다.

○ 주거가 인권이라는 추상적인 말에는 많은 사람들이 동의할 수 있겠지만, 주거권의 실현을 위해 정부가 민간 시장을 규제해야 하고, 이와 더불어 상당한 정부 재정이 투여되어야 한다는 점에 관해 우리나라에서는 아직 사회적인 합의가 이루어지지 않았다. 2009년의 용산참사에서 단적으로 드러나듯 사람들은 여전히 개발과정에서 쫓겨나고 있고, 비가 새는 열악한 집에 살고 있으며, 소득에 비해 과도한 주거비를 부담하면서 살아가고 있다.

※ 적절한 주거는 우리나라가 1990년에 비준한 국내법과 동일한 효력을 갖는「UN 경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제 규약(UN International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights)」에서 인정된 권리로, 주거비의 부담 가능성(affordability), 살만한 집인지 여부(habitability) 등을 포괄하는 개념이다.

○ (규제되지 않는 민간 시장) 전월세 가격은 이미 가계에서 감당하기 어려운 높은 수준임에도 불구하고, 현재 중앙 정부는 임대인 절대 우위의 민간 임대시장에서 무주택 서민이 겪고 있는 고통을 경감시켜 줄 수 있는 전월세상한제, 계약 갱신청구권 등은 외면하고 있다.

- 전세의 월세 전환은 서민의 생존권, 청년세대의 미래 설계와 직결되는 문제이지만 정부는 '전세 시대는 갔다'는 인식에 근거해 전세시대의 종말에 앞장서고 있다.
- 다양한 공적 지원에 기반한 비싼 월세 주택인 뉴스테이의 대량 공급 계획은 전세시대의 종말에 앞장서고 있는 정부의 정책 방향을 단적으로 보여준다.

※ 정부공식 통계인 2014년 「시흥시 주거실태조사」에 의하면, 월세에서 자가로의 전환은 거의 불가능하다. 월세에서 자가로 상향 이동한 가구 비율은 1.6%에 그치고 있는데 비해, 자가에서 월세로 하향 이동한 가구 비율은 3.5%로 하향 이동한 가구 비율이 더 높다.[100]

○ (공공임대주택) 공급의 절대 부족, 입주자가 임대료와 관리비 등을 부담할 수 있는 능력이 전제되어야 한다는 점 등에서 한계가 있다.

○ (주거급여) 2015년 개별 급여인 주거급여로 전환된 이후에도, 대상자가 수급자로 제한되는 문제, 부양의무자 문제, 지원 금액의 현실화 문제 등이 여전히 남아 있다.

○ (주택개량 지원) 공공에 의한 주택 개량은 주로 저소득 자가 소유자에 대한 현물급여 형태의 집수리사업으로 이루어져 있어, 세입자가구 등은 사각지대에 있다.[101]

---

100) 박신영·최은영·배순석·조대헌·박인권·이창우, 2015,「2024 시흥시 주택종합계획」, 시흥시청.
101) 이헌석·여경수, 2011, 비주택거주민의 주거복지 향상을 위한 법제개선방안, 공법학연구, 12(3), 363-388.

○ (최저주거기준) 최저주거기준이 법제화되어 있으나 현재 여러 가지 면에서 한계를 보이고 있다.

- 시설, 방수, 면적 등을 주요 내용으로 하는 기준만 정해져 있을 뿐, 강제력과 지원 수단이 정해져 있지 않아 실효성이 부족하다.

2. 주거권 확보를 위한 외국 도시의 임대료 규제

○ 뉴욕, 파리 등에서는 2008년 세계경제위기 이후 사회적 약자인 임차인에 대한 보호가 강화되고 있는 추세이다.

- 임대료 규제의 적용 대상(주택의 특성, 소득 기준, 지역)은 정부별, 시기별로 차이가 있다.
- 프랑스는 2012년 7월 올랑드(Hollande) 대통령의 임대료 규제에 관한 대선 공약의 신속한 이행을 위한 비상수단으로, 주택부에서 일시적으로 재계약시 임대료를 올릴 수 없도록 하는 명령을 발동하였다. 2013년 1월에는 동일한 지역의 유사한 주택에 대한 평균적인 수준에서의 임대료 규제에 관한 내용을 포함하고 있는 뒤플로법(Loi Duflot)이 공표되었다.
- 수십 년 이상 유지되었지만 한시법으로 되어 있는 미국 뉴욕의 비상임차인보호법은 2015년 기한 연장되면서 강화되었다.
- 프랑스 파리는 2015년 8월, 독일 베를린은 2015년 6월부터 임대료 규제가 시행되는 등 많은 도시에서 임대료 규제를 도입하거나 기존 규제를 강화하는 추세이다.

○ 전세계에서 다양한 형태의 임대료 규제가 이루어지고 있는데, 주로 상승률을 제한하거나 임대료 상한을 설정하는 방식이다.

- 상승률 제한 : 미국 뉴욕의 임대료 안정화, 캐나다 온타리오, 매니토바, 프랑스 파리, 독일 베를린, 네덜란드, 스페인 등
- 임대료 상한 설정 : 미국 뉴욕의 임대료통제, 캐나다 브리티시컬럼비아, 스웨덴 등

○ 임대료 규제는 다른 규제들과 마찬가지로 그 자체는 ‘선’도 ‘악’도 아님에도 불구하고, 국토교통부를 비롯한 중앙정부는 임대료 규제가 어떤 장점도 가지지 못하는 나쁜 제도라는 인식을 토대로 임대료 규제 도입에 대해 대안 없는 반대를 하고 있다.

○ 지역별로 다른 주택 시장 상황에 대한 대응을 위해, 임대료 규제는 지방정부에 의해 이루어지는 것이 바람직하다고 판단된다.

3. 주거권 확보를 위한 외국 도시의 인권영향평가

■ 인권영향평가 관련 우리나라 지방자치단체의 현황

❍ 현재 국내 여러 지자체에서 조례를 통해 다양한 부문에 대해 인권영향평가를 실시할 수 있는 법적 근거를 직·간접적으로 마련하고 있으나, 평가를 실시하기 위한 가이드라인 또는 도구가 미비한 실정이다.

❍ 2015년 서울시 성북구에서는 인권영향평가의 가이드라인 마련을 위해, 「성북구 주택재개발정비사업 인권영향평가 도입 연구」 를 진행하였다.

■ 국제기구에 의해 권고되고 있는 인권영향평가

n UN 「개발로 인한 퇴거와 이주에 관한 기본 원칙과 지침들」

❍ UN 「개발로 인한 퇴거와 이주에 관한 기본 원칙과 지침들(주거권특별보고관, 2007)」은 강제퇴거의 예방을 위해 퇴거를 최소화하는 전략을 모색하는 것에 가장 우선순위를 두고 계획 수립 전에 포괄적이고 총체적인 영향 평가를 실시할 것을 권고하고 있다.

> 「개발로 인한 퇴거와 이주에 관한 기본 원칙과 지침들」
> (유엔 주거권특별보고관, 2007)
>
> Ⅱ. 일반적 의무 - D. 예방 전략, 정책 및 프로그램 (영향 평가)
>
> 32. 정부는 반드시 퇴거를 최소화하는 전략을 모색하는 데에 최우선권을 두어야만 한다. 모든 잠재적으로 영향 받는 사람과 집단, 지역사회의 인권과 강제퇴거에 대항하는 이들의 보호를 충분히 보장하려는 시각에서, 개발로 인한 퇴거와 이주라는 결과를 낳는 그 어떤 계획의 시작보다도, 포괄적이고 총체적인 영향 평가가 선행되어야 한다. "퇴거-영향" 평가에는 또한 피해를 최소화하려는 전략과 대안의 탐색이 포함되어야 한다.
>
> 33. 영향 평가는 여성, 어린이, 노인 및 사회의 소외된 부문에 대해 강제퇴거가 낳는 차별적인 효과에 대해서 반드시 고려해야만 한다.

n 세계은행(World Bank)[102)]

❍ 인권영향평가에 필수적인 요소들을 규정하고, 평가의 방법론을 제시하여 인권영향평가를 설계할 수 있는 기초적 자료를 제시하고 있다.

❍ 부정적 영향을 완화하기 위한 단계적 접근 방법을 제시하여, 인권영향평가를 통해 발견된 문제점을 어떻게 해결할 것인가에 대해서 다루고 있다.

- 회피(avoid)→ 경감(reduce)→ 복원(restore)→ 보상(compensate) 순서로 부정적 영향 완화를 위한 단계적 접근을 제시

102) Nordic Trust Fund World Bank, 2013, *Human Rights Impact Assessment.*

- 먼저 부정적 영향을 피할 수 있는 방법을 찾고, 피할 수 없다면 부정적 영향을 최소화 할 수 있는 방안을 모색하며, 최소화 할 수 있는 적절한 방안이 없을 경우 이전의 상태로 복원시킬 것을 제안함
- 회피, 경감, 복원 등의 방법이 여의치 않을 경우 손실과 불편을 면밀하게 측정하여 충분한 수준의 보상을 제안함

❍ 이 연구에서는 인권영향평가의 주요 요소를 다음과 같이 규정하고 있다.

- 인권체계규범(normative human rights framework) : 인권영향평가가 타 영향평가와 구분되는 가장 큰 특징은 구속력이 있는 국제 인권체계를 기초로 한다는 것이다. 인권영향평가는 정책이나 프로젝트가 권리자들의 권리를 침해할 경우 자신의 권리를 주장할 수 있도록 해준다.
- 대중의 참여 : 인권영향평가는 모든 개발 과정에 이해관계자들이 효과적으로 참여할 수 있는 방안을 마련해야 하며, 참여도 역시 평가되어야 한다.
- 평등과 비차별 : 다른 영향평가와 마찬가지로 인권영향평가에서도 평등성은 매우 중요한 요소이다.
- 투명성과 정보에 대한 접근성 : 투명성은 정책이나 프로젝트 관련 정보가 대중에게 충분히 전달됐는지, 인권영향평가 방법 및 결과가 투명하게 공개되었는지 등을 의미한다.
- 책임성(accountability) : 평가 대상이 되는 정책이나 프로젝트를 통해 인권이 침해되었을 경우 그 책임소재를 명확하게 하는 것을 의미하는데, 이는 인권침해로 인한 문제해결 주체를 명확히 함으로써 문제를 방치하지 말아야한다는 것을 의미한다.
- 부문 간 연계 접근 : 인권체계는 시민권, 참정권, 경제권, 사회권, 문화권 등을 포함한 모든 권리를 다루며, 이 권리들은 독립적인 것이 아니라 서로 연결되어 있다. 따라서 인권영향평가는 개인에게 영향을 미치는 다양한 분야의 영향에 대해 평가한다.

n UN 해비타트의 강제퇴거영향평가[103)]

❍ UN 해비타트에서는 강제로 이주당하는 사람들의 대부분이 저소득층에 속하여 이들의 주거권 문제가 매우 심각한 사안임을 강조하며, 재개발이 인권에 미치는 영향을 평가할 수 있는 다양한 도구와 사례를 제공하고 있다.

- 이미 행해지거나 계획된 재개발 프로젝트에서 거주민 재정착의 실현가능성 검토
- 계획된 강제이주와 재개발 프로젝트에 대한 실행가능한 대안 및 창조적 개발방안 연구
- 계획된 강제이주와 재개발 프로젝트에 대한 법적, 정치적 문제 제기
- 강제이주 및 재개발 과정에서의 위험요소 경감 및 완화 전략 수립
- 강제이주로 인한 피해자들의 손실을 산정하여 배상문제 해결

103) UN HABITAT, 2011, *Losing Your Home : Assessing The Impact of Eviction*

■ 영국 애버딘 시의 평등 및 인권영향평가[104)]

n 개요

○ 영국의 애버딘 시는 2006년부터 시의회(City Council)의 기능, 정책, 처분 등(functions, policies, and procedures, 이하 정책 등)이 시의 구성원들에게 미치는 영향을 평가하고 부정적인 영향을 최소화하기 위해 인권영향평가를 시행 중이다.

- 2015년 11월 기준으로 약 627개의 시 정책 및 기능에 대한 평등 및 인권영향평가(Equality and Human Rights Impact Assessment)를 수행하였다.[105)]
- 평등 및 인권영향평가는 한 번으로 끝나는 것이 아니라 지속적인 모니터링을 통해 계속 발전시켜 나가고 있으며, 애버딘 시 의회 또한 가이드라인을 지속적으로 업데이트하여 인권에 대한 부정적 영향을 최소화하기 위해 노력하고 있다.

○ 애버딘 시의 모든 정책 등에 대해 인권영향평가를 수행하고 있으며, 프로젝트를 수행하는 주체와 시 공무원들이 착수단계에서부터 협력하여 수행하고 있다

- 새로운 정책 및 개발사업을 도입할 경우뿐만 아니라, 정책 또는 전략을 수정할 경우, 시가 제공하는 서비스를 재검토해야 할 경우, 현재 시행 중인 정책 및 서비스에 대한 검토가 필요한 경우에도 평등 및 인권영향평가를 시행하도록 규정하고 있다.

○ 애버딘 시의 평등 및 인권영향평가는 미국의 여러 지방자치단체의 유사 영향평가 도입 시 참고자료로 활용될 만큼 모범사례로 손꼽히고 있다.

n 내용

○ 애버딘 시의 평등 및 인권영향평가는 선형적 과정이 아닌 순환적 과정으로 설계되어 있으며, 기초정보 파악, 목표 설정, 관련 자료 수집, 예상되는 영향 평가, 관련법 비교, 모니터링, 보고서 작성, 마무리 등 총 8단계로 이루어져 있다.

○ (기초정보 파악 단계) 정책 등의 명칭, 평등 및 인권영향평가 수행자, 평가 수행일 등의 기초적 정보를 파악한다.

○ (목표 설정 단계) 사업의 주요 목표와 수혜자를 명확하게 하여 긍정적 효과를 강화시키거나 부정적 효과를 약화시키는지, 기회의 평등을 증진시키는지, 공동체의 화합을 증진시키는지 등에 대해 평가한다.

- 특정 집단의 문제를 다루는 정책의 경우 특정 집단의 이익을 위해 다른 집단에 차별적인 영향을 주지 않는지 검토해야 한다.

○ (관련 자료 수집) 인구조사통계자료, 서비스 이용자들의 기록, 관측 자료, 연구 보고서, 민원 자료, 외부 자료 등 객관적 데이터를 바탕으로 해당 정책 등의 잠재적 영향을 파악할 수 있는 근거자료를 수집한다.

- 특히 평등 및 인권영향평가의 진행과정은 자문(consultation)을 통해 정보가 제공되어야 하며, 이를 위해 애버딘 시는 지역별로 정보를 제공하고 있다.

---

104) Aberdeen City Council, 2011, *Equality and Human Rights Impact Assessment.*

105) 애버딘 시는 평등 및 인권영향평가보고서를 데이터베이스화하여 모두가 열람 가능하도록 운영하고 있다. (http://www.aberdeencity.gov.uk/xeq_EHRIA_Results.asp)

- 만일 시가 제공하는 특정 지역에 대한 정보가 충분하지 않은 경우 추가적 연구나 데이터 수집을 시행하여 필요한 객관적 자료를 확보해야 한다.

○ (예상되는 영향평가 단계) 대상 집단 또는 시민들이 어떤 영향을 받게 되는지, 그 영향이 긍정적인지 부정적인지 구체적으로 규정한다.

- 객관적 자료를 바탕으로 인종별, 장애 유무별, 성(性)별, 종교별로 각 집단에 대한 서로 다른 영향을 파악해야 한다.

○ (관련법 비교) 합법성(legality)과 정당성(legitimate aim) 등을 검토해야 한다. 이를 위해 국제 인권법, 영국 인권법 등의 법 규정은 물론 지역 조례 및 사회적 요구에 대해 면밀한 검토를 시행해야 한다.

○ (모니터링 및 검토) 사업의 수행과정에서 어떻게 인권에 대한 영향을 모니터링 할 것인지, 모니터링 결과를 통해 어떻게 부정적인 영향을 감소시킬 것인지에 대한 구체적인 계획을 수립해야 한다.

○ 결과 및 요약보고서를 작성하고 대중에 공개해야 하며, 마무리 단계에서는 작성자, 담당 공무원, 검토자 등 세 사람의 서명이 필요하며, 이를 통해 보고서의 객관성을 보장하도록 해야한다.

■ 미국 도시들의 인권영향평가[106)]

n 개요

○ 인권영향평가를 시행하는 미국 지방자치단체들의 수는 계속 증가하는 추세이다.

- 대표적으로 샌프란시스코, 포틀랜드, 킹카운티, 시애틀 등의 도시에서 인권영향평가를 수행하고 있다.

○ 각 도시별로 지역의 전략과 성격에 맞는 인권영향평가를 도입하여 시행 중에 있다.

- 포틀랜드의 인권영향분석은 인권위원회에 의해 설계되었으며, 시의 정책 등이 잠재적으로 인권에 미칠 수 있는 영향을 파악하고 국제인권법에 위배되는 요소를 모니터링 할 수 있도록 만들어져 있다.
- 킹카운티의 평등영향검사도구는 평등성을 결정하는 요소를 정의하고, 시가 추진하는 정책들이 이 기준에 적합한지 여부를 측정하여 시의 정책이 각 집단에게 평등성을 보장할 수 있도록 하고 있다.
- 시애틀의 인종평등도구(Racial Equality Toolkit)는 시에 거주하는 다양한 인종 간의 불평등 요소를 측정하고 이를 해소하기 위해 각 부서에서 사용되고 있다.
- 샌프란시스코의 성별 분석 가이드라인은 정책 등이 성 평등에 어떻게 영향을 미치는지 측정하고 여성 차별적 요소를 없애는 것을 목적으로 사용되고 있다.

○ 미국의 인권영향평가는 여성권리 향상, 부담 가능한 주택보급 확대, 공정한 개발 지원, 유색인종 공동체의 안전 확보, 다문화가정의 사회참여 기회 확대 등 다각적 문제에 맞설 수

106) Columbia Law School Human Rights Institute, 2014, *Using Human Rights Assessment in Local Governance.*

있도록 통합적인 해결방안을 제공하고 있다.

○ 선제적으로 인권과 관련한 문제를 예방하는 인권기반 접근방식의 가치에 기반해서 많은 지방자치단체에서 각 지역의 실정에 맞도록 설계된 측정 도구를 활용하고 있다.

n 포틀랜드 : 인권영향평가 도구

○ 포틀랜드의 인권영향평가 도구의 특징은 정책의 영향을 받는 이해관계 집단의 인구학적 특성(성, 민족, 나이, 수입 등)을 명시하도록 하여 집단별로 받을 수 있는 부정적인 영향을 파악하는 데 초점을 맞추고 있다.

○ 정책이 향후 더 나은 기회의 평등을 보장하거나 공동체 관계를 증진시킬 것으로 기대되는 경우에도 그에 대한 객관적 자료(데이터, 연구자료, 현지답사 보고서, 타 도시의 사례 등)를 제시하도록 한다.

○ 인권영향평가 도구에서 세계인권선언(Universal Declaration of Human Rights)의 항목들을 제시하고 정책 등이 각 항목별로 어떤 영향을 미치는지 표기하게 한다.

○ 부정적 영향이 있을 경우 업무 담당자는 이를 상세히 기술하고 인권위원회에 권고사항을 제출할 수 있다. 인권위원회는 담당자의 제안을 검토하여 부정적 영향을 줄 수 있는 요소를 수정 또는 보완하여야 한다.

n 킹 카운티 : 평등영향평가 도구

○ 킹 카운티는 평등과 사회정의에 관한 시의 조례를 통해 '평등과 정의' 원칙 실천을 위한 구체적인 방안을 제시하고 평등영향평가 도구를 통해 시의 정책이 평등에 미치는 긍정적, 부정적 영향을 규정(identify), 평가(evaluate), 소통(communicate)할 수 있도록 분석 도구와 절차를 제공하고 있다.

- 평등과 사회정의에 관한 조례는 시의 모든 결정이 모든 사람의 평등과 기회 증진에 기여하도록 할 것을 규정하고 있다.

○ 킹 카운티의 평등영향평가는 구성 요소에 대한 분석, 영향을 받는 집단 규정, 부정적 영향 완화 및 긍정적 영향 증진을 위한 조치 등 세 단계로 구성되어 있다.

- 첫 번째 구성 요소에 대한 분석에서는 평등을 결정하는 요소를 규정하고 시의 정책이 각 요소들에 대해 어떤 영향을 미치는지를 파악한다.
- 두 번째 단계에서는 시의 정책으로 인해 어떤 집단이 영향을 받게 되는지를 분석하는데, 인구조사자료, GIS지도, 관련 연구문헌 등을 토대로 객관적 자료를 수집한다.
- 마지막으로 부정적 영향 완화 및 긍정적 영향 증진을 위한 행동 계획을 제시하도록 하고 있으며, 이 때 실행의 우선순위를 결정하고 제안에 대한 논리적 근거를 제시해야 한다.

○ 킹 카운티 평등영향평가의 특징은 정책의 성격(시 전체 대상의 사업, 특정 지역 대상의 사업, 금융 프로젝트, 특정 인구집단 대상의 사업, 시 내부 운영에 대한 제안)별로 각각 다른 방식으로 평등에 대한 영향을 평가할 수 있도록 설계되어 있다.

■ 홍콩의 사회영향평가[107)]

n 개요

❍ 홍콩에서는 재개발 지역을 포함한 다양한 분야에서 사회영향평가를 실시하여 각 집단에 미치는 사회적 영향을 분석하고, 이해관계자들의 참여를 통해 사회적으로 공유하는 목표에 대한 합의를 이끌어 내기 위한 노력을 하고 있다.

- 홍콩은 제한된 토지로 인한 적절한 주거지 공급에 어려움을 겪고 있는데, 재개발 지역의 사회영향평가를 통해 개발의 부정적 영향을 최소화하기 위해 노력하고 있다.

❍ 홍콩에서 시행하고 있는 사회영향평가의 가장 큰 특징은 이해관계자들의 참여를 통한 사회적 합의를 이뤄내는 데 그 목적이 있다는 것이다.

n 코우룬 시 사회영향평가

❍ 2012년 홍콩시립대학(City University of Hong Kong)은 홍콩 코우룬 지역의 재개발사업에 대한 사회영향평가를 실시했다.

❍ 사회영향평가 수행을 위해 시작단계에서부터 상담사를 활용하여 관련 자료를 수집하였으며, 센서스 블록(block) 단위의 인구통계 자료 분석, 현장 방문 조사, 설문조사를 수행하였다. 또, 지역사회 워크숍을 통해 이해관계자들의 의견을 수집하는 방식으로 이뤄졌다.

❍ 총 2단계의 평가과정을 통해 지역사회 특징 분석, 사회영향평가 설문조사, 사회조사를 수행하였고, 이를 바탕으로 부정적 영향을 최소화하기 위한 완화정책을 제안했다(그림 1).

- 1단계 평가에서는 예비 도시재생계획(Preliminary urban renewal proposal)이 가져올 수 있는 사회적 영향을 기간별(장기적, 중기적, 단기적), 형태별(긍정적, 부정적, 직접적, 간접적)로 분석하기 위해 설문조사를 실시했다.
- 2단계 평가에서는 컨설턴트들이 직접 이해관계자들을 대상으로 표적집단면접조사(FGI) 방식을 활용한 인터뷰를 진행하여 각 집단이 직면한 어려운 점들을 파악하고 부정적 영향을 완화하기 위한 대책 및 타당성을 검토했다.

❍ 코우룬 시 사회영향평가는 주택 소유주, 세입자, 영세사업자로 구분하여 재개발사업으로 인한 잠재적 어려움을 조사하였으며, 각 이해관계자들의 의견을 수렴하여 문제 해결 방안을 제시했다.

❍ 특히 영세사업자의 경우 업종별로 각각 다른 사회적 영향을 측정했다.

107) City University of Hong Kong, 2014, *Social Impact Assessment Executive Summary : Urban Renewal Plan for Kowloon City.*

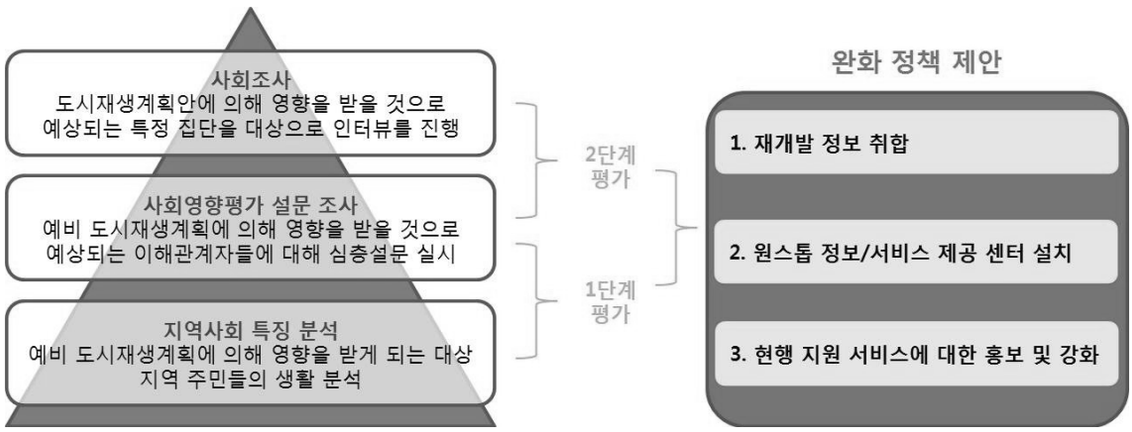


그림 86. 홍콩 코우룬 시 사회영향평가

출처 : City University of Hong Kong, 2014, Social Impact Assessment Executive Summary : Urban Renewal Plan for Kowloon City.

■ 해외 사례의 시사점

○ 인권영향평가는 영국 애버딘 시, 미국 샌프란시스코·시애틀 시 등 세계 여러 나라와 도시에서 실시되고 있는데, 다양한 형태와 내용으로 실시되고 있다. 홍콩, 미국 등에서 실시되고 있는 사회영향평가(Social Impact Assessment)는 인권영향평가에 유사한 절차와 지표를 가지고 있다.

- 해외에서 실시되고 있는 인권영향평가의 공통된 핵심 요소들은 정책 목표 확인, 잠재적인 영향 평가, 긍정적인 영향을 확대시키고 부정적인 영향을 감소시킬 수 있는 대안 검토 및 결과 모니터링이다.

○ 세계은행의 인권영향평가 연구에서 보상은 부정적 영향을 경감시키는 마지막 수단으로 제시되고 있다.

- 현재 우리나라의 재개발·재건축사업은 근본적 문제 해결보다는 금전적 보상이 우선적으로 고려되고, 이마저도 지급되지 않거나 최소한으로 이루어져 갈등의 원인이 된다는 점에서 보상보다는 부정적 영향을 피하고, 최소화하는 등 회피 및 경감의 노력을 우선으로 하는 세계은행의 부정적 영향 완화를 위한 단계적 접근 방법은 시사하는 바가 크다.

○ 대부분의 인권영향평가 연구가 다양한 정책 등의 시행에서 일어날 수 있는 인권 문제를 평가하기 위한 가이드라인을 제시하는 반면, UN 해비타트의 강제퇴거영향평가의 경우 재개발·재건축 지역에서 강제퇴거로 인한 인권 문제를 평가할 수 있는 지표와 방법론을 제시하고 있다.

○ 홍콩 코우룬 시의 사례에서처럼 각 이해관계자마다 인권 관련 역할과 의무, 개발사업으로 인해 받을 수 있는 영향이 다를 수 있으므로, 이를 고려하여 각 집단에 맞춰 다른 평가 지표를 설정하고 서로 다른 영향을 측정하는 것이 필요하다.

분과 A 재개발/재건축사업에 있어서의 주거권과 인권영향평가

[발표 2 이강훈]
재개발·재건축 인권영향평가에 관하여

이강훈(참여연대 민생희망본부실행위원, 법무법인 덕수 변호사)

I. 재개발/재건축 인권영향평가의 문제의식과 연구 경위

○ 재개발·재건축사업은 기존 주택의 전면 철거를 전제로 하는 사업이므로 주민의 주거권에 미치는 영향이 매우 크지만, 그동안 주택 시장의 활성화에만 주안점을 두어 인권 보호와 증진을 위한 제도적 장치가 매우 취약

○ 주거권 등 인권침해 요소가 어느 정도인지를 평가하여 사업추진 여부 및 계획에 대책을 반영하는 것이 필요한데, 해외 여러 나라에서는 이를 위해 인권영향평가를 실시하고 있음

- 영국의 애버딘 시(Aberdeen City Council, 2011)[108]
- 미국의 샌프란시스코, 유진 등(Columbia Law School Human Rights Institute, 2014)[109]
- 호주 빅토리아 주(Victorian Local Governance Association, 2009)[110]
- 노르웨이 개발협력기구(Norwegian Agency for Development Cooperation, 2001)[111]

○ 「성북구 인권증진 기본조례」는 우리나라 최초로 주요 정책에 대한 인권영향평가 의무 실시를 규정. 동 조례에 의하면 주민이 주거 또는 사업장에서 퇴거되는 재개발·재건축사업은 인권영향평가(Human Rights Impact Assessment) 의무 실시 대상임. 노후 주거지 비율이 높아 재개발, 재건축 정비구역이 많았던 성북구는 재개발, 재건축 사업과 관련한 인권영향평가의 체계적 추진을 위해 2014년에 성북구 인권센터를 중심으로 성북구 공무원, 인권활동가와 정비사업 전문가, 법률전문가 등을 포함하는 인권영향평가단을 구성하여 수차례 회의를 거쳐 재개발, 재건축 사업에 대한 인권영향평가 실시방안을 마련하고 조합 및 주민접촉 등을 통해 그 실시 방안의 방향을 잡고자 했음. 이후 인권영향평가

108) 2006년부터 시 의회의 기능, 정책, 처분 등이 시의 구성원들에게 미치는 영향을 평가하고 부정적인 영향을 최소화하기 위해 인권영향평가를 시행중임

109) 여성권리 향상, 부담 가능한 주택보급 확대, 공정한 개발 지원, 유색인종 공동체의 안전 확보, 다문화가정의 사회참여 기회 확대 등 다각적 문제에 맞설 수 있도록 통합적인 해결방안을 제공함

110) 2006년에 제정된 빅토리아 인권 및 의무에 대한 헌장(The Charter of Human Rights and Responsibilities)을 통해 지방정부가 정책 등을 수립할 때 인권을 고려하도록 법적 의무를 부여함

111) 인권영향평가를 시행하기 위한 매뉴얼이라기보다는 인권영향평가의 중요성을 사용자에게 인지시키기 위한 보조도구에 가깝게 설계됨

의 체계적 실시 방안을 마련하기 위해 2015년에 한국도시연구소에 재개발·재건축 인권영향평가에 대한 연구 용역을 발주함. 위 연구 용역의 연구진에는 한국도시연구원의 최은영 박사가 연구책임을 맡고 공동연구자로 LH공사에서 오랜 기간 근무하면서 도시정비사업을 연구하였던 배순석 박사, 용산참사진상규명위원회에서 활동하고 있던 활동가 이원호, 이강훈 변호사 등과 3인의 한국도시연구소 연구원들이 참여.

○ 성북구 주택재개발정비사업 인권영향평가 도입 연구

II. 연구의 방향 설정

○ 동 연구는 재개발·재건축 등 주택 개발사업이 주민의 인권에 미치는 부정적인 영향을 최소화하고 긍정적인 영향을 최대화 시킬 수 있는 인권영향평가를 시행하기 위한 절차 및 지표 개발을 목적으로 하는 것이었음. 이러한 연구 목적을 달성하기 위한 세부 연구 목적은 다음과 같음

- 내외의 인권영향평가 및 유사한 성격을 가진 평가 사례를 통한 시사점 도출
- 국내법과 국제규약에 규정된 주거권을 살펴봄으로써 인권영향평가를 통해 보호되어야 할 인권의 내용 규정
- 재개발·재건축사업의 특성과 추진방식을 살펴봄으로써 인권영향평가의 절차 및 지표 개발을 위한 기반 마련
- 현행 개발방식으로 인한 인권침해유형을 살펴보고 현행 개발방식의 문제점과 개선 방안 도출
- 성북구의 재개발·재건축사업추진 현황 분석, 전문가 조사, 예비조사 등을 통해 인권영향평가를 위한 절차 및 지표 개발, 예비조사를 통해 성북구 재개발 지역 주민들의 현황을 파악하고, 이와 함께 예비조사의 문제점과 개선 방안을 도출하고자 함
- 인권영향평가의 구체적 시행 방안 마련

III. 인권영향평가의 실시 근거와 사례

(1) 국내 법규상 인권영향평가 실시 근거

○ 근거 법률: 없음.

○ 강제퇴거금지법안은 정비사업에서 인권영향평가의 실시(안 14조)를 명시한 최초의 국내 법안이나 법안 제출 후 입법이 되지 않고 19대 국회 종료가 임박하여 폐기될 상황에 있음.

「강제퇴거금지에 관한 법률안」

제14조 (인권영향평가)

① 지방자치단체는 관할 구역 내 거주민의 퇴거를 요하는 개발사업이 시행되는 경우, 개발사업구역을 지정하기 전에 개발사업의 시행이 거주민의 인권에 미칠 영향을 평가하여야 한다.

② 전항의 평가(이하 '인권영향평가'라 한다)에는 강제퇴거를 최소화하기 위한 전략을 반영하고 거주민의 재정착을 보장하기 위한 대책을 포함하여야 한다.

③ 지방자치단체는 정비계획에 다음 각 호의 사항이 포함된 인권영향평가서를 첨부하여야 한다. 단, 대통령으로 정하는 규모 미만의 개발사업의 경우 인권영향평가를 생략할 수 있다.

1. 주거환경 개선 등 공익사업의 목적 달성을 위한 개발사업 외 다른 방법에 대한 검토
2. 개발사업 전후 거주민들의 주거권 지표
3. 1인 가구의 전후 생계대책과 사회안전망
4. 개발사업이 여성, 어린이, 노인, 이주민 등 사회적 소수자에 미치는 영향 및 사업 이후 차별 시정(사회혼합) 효과
5. 개발사업 과정에서 거주민들의 정보접근권
6. 개발사업 전후 교육권
7. 개발사업과 재정착, 퇴거 등의 사항에 대한 거주민들의 의견 제시, 참여 및 협의의 권리
8. 그 밖에 대통령령으로 정하는 사항

④ 인권영향평가서의 작성 기준 및 방법은 국가인권위원회가 정한다.

❍ 현재 국내 여러 지자체에서 조례를 통해 인권영향평가를 수행할 수 있는 법적 근거를 직·간접적으로 마련하고 있으나, 평가를 시행하기 위한 가이드라인 또는 도구가 미비한 실정임. 각 지자체별 인권영향평가 관련 조례는 다음과 같음

지자체	조례명	시행일	인권영향평가 관련 조항
서울특별시	서울특별시 인권 기본 조례	2015.10.08.	성북구, 은평구, 동작구 등에서 자체 조례를 통해 직접 규정
부산광역시	부산광역시 인권보장 및 증진에 관한 조례	2015.02.25.	해운대구만 자체 조례 제11조에 직접 언급하고 있으며 남구, 부산진구, 북구 등의 자치단체는 관련 조례를 통해 간접적으로 규정
광주광역시	광주광역시 인권 보장 및 증진에 관한 조례	2014.09.01.	제12조, 24조, 30조에 직접 규정
울산광역시	울산광역시 인권보장 및 증진에 관한 조례	2015.06.30.	울주군 자체 조례 제4조에 직접 규정
광명시	광명시 시민인권 조례	2014.12.31.	제8조에 직접 규정
경상남도	경상남도 인권 보장 조례	2015.10.29.	제19조에 간접적으로 규정
충청북도	충청북도 인권보장 및 증진에 관한 조례	2015.01.01.	제8조에 직접 규정
충청남도	충청남도 도민 인권증진에 관한 조례	2015.10.30.	제12조, 14조, 16조, 20조에 간접적으로 규정
전라남도	전라남도 인권 기본 조례	2015.01.02.	제16조를 통해 직접 규정

출처 : 법제처 국가법령정보센터 정리
주 : 간접적인 규정은 인권침해 실태조사, 인권침해 피해자지원 등을 의미함

(2) 해외 사례

1) 국제기구에 의해 권고되고 있는 인권영향평가

가) 세계은행(World Bank)의 인권영향평가[112)]
나) 유엔 HABITAT의 강제퇴거영향평가[113)]
다) 영국 애버딘 시의 평등 및 인권영향평가[114)]
라) 미국의 인권영향평가[115)] (포트랜드, 킹 카운티. 유진 등 각 도시별로 지역의 전략과 성격에 맞는 인권영향평가를 도입하여 시행)
마) 홍콩의 사회영향평가[116)]

2) 이중 위 연구 용역과 관련해 재개발인권영향평가 연구를 위해 가장 중요하게 참고하였던 코우룬 시 사회영향평가를 소개함

❍ 2012년 홍콩시립대학(City University of Hong Kong)은 홍콩 코우룬 지역의 재개발사업에 대한 사회영향평가를 실시함

❍ 사회영향평가 수행을 위해 시작단계에서부터 상담사를 활용하여 관련 자료를 수집하였으며, 센서스 블록(block) 단위의 인구통계 자료 분석, 현장 방문 조사, 설문조사를 수행함. 또, 지역사회 워크숍을 통해 이해관계자들의 의견을 수집하는 방식으로 이뤄짐

❍ 총 2단계의 평가과정을 통해 지역사회 특징 분석, 사회영향평가 설문조사, 사회조사를 수행하였고, 이를 바탕으로 부정적 영향을 최소화하기 위한 완화정책을 제안함(그림 Ⅱ-1)

- 1단계 평가에서는 예비 도시재생계획(Preliminary urban renewal proposal)이 가져올 수 있는 사회적 영향을 기간별(장기적, 중기적, 단기적), 형태별(긍정적, 부정적, 직접적, 간접적)로 분석하기 위해 설문조사를 실시함
- 2단계 평가에서는 컨설턴트들이 직접 이해관계자들을 대상으로 표적집단면접조사(FGI) 방식을 활용한 인터뷰를 진행하여 각 집단이 직면한 어려운 점들을 파악하고 부정적 영향을 완화하기 위한 대책 및 타당성을 검토함

112) Nordic Trust Fund World Bank, 2013
113) UN HABITAT, 2011
114) Aberdeen City Council, 2011
115) CLSHRI, 2014
116) City University of Hong Kong, 2014

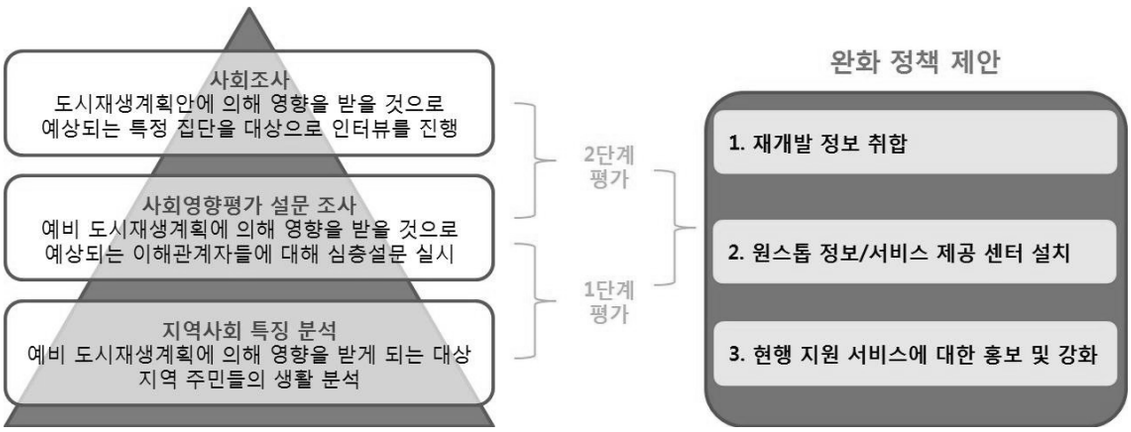


그림 Ⅱ-87. 홍콩 코우룬 시 사회영향평가

출처 : City University of Hong Kong, 2014

○ 코우룬 시 사회영향평가는 주택 소유주, 세입자, 영세사업자로 구분하여 재개발사업으로 인한 잠재적 어려움을 조사하였으며, 각 이해관계자들의 의견을 수렴하여 문제 해결 방안을 제시함

○ 특히 영세사업자의 경우 업종별로 각각 다른 사회적 영향을 측정함

〈 세계은행이 분류한 인권영향평가의 평가단계〉

평가단계	내용
준비	- 관련법규 및 규제, 경제적, 환경적, 사회적 이슈 파악 - 외부 평가 지표 구성
선별	- 측정 및 활동의 범위를 한정 - 각 이해관계자가 영향을 받을 수 있는 인권 항목을 정의
관측	- 평가 과정의 로드맵과 평가자의 책임 한계를 정의 - 관련 지표 설정, 실현 가능한 대안 및 시나리오를 수집 - 잠재적으로 인권에 영향을 줄 수 있거나, 예측 가능한 인권침해 요소 분석
증거수집	- 인권침해 요소에 대한 증거 수집 - 사전평가인지 사후평가인지에 따라 증거수집 방법은 크게 달라질 수 있음.
진단	- 공공참여 및 정보의 투명성 등에 대한 폭넓은 진단 실시
분석	- 수집한 자료를 통한 각 인권침해 요소들의 잠재적 영향력 분석
결론 및 권고	- 결론 및 권고사항 작성
평가 및 모니터링	- 인권영향평가의 권고사항을 잘 실천하고 있는지 모니터링 - 모니터링 결과를 평가
보고	- 추후 모니터링을 위한 결과보고서 작성

출처 : Nordic Trust Fund World Bank, 2013

3) 해외 연구 사례 검토와 관련해 얻은 시사점

○ 인권영향평가는 영국 애버딘 시, 미국 샌프란시스코·시애틀 시 등 세계 여러 나라와 도시에서 실시되고 있는데, 다양한 형태와 내용으로 실시되고 있음. 홍콩, 미국 등에서 실시되고 있는 사회영향평가(Social Impact Assessment)는 인권영향평가에 유사한 절차와 지표

를 가지고 있음

- 해외에서 실시되고 있는 인권영향평가의 공통된 핵심 요소들은 정책 목표 확인, 잠재적인 영향평가, 긍정적인 영향을 확대시키고 부정적인 영향을 감소시킬 수 있는 대안 검토 및 결과 모니터링임

○ 세계은행의 인권영향평가 연구에서 보상은 부정적 영향을 경감시키는 마지막 수단으로 제시되고 있음

- 현재 우리나라의 재개발·재건축사업은 근본적 문제 해결보다는 금전적 보상이 우선적으로 고려되고, 이마저도 지급되지 않거나 최소한으로 이루어져 갈등의 원인이 된다는 점에서 보상보다는 부정적 영향을 피하고, 최소화하는 등 회피 및 경감의 노력을 우선으로 하는 세계은행의 부정적 영향 완화를 위한 단계적 접근 방법은 시사하는 바가 큼

○ 대부분의 인권영향평가 연구가 다양한 정책 등의 시행에서 일어날 수 있는 인권 문제를 평가하기 위한 가이드라인을 제시하는 반면, UN HABITAT의 강제퇴거영향평가의 경우 재개발·재건축 지역에서 강제퇴거로 인한 인권 문제를 평가할 수 있는 지표와 방법론을 제시하고 있어 재개발인권영향평가에서의 활용도가 높음

○ 홍콩 코우룬 시의 사례에서처럼 각 이해관계자마다 인권 관련 역할과 의무, 개발사업으로 인해 받을 수 있는 영향이 다를 수 있으므로, 이를 고려하여 각 집단에 맞춰 다른 평가 지표를 설정하고 서로 다른 영향을 측정하는 것이 필요함

○ 세계은행의 연구자료, 애버딘 시 사례, 홍콩 사례 등을 통해 알 수 있듯이 성공적인 인권영향평가를 수행하기 위해서는 무엇보다도 대중의 참여가 중요함. 따라서 어떻게 다양한 이해관계를 가진 사람들의 참여와 합의를 이끌어 낼 것인가에 대한 고민이 필요함

--〉 재개발 인권영향평가와 관련 성북구 인권영향평가단이 2014년에 내린 결론도 유사함. 2014년 성북구 인권영향평가단이 조합 및 비대위 관계자, 주민 접촉 과정에서 상당한 어려움을 겪은 바 있고, 위 2015년의 한국도시연구소 성북구 재개발 인권영향평가 연구용역시에도 마찬가지 문제를 겪었음. (이해관계가 첨예하게 대립할 수 있는 재개발 등의 인권영향평가와 관련해서는 주민 참여를 이끌어내기 위해 지방자치단체가 실시하는 인권영향평가라는 점을 활용하되 객관성을 강조함으로써 이해관계 대립 당사자들 사이에서 일방의 편을 들고 있다는 인상을 주지 않도록 주의할 필요가 있고 주민 접촉에 상당한 인내가 필요함)

○ 인권영향평가는 계속해서 발전시켜 나가야 하는 것으로, 반복적 시행과 검토를 통해 피드백을 수렴하고 단점을 개선해야 함(그림 Ⅱ-2)

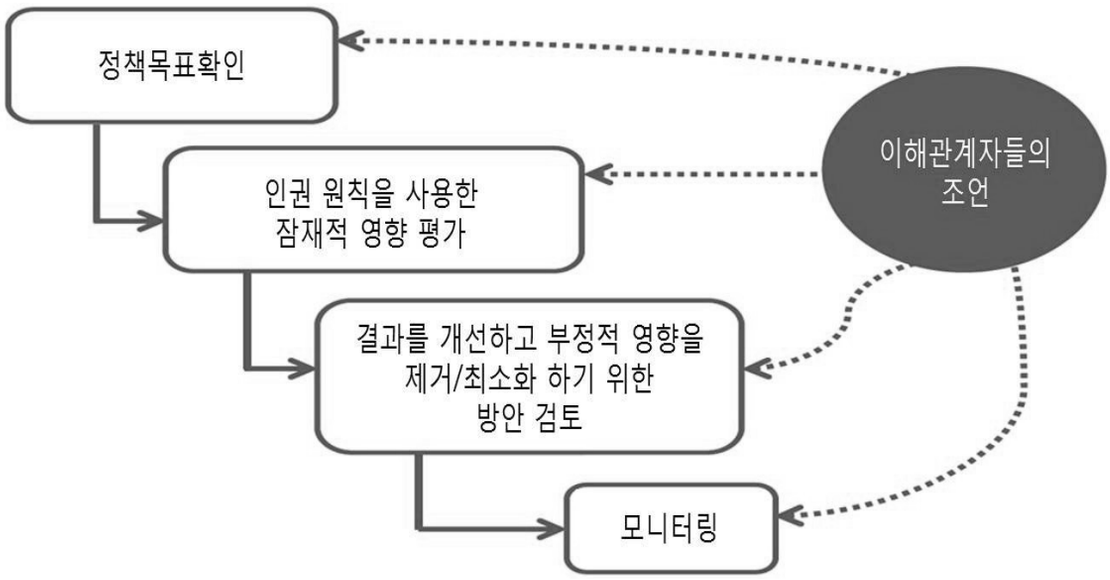


그림 Ⅱ-88. 인권영향평가 수행 체계

출처 : CLSHRI, 2014

Ⅳ. 재개발·재건축사업에서의 인권침해 구조[117)]

가. 재개발·재건축사업이 주거권을 중심으로 한 인권에 미치는 영향

- 유엔 인권 협약, 우리나라의 「주거기본법」 등을 통해 종합해본 주거권 개념을 구성하는 주요 요소 중 재개발·재건축사업과 관련해 문제가 되는 주요한 사항은 주거의 안정성, 적절한 주거기반시설 및 서비스, 주거비의 부담 가능성, 최저기준의 확보(Habitability), 접근 가능성(Accessibility) 등임
- 재개발·재건축사업은 주택의 노후도 등을 고려하여 정비구역이 지정되는 것이므로 낡은 주택의 전면 철거 및 신축 아파트의 건설이라는 정비사업의 결과로 적절한 주거기반시설 및 서비스, 주거로서의 최저기준 확보라는 측면에서는 긍정적인 측면이 있음
- 그러나 전면 철거 후 아파트 신축 방식에 의한 주거지 개발은 건물 소유자를 포함한 토지 등 소유자 및 주거세입자 등 지역 내 거주자의 주거 안정성과 주거비 부담 측면에서 주거권을 위협하는 단점이 있음
- 법률에 따라 강제집행이 이루어지고 있기는 하지만 실제적으로는 협의가 제대로 이루어지지 않고 폭력적인 철거가 진행되고 있기 때문에 강제퇴거 문제는 여전히 남아 있음
- 저렴주택의 소멸로 인한 주거비 부담의 증가로 원주민(세입자 포함)은 정비구역 밖으로

117) 동 연구는 재기발, 재건축 사업에서의 인권침해 개선방안까지 담고 있으나 인권영향평가 관련 소개 목적상 이 부분은 발제에서 제외함.

이주하여 개발이 완료되더라도 다시 돌아오지 못하는 경향이 크고 심지어는 원주민들이 정비사업 구역 부근에서 주거를 얻을 수 없어 타 도시로 이사하는 경우도 적지 않음. 따라서 구역 밖의 수분양자들이 공동주택을 분양받아 입주하거나 아파트 전세 또는 월세로 임대차계약을 체결하여 새로운 세입자들이 입주하게 됨으로써 지역 공동체의 구성이 크게 변경됨

○ 특히 소득이 적은 노인, 장애인 등 주거취약계층에 있어 저렴 주거지 상실에 따른 주거비 부담 증가는 큰 고통이고, 주거세입자도 직장 또는 자녀 교육이나 양육 등과 관련하여 다른 주거지를 찾기 어려워 정비사업 구역 주변에서 주거를 얻어야 하는 경우 대규모 이주로 인한 가격 상승이 발생하기 때문에 인근에서 새로운 주거를 찾는 것도 쉽지 않은 상황임

○ 재개발·재건축사업과 관련하여 주민참여의 절차적 보장을 중심으로 법제도가 발전해왔고, 2000년대 이후 이와 관련된 제도의 개선이 있었으나, 여전히 개발 정보에 대한 접근성과 이해관계자의 절차적 참여가 부족하기 때문에 주거권 논의를 추가로 전개해야 함

나. 세입자의 인권침해 원인과 내용

○ 재개발·재건축사업은 주거환경 개선[118]을 통해 주거생활의 질을 개선한다는 '주거권'의 관점에서 그 목적이 규정되어 있음. 그럼에도 불구하고 법적 체계와 사업 방식은 기본적으로 '소유권'을 중심으로 한 구조임. 따라서 정비사업의 결정, 추진, 참여 등의 전 과정은 정비구역 내 토지와 건축물의 소유자를 중심으로 추진됨

○ 토지 등 소유자들로 구성된 조합이 사업시행 주체가 되는 방식에서 조합은 개발이익의 극대화를 통한 재산증식을 목적으로 함. 이러한 구조로 인해 개발 계획의 수립이나 시행은 지역 거주민의 주거 현실을 고려해서 이루어지지 않고, 분양 수익에 유리한 아파트 건설, 임대주택 건설 및 세입자 보상 기피, 빠른 속도의 개발방식을 추구하게 됨

○ 이러한 구조에서 발생하는 거주민들의 주거권을 포함한 인권 문제는 일정한 보상대책을 마련하면 되는 수준으로만 이해되거나 부차적이며, 사업을 방해하는 요인으로 취급되곤 함[119]

○ 기본계획 수립시 세입자에 대한 주거안정대책을 수립하도록 되어있으나, 시 차원에서 수립하는 계획에서 개별 정비구역의 세입자 주거안정대책은 구체적으로 포함되기 어려움. 구 차원에서 하는 정비계획 수립에서도 물리적인 시설이 중심이기 때문에 세입자를 포함

118) 재개발사업 : 정비기반시설이 열악하고 노후·불량건축물이 밀집한 지역에서 주거환경을 개선하기 위하여 시행하는 사업
재건축사업 : 정비기반시설은 양호하나 노후·불량건축물이 밀집한 지역에서 주거환경을 개선하기 위하여 시행하는 사업

119) 조효제(2009)는 용산참사 문제가 엄청난 인권 유린 사태였음에도 불구하고 이 문제가 해결되기 어려운 것은 용산참사를 인권 문제로 이해하지 않는 지적·이론적 태도가 바탕에 깔려있기 때문이라고 지적함(샌드라 프레드먼, 인권의 대전환, 옮긴이 해설)

한 거주민들의 주거안정대책이 구체적으로 제시되지 않음

○ 임시수용시설이나 순환용주택은 사업시행자가 할 수 있다는 선택적 규정 일뿐 강제 규정이 아니므로, 이행하는 사업시행자는 거의 없음. 세입자 주거 및 이주대책도 주거이전비 보상대상의 수를 확정하는 것에 불과함

○ 유엔 사회권 위원회(경제적·사회적 및 문화적 권리위원회, ICESCR)는 한국 정부의 사회권 보고서 심사에 대한 최종견해로, 한국 정부에 "민간 개발사업에 의한 강제철거 피해자들을 포함한 주거취약계층에게 적절한 주거를 보장하라"고 권고 한 바 있음[120)]

n 세입자들의 구조적 배제

○ 개발구역내의 세입자 비율은 평균 70%에 이를 정도로 세입자가 정비구역 내 거주민의 다수를 차지하고 있음

○ 그러나 세입자들은 사업에 대한 찬반의견 제시나 의사결정의 참여도 보장 받지 못한 상태에서 비자발적 이주를 당하게 되는 사회적 배제를 경험하게 됨

○ 재개발사업은 국가나 지자체의 도시계획적 차원에서 진행되는 공익사업[121)]의 범주 임에도 지자체는 세입자의 갈등 상황을 개발 시행자인 민간 조합과의 사인간의 문제로 취급하며 책임을 회피함

n 세입자 정보 소외 및 의견수렴, 참여의 배제

○ 거의 모든 개발지역에서 세입자들은 사업 시행 초기단계를 '개발한다는 소문을 들었다'는 정도로 기억하는 점에서 보듯 세입자에게 정보가 공유되지 않아 발생하는 정보 소외 문제가 심각함

n 보상 회피를 위한 세입자 축출

○ 재개발 등 공익사업에서 보상대상[122)]인 세입자들에 대해서는 이주 지원과 사회보장적 차원에서 주거이전비 4개월분이 주어짐. 그러나 이러한 세입자 보상을 회피하기 위해 세입자 대책을 확정하는 사업시행인가 전인 정비계획 수립 및 구역지정단계에서 계약갱신을 회피하는 방식으로 세입자를 축출하는 경우가 많음

n 임대주택 정책의 한계로 인한 세입자 축출구조

○ 재개발사업에서 임대주택 건설 규모는 건설되는 전체 세대 수의 15/100 이하로 건설하도록 규정하고 있음.[123)] 이는 세입자 비중이 70% 이상이라는 점에서 세입자용 임대주택의 공급 확대가 필요함에도 세입자용 임대주택의 추가 건설을 막아 대부분의 세입자들을 축

120) 2001, 유엔 사회권위원회, 규약 16, 17조에 따른 당사국 보고서 심사 [경제적·사회적 및 문화적 권리위원회 최종견해(Concluding Observations)]

121) 재개발사업은 당초 국가 또는 지방자치단체가 노후불량주거지를 정비하던 사업이었던 것이 1983년 이후 조합이 중심이 된 합동재개발방식으로 전환된 것임. 따라서 재개발조합이 행정기관으로부터 권한을 위임받아 사업을 추진하는 재개발사업은 공익사업의 성격을 띠고 있음. 재개발사업의 공익성은 정비계획의 수립, 정비계획의 효과, 관리처분계획의 효과, 토지수용권 부여 등에서도 분명히 드러남

122) 정비구역 지정을 위한 공람공고일 현재 해당 정비구역에 거주하고 있는 세입자(「도시및주거환경정비법」 시행규칙 제9조의2제3항). 임대주택 입주 자격은 정비구역 공람공고 3개월 이전부터 거주를 기준으로 함

123) 「도시및주거환경정비법」 시행령 제13조의3

출하는 구조임. 이런 구조에서 세입자를 위한 임대주택은 세입자들의 기존 주거와 생활 실태를 반영하지 않고 법규 내 최소 공급으로 귀결됨

○ 거주민들의 주거실태와 가구 특성을 고려하지 않고 획일적으로 건설되는 재개발임대주택의 규모 또한 문제임. 재개발임대주택의 경우 대부분 전용면적 40㎡ 이하여서 가구원수가 많은 경우, 가구원수에 비해 주택면적이 좁고 방수가 부족해서 입주를 포기하게 됨

n 법적 대상 기준일의 한계로 인한 세입자 권리 박탈

○ 재개발 지역의 세입자 대부분은 법적 대책 대상자가 되지 못함. 재개발 정비사업으로 인한 세입자에 대한 주거대책과 보상 대상은 정비구역 지정을 위한 공람공고일을 기준시점으로 함

○ 또한 구역지정에서 이주가 시작되는 관리처분인가까지 평균 4~5년 이상 걸리고, 임대차계약이 2년에 불과한 현실에서 대부분의 세입자들이 권리 대상에서 박탈되는 문제가 있음

n 상가세입자의 재정착을 위한 이전대책 부재

○ 용산참사에서도 드러났듯, 상가세입자는 주거세입자에 비해 더욱 심각한 권리박탈을 겪고 있어 격렬히 저항하게 됨. 권리금이나 인테리어 비용 등 초기 투자비용이 많이 드는 상가세입자에게 주어지는 현행 4개월분의 영업손실보상은 동일한 조건의 영업활동 지속을 불가능하게 만듦

○ 정비사업으로 인해 기존 영업이 이전되지 못하고 대부분 폐업 상태에 이르지만, 폐업보상 업종은 극히 예외적으로만 적용되고 있어 현실성이 없음

○ 상가세입자 대책이 '보상'만 있고 '보장'은 없다는 점에서 이주와 영업 재개를 위한 재정착 대책은 여전히 부재함

○ 주거세입자의 경우 사회보장적 성격의 주거이전비 지급과 임대주택 입주권, 순환용주택 제공 등을 통해 재정착을 비롯한 주거의 안정성을 보장하도록 하고 있으나, 상가세입자들에 대해서는 금전적인 보상 이외에 영업의 계속성을 보장할 만한 장치가 마련되어 있지 않음

- 임시상가에 대한 규정도 임의규정으로, 실질적인 대책이 되지 못하고 있음

○ 특히 상가세입자의 '영업손실보상'은 관리처분인가 단계에서의 감정평가로 이루어지는데, 관리처분인가는 철거직전 마지막 인가단계이기 때문에 상가세입자들은 협의와 대책 마련을 위한 시간이 절대적으로 부족한 상황에서 철거에 직면하게 됨

(현실적으로 조합은 수용 절차에 따른 법적 보상금만 지급하려고 하므로 협의 자체가 실질적으로는 없다고 보아도 무방함)

n 명도 소송 후 예비기간이 공지되지 않음

○ 이주하지 않는 세대에 대해 명도소송 판결 후 철거 이전에 예비기간이나 사전고지에 대한 법적 규정이 없어 명도소송 직후 바로 철거가 들어오는 등 가택(家宅) 철거의 문제가 존재함. 철거지역에 살고 있는 주민들은 언제 철거가 될지 모르는 상황에서 불안에 떨어야 하며, 생가가 철거될 경우 생활을 이어가는데 필요한 필수품이나 자신의 물건을 챙기지도

못하고 쫓겨나는 경우가 많아 문제가 심각함

n 정신적·물리적 폭력행위

○ 철거 과정에서 철거민들에게 가장 힘든 부분이 철거 용역에 의한 정신적·물리적 폭력임

○ 속도전을 추구하는 개발일수록 폭력의 강도는 훨씬 세지며, 용산참사와 같은 비극적이고 극단적인 폭력이 있었던 원인 역시 철거현장에서 일상화된 폭력 행위에 있음

○ 이주하지 않고 남아있는 세입자들의 경우, 명도소송에 따른 강제집행 과정과 요구를 관철하기 위한 공사저지투쟁 등의 과정에서 폭력을 경험함. 그리고 그 폭력은 물리적인 폭력뿐 아니라 언어폭력이나 성희롱, 위협적인 분위기와 행동에 노출되는 것 등을 모두 포함함

○ 특히 비계구조물 철거를 전문으로 하는 철거업체들은 계약과정에서 이주관련 업무까지 떠안게 됨. 이에 이주관리를 명목으로 관리처분인가를 전후해서 건장한 용역들이 지역에 상주하며 이주를 종용하고, 폭력을 행사함

n 철거예비행위 및 마을 공동체의 파괴

○ 사람이 살고 있는 주택을 철거하는 행위뿐 아니라 '철거예비행위'라고 할 수 있는 마을의 공가를 부수거나 퇴거를 종용하기 위해 가스나 수도를 끊는 행위, 고의로 쓰레기를 쌓아두는 것 역시 강제철거의 일부라고 할 수 있음. 이러한 철거예비행위는 마을의 환경을 험악하게 바꿔 우범지대로 만들고, 마을 주민들의 마음을 불안하게 하여 마을을 떠나도록 하려는 이주 종용의 형태임

n 세입자의 인권침해 구조와 양상 요약

○ 주거세입자

- 재개발임대주택 입주대상자가 되기 위해서는 정비구역 고시 공람 3개월 이전부터 거주하여야 하기 때문에, 수혜대상자가 제한적임
- 재개발임대주택 입주대상자 중에는 국민임대주택의 임대료를 부담할 경제적 능력이 없어 비자발적인 주거이동을 해야 하는 경우가 있음
- 정비사업 기간 중의 임시주거대책이 충분하지 않은 세입자의 경우 재입주를 위한 이주비용 부담, 외부 임대주택의 계약기간 등으로 인해 공공임대주택 입주 후 재입주가 사실상 어려운 경우가 있음

○ 상가세입자

- 정비구역 내 영세상인의 경우 정비사업 보상의 일환으로 영업손실에 대한 보상을 받기는 하나, 실질적으로 생계수단을 잃게 될 수 있음
- 정비사업 완료 후 상가 우선분양권을 부여한다고 해도 영세상인의 경우 상가분양을 받는 것은 현실적으로 어려움

나. 토지등 소유자의 인권침해구조(서울 재개발사업을 중심으로 살펴봄)

- 재개발의 경우를 좀 더 자세히 살펴보면 정비구역 내 토지 등 소유자(정비구역 밖에 거주하는 토지 등 소유자는 주거권 논의 대상에서 제외[124]) 중 10~30% 내외의 상위 자산 계층(서울 강북의 경우 종전 자산 5~6억원 이상)은 토지 등 보유 부동산의 면적이 넓어 종전자산만으로도 분양대금의 조달이 가능함. 이들은 2010년 이후 부동산 경기 침체에 따른 추가분담금 우려 때문에 적극적으로 재개발에 반대하는 목소리를 높이게 되었음. 이들의 문제는 재개발에 따라 새로운 공동주택을 분양받을 능력은 있으나 재개발에 따라 경제적 손실을 볼 수 있다는 문제를 제기하고 있는 것이므로 주거권의 침해에 따른 문제의 심각성은 상대적으로 덜한 상황이나 그 다수가 조합과의 경제적 이해관계 대립으로 강력한 반대세력을 구성하고 있는 곳이 적지 아니함.
- 토지 등 소유자 중 중간층(서울 강북의 경우 종전자산 2~5억원 사이에 있는 자산 계층)의 경우 추가분담금을 낼 수 있는 여력이 있으면 새로운 공동주택을 확보하는 것이 불가능하지는 않음. 이들 또한 주택 경기에 따른 추가분담금 문제에 민감하고 신축 아파트 분양으로 인해 주거비가 대폭 증가될 가능성이 있기 때문에 부동산 경기 예측과 개인 사정에 따라 찬성과 반대가 상당히 대립하게 되는 계층임. 자신의 의사와 달리 재개발사업이 진행될 경우 결국 분양을 선택하지 못함으로써 현금청산(또는 토지수용)을 받고 주거에서 퇴거하여 더 열악한 주거환경에 내몰리거나 종전보다 주거비 부담이 크게 증가할 수 있음. 주거안정성 및 주거비 부담 증가 측면에서 주거권이 침해 받을 수 있는 계층임
- 주거권에 대한 위협을 가장 크게 받을 수 있는 계층은 서울 지역 재개발 구역의 종전 자산 하위 50%의 소규모 종전자산을 가진 토지 등 소유자(서울 강북 기준 종전 자산 2억원 미만)임: 다른 자산이 없다면 정비구역 내의 종전자산만 가지고는 분양대금을 조달할 수 없고 추가 대출을 받아야 하는 규모가 커서 분양을 받기 어려운 계층임. 따라서 이들은 재개발로 인해 주거안정성과 주거비 부담 측면에서 큰 위협을 받게 됨. 단, 외지 거주 토지 등 소유자의 경우는 투자를 한 것이므로 완전히 상황이 다름. 이러한 하위 자산 계층에서 오히려 적극적으로 재개발에 찬성하는 소유주들이 있는데, 이는 구역 이외에 다른 자산이 있는 경우도 있겠으나 그보다는 매매대금에 조합원 프리미엄을 얹어 대금을 받을 수 있을 것이라는 기대감 때문임하지만 이들 중 상당수는 결국 구역 밖으로 이주해야 하므로 이로 인한 손해를 조금이라도 줄여보겠다는 생각일 뿐이므로 취약계층으로서 주거안정성 및 주거비 부담 증가 측면에서 주거권이 크게 위협을 받는 계층임
- 인권을 침해당할 우려가 큰 토지 등 소유자
  - 고령가구
  - 영세가옥주
  - 종전 평가지분이 작은 조합원(토지 등 소유자)
  - 사업 반대/미동의 가구
  - 참여기회 및 정보가 부족한 일반 조합원
  -

124) 이들의 경우 재산권이 주로 문제가 되며, 주거권 침해와는 거의 관련이 없기 때문임

V. 성북구 인권영향평가의 절차 및 지표 개발을 위한 조사

가. 문제의식

○ 성북구 인권영향평가의 절차 및 지표 개발을 위해 기존 자료를 분석하고 이를 토대로 전문가와 주민을 대상으로 설문조사를 실시함

나. 성북구의 재개발·재개발 건축사업 추진 현황 조사

○ 성북구의 재개발·재개발 건축사업 추진 현황을 선행하여 조사함. 개별 사업단위 재개발 등 인권영향평가시에도 각 용역수행자가 지방자치단체의 협조 아래 관련 사항의 조사를 선행할 필요가 있음.

- 항목

1) 인구·가구·주택

2) 성북구 재개발·재건축사업 및 공공임대주택 현황

다. 전문가 조사

n 조사 목적 : 인권영향평가의 절차 및 지표 개발(조사표는 〈부록 5〉 참조)

n 조사 시기 : 2015년 10월 21일(수)~11월 4일(수)

n 조사 문항의 구성

○ 재개발·재건축사업에 대한 전반적인 의견 조사

○ 인권영향평가의 절차 및 지표 개발을 위한 성북구 인권영향평가에 대한 의견 도출

n 설문조사 대상

○ 32명의 전문가를 대상으로 수행되었으며, 연구원(국토연구원, LH토지주택연구원, 서울연구원, SH도시연구소 등) 13명, 공무원(서울시청, 성북구청 등) 9명, 정비업체 종사자 2명, 변호사 4명, 비대위 1명, 활동가 3명으로 구성됨(표 Ⅵ-16)

(1) 재개발·재건축사업에 대한 전반적인 의견

n 재개발·재건축사업에 대한 의견

○ 재개발·재건축사업이 주민의 인권에 부정적인 영향을 미치는 요소에 대해서는 '적절한 보상 미비로 인한 재산권과 주거권 침해'라는 응답 비율이 가장 높음

○ 재개발·재건축사업에 있어 정보 제공이 충분한지에 대해서는 토지 등 소유자와 세입자 간에 차이가 크다고 인식하고 있음: 세입자에 대해서는 '정보 제공이 충분하지 않다(81.3%)'는 응답 비율이 압도적으로 높음

○ 재개발·재건축사업에 있어서의 인권침해를 최소화하기 위한 방안에 대해서는 '적절한 보상 및 대책마련을 위한 제도 개선(27.1%)', '주민갈등을 최소화하기 위한 충분한 협의

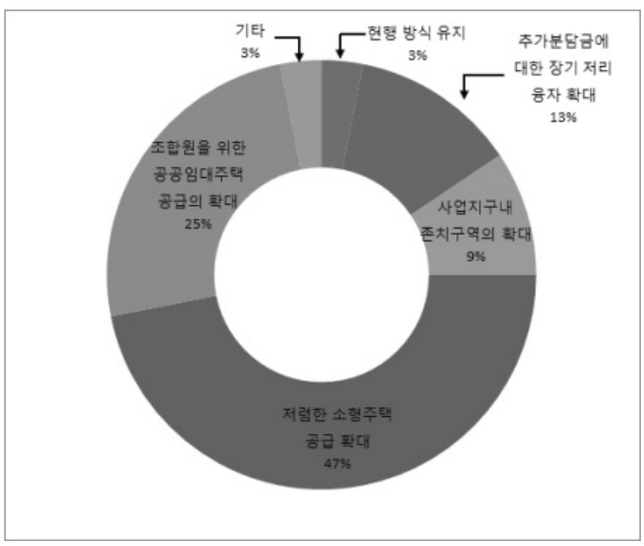
(18.8%)' 순으로 응답 비율이 높음

○ 정비구역내 건물의 철거에 대해서는 '이주 완료된 건물도 미이주 건물 인접시 철거를 금지해야 한다(43.8%)', '모두 이주하기 전까지 철거를 금지해야 한다(34.4%)' 순으로 응답 비율이 높음

n 재정착 및 이주대책 제도 개선

○ 토지 등 소유자의 재정착 및 이주대책 마련 방안에 대해서는 '저렴한 소형주택 공급 확대'가 필요하다는 응답 비율이 매우 높음

- '저렴한 소형주택 공급 확대(46.9%)', '조합원아파트에 입주하지 못하는 조합원을 위한 공공임대주택 공급의 확대(25.0%)' 순으로 응답 비율이 높음

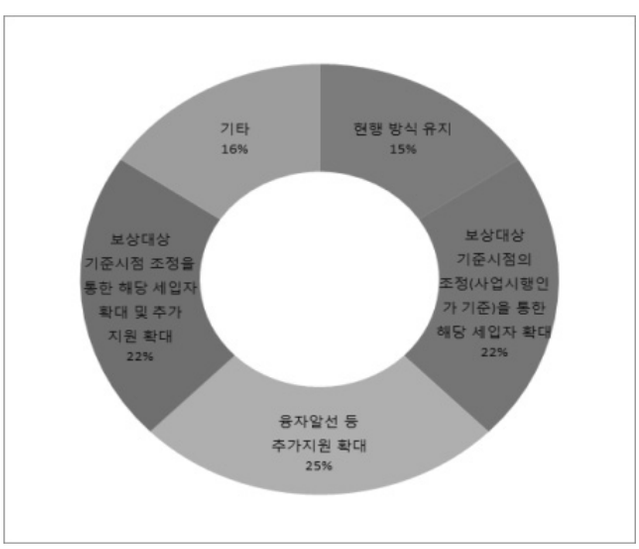


토지 등 소유자 재정착 및 이주대책 제도 개선에 대한 전문가 의견

자료 : 전문가 설문조사

○ 주거세입자의 재정착 및 이주대책 마련을 위해서는 '융자알선 등 추가지원 확대'가 필요하다는 응답 비율이 가장 높음(표 Ⅵ-22, 그림 Ⅵ-7)

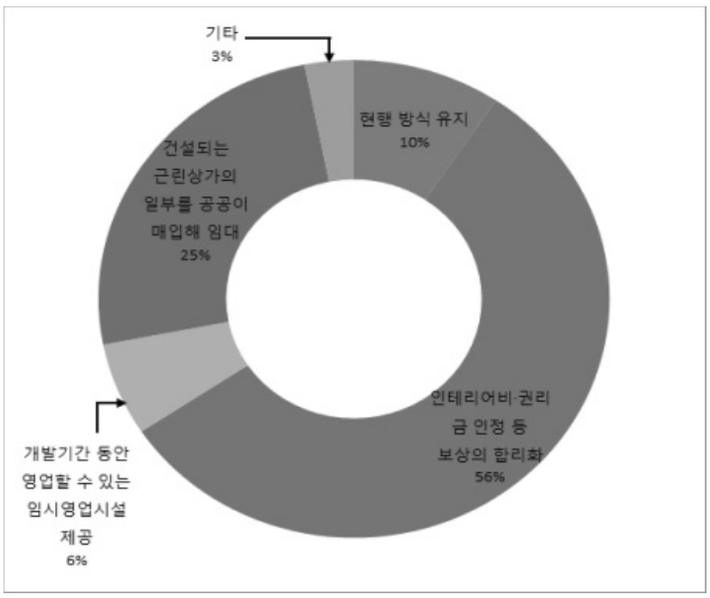
- '융자알선 등 추가지원 확대(25.0%)', '보상대상 기준시점의 조정을 통한 해당 세입자 확대(21.9%)', 앞의 두 응답을 포괄하는 '보상대상 기준시점 조정을 통한 해당 세입자 확대 및 추가 지원 확대(21.9%)' 순으로 응답 비율이 높음



주거세입자 재정착 및 이주대책 제도 개선에 대한 전문가 의견

자료 : 전문가 설문조사

○ 상가세입자의 이주대책 마련을 위해서는 '인테리어비·권리금 인정 등 보상의 합리화'가 필요하다는 응답이 과반수를 넘음(표 Ⅵ-23, 그림 Ⅵ-8)
  - '인테리어비·권리금 인정 등 보상의 합리화(56.3%)', '건설되는 근린상가의 일부를 공공이 매입해 임대(25.0%)'순으로 응답 비율이 높음
  - 기타 의견에는 '생계수단을 상실한다는 점을 감안하여 보상 확대가 필요하다'가 있음



상가세입자 재정착 및 이주대책 제도 개선에 대한 전문가 의견

자료 : 전문가 설문조사

n 재개발·재건축사업의 영향에 대한 의견

○ 재개발·재건축사업의 영향에 대한 의견은 '재개발·재건축사업으로 인해 피해 보는 집단이 있어서는 안되지만, 현행 제도에서는 피해 집단 발생이 불가피하며, 이에 따라 법적·제도적 정비가 필요하다'로 요약될 수 있음(표 Ⅵ-24)
  - '개발사업으로 인해 피해를 보는 집단이 생겨서는 안된다(84.4%)', '현행 제도에서는 재개발·재건축사업으로 인해 피해를 보는 집단 발생이 불가피하다(78.2%)'는 의견에 동의하는 비율이 높음
  - '민간 자본에 거의 전적으로 의존하는 현행 방식이 아닌 공공부문의 다양한 지원을 통해 적절한 보상이 이루어질 수 있도록 법적·제도적 정비가 필요하다'는 의견에는 62.5%가 '매우 그렇다'고 응답함

(2) 성북구 인권영향평가에 대한 의견

n 인권영향평가 실시에 대한 찬반 의견

○ '재개발·재건축사업에 대해 인권영향평가가 필요하다(90.3%)'는 응답 비율이 압도적으로 높음

n 인권영향평가에서 주목해야 할 목표집단

○ 재개발·재건축 인권영향평가에서 가장 주목해야 할 목표집단(target group)으로는 '주거세입자(29.5%)', '개발에 반대하는 토지 등 소유자(23.5%)', '상가세입자(21.9%)' 순으로 응답함

n 인권영향평가의 평가 주체 및 방식

❍ 인권영향평가의 주체에 대해서는 '성북구(인권센터)와 외부 전문가' 공동으로 평가해야 한다는 응답 비율(62.5%)이 과반수를 넘고, '성북구(담당과)와 외부 전문가' 공동으로 해야 한다는 응답 비율(15.6%)이 다음으로 높음

❍ 인권영향평가의 적절한 평가 방식에 대해서는 '자체평가와 외부전문가의 평가 병행'(68.8%)', '외부전문기관 평가(25.0%)' 순으로 응답 비율이 높음.

n 인권영향평가 소요 비용의 부담 주체

❍ 인권영향평가에 소요되는 비용은 '공공(62.5%)', '공공과 조합(25.0%)' 원래대로 공동으로 부담해야 한다는 응답 비율이 높음(표 Ⅵ-29, 그림 Ⅵ-11)

--〉 재개발 등 인권영향평가 연구진 내에서도 이 문제에 대해 다각도로 검토를 하고 지자체의 입장도 청취했는데 외부의 독립적 전문기관의 평가만으로는 원만한 인권영향평가도 어렵고 조례에 의한 실시주체가 지자체이기 때문에 실시 지자체와 외부 전문가가 함께 평가를 진행해야 한다는 의견이었음. 다만, 지자체의 입장은 용역수행은 외부기관이 해야 한다는 입장이고 용역수행 자금도 정비사업조합의 예산으로 실시되어야 한다는 입장이었음.

n 인권영향평가 실시 시기

❍ 인권영향평가 실시는 '사업시행인가 전에 해야 한다'는 응답이 대부분을 차지함(표 Ⅵ-30, 그림 Ⅵ-12)

- 구체적으로는 '구역 지정 전(34.4%)', '조합설립 후~사업시행인가 전(28.1%)', '구역지정 후~조합설립 전(25.0%)'의 순으로 응답 비율이 높음

❍ 결과 보고서를 인권위원회와 의회에 제출하기에 적절한 시기는 '조합설립 후~사업시행인가 전(37.5%)'이라는 응답 비율이 가장 높음

n 인권영향평가의 평가 및 내용 요소

❍ 재개발·재건축 인권영향평가에서 인권 보호를 위해 가장 중요한 평가 요소는 '정확한 정보의 충분한 제공'임(표 Ⅵ-31)

- '정확한 정보의 충분한 제공(21.4%)', '구역내 거주 가옥주에 대한 재정착 및 이주대책(18.8%)', '주거세입자에 대한 재정착 및 이주대책(17.7%)' 순으로 응답 비율이 높음
- '구역내 거주 가옥주에 대한 재정착 및 이주대책'은 1순위 응답 비율(28.1%)이 가장 높음

〈 재개발·재건축 인권영향평가에서 인권 보호를 위한 평가 요소에 대한 전문가 의견〉

(단위 : %, (명))

구분	1순위	2순위	3순위	전체
① 정확한 정보의 충분한 제공	25.0	18.8	15.6	21.4
② 토지 등 소유자의 참여 보장	3.1	9.4	9.4	6.3
③ 세입자의 참여 보장	6.3	9.4	12.5	8.3
④ 구역내 거주 가옥주에 대한 재정착 및 이주대책	28.1	12.5	3.1	18.8
⑤ 주거세입자에 대한 재정착 및 이주대책	12.5	31.3	6.3	17.7
⑥ 상가세입자에 대한 이주대책	0.0	15.6	34.4	10.9
⑦ 이주 및 퇴거과정에서의 폭력 행위 근절	21.9	0.0	15.6	13.5
⑧ 기타	3.1	3.1	3.1	3.1
전체	100.0(32)	100.0(32)	100.0(32)	100.0(192)

자료 : 전문가 설문조사
주 : 전체는 1순위 3, 2순위 2, 3순위 1의 가중치를 부여하여 계산함

〈인권영향평가를 구성하는 내용 요소에 대한 전문가 의견〉

(단위 : %)

구분	매우 적절하다	적절하다	보통이다	적절하지 않다	전혀 적절하지 않다	전체
1) 다양한 이해관계 집단 파악	50.0	43.8	6.3	0.0	0.0	100.0(32)
2) 이해관계 집단별로 잠재적인 긍정적·부정적 영향 분석	53.1	37.5	9.4	0.0	0.0	100.0(32)
3) 긍정적인 영향 확대, 부정적인 영향 감소를 위한 대안 검토	40.6	43.8	15.6	0.0	0.0	100.0(32)
4) 인권침해가 발생하고 있는지에 대한 지속적인 모니터링	53.1	40.6	3.1	3.1	0.0	100.0(32)

자료 : 전문가 설문조사

n 응답자 최소 비율

❍ 인권영향평가 설문조사 시 거주자 대비 응답자의 최소 비율은 50%(46.9%), 60%(21.9%) 순으로 응답 비율이 높음(표 Ⅵ-33, 그림 Ⅵ-13)

- 기타 의견으로는 '50% 이상의 높은 응답률은 상당한 비용을 발생시킬 것이므로 20~30% 정도의 응답률이 적당하다'는 의견과 '30% 정도의 응답률이 적당하다' 등이 있음[125)]

125) 응답자의 최소 비율을 축소해야 한다는 의견에 대해 한 전문가는 '50% 이상의 높은 응답률은 요원을 통해 가가호호 방문 내지 1 대 1 전화 접촉 등을 하지 아니하면 불가능하므로 상당한 비용이 발생할 것'으로 전망함. 재개발·재건축 정비구역은 가구수가 많은 구역은 1,000가구도 넘고, 적은 곳이 200~300가구 정도이므로 가구수를 고려하여 목표 응답률을 정하는 것이 바람직함. 표본을 잘 선정해 구역 내 전체 거주 가구수가 큰 곳은 10%, 거주 가구 수가 적은 곳은 20~30% 정도 답변을 얻어도 주민들의 의견을 충분히 얻은 것으로 볼 수 있다고 사료됨'이라고 구체적으로 의견을 제시함

라. 정비사업구역의 주민에 대한 예비조사

1) 예비조사 개요

n 조사 목적

○ 재개발사업에서의 주민 인권 보호를 위한 인권영향평가의 구체적 시행 방안 마련

- 조사 결과를 통한 현황 파악
- 조사 과정 및 분석 결과에서 나타나는 문제점을 파악함으로써 조사표 및 조사 방법 개선

n 조사 시기 : 2015년 11월 7일(토)~20일(금)

n 조사 대상

○ 전문가 조사 및 연구진 회의를 통해 조사 대상을 주거세입자, 상가세입자, 토지 등 소유자로 구분하였으며, 각각 조사표를 작성함

n 조사 문항

○ 주거·영업실태, 재개발 정비사업과 인권영향평가, 가구특성 항목으로 구성됨

n 조사 방법 : 조사원에 의한 대면 조사(불가피한 경우 응답자에 의한 자기기입식 허용)

n 설문조사 대상 구역

○ 주거세입자, 상가세입자, 토지 등 소유자들을 대상으로 한 예비조사는 길음5재촉진, 동선2구역, 동소문2구역, 보문5구역, 성북3구역, 장위 4, 8, 9, 10, 14구역에서 진행됨(표 Ⅵ-34)

○ 회수된 설문지 주거세입자 38건, 상가세입자 50건, 토지 등 소유자 114건 중 미응답 문항이 많은 경우 등을 제외한 후 최종적으로 주거세입자 38건, 상가세입자 50건, 토지 등 소유자 110건에 대해 분석함

○ 설문조사 항목은 별첨함

2) 예비조사 결과

○ 예비조사 과정에서 나타난 응답자의 상황 및 설문조사에 대한 의견은 아래와 같음

n 주거세입자

○ 재개발 관련 정보에 대한 접근성이 토지 등 소유자에 비해 현저히 떨어짐

- 현 거주지역이 재개발 구역이라는 것도 모르는 응답자들이 있음
- 세입자 대책에 대해 전혀 모르거나 대책은 토지 등 소유자에게만 해당된다고 알고 있는 응답자들이 있음

- 재개발이 시작하면 무조건 이주를 해야 하는 것으로 아는 응답자들이 있음
- 따라서 세입자 대상 인권영향평가 실시 전 해당구역 재개발에 대한 정보 제공이 필수적임

❍ 정비구역으로 지정된 지역에 오랫동안 살고 있는 세입자의 경우, 재개발에 대한 이야기가 나오면 응답 자체를 거부한 사례가 많음
- 대부분 재개발 자체를 반대함
- 반면 워낙 낙후되어 있는 일부 구역에서는 안전성 때문에 세입자들도 재개발에 찬성하는 경우가 있었음

❍ 주거세입자들은 대체로 정비사업에 관심도가 낮고, 정비사업의 당사자로 생각하지 않는 경우가 많음

n 상가세입자

❍ 재개발 관련 정보에 대한 접근성이 소유자에 비해 현저히 떨어짐
- 정보 구득의 기회가 없으며, 관심도가 떨어짐
- 예비조사로 인해 정비구역이라는 것을 알게 된 세입자들도 있음

❍ 다른 정비구역에서 쫓겨 온 세입자도 있음
- 다른 구역에서 이주하여 온 세입자 중 현 구역의 개발 정보를 알지 못하여 이주한 경우가 있음

❍ 보상금 문제
- 영업 기간과 관계없이 보상금을 동일하게 책정하는 것에 대한 불만이 많음
- 법적으로 인테리어비와 권리금은 보상받지 못한다는 것을 알고 있지만 조합에 요구하여 받을 생각을 하는 세입자(다른 정비구역에서 이사 오면서 일부 보상 받았음)도 있음

n 토지 등 소유자

❍ 추가분담금 관련 문항
- 고령의 응답자 중에는 정비사업 이후 지불해야 하는 추가분담금에 대해 잘 모르거나, 이익이 추가분담금보다 훨씬 크기 때문에 분담금이 발생하지 않을 것이라고 알고 있는 응답자가 있음
- 사업 초기 단계에서는 찬성하다가 현재 반대하는 주민들 중에는 추진위원회 또는 조합 결성 시 동의서를 제출하는 과정에서 추가분담금에 대한 정보를 전혀 모르다가 나중에 알게 되어 반대하는 경우가 있음
- 이처럼 추가분담금에 대한 정보가 부족한 상태에서 정비사업에 대한 의사결정을 내리고 있어 재산권, 인권침해를 겪을 가능성이 높음

❍ 사업 진행 관련 문항
- 재개발이 예상되어 열악한 건물·주택을 구입하여 살고 있으나 사업이 더디게 진행되어

수리도 하지 못하고 열악한 환경에 살고 있다는 응답자가 있음
- 사업이 지체될수록 비용이 기하급수적으로 증가하게 되어 조합과 비대위에서는 점점 극단적이 될 수밖에 없음(사업 취소가 되더라도 조합 사무실 비용 등을 토지 등 소유자가 분담하기 때문임)

❍ 사업 관련 의견
- 추진위원회에서 동의 받을 시 정확한 정보 제공이 없었음
- 소유자임에도 정보 제공이 부족함을 느낌
- 재개발사업 진행에는 시간에 따라 비용이 막대하게 증가하기 때문에 이를 중재할 공공기관의 역할이 필요함
- 구청이나 시청에서 사업에 대해 투명하게 공개할 필요 있음
- 사업을 할 수 있도록 행정적 지원이 필요함. 조합이 설립된 구역 해산 시 분담금을 정부나 지자체에서 책임질 수 있어야 함

❍ 설문문항의 개선 방향
- 문항이 어려워 주민들이 이해하는 데 어려움이 있음
- 복수응답 허용 또는 순위를 매기는 것으로 변경할 필요가 있는 문항이 있음
- 사업의 찬성과 반대에 따라 의견 차이가 크기 때문에 찬/반 설문을 나누어서 평가 하는 것이 필요함
- 개발 후 주거의 안정성 문제에 대한 문항이 필요함
- 보상금에 대한 기준(감정가, 시세), 기부채납에 대한 의견을 묻는 문항이 필요함
- 사업시행인가 시 주거권 보장에 대한 조사가 미비함
- 사업 시행을 전제로 한 질문이 많아 사업에 반대하는 경우 응답 거부가 많아 이에 대한 고려가 필요함

마. 조사결과를 통해 나타난 개발사업의 인권침해 개선방안

1) 인권침해 유형과 대처 방안

(1) 접근 방식

n 현행 제도의 변경없이 실행이 가능한 대처 방안

❍ 조합원들 간의 이해상충으로 인한 이견 조정 및 소수의견 반영을 위한 시스템 구축
- 인권센터 내에 분쟁조정위원회를 설립하여, 관리청(구청)은 사무국의 역할 수행, 분쟁조정을 위한 민간위원을 위촉하여 운용

❍ 관리청(구청)의 사업추진과정에 대한 관리감독 강화
- 비리 및 일부 세력의 독단적 사업추진에 대한 감독

❍ 공공 코디네이터(구청공무원+민간전문가)제 도입 및 운영

- 상담창구 개설을 통해 세입자, 취약계층 조합원 등에 대한 상담 및 정보지원
- 조합의 합리적 사업추진을 위한 자문
- 중요 사안 결정시 이견 또는 개선안에 대한 의견을 조합원(개인 또는 그룹)이 코디네이터 및 조합장에게 서면으로 제출하고 이를 기초로 심의 조정 등

n 제도 개선

○ 대처 방안

○ 「도시및주거환경정비법」, 서울시 조례, 지자체 조례 개선 추진

- 사업추진 전 과정을 인터넷, SNS 등을 통해 모든 주민들에 투명하게 공개하는 것을 의무화하고, 이를 준수하지 않을 경우 제제(현행 서울시의 클린업 시스템이 유사한 기능을 하고 있으나 조합원을 중심으로 운영되고 있어, 세입자에 대해서는 별도의 조치가 필요함)

○ 공공(국가 및 지방자치단체)의 기여 확대

- 과도한 기부채납 요구 재검토 및 공공자금 지원 확대

(2) 피해 유형별 대처 방안

n 주거세입자 문제

○ 재개발임대주택 입주를 위한 현지 거주기준 기간 일부 완화

- 정비구역 내 재개발임대주택 총수는 현재와 같이 구역지정 공고 3개월 시점의 임대가구 수로 한정하되, 사업시행계획 승인신청 3개월 이전까지 교체 전입한 가구에 한하여 공공임대주택 입주자 자격을 부여
- 단, 구역지정 공고 이후에 전입한 가구의 경우 이주대책비 지원 대상에서는 제외

○ 임대주택 입주 선호도 조사를 통한 기존 임대주택 공급 비율의 상향 등 권고

- 특히, 저소득 세입자의 경우 개발기간동안 이주에 어려움이 있을 수 있어, 구내 순환용 임대주택의 적정물량 확보 필요

n 사업주도세력과 반대세력의 충돌

○ 조합원의 이해에 큰 영향을 줄 수 있는 사업시행계획과 관리처분계획 등의 주민총회 동의 비율을 현행 50%에서 상향조정(예 : 70%)

○ 구청 내 재개발 분쟁조정위원회 설립 운용

- 구청은 사무국의 역할을 하며, 조정위원은 민간전문가 활용

n 정보소외자 및 소수의견 반영 미흡 문제

○ 사업추진 전 과정을 인터넷, SNS 등을 통해 공개

○ 구청(혹은 구 주거복지센터) 방문 설명, 상담 창구 및 전화 개설

○ 공공 코디네이터 도입 운용

n 저소득 영세 상가세입자 생활기반 상실

○ 재개발 상가 지하에 재래시장형 상가임대공간 마련

○ 구청에서 구내에 거점형 재래시장을 조성하여 저렴한 임대료에 임대(건물 지하 등)

n 명도소송 후 무분별한 철거

○ 구청의 행정조치로 철거 전 이주 예비기간을 설정토록 의무화

- 시행자가 관리청에 통보하고 관리청이 이를 철거대상건물 입주자에게 통보
- 10일 이내에 관리청이 양측의 의견을 들어 조정

n 고령의 조합원 및 재개발임대주택 입주대상자의 주거불안정

○ 고령가구에 임시거처 우선적으로 마련

○ 구청 관할구역 내의 공공임대주택 배정

n 사업성과 관련하여 주민 간 갈등이 극심한 지역

○ 구역지정 해제

○ 주거환경사업지구로 전환

n 저소득계층 및 사회적 약자의 주거복지 대책

○ 기초생활수급자의 경우 개발 대책 해당 여부와 별도로 기존 주거복지 대책으로 이주를 지원하고, 차상위 계층에 대해서도 별도의 주거대책 지원 강화

○ 특히, 개발 대책 미해당 차상위 계층의 경우, 심각한 주거위기에 놓일 수 있으므로 기존 주거복지 정책 및 별도의 지원 대책 마련 권고

○ 이주노동자(이주민), 미전입신고 거주민, 비주택거주민, 장애인 등 정보와 대책에서 소외될 수 있는 사람들이 없는지를 파악하고 관리하여 지원책 마련 권고

n 기존 거주가구 재정착 대책

○ 지자체에서 지역 주민들이 다시 재정착 하는 것을 정책 목표로 설정하고 관련 대책을 마련해야 함

- 가구 특성에 따른 임대·분양 주택 규모의 다양화 권고

바) (3) 인권영향평가 결과와의 연계

○ 상기의 대처 방안은 모든 구역에 적용하는 것이 바람직함. 단기적으로 인권영향평가 결과 인권피해 가능성이 큰 지역부터 우선 도입·운용하고, 점차로 전 지역으로 확대하여 적용

○ 특히, 재개발·재건축사업 분쟁조정위원회, 공공 코디네이터 도입, 관리청의 관리감독 강화 및 전 사업추진과정의 인터넷공개는 인권영향평가 결과 인권침해가 예상되는 지역에 사업

승인의 조건으로 적용하는 방안을 검토

○ 다음에서는 재개발·재건축사업의 사업시행인가 단계에서 가능한 조치에 대해 법률적으로 검토함

2) 재개발·재건축사업의 사업시행인가 단계에서 가능한 조치에 대한 법률 검토

(1) 정비계획의 변경

- 시장·군수 또는 자치구의 구청장의 기초조사 및 정비계획 입안(토지등소유자의 정비계획 입안 제안)→ 주민서면 통보 및 주민설명회→ 주민공람(30일)→ 지방의회 의견청취(60일)→ 정비구역 지정신청→ 관련 부서 협의→ 지방도시계획위원회 심의→ 정비구역 지정·고시→ 국토교통부장관 보고
- 단, 경미한 변경의 경우 지방도시계획위원회의 심의를 거치지 아니할 수 있음(「도시및주거환경정비법」 제4조제5항)

n 정비계획 변경 중 가장 중요한 내용은 건축시설계획과 임대주택건설에 관한 계획변경임

○ 건축시설계획의 변경은 곧 구역 내 토지들의 용적률을 고려한 건립예정 세대수와 주택의 면적별 주택 신축계획을 변경하는 것을 의미함. 이를 통해 대형평형으로 예정된 과거의 정비계획을 분양시장 및 재개발·재건축 조합원들의 수요에 맞게 중소형 평형으로 재조정하고 이에 따라 건립예정 세대수를 조정하거나 임대주택의 건설 계획을 재조정할 수 있음

○ 그 밖에 정비계획 내용의 일부를 변경하여 필요에 따라 정비구역을 재조정(재개발 반대가 많은 곳이나 철거에 따른 민원이 많은 시설을 제외하거나 사업성 향상을 위해 일부 지역을 추가)할 수도 있고, 정비사업 구역을 분할하거나 결합할 수도 있음(「도시및주거환경정비법」 제34조 제1항, 2항)

○ 정비계획의 변경은 조합의 사업시행계획 수립 총회 이전에 먼저 정비계획의 적정성 여부를 점검하고 문제점이 드러난 정비계획을 변경하는 것이 바람직하나 이미 사업시행계획 수립 총회가 이루어진 경우라도 조합이 결의한 사업시행계획(안)에 조건이나 부담을 부과하여 치유하기 어려운 중대한 문제점이 확인되는 경우 정비계획을 변경하고 다시 사업시행계획을 수립하게 할 수 밖에 없을 것임.

(2) 사업시행인가에 조건을 부가하거나 부담을 부과하는 방법

- 정비사업의 사업시행인가에 조건이나 부담 등을 붙일 수 있는지 여부와 관련하여 대법원은 「도시및주거환경정비법」 상의 정비사업의 하나인 주택재건축사업 시행인가와 관련하여 인가 조건 또는 부담의 부과에 관하여 다음과 같이 판시하고 있음. 즉, 대법원은 “주택재건축사업시행 등의 인가는 상대방에게 권리나 이익을 부여하는 효과를 가진 이른바 수익적 행정처분으로서, 법령에 처분의 요건이 일의적으로 규정되어 있지 아니한 이상 행정청의 재량행위에 속하므로, 인가관청으로서는 법령상의 제한에 근거한 것이 아니라 하더라도 공익상

필요 등에 의하여 필요한 범위 내에서 여러 조건이나 부담을 부과할 수 있다"(대법원 2007. 7. 12. 선고 2007두6663 판결 참조)라고 판시하고 있음. 따라서 "정비사업의 시행으로 정비구역 밖에 설치하는 정비기반시설이라 하더라도 사업시행인가 관청이 사업시행인가처분을 하면서 인가조건으로 그 시설을 설치하도록 하는 부담을 부과하고 사업시행자가 그 부담의 이행으로써 이를 설치한 때에는, 그 부관이 다른 법률의 규정에 위반되거나 부당결부금지의 원칙이나 비례의 원칙에 반하여 위법하다고 볼 특별한 사정이 없는 한, 그 인가조건의 내용에 따라 당해 정비기반시설은 무상으로 또는 정산을 거쳐 그 시설을 관리할 국가 또는 지방자치단체에 귀속될 수 있다고 할 것이다."(대법원 2014.02.21. 선고 2012다78818 판결)라고 판시한 바 있음.

- 부담은 그 불이행(내지 불성취)이 사업시행인가의 효력 발생을 저지하거나 효력 발생을 소멸시키는 사유가 아니라 작위의무를 부과하는 것으로서 "부담부 행정처분에 있어서 처분의 상대방이 부담(의무)을 이행하지 아니한 경우에 처분행정청으로서는 이를 들어 당해 처분을 취소(철회)할 수 있는 것이다."(대법원 1989.10.24. 선고 89누2431 판결)라고 판시한 바 있음. 따라서 재개발·재건축사업시행인가에 부담을 붙인 경우 인가 후 사업시행자가 이를 이행하지 않을 경우 시장·군수 또는 구청장은 원칙적으로 사업시행인가를 취소(철회)할 수 있음

(3) 사업시행계획 불인가 처분

- 재개발/재건축 사업시행인가는 재량행위(대법원 2007. 7. 12. 선고 2007두6663 판결)임. 이에 대한 사법심사 기준으로 대법원은 "재량행위에 대한 사법심사는 행정청의 재량에 의한 공익판단의 여지를 감안하여 원칙적으로 재량권의 일탈이나 남용이 있는지 여부만을 대상으로 하고, 재량권의 일탈·남용 여부에 대한 심사는 사실오인, 비례·평등의 원칙 위반 등을 그 판단 대상으로 한다"(대법원 2005. 7. 14. 선고 2004두6181 판결 등)고 판시한 바 있음. 즉 재량행위에 대해서는 재량권의 일탈·남용이 아닌 이상 행정청의 재량행위인 사항에 대한 거부처분이 위법하지 않다는 것이 일반적으로 받아들여지고 있는 법리임. 따라서 공익을 고려하여 재량행위에 대한 거부처분을 한 경우 위법한 경우는 극히 예외적으로만 찾을 수 있는 것임

- 위와 같은 법리에 의하면, 정비계획이 수립되어 있는 도시정비사업과 관련해서도 그 도시정비계획에 따른 사업시행계획을 수립하였다고 하더라도 사업시행인가가 기속행위인 것은 아니며, 정비계획 자체가 잘못되었거나 정비계획을 수립할 당시는 미처 고려하지 못한 공공의 이익에 관련된 사항이 발견되었음에도 불구하고 이를 무시하고 사업계획을 인가함으로써 중대한 공익을 침해하는 결과가 초래될 될 경우에는 종전의 정비계획에도 불구하고 사업시행계획을 인가하는 단계에서 인가를 함으로써 침해되는 사익 및 공익, 인가를 통해 얻을 수 있는 공익과 사익 등을 비교 형량하여 그 승인 여부를 결정할 수 있다고 볼 수 있음

- 따라서 사업인가로 인해 얻어질 공익 및 사익을 고려하더라도 사업 시행으로 인하여 정비구역 내 주민들에 대해 주거권 및 기타 인권침해가 심각하고 광범위한 것으로 예상되는 경우 불인가처분을 할 수 있는 것이며, 그 불인가처분이 재량권의 일탈·남용(사실오인이나 비례·평등의 원칙 위반 등)에 이르지 않는 이상 위법성이 없다고 할 것임

VI. 재개발·재건축사업 인권영향평가 시행 방안

다음은 성북구에 대한 연구보고서의 결론인 '인권영향평가 시행방안'을 옮긴 것임.

1. 인권영향평가 개요

n 인권영향평가의 정의

❍ 인권영향평가(Human rights impact assessment)는 주거권에 초점을 두고, 정책·사업계획 등이 주민의 인권에 미칠 영향을 사전에 분석하고 평가하여, 부정적인 영향은 예방하고, 긍정적인 영향은 증대시키기 위해 시행하는 평가임

n 실시 배경

❍ 「성북구 인권증진 기본조례」 제24조는 우리나라 최초로 주요 정책에 대한 인권영향평가의 의무 실시를 규정하고 있는데, 주민이 주거 또는 사업장에서 퇴거되는 재개발·재건축사업은 인권영향평가 의무 실시 대상임

> 제24조(인권영향평가 실시) ① 구청장은 정책을 수립하거나 시행하는 과정에서 그 정책이 주민의 인권에 미칠 영향을 분석·평가하기 위하여 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 조례·규칙, 계획 및 사업(이하 "대상 정책"이라 한다)에 대하여 인권영향평가를 실시하여야 한다.
> 1. 구청장이 추진하는 조례와 규칙의 제정·개정
> 2. 주민이 주거 또는 사업장에서 퇴거되는 사업의 계획
> 3. 법률 또는 조례에 따른 3년 이상 주기의 계획
> 4. 「지방재정법」 제41조 제2항에 따른 지방자치단체 세출예산의 단위사업
> 5. 이외에 구청장이 주요한 정책으로서 추진하는 사업의 계획
>
> ② 제1항에도 불구하고 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 조례와 규칙, 계획 또는 사업은 대상 정책에서 제외할 수 있다.
> 1. 성북구 행정기구에 따른 조직, 업무 처리 절차 등 행정 내부의 운영·관리에 관한 경우
> 2. 정책이 주민의 인권에 미치는 영향이 없음이 명백하거나 인권영향평가의 수행이 불가능한 특별한 사유가 있다고 인정되는 경우
> 3. 그 밖에 규칙으로 정하는 경우

n 평가의 목적

❍ 재개발·재건축사업에 따른 잠재적인 영향을 분석하여 그 결과를 주민들과 의사결정자들에게 관련 정보를 제공함

- 재개발·재건축사업의 계획 수립 또는 그 시행 여부에 관한 정책 의사결정시 고려할 사항을 사전에 파악할 수 있도록 함

❍ 정비사업의 부정적인 영향을 최소화하고, 긍정적인 영향을 최대화하기 위하여 평가결과에 따라 사업내용을 조정함

n 기대 효과

○ 사업 관련 이해관계자에 대한 정보 제공

- 앞장에서 살펴본 예비조사 결과와 같이 인권영향평가는 사업의 진행에 대해 전혀 알지 못하는 주거세입자나 상가세입자에게 사업이 어떤 방식으로 진행되고 있는 지에 대한 기초적인 정보를 제공하는 역할을 함

○ 사업 관련 이해관계자의 참여 증진

○ 사업 관련 이해관계자간의 논의 유도

○ 의사결정과정의 투명성 확보

○ 사업의 당위성 확보

→ 성북구 주민의 인권 증진에 기여

n 고려되어야 하는 권리

○ 「성북구 인권증진 기본조례」 제2조(정의)에 의하면, '인권'이란 헌법 및 법률에서 보장하거나 「세계인권선언」 및 국제인권조약에서 인정하는 인간으로서의 존엄과 가치 및 자유와 권리를 의미함

- 「세계인권선언」, 「경제적 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약」, 「시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약」 등에 의해 규정된 시민권, 참정권, 경제권, 사회권, 문화권, 주거권, 재산권 등을 포함한 모든 권리가 고려되어야 함
- 이 권리들은 독립적이 아니라 서로 연결되어 있음

n 평가의 원칙

○ 대중의 참여(public participation)

- 인권영향평가는 모든 개발 과정에 이해관계자들이 효과적으로 참여할 수 있는 방안을 마련해야 하며, 참여도 역시 평가되어야 함
- 이해관계자의 참여는 인권영향평가의 과정과 결과에 정당성을 부여하는 핵심적 역할을 함

○ 평등과 비차별(equality and non-discrimination)

- 다른 영향평가와 마찬가지로 인권영향평가에서도 평등성은 중요한 요소임
- 인권영향평가에서 인권에 대한 부정적 영향을 분석하기 위해 국내 및 국제법에 대한 해석이 사용될 수 있음

○ 투명성과 정보에 대한 접근성(transparency and access to information)

- 이해관계자들의 참여와 신뢰도에 있어서 정보에 대한 접근성은 매우 중요함
- 투명성은 정보가 대중에게 충분히 전달됐는지, 인권영향평가 방법 및 결과가 투명하게 공개되었는지 여부를 의미함

○ 책임성(accountability)

- 책임성은 이해관계자들의 인권이 침해 받을 때 공공이 해당 정책을 바로 잡을 수 있는 수단을 가지고 있다는 것을 의미하는데, 사업 시행으로 인해 인권이 침해되었을 경우 그 책임 소재를 명확하게 함으로써 인권침해를 예방할 수 있는 있는 기반이 될 수 있음

❍ 지속적인 실현의 원칙(principle of "Progressive Realization")
- 적절한 주거와 같은 경제적·사회적 권리의 영역에서 정부는 모든 사람들의 기본적 욕구를 충족시켜 줄 수 있어야 함
- 이를 위해서는 소득수준이 낮은 사람들에게 초점을 맞추어야 함
- 기본 권리들을 실현하기 위한 자원 분배의 우선순위를 정할 필요가 있음

2. 인권영향평가 시행 방안 개요

n 인권영향평가의 실시

❍ 평가 실시 주체 : 성북구청장
- 이는 조례에 규정되어 있는 사항임

❍ 평가를 직접적으로 담당하는 주체 : 성북구 인권센터와 인권영향평가를 수행할 수 있는 전문기관
- 재개발·재건축과 관련한 인권영향평가는 공공성 확보를 위하여 외부 전문가 용역만으로 진행하는 것은 곤란하기 때문에 성북구청 인권 담당 공무원과 외부 전문가가 함께 수행하는 것이 바람직함
- 공동 수행을 통해 자료 분석 시 필요한 통계청 미공표 자료, 성북구청 내부자료 등에 대한 제약을 피할 수 있을 것임
- 전문기관은 용역 발주 후 경쟁입찰을 통해 선정하며, 용역 발주 및 관리는 인권센터에서 수행함
- 전문기관의 연구 인력은 학계(연구원, 교수), 변호사, 정비사업 관련 전문가, 인권활동가 등으로 구성

n 평가 대상 및 시기

❍ 재개발·재건축 인권영향평가 조사 대상 사업 : 진행되고 있는 전체 사업
- 현재 성북구에서 사업이 진행되고 있는 구역은 38개임

❍ 재개발·재건축 인권영향평가 시행 시기 : 사업시행인가 전
- 이미 사업시행인가가 난 구역도 평가대상이며, 사업의 진행 속도가 빠른 구역은 우선적으로 인권영향평가가 이루어져야 함

❍ 인권영향평가서 제출 시기 : 원칙적으로는 사업시행인가 전

n 평가 내용

○ 통계자료, 행정자료, 설문조사, 심층면접조사 등을 기반으로 조사 대상 구역의 재개발·재건축사업의 필요성, 지역 특성, 인구 구조와 경제적·사회적 조건 등을 분석하여 재개발·재건축사업이 주민들의 주거권을 포함한 인권에 미칠 영향을 전반적으로 파악함

○ 토지 등 소유자 및 주거세입자, 상가세입자의 주거(영업)의 안정성, 주거비의 부담 가능성(영업 이전비용의 부담 가능성), 주거의 질 개선 가능성, 의사결정 참여의 민주성, 투명한 정보 공개 등의 측면에서 재개발·재건축사업이 미치는 영향을 평가함

○ 이해관계자별로 평가 내용을 살펴본 결과는 다음과 같음

① 토지 등 소유자

○ 저소득, 자산 부족 가구들을 중심으로 해당 사업에 대한 찬반 및 그 찬반 의사의 강도 조사

○ 주거비 부담 능력과 재정착 가능성(조사 대상 구역의 토지 등 소유자가 지불할 수 있다고 판단하는 평형대별 주택 가격과 조사시점에서 서울시 강북지역 공동주택의 평형대별 분양가격 및 인근 지역의 민간 임대가격과 인근의 재개발임대주택의 임대가격을 비교) 조사

○ 구역 내 거주자와 외지 소유자로 구분하여 사업에 대한 태도 파악

○ 조합(추진위원회)의 운영 및 재개발사업에 대한 만족도 등

② 주거세입자

○ 주거이전 관련 문제점 파악(주거비 부담과 관련해 조사 대상 구역 외 이주에 어려움을 느끼고 있는지, 어떤 어려움을 느끼고 있는지, 이주 예상 지역 등)

○ 재개발·재건축사업의 진행에 따른 구체적인 문제점 파악

○ 재개발·재건축사업의 진행 관련 정보를 얻는 방법 및 그에 대한 만족도

○ 주거이전비 및 재개발임대주택 입주에 관한 정보를 알고 있는 정도 등

③ 상가세입자

○ 재개발·재건축사업의 진행에 따른 구체적인 문제점 파악(상가 이전 관련 포함)

○ 현재 상가 수입

○ 성북구 또는 인근에서 점포를 이전해 개업할 가능성(또는 폐점 여부) 및 같은 종류의 점포 이전 개설에 필요한 비용

○ 보상 대상 상가세입자가 파악하고 있는 보상비(4개월치 영업비 등)

○ 재개발·재건축사업에 대한 상가세입자의 태도 등

n 평가 방식

○ 「성북구 인권증진 기본조례」와 성북구 내부지침에 의하면, 평가 방식은 점검표를 이용한 부서 자체 평가, 점검표를 이용한 특정 평가, 외부 전문연구용역 평가가 있음

○ 점검표를 이용한 부서 자체 평가

- 인권센터에서 제공한 인권영향평가 점검표를 가지고 업무소관 부서가 자체적으로 인권영향평가를 수행하고, 그 결과를 인권담당부서에 제출하는 평가 방식

○ 점검표를 이용한 특정 평가

- 인권센터에서 업무소관 부서 및 외부 전문가들과 협조하여 보다 상세한 인권영향평가를 직접 수행하는 방식

○ 외부 전문연구용역 평가

- 주민들의 인권에 매우 큰 영향을 미칠 것으로 판단되는 정책이나 계획을 대상으로 함
- 인권센터장의 책임 하에 인권영향평가를 수행하기에 적절한 외부 전문기관을 선정한 후, 외부 전문기관에게 인권영향평가의 주요 내용에 대한 결과 보고서를 제출받는 것으로 인권영향평가를 수행함

○ 재개발·재건축사업은 주민에 미치는 영향이 매우 클 것이라 예상되기 때문에 외부 전문연구용역 평가 방식이 적절할 것이라 판단됨

n 평가 절차

○ 해외사례를 통해 볼 때, 일반적으로 인권영향평가는 여러 단계에 걸쳐 이루어짐

○ 성북구 인권영향평가는 사업시행인가 이전 1단계, 준공 이전 2단계로 구분하여 실시되는 것이 바람직하다고 판단됨

- 이는 사업진행단계에 따라 이해관계집단별 갈등 양상이 다르고, 침해되는 인권의 유형이 다르기 때문임
- 예를 들어 사업시행인가 이전에는 세입자 보호 대책 등 주거권적 측면에서의 인권 보호가 중요하다면, 관리처분계획인가 이후에는 주거권과 함께 물리적 폭력 등으로부터의 인권 보호가 중요해짐에 따라 현장 방문을 통한 지속적인 모니터링이 필요함

○ 1단계에서는 기존 자료 조사와 설문조사를 수행하고, 2단계에서는 심층면접 조사 및 인권침해 상황 모니터링 등을 수행함. 부정적 영향을 최소화하기 위한 권고사항은 단계마다 수행함

- 1단계 평가에서는 정비사업이 가져올 수 있는 인권에 미칠 영향을 기간별(장기/중기/단기), 형태별(긍정/부정, 직접/간접)로 분석하기 위해 기존 자료 조사, 설문조사 등을 실시함. 이를 바탕으로 권고사항을 제안함
- 2단계 평가에서는 연구자들이 이해관계자들을 대상으로 직접 심층면접 및 표적집단면접조사(FGI) 등을 통해 각 집단이 직면한 어려운 점들을 파악하고 부정적 영향을 완화하기 위한 대책 및 그 타당성을 검토하여 완화정책을 제안함

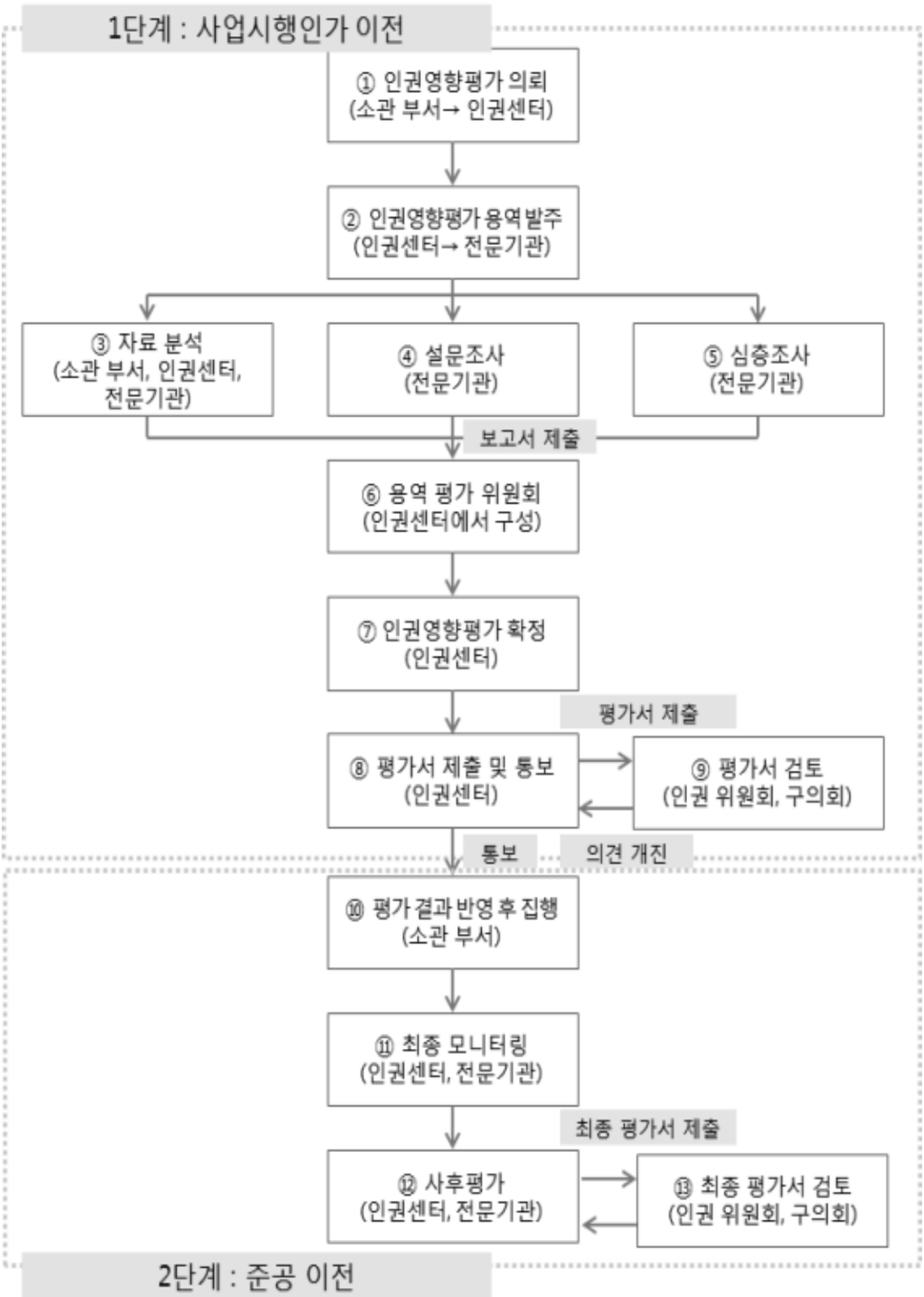
- 회피(avoid)→ 경감(reduce)→ 복원(restore)→ 보상(compensate) 순서로 부정적 영향 완화를 위한 단계적 접근을 제시함
- 먼저 부정적 영향을 피할 수 있는 방법을 찾고, 피할 수 없다면 부정적 영향을 최소화 할 수 있는 방안을 모색하며, 최소화 할 수 있는 마땅한 방안이 없을 경우 이전 상태로 복원시킬 것을 제안함. 회피·경감·복원 등의 방법이 여의치 않을 경우 손실과 불편을 면밀하게 측정하여 충분한 수준의 보상을 할 것을 제안함

n 평가 업무에 기반한 절차

❍ 한편 인권영향평가 시 수행되는 평가 업무에 따라 목표 설정 단계→ 관련 자료의 수집 및 분석 단계→ 예상되는 영향에 대한 평가 단계→ 모니터링 및 보고서 작성 단계로 구분될 수 있는데, 각각의 절차를 살펴본 결과는 다음과 같음

❍ 목표 설정 단계에서는 사업의 주요 목표와 수혜자를 명확하게 파악하여 긍정적 효과를 강화시키거나 부정적 효과를 약화시키는지, 기회의 평등을 증진시키는지, 공동체의 화합을 증진시키는지 등에 대해 평가함

- 특정 집단의 이익 실현을 위해 다른 집단에게 부정적인 점이 있는지를 검토해야 함
- 이 단계에서 이해관계의 충돌을 어떻게 조정 할 수 있는지를 검토할 수 있도록 함



〈 인권영향평가 수행 절차(안) 〉

○ 관련 자료의 수집 및 분석 단계에서는 인구 및 행정 자료, 설문조사·심층면접 등 조사 자료, 민원 자료, 외부 자료 등 객관적 데이터를 바탕으로 해당 사업 등의 잠재적 영향을 파악할 수 있는 근거자료를 수집함

- 만일 정보가 충분하지 않은 경우 추가적 연구나 데이터 수집을 시행하여 필요한 객관적인 자료를 확보해야함

○ 예상되는 영향에 대한 평가 단계에서는 대상 집단 또는 시민들이 어떤 영향을 받게 되는지, 그 영향이 긍정적인지 부정적인지를 구체적으로 규정함

- 이 때 객관적인 자료를 바탕으로 이해집단별로 서로 다른 영향을 파악해야함

○ 모니터링 및 보고서 작성 단계에서는 모니터링 결과를 바탕으로 인권에 미치는 부정적인 영향을 어떻게 개선할 것인지에 대한 구체적인 계획을 수립해야 함

n 평가서의 활용 방안

○ 평가서 제출 주체 : 인권센터

○ 평가서 검토 주체 : 인권 위원회, 구의회

○ 평가서 제출 시기 : 인권영향평가 결과 제출은 사업시행인가 이전 1차, 준공 이전 2차에 걸쳐 이루어짐

○ 이에 따라 사업추진 단계별로 평가서의 활용 방안이 달라지는데 이를 살펴본 결과는 다음과 같음

- 사업시행인가 이전에는 사업시행인가 여부 및 사업시행계획의 수정 내지 인가조건에 관한 검토에 반영
- 관리처분계획인가 이전에는 수립된 사업시행계획과 인권영향평가 결과를 고려한 거주자 이주 및 철거 관련 인권침해 예방을 위한 계획 등과 관련한 유의점 확인과 관리처분계획 수립에 있어서의 개선점 여부 파악, 조합 관계자 교육 등에 반영, 주민 갈등 완화를 위해 관할행정청으로서 성북구가 노력할 사항 등을 파악
- 철거 전에 발생하고 있는 인권침해의 주요한 문제점 파악 및 행정적 지원 관련 보완대책 필요성 여부 평가, 성북구의 타 정비사업에 대한 성북구의 관리 등과 관련한 정책적 함의 도출

n 인권영향평가 보고서의 내용 구성(안)

○ 구역 및 재개발·재건축사업 개관

○ 기존 인구 및 행정 자료 분석 결과

○ 주민대상 설문조사 결과

○ 심층조사, 표적집단면접조사, 전문가조사 결과

○ 사업시행인가 이후 모니터링 결과

○ 종합평가 결과 및 권고 의견

- 본 연구에서 수행된 예비조사에서 나온 이해집단별 정보 제공 현황, 참여 현황 등은 주민의 인권 증진을 위한 기준이 될 수 있을 것이라 판단됨
- 예를 들어 어떤 구역의 설문조사 결과에서 제공되는 정보에 대한 주거세입자의 만족도가 예비조사 결과에서보다 낮게 나왔다면, 정보의 투명한 제공이라는 측면에서 인권을 침해할 소지가 큰 것으로 종합평가 결과에 반영될 수 있을 것임

n 소요 비용의 부담 주체

1안) 조합

- 성북구가 사업시행인가의 조건(부담)으로 사업시행자인 정비사업조합에 인권영향평가 비용을 부담시킬 수 있는지를 판례 등을 살펴봄으로써 검토해 본 결과는 다음과 같음 (그림 Ⅶ-2)
- 인권영향평가에 소요되는 비용을 사업시행인가의 조건(법률적 성격은 “부담”)으로 해당 조합에게 부담시킬 수 있음
- 이미 사업시행인가를 받은 성북구의 14개 구역은 소요 비용 부담 주체는 성북구가 되어야 한다는 것이 법률가 및 전문가들의 견해임

2안) 조합이 부담하되 일정 조건이 충족되는 다음 각 호의 경우 구청장은 인권영향평가 실시에 소요되는 비용의 일부를 보조할 수 있음

1. 사업시행자가 「도시및주거환경정비법」 제40조제1항 단서에 따라 대통령령으로 따로 정하는 손실보상의 기준 이상으로 세입자에게 주거이전비를 지급하거나 영업의 폐지 또는 휴업에 따른 손실을 보상하는 경우
2. 제40조제1항 단서에 따른 손실보상에 더하여 임대주택 추가 건설, 임대상가 건설 등 추가적인 세입자 손실보상 대책을 수립하여 시행하는 경우
3. 그 밖에 구청장이 별도로 정하는 기준에 해당하는 경우

n 소요 비용 산정

○ 비용 산정시 영향을 미치는 요소 : 정비구역내 거주하고 있는 가구수(토지 등 소유자, 주거세입자, 상가세입자)

○ 예산의 구성 : 인건비, 설문조사비(설문조사 1부당 4만원) 등

- 설문조사비에는 조사관리자 및 조사원 인건비, 답례품(1부당 1만원), 코딩 및 분석 비용 포함

○ 인권영향평가 소요 비용 예상 : 정비구역 당 약 1억원 내외

○ 현재 성북구에서 정비사업이 추진 중인 재개발·재건축사업의 설문조사 대상 가구수는 평균 470가구인데, 이를 기준으로 하면 약 7,959만원이 소요됨

* 현재 성북구에서 정비사업이 추진 중인 구역 중 사업시행인가를 받은 구역은 8개,

관리처분계획인가를 받은 구역은 6개인데, 설문조사 대상 가구수는 평균 480가구로 전체 평균과 유사해, 예상되는 인권영향평가 소요 예산은 구역 당 8,000만원 전후임. 이에 따라 총 소요 예산은 11억 2,000만원(8,000만원 × 14개 구역)으로 예상됨

❍ 470가구를 기준으로 구체적인 소요 예산을 산정한 결과는 다음과 같음(표 Ⅶ-1)

❍ 설문조사 : 평균 470가구 대상

- 인권영향평가 답례품 : 10,000원 × 470가구 = 4,700,000원
- 인권영향평가 관리자 수당 : 50,000원 × 6명 × 12회 = 3,600,000원
- 인권영향평가 조사원 수당 : 50,000원 × 12명 × 12회 = 7,200,000원
- 코딩 및 분석 : 50,000원 × 3명 × 20회 = 3,000,000원

❍ 심층면접 및 FGI조사 : 일반 심층면접 20건, 전문가 심층면접 10건, FGI조사 4건

- 심층면접 : 50,000원 × 20건 = 1,000,000원
- 전문가 심층면접 : 100,000원 × 10건 = 1,000,000원
- FGI조사 : 30,000원 × 4건 × 4명 = 480,000원
- 심층조사원 수당 : 80,000원 × 4명 × 3회 = 960,000원
- 녹취록 작성 : 60,000원 × 24건 = 1,440,000원

분과 A 재개발/재건축사업에 있어서의 주거권과 인권영향평가

[발표 3 최소연]
비자발적 이주에 대항하는 언어 _테이크아웃드로잉

최소연(테이크아웃드로잉 디렉터)

작고 오래된 단골집을 가질 권리

작고 오래된 단골집은 하나의 사회입니다. 일상의 필요를 구하기 위해 쉴 새 없이 드나드는 사소한 가겟집이지만, 도시의 중요한 심리적 거점으로서 정서가 비슷한 사람들을 유기적으로 연결하는 취향의 공동체이고, 그곳에서 문화가 만들어집니다. 단골집들은 마을과 유기적으로 연결되어 동네문화를 만들어갑니다. 그곳에는 느슨하게 반겨주는 '환대의 문화'가 있습니다. 작고 오래된 가게들은 '단골'인 나를 환대하기 위해 존재하는 고마운 사회입니다. 근황을 묻기도 하고 변화를 나눌 수 있는 접촉 가능한 사회입니다. 또한 무수한 빈도수의 발걸음으로 만난 시간의 사회이고, 꼬리에 꼬리를 무는 방문자들로 문턱이 반질반질해지는 열린사회입니다. 집과 일터 사이에 위치하고 있어 전쟁 같은 도시 살이의 휴식처입니다. 단골집의 작은 역사를 통해 계절의 변화를 다르게 구성하거나 도시의 흐름을 함께할 수도 있습니다. 단골가게들이 한 장소에서 시대를 관통할 정도의 시간을 갖게 되면 거기서 '장인'이 나옵니다. 대를 물려주는 숙련공이 키워집니다. 이웃나라 일본에는 장인문화가 있습니다. 일본에서는 오래된 작은 우동가게 하나 이주시키려면 배상액이 수십억이라고 합니다. 작은 사회의 이주이니까요. 당연합니다. 프랑스에서도 손님들의 단골가게에 발걸음 한 권리를 인용해 고객의 행복추구권을 인정한 판례가 나왔다고 합니다. 프랑스인에게 한국 젠트리피케이션의 현상에서 벌어지는 폭력에 대해 이야기하면 경찰에 신고하라고 합니다. 경찰도 뒷짐 지고 있다고 하면 난감해합니다. 그들은 아버지에 할아버지 대에서 이미 제도적으로 사회적 안전망을 통해 해결한 문제이기 때문에 현재 시점에서 도무지 이해를 못합니다. 우리는 그들의 할아버지 대 과거를 살고 있습니다.

작고 오래된 단골집은 대체 불가능한 유일한 사회입니다.

단골집만으로 '응답하라 2015'입니다. 한 시대가 녹아 있고 이야기가 있으며 에피소드가 넘쳐납니다. 세월의 손때가 묻고 시대에 관한 대화를 하고, 이웃들의 근황이 확인되기도 하며 이 집을 드나드는 사람들의 각별한 애정이 곳곳에 녹아 있습니다. 진짜 사회가 구성원 사이의 이해관계를 근거로 한다면 단골집에서 이루어지는 사회란 지극히 임시적이고 느슨하며 숨구

멍이 존재합니다. 작고 오래된 단골집이 많은 사회에서는 산보가 가능합니다. 사람들은 끊임없이 들고나며 일상과 업무 사이의 긴장을 완화시킵니다. 그런데 상상해보십시오. 단골집이 모두 사라진 도시를. 당신은 어디서 녹녹한 일상의 사건을 회고하며 일상의 사물을 일상의 작은 사치를 구할 건지? 우리들의 일상을 돌아보면 그런 동네빵집, 동네세탁소, 동네밥집, 동네술집, 동네꽃집, 동네서점, 동네분식집, 동네수선집, 동네상점들이 얼마나 잦은 비중을 가지고 있는지. 내 삶에 어떤 기억을 제공하는지... 그런 의미에서 작고 오래된 단골집은 대체 불가능한 유일한 사회입니다. 수많은 드라마와 영화와 문학과 음악이 그런 단골집을 무대로 쓰여졌습니다. 대한민국은 랜드마크 좋아합니다. 역사도시에 살고 있지만 엄청난 압축성장을 통해 되려 많은 것을 잃어버렸습니다. 한 동네가 뜨면 몸살 앓는 오래된 가게가 많습니다. 지역활성화 혹은 도시재생을 이젠 국내외건축가들에게 의뢰해 랜드마크를 짓고 있습니다. 새로운 문화와 오래된 단골집들이 거리의 풍경으로 공존하는 균형 잡힌 도시에서 아이들 기르며 살고 싶습니다. 우리도시에 균형이 필요합니다. 기우는 도시 풍경에 균형'점'이 부재합니다. 대체 불가능한 작은 사회를 내몰고 '재건축'이라는 거짓말로 기억의 장소들을 부셔버리는 이 만행이 계속되는 도시는 무언가 대단히 잘못되었습니다. 작은 사회의 신음을 담아내지 못하는 큰 사회는 반성해야합니다. 큰 사회는 작은 사회를 위해 이제라도 테이블을 구성해야 합니다. 모든 재난은 골든타임이 있습니다.

작고 오래된 단골집들이 위태롭습니다.

스스로 문화를 만들고 동네마다 조금씩 다른 차이가 있는 자생문화가 성장하기도 전에 뿌리 뽑힙니다. 대한민국 자영업자 평균수명 1.7년이라는 숫자가 그것을 증명하기도 하지만, 돌아보면 우리 동네 그 많던 단골가게들 순식간에 사라졌습니다. 그래서 젠트리피케이션이라는 괴물 이야기에 주목해야 합니다. 이 괴물은 곧 우리의 일상을 잠식해 들어오고, 집 앞까지 덮쳐서 삶의 거점들을 자본으로 표백시킬 겁니다. 단골집을 뿌리 뽑은 자리에 이윤만 추구하는 투기꾼들이 동네를 쑥대밭으로 만듭니다. 이윤만을 추구해 만든 상업자본시설들이 이를 대치해주겠지만, 거기에 문화는 없습니다. 환대의 문화도 없습니다. 더 크고 더 좋은 물건을 더 싸게 파는 대형마트, 대형쇼핑몰은 비싼 임대료로 이윤을 쫓아야 하기에 수명이 짧습니다. 자생문화가 클 여유시간이 없습니다. 그런 공간에서는 '환대문화'는 커녕 이웃을 기억도 못합니다. 이웃보다는 뜬 동네를 관광하는 뜨내기들이 젠트리피케이션이라는 바람에 이끌려옵니다. 건물주는 지가상승에 반응합니다. 임대료를 부추기는 기획부동산이 숫자로 임차인들을 갈아치우자고 부추깁니다. 건물주는 마음이 흔들립니다. 높은 임차료를 마다하는 건물주는 희귀한

사람입니다. 그렇게 단골가게가 뿌리 뽑히고 희생됐지만, 수차례 임차인을 교체하는 과정에 법을 앞장세우고 폭력을 빈번하게 사용합니다. 작은 사회가 박살나고 기억에서조차 표백됩니다. 우리가 함께 만들어온 작은 사회이야기입니다. 균형점이 없는 사회 이야기입니다. 제안하는 몇 가지가 그런 균형'점'이 되었으면 합니다.

젠트리피케이션 광풍 아래

2015년 한 해 우리 사회의 젠트리피케이션이라는 광풍이 동네 곳곳에 몰려왔습니다. 지역사회를 기반으로 '뿌리내림'을 추구하던 단골가게들도 이 광풍을 피해가지 못했습니다. 어쩌면 작고 오래된 단골가게들이 광풍의 최전선에 있는지도 모릅니다. 법의 사각지대에서 건물주는 재산권을 외치며 세입자를 내쫓습니다. 인생의 큰 모험으로 시작한 가게이기에 집 담보 잡히고 대출받아 마련한 생존의 터전이 비정규직보다 잔인한 수명입니다. 아무리 오래된 단골가게여도 현행 임대차보호법은 가게의 운명을 지켜주지 못합니다. 그렇게 작은 역사를 가진 가게들이 내쫓기는데 어떤 제재도 없고 임차인은 온갖 "수치"와 "모욕"을 경험합니다. 강제집행이라는 "폭력"을 직면합니다. 강제집행을 당하고 거리로 내몰리면 중산층이던 자영업자조차 빈민으로 추락합니다. 장사하다 쫓겨나 말아먹은 돈을 갚으려면 남은 인생을 걸어도 부족합니다. 빚이 대물림됩니다. 실패감이 유전됩니다. 젠트리피케이션이라는 광풍 아래 칠흑 같은 재난의 절망감이 자리합니다. 명도소송 숫자로 추정할 뿐이지만 낭떠러지엔 선 시민들이 수십만입니다. 소송도 하기 전에 겁에 질려 내쫓긴 사람들 수는 집계도 되지 않습니다. 꿈 따위는 포기하고 모험 따위는 멀리하고 안주하고 싶어 합니다. 젠트리피케이션이라는 재난은 우리 도시의 동네문화마저 너무 빨리 문화상업화로 이끄는 못된 바람입니다. 이 바람을 잠재울 수많은 무게 추가 필요합니다. 어디에 돌을 놓아 광풍을 이끌지 판단해야 합니다. 이웃가게 강제집행 시 몹쓸 폭풍의 중심에 들어가 자동차에 올라서서 집행이 끝날 때까지 카메라를 들었던 다큐감독이 있습니다. 위험을 무릅쓴 종군기자들이 세상에 전하는 장면들은 충격적이지만 세상에 가 닿았습니다. 그리고 1년 동안 닫혀 있던 종편방송의 데스크를 넘어 보도가 되었습니다.

테이크아웃드로잉은 하나의 사회입니다.

저는 성실한 서울시민이며 미술가로 대한민국 예술가로 활동합니다. born in Seoul, South Korea. 대학에서 현대미술을 강의하면서, 대학이 위치한 지역을 중심으로 석관동 명륜동 청파동 지역비교연구를 하기도 했습니다. 서울의 역사와 문화를 다시 연구했습니다. 2001년부

터 “접는미술관” 활동을 통해 새로운 방식의 미술관에 대한 프로젝트를 발표했습니다. 전 세계 글로벌 미술관들 쫓아가기만 하는 한국 미술관들이 안타까웠습니다. “접는미술관” 활동가들과 함께 ‘동네’문화가 대한민국의 엄청난 보물유산이라는 것을 발견했습니다. 대학생들과 지역주민 그리고 현대 미술가들과 함께 연구해 “명륜동에서 찾다” 동네+미술관 프로젝트로 2006년 ‘올해의 예술상’을 받았습니다. 그 상금과 “접는미술관”의 경험을 곱하여 외부지원으로부터 독립을 선언하며 ‘자가발전’하는 지속가능한 사회로서 테이크아웃드로잉을 기획합니다.

최소연, 최지안, 송현애 세 명의 공동운영진이 카페를 매개로 공간이 위치한 지역의 정서와 유기적으로 관계하는 문화를 열기 위해 삼성동(2006), 성북동(2007), 동숭동(2008)에서 거점으로서의 테이크아웃드로잉을 운영합니다. 현재는 한남동과 이태원동에서 예술가들에게 2달씩 ‘카페 레지던시 Cafe Residency’의 기회를 제공하고 있습니다. 역사 속 많은 카페가 예술가의 작업구상의 중요한 장소이자 토론장이었듯이, 방문자는 카페 레지던시에 참여하는 작가의 세계 속에서 차를 마시며 동시대 현대미술의 목격자가 됩니다. 테이크아웃드로잉은 예술가, 방문자, 이웃들이 함께 만들어 가는 미완성의 사회입니다. 멤버들이 함께 일하는 공동체이자 그에 따른 수익금은 작업을 발표하는 예술가에게 지원됩니다. 테이크아웃드로잉은 수많은 청년예술가들이 자신의 꿈을 키워나가는 신성한 일터이며 동시대 예술가, 이웃, 시민들이 수없이 들고 나며 저마다의 세계를 공유하는 작은 사회입니다.

아직은 키워나가야 할 미완성인 사회 테이크아웃드로잉

문화는 백년대계라고 합니다. 테이크아웃드로잉 이제 겨우 10살입니다. 2015년 건물주 싸이 측의 강제집행이라는 비민주적 사태를 겪으면서 재난의 현장이 되었습니다. 2015년 3.6. 테이크아웃드로잉은 건물주가 신청한 [강제집행]과 테이크아웃드로잉이 신청한 [강제집행정지] 판결문이 서울서부지방법원에 의해 동시에 결정되면서 아수라장이 되었습니다. 강제집행정지 판결에도 공간은 다 뜯겨나가고 높이 6미터 가로 15미터의 가림막이 쳐지고 동네로부터 격리되었습니다. 다시 공간을 회복하기 위해 동료들과 법에 호소했고, 그 복잡한 과정을 거쳐 다시 빼앗긴 짐을 찾아왔습니다. 가까스로 공간을 복구했지만, 건물주는 잔인했습니다. 불법으로 강제점유를 시도했고 거기에 용역깡패가 동원되었습니다. 새 임차인이 등장해 공간을 점유합니다. 건물주 대신 연예기획사 사무실에서 공간을 관리합니다. 건물주의 대리인인 변호사가 불법침입을 진두지휘합니다. 폭력 끝에 사람이 다치고 응급차에 실려 병원에 2주간 입원합니다. 건물주는 강제집행을 또 신청합니다. 이번에는 집행만이 아닙니다. 다양한 고소 고발을 병행합니다. 소송이 스무 건입니다. 테이크아웃드로잉이라는 동네카페, 동네미술관 운영하면서 성북동과 동숭동에서 쫓겨난 경험이 있습니다. 이번이 세 번째 내몰림입니다. 제 정체성은 건물주 싸이를 만나고 나서 임차인으로 바뀌었습니다. 임차인일 뿐만 아니라 피고가 됐습니다. 하나의 명도소송으로 나가지 않으니 수많은 형사 고소, 민사소송에 시달리게 되었습니다. 광풍의 압력이 가중되었습니다. 몸과 마음이 이 장소를 떠나지지 않았습니다. 제 정체성에 대한 고민을 하게 됐습니다. 법의 사각지대에서 문화공간을 운영하는 디렉터로 속수무

책인 제가 부끄러웠습니다. 드로잉처럼 쫓겨나는 라떼킹 강남역점, 종로구청 앞 만복, 홍대 행복전, 가로수길 곱창집 우장창창, 경리단 해피마트, 경리단 녹사라운지, 홍대 숯닭, 홍대 삼통치킨, 서촌 빵집, 인영세탁소, 통영생선구이 등 직접 방문하고 만나보면서 작은 사회들이 순식간에 무너지고 있다는 것을 직감하게 되었습니다. 테이크아웃드로잉도 마찬가지입니다. 10살 된 작은 아이 테이크아웃드로잉이 설 사회는 어디인가요?

한남포럼_비자발적 이주에 대항하는 언어

이 무너짐의 근원을 알고 싶었습니다. 예술가, 이웃, 문화기획자들로 꾸려진 대책위원회도 속수무책이었습니다. 합의과정에서 수차례 '왜곡'과 '모욕'과 '수치'를 경험하며 넌더리를 내었습니다. 괴물을 목격하는데 지쳤습니다. 대책위원회에서 심도 깊은 논의의 장 동네포럼을 함께 구상했습니다. [한남스타일]로 반격을 시도하는 미술가 신제현은 레지던시를 강행했습니다. 1회 한남포럼은 시작부터 새로운 방식의 예술을 계속 생산하는 장이었습니다. "환대'라는 단어는 인류학자 김현경으로부터 나왔습니다. 제게 중요한 '모퉁이 돌'이 되었습니다. 소송과 고소 고발이 증폭된 2015년 여름 2회 한남포럼에서는 무차별 소송을 [답변서 프로젝트]로 대항하는 권준호 그래픽 디자이너의 발제가 있었습니다. 미학자 양효실은 "웃음으로 진지함을 꺾으라"와 같은 문장을 선사하며 우리가 이 전쟁에서 사용할 무기의 성격을 알려주기도 했습니다. 웃음을 찾아야 한다고 인식했습니다.

강제집행의 위기가 고조되던 가을 3회 한남포럼도 이어졌습니다. 테이크아웃드로잉은 3명의 운영진이 재난 상황을 공유하고 재난의 당사자가 되었습니다. 이 재난은 저 혼자만의 것이 아니라고 생각해서 재난의 공공성을 선언하게 되었습니다. 그간 운영했던 사무국은 현대판 테러인 20건의 소송과 고소 고발 속에 대응하느라 법률사무실로 변했고 모든 전시업무는 중단되었습니다. 어떤 변호사도 전체 소송을 맡기 부담스러워 했고 전체소송을 맡길 여력도 없었습니다. 죽을힘을 다해 몇 개의 소송에서 이겼지만, 연예인 건물주는 막강한 권력을 가졌습니다, 자신이 패소한 소송도 승소했다고 언론플레이를 하면서 광풍을 악마적으로 이용했습니다. 회오리의 중심에서 함께 하는 예술가들과 테이크아웃드로잉은 고스란히 재난을 만났습니다. 전시가 중단되고 작품도 뜯겨나갔습니다. 명도소송이 끝나지 않은 상황이었습니다. 경찰은 민사 분쟁이라며 방관했습니다. 폭력의 목격자인 디자이너, 미술가는 명예훼손 소송을 당했습니다. 미술가의 집에는 빨간 압류 딱지가 붙었습니다. 재난이 번졌습니다. 희생하는 방법 외에 없다는 판단을 할 즈음 이 장소를 방주삼아 [대망명]을 오겠다는 80여 팀의 인디뮤지션들이 찾아와 축제를 열었습니다. 뮤지션, 미술가, 연극, 문학, 영화 거의 모든 문화 분야의 예술가들이 이 재난을 자신들의 재난으로 받아 안았습니다. 3회 한남포럼의 주제가 "재난의 공공성: 위기의 순간에 축제를"입니다. 법적 대응 외에 이 현상의 결핍된 부분을 인식하게 되었습니다. 대한민국의 많은 재난이 연결된 것을 자각하게 된 계기입니다.

한남포럼_균형점

한남포럼을 이어가며 '재난은 문화예술만이 넘어설 수 있습니다'라는 다소 상상력 가득한 문장을 화두로 품었습니다. 역사 속 많은 작품은 재난을 넘어서 우리에게 도달하고야 말았고 그 유산을 통해 우린 진화했으니까요. 저는 예술가입니다. 젠트리피케이션이라는 주제는 동네를 연구했던 제게 엄청난 시련의 주제입니다. 폭력적인 언론플레이로 세입자의 정당한 권리는 보상금 프레임에 갇혀서 세상으로부터 고립되었습니다. 건물주의 재산권만 강조되는 이 사회에서 모든 것은 왜곡되었습니다. 시각예술가인 제 눈은 가져지고 법이라는 사각 링 위에 올라가 연일 두들겨 맞았습니다. 다른 링 위에서 부당하게 두들겨 맞는 무수한 이웃가게들을 동시에 갖고 있는 것도 감당하기 힘들었습니다. 건물주와 임차인의 소송은 처음부터 균형이 맞지 않는 게임이었습니다. 돈에 눈이 먼 건물주들은 기획변호사에 기획부동산 동원하지만 임차인들은 온전히 '상식'과 몸 하나로 그 자리를 지킵니다. 강제집행 연신 두들겨 맞지만 그래도 몸이 움직이지 않는 많은 이웃가게들 있습니다. 테이크아웃드로잉도 그 긴 검은 터널일 년째 갇혀 외롭게 걷고 있습니다. 한남포럼 출판물 엮으며 연일 쏟아지는 댓글을 함께 수록했습니다. 사회적 매장이 얼마나 폭력적인지 드로잉은 몸으로 겪고 있습니다.

4회 한남포럼의 주제는 "우리의 최후 망명지는 어디인가?" 입니다. 각 분야의 전문가들에게 우리가 어디로 가야 할지 묻는 포럼이었습니다. 긴 터널을 오래 걷고 있으니 옆에 사람들이 생겼습니다. 어쩌면 망명지는 사람인지도 모른다는 생각도 하게 된 계기가 되었습니다. 함께 하는 사람들은 포럼의 언어를 문장으로 종종 사용합니다.

한남포럼이 이어지는 동안 재난미술관, 재난방송국, 재난극장이 운영됩니다. 강제집행에 맞서는 설치미술, 용역 특성적 전시, 집행형 가구디자인, 소송문학, 강제음악회, 연극 공연, 재난영화제등이 계속 열렸습니다. 각자의 동네에서 이미 밀릴 데로 밀려난 많은 문화예술인들이 재난을 함께 합니다. 우리는 문화적 방식의 대항언어를 찾고 싶었습니다. 살고 싶었고 웃고 싶었고 행복을 원했고, 우리가 속한 작은 사회가 이웃이 동시다발적으로 무너지는 게 가슴 아팠습니다. 계속되는 실패가 두려웠습니다. 이곳이 무너지면 갈 곳이 없었습니다. 그래서 두렵지만 죽을힘을 다해 방어했습니다. 예술의 위대한 힘을 믿지 않으면 우린 매일 죽었습니다. 각자가 가진 하나의 방식의 모퉁이 돌 밖에는 없었습니다. 한남포럼은 제게 그런 모퉁이 돌입니다.

모퉁이 돌 Cornerstone

양치기 다윗은 매일매일 양을 잡아가는 늑대들로 부터 양을 지키기 위해 돌팔매질을 시작합니다. 자꾸 양을 뺏기다 보니 명중률이 높아졌습니다. 골리앗의 싸움에서도 다윗은 방패도 없이 갑옷도 벗고 자신에게 가장 익숙한 돌 몇 개로 골리앗의 정수리를 맞춰 쓰러뜨립니다. 저는 우리가 각자 선 자리에서 가장 익숙하게 사용할 수 있는 무기로서 어떤 돌멩이 하나쯤은 가지고 있다고 생각합니다. 활동가는 활동가의 돌멩이. 정치가는 정책이라는 돌멩이. 법률가는 법이라는 가장 익숙한 돌멩이.

테이크아웃드로잉의 재난을 동행해주는 예술가들은 자신의 예술언어를 모퉁이 돌로 삼습니다. 일시적으로 집행을 막아주려고 달려왔던 예술가들이 작품을 구상합니다.

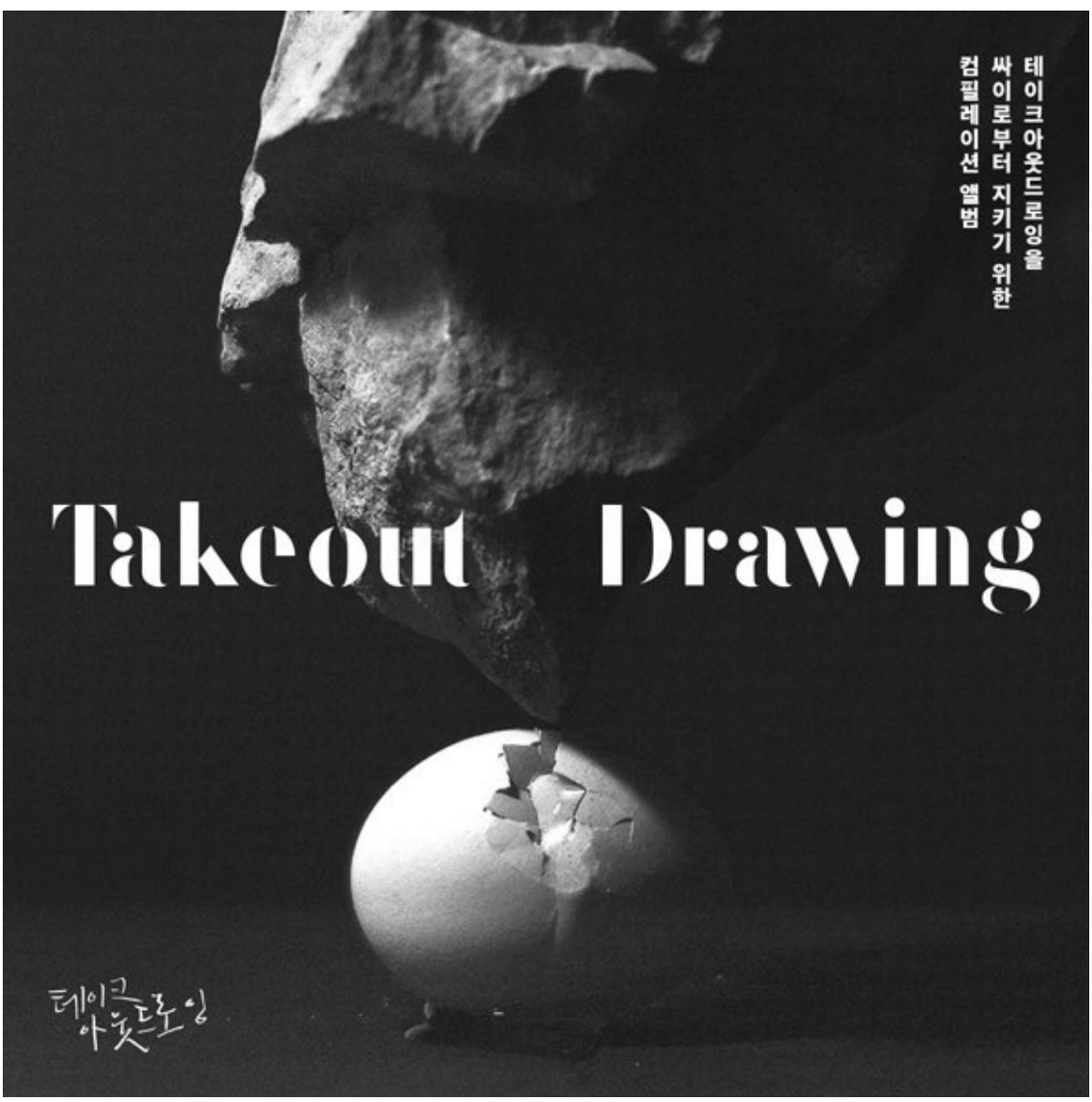
-2015년 봄 25인으로 꾸려진 [대책위원회]는 테이크아웃드로잉의 공공성을 위한 임의기구로 시작'돌'이 되었습니다. 이름을 걸고 지킵니다. 한 사람이 대책위에 들어오자 그 사람 옆에 따라붙는 한 사람이 있습니다. 위태로운 테이크아웃드로잉 옆에 가만히 있어주는 묵묵한 '돌' 입니다. 구성원 중에는 미술가들이 많고 〈Drawing52:한남스타일〉 〈Drawing53〉 강제집행으로 중단된 〈Drawing54-55〉 처절한 시도들이 있습니다. 미술가들은 이후 연대하는 뮤지션들, 문학인들과 복합장르의 축제를 엽니다.

-[맘상모] 맘편히장사하고픈상인모임은 이 재난이 나 혼자만의 것이 아니라 수백여 개가 넘는 모든 이웃들의 현실임을 뼈아프게 증언해 주는 현장의 '돌'입니다. 단체 SNS를 통해 현장을 공유합니다. 방향을 잃고 해매는 나와 꼭 닮은 심경의 재난현장의 돌입니다. 서러움을 품은 돌입니다.

-재난현장이 된 테이크아웃드로잉에서 시인 함성호는 [밤샘낭독회_피네간의 경야]를 진행합니다. 문학의 세계에서 하나의 '모퉁이 돌'이 놓이자 그 옆에 다른 돌이 놓였습니다. 집행의 위험을 밤새워 지켜야하는 위기 속에 노동당+땡땡책협동조합 기획[한나아렌트 읽기]8강, 삶창 기획[장자강독] 8강, 세월호에서 돌아오지 못하는 304명을 기억하기 위해 작가와 시민들이 함께 만들어가는 [304낭독회],[월간전단지],[월간병]... '모퉁이 돌'이 이어졌습니다. 소설가 정현석은 [소송문학]으로 현재의 소송을 희화화하고 〈재난의 서사_습작의 무덤〉을 씁니다. 체류작가로 오래오래 해먹겠다며 인간 붙박이 가구를 자청합니다. 감기 몸살에도 [지킴이]를 합니다. 재난에 너무 일찍 눈을 떴습니다.

-영화 분야에서 다큐 감독 6명이 '모퉁이 돌' 역할을 시작했습니다. [재난영화제] [드로잉극장][3355영화제][다큐영화제][영화계의 젠트리피케이션]...등등이 이어지고 백승우 영화감독은

〈또 다른 시선:가려짐〉을 만들어 페이스북에 무료로 공개했습니다. 그의 선반엔 Cornerstone 이란 음악이 있습니다. 파티51 다큐감독 정용택은 서촌 빵집 강제집행 영상을 목격하고 그 현장의 폭력성을 담은 〈강제집행에 반대합니다〉영상을 순발력 있게 만들어 페이스북에 공유합니다. 테이크아웃드로잉은 1만5천명의 페이스북 친구들이 있는데 이 영상은 100만 명이 봤습니다. 강제집행을 인식하는 시민들이 늘어나고 있습니다. 정 감독은 젠트리피케이션을 주제로 〈젠틀맨은 없다〉를 시작했습니다. 드로잉에 체류하는 모든 예술가들의 과정을 카메라에 담습니다. 그리고 젠트리피케이션의 해법을 찾기 위해 여러 가지 돌멩이를 최선을 다해 구상합니다. 다윗과 같은 돌멩이를 쥔 수련과정입니다. 젠트리피케이션 현상으로 가족들의 삶의 터전도 자꾸만 외곽으로 밀려나기 때문이라고 합니다.



-음악 분야에선 뮤지션 황경하가 3회 한남포럼에서 발제를 시작으로 [대망명] 축제라는 모퉁이 돌을 하나 놓습니다. 한받은 젠트리피케이션에 맞서는 전략으로 길 위에 선 자들을 위한 [자립유도]를 시도합니다. 몇 개의 모퉁이 돌은 이미 굴렀던 돌. 재난을 경험으로 아는 돌. 이 도시 어딘가를 정처 없이 배회하며 떠돌았던 구르는 돌들이 젠트리피케이션 쓰나미 속 테

이크아웃드로잉을 만나 이곳이야말로 자본으로부터 가장 자유로운 곳이라며 짱돌이 되기를 선언합니다. 자본의 거대한 바위 앞에 매번 깨지는 계란일지언정 계속 노래합니다. 알박기. 공연을 통해 구르는 돌들이 결집합니다. 위기의 순간에 축제를 엽니다. 포럼의 언어가 현실이 됩니다. 테이크아웃드로잉은 건물주의 사형집행, 강제집행 직전의 장례식장처럼 지킴이들이 있고 계속 노래가 있습니다. 80팀의 인디뮤지션들이 기타를 메고 드럼을 들고 이주를 시작합니다. [자립음악생산조합워크숍]이 지속됩니다. 이권형은 강제집행에 맞서는[강제음악회]를 열어 재난이 끝날 때까지 기도하는 마음으로 매주 월, 수, 금 오후4시 공연을 합니다. 뮤지션들을 강제소환합니다. 출장작곡가 김동현은 인터뷰를 통해 〈Game: invisible enemy〉곡을 씁니다. 어느 날 새벽엔 [드로잉 녹음실]을 짓습니다. 서촌 통영구이 생선 조옥선 사장님을 위한 노래〈세상을 널리 전하리라〉를 만듭니다. 12명의 뮤지션들은 이 사태를 통해 작사 작곡을 하고 이 현장에서 녹음한 [테이크아웃드로잉 컴필레이션 앨범]을 세상에 내놓습니다. 수시로 공연이 이어지고 심폐소생술 하듯 재난현장에 노래가 이어집니다. 두려움 속에 음악이라는 모퉁이 돌은 여러 동네를 구르다 한남동 테이크아웃드로잉에 와 짱돌이 되었습니다. 상대를 향해 던지는 돌팔매가 아니라 마음을 녹이는 엉뚱하고 따뜻하고 자유로운 치유의 돌멩이입니다. 이들은 이번 여름엔 [51+]공연을 기획하고 있다고 합니다. 돌멩이의 '역할을 바른 길 위에 올려놓아야 합니다.'

-기록자 달여리도 하나의 중요한 모퉁이 돌입니다. 이미 대한민국의 수많은 재난의 현장을 통해 몸으로 이 재난을 읽습니다. [기록]을 자청합니다. 여기 모인 모두를 기록합니다. 우리들의 아름다운 장면을 놓치지 않습니다. 재난을 통해 자신을 들여다 볼 거울이 깨져 버린 사람들에게 그는 모습이 담긴 사진을 자꾸만 선물합니다. 아마도 그의 모퉁이 돌은 사진을 통한 기억인 것 같습니다. 기억의 [지킴이] 입니다. 거울 속에서 욕망의 괴물인 나 자신이 여전히 보입니다. 돈 중심의 사회가 건물주의 욕망이 괴물을 만들었지만 그건 우리 삶 어딘가에서 키워 온 우리 자신의 모습입니다.

-[단골손님]이라는 모퉁이 돌도 있습니다. 9년 단골손님 김태형은 재난을 맞은 테이크아웃드로잉의 가난한 주방을 수시로 살핍니다. 불침번을 서고 동네 순찰을 돕니다. 살림에 보태라고 일일마켓도 엽니다. 그는 한 사람의 시민으로서 '염려'라는 돌맹이를 넣은 국을 끓입니다. 단골집을 지키기 위해 아픈 몸도 불사합니다. 입원해 있던 동안에도 환자복을 입고 식량을 배달 옵니다. 곳간이 빈 것을 알기 때문입니다.

-재난 일터를 떠나지 못하는 스텝들은 남의 일이 아니라고 무언가 해보겠다고 지혜를 모읍니다. 순식간에 사라진 단골손님들을 되찾을 수는 없겠지만, 계속 이곳이 일터였으면 좋겠다고 주문을 외웁니다. 그렇게 한 잔의 차와 커피가 만들어 집니다. 매일 아침 빵을 굽습니다. 테이크아웃드로잉의 재난은 청년일터를 잃어버리게 하는 위태로운 일파만파의 사건입니다. 어렵게 쌓은 모퉁이 돌들이 무너집니다.

-어떤 모퉁이 돌은 꽃은 피웁니다. [이웃]이라는 모퉁이 돌입니다. 꽃밭 스튜디오는 계속 꽃을 보내옵니다. 처음엔 손을 잡고 이런 내용인 줄 몰랐다며 많이 울었습니다. 안타깝고 두렵기 때문입니다. 할 수 있는 게 꽃을 보내는 것. 같이 [플라워 워크숍]을 여는 것 밖에 없습니

다. 우린 소시민이니까요. 강제집행, 용역 깡패 무서우니까요. 꽃집도 건물주에 속아서 입주했다는 고백을 들었습니다. 강제집행 지켜내려고 유배지가 된 장소에 꽃이 있습니다.

-지난 가을에는 [서점]이라는 작은 사회가 전국에서 28개 연대해 함께 테이크아웃드로잉에서 '책집'이라는 전시를 엽니다. 책방 연합군입니다. 책방은 젠트리피케이션 광풍 속에 제일 먼저 사라질 운명공동체이기 때문입니다.

눈 먼 사회를 위한 제안_모퉁이 돌

젠트리피케이션은 우리 사회의 적신호입니다. 더한 재난도 몰려올 것입니다. 그래서 젠트리피케이션은 각자 선 자리에서 대항언어를 찾아야합니다. 테이크아웃드로잉이 한남포럼을 통해 찾았던 몇 개의 대항언어의 힘을 믿고 [한남포럼]을 엮어 빠르게 세상에 내놓아한다고 생각했습니다. 텀블벅에 올렸습니다. 선구매하거나 후원에 참여한 161명의 힘으로 2016년 3월5일 발간되었습니다. 2015년 3월6일 강제집행이 있었고 1년이 지났습니다.

감히 정책 제안을 시도해 봅니다. 이 제안은 재난 당사자의 경험을 통한 모퉁이 돌입니다. 우리는 죽을힘을 다해 모든 시도를 했지만, 법과 제도가 개선되지 않으면 다시는 회생할 수 없는 운명에 처해 있습니다. 테이크아웃드로잉은 현재와 같은 사회에서 지속할 방법을 찾을 수 없습니다. 테이크아웃드로잉에서는 올 해 초부터 [재난연구소]를 꾸리고 젠트리피케이션 대응모임을 이어나가고 있습니다. 젠트리피케이션 주제에 문제의식을 가지고 있는 연구자와 기획자, 활동가, 예술가, 이웃들의 운명공동체를 만들어갑니다.

분쟁의 중립지대

분쟁의 중립지대로서 분쟁조정위원회 설치는 적은 예산으로 가능합니다. 작고 오래된 단골집들이 순식간에 사라져 마을 생태계를 미세하게 만들어나가는 거점으로서의 그물코가 하나씩 풀리면 도시 문화생태계가 순식간에 코가 빠져버려 사라진다고 이정모 서대문자연사 박물관장은 경고합니다. 문화멸종을 예언합니다.

그물코가 빠지지 않도록 모퉁이 돌 하나 걸어야 합니다. 법원에도 젠트리피케이션의 광풍으로부터 문제를 해결하기 위한 모퉁이 돌 하나 걸어야 합니다. 명도소송 전 반드시 분쟁 숙려기간이라는 모퉁이 돌. 사회적 안전망 없이 건물주와 임차인들만으로 현재의 젠트리피케이션 문제 막을 수 없습니다. 건물주의 재산권만 강조되는 법의 불균형을 문화다양성의 관점에서 모퉁이 돌, 균형점 찾아 이동해 주십시오. 건물주와 세입자 분쟁 시 곧바로 명도소송 할 수 없도록 분쟁 숙려기간 만들어주십시오.

건물주와 세입자가 법원 명도소송이라는 불합리한 사각 링에 되도록 서지 않도록 명도소송 제기 시 우선은 관할 법원에 분쟁 숙려기간을 담당하는 조정위원회를 거쳐야합니다. 이 위원회는 가정법원 이혼 숙려제도처럼 경험 많은 법률가뿐 아니라 인권, 도시권, 주거권, 시민권에 대한 이해를 가진 분들을 포함해 구성해야 합니다.

테이크아웃드로잉의 미래를 묻는 분들이 많습니다.

현실적으로 이주해 생존할 확률이 0%입니다. 현재의 제도로 테이크아웃드로잉을 살릴 수 없습니다. 그래서 다시 개업할 수 있을까? 입니다. 희망이 없는 물음표입니다. 이주 시 세입자는 권리금을 100% 받아도 생존확률은 0%입니다. 참으로 이상한 확률이 아니라 통계가 말해줍니다. 이주하는 곳마다 건물 지가가 평균 두 배 이상 오르기 때문입니다. 테이크아웃드로잉은 예술가들을 초대해 카페 레지던시의 기회를 제공하고 매달 전시회가 열리는 동네카페이자 동네미술관입니다. 강제집행 전 방문자는 한 달에 최소 오천 명 정도이고, 일 년이면 6만 명입니다. 작고 오래된 단골집이기 때문입니다. 문턱이 낮고 덜 경직된 문화적인 사회이기 때문입니다.

테이크아웃드로잉은 사라지더라도

테이크아웃드로잉의 재난을 통해 꼭 개선되었으면 하는 내용을 발견 할 수 있습니다. 지난 10년간 성북동, 동숭동, 한남동에서 쫓겨나며 몸으로 얻은 제안입니다. 많은 문화공간, 단골가게의 미래를 위해서, 더 나은 동네문화를 위해서.

5년 정도 장기계약을 하고 임차인이 원한다면 연장이 가능해야 합니다. 건물주가 바뀌더라도 기존 임차인의 권리는 승계되어야 하며, 그 권리를 침해하면 분쟁의 중립지대인 법원의 분쟁조정위원회를 통해 숙려기간이라는 과정을 거쳐야 합니다.

분쟁조정위원회는 산하에 각 지역을 특성을 반영한 동네포럼을 지원합니다. 시에서는 정기적 도시 심포지엄을 통해 동네포럼의 다양성을 아카이브하고 이를 도시계획에 반영합니다.

환산보증금 제도는 영세상인이 아닌 사업장을 보호하지 않고 있습니다. 건물주에 비해 상대적 약자인 임차인이 권리는 사업장의 규모를 떠나서 평등하게 지켜져야 합니다. 따라서 환산보증금 4억 폐지되어야 합니다.

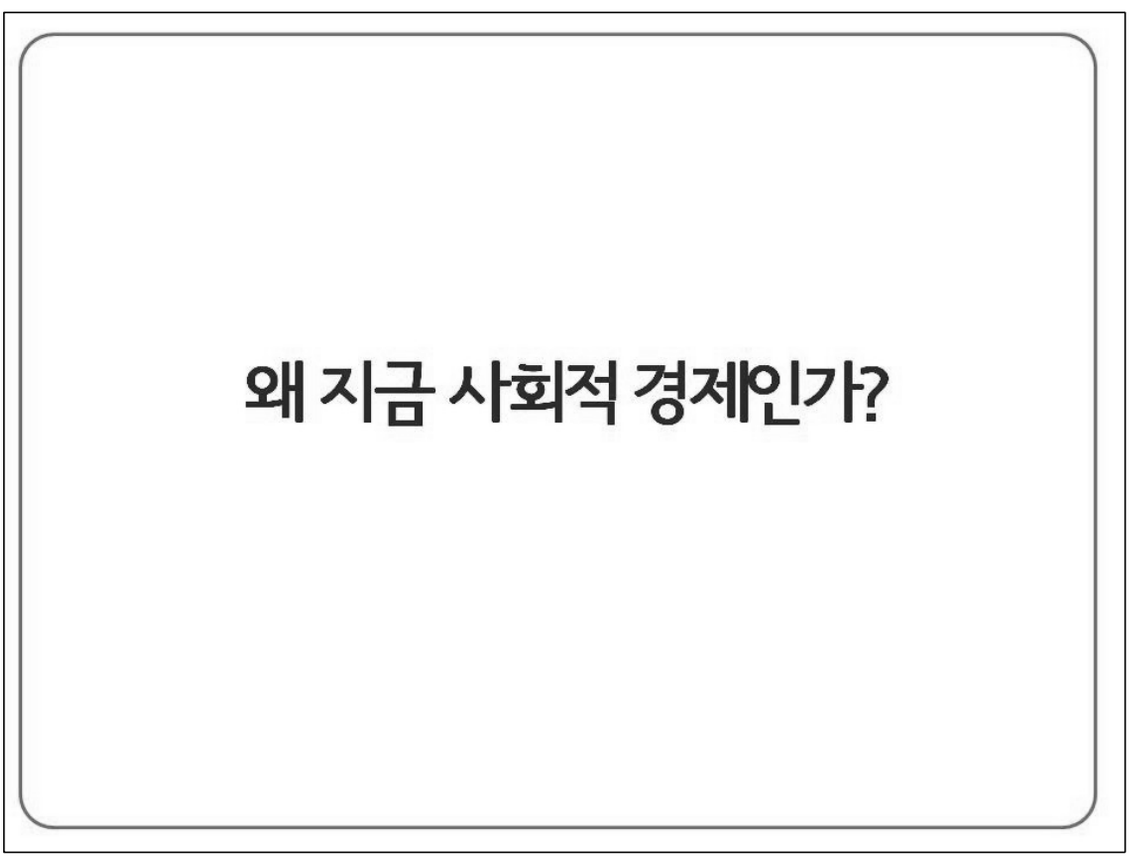
월세 인상은 9% 제한선을 두고 있지만, 지가가 폭등하면 다른 제도적 장치 없이 실효성이 없습니다. 제도적 장치를 마련해야 합니다. 이 부분은 연구소가 만들어져 다양한 실험 모델을 만들어야 한다고 생각합니다. 그 전까지 9% 제한선을 자동차 운전자 범칙금 티겟 발행하듯이 실험적으로 가동해 연구소 재원을 마련하는 방법이 있습니다.

명도소송이 시작되는 이유 중에 3개월 이상 월세가 체납되었을 경우 계약이 해지됩니다. 임차인은 입주 시 보증금을 맡기는 데 잔존보증금이 50% 이상인 경우는 명도소송 사유가 되지 않도록 완화될 필요가 있습니다. 건물주이지만 예를 갖춰 너무 야박하지 않게 품위를 지키는 사회가 되어야 합니다. 그래서 보증금이 있습니다.

분과 B 지자체와 사회적연대경제 및 일자리

[발표 1 김영식]
지자체와 사회적연대경제

김영식(사회적 경제 네크워크 사무국장)



사회적 경제란 ?

- 공공의 이익이라는 사회적 목적을 추구하면서 재화, 서비스를 생산, 교환, 분배, 소비하는 경제시스템
- **수익창출뿐만 아니라 사회적 가치 실현을 추구**

※ 사회적 경제 (기업) 의 구성요소 :
- 사회적 기업(Social Enterprise)
- 협동조합 (Cooperatives)
- 마을기업 (Community Business)
- 자활기업(Self-sufficiency Business)
- 사회투자조직 (Social Investors) 등

사회적 경제란 ?

- 공공의 이익이라는 사회적 목적을 추구하면서 재화, 서비스를 생산, 교환, 분배, 소비하는 경제시스템
- **수익창출뿐만 아니라 사회적 가치 실현을 추구**

※ 사회적 경제 (기업) 의 구성요소 :
- 사회적 기업(Social Enterprise)
- 협동조합 (Cooperatives)
- 마을기업 (Community Business)
- 자활기업(Self-sufficiency Business)
- 사회투자조직 (Social Investors) 등

사회적 경제의 원리

- "모든 경제활동이 사회 전체에 미치는 영향을 고려하는 동시에 보다 많은 사람들이 혜택을 누리는 방향으로 이루어져야 한다"

모두가 잘 사는 경제

※ 사회적 경제의 핵심운영원리 :

- **호혜**
- **상생**
- **연대**
- **나눔**

WIN WIN

따뜻한 자본주의, 자본주의 4.0과도 연결

더 행복한 사회를 위한 지자체의 노력

전국 사회연대경제 지방정부협의회

설립목적

사회적경제 활성화를 통해
일자리 창출, 지역공동체 재생
협력과 연대로
사회적경제 확산

설립근거

지방자치법 :
근거한 행정
협의회

주요
내용

설 립 일

2013. 3. 20 안중근의사
기념관에서 창립
1기(2013. 3~2014. 10)
2기(2014. 10~)

참여자치단체

36개 기초 자치단체
6개 광역자치단체장
고문으로 활동

협의회 주요 추진 사업 : 정기 포럼 개최

창립 이후 (2013.3.20~)

1. 제1차 정기 포럼 - 사회책임조달제도 도입을 위한 토론회 (2013. 4.9)

공공기관의 사회책임조달 도입에 관한 연구결과 등 주제별 발표 및 토론 (서울시 성북구)

- 협의회 임원 자치단체장,
  사회적경제 전문가 등 30 여 명 참여

2. 제2차 정기 포럼 - 로컬푸드와 커뮤니티 비즈니스 활성화 (2013. 7.24)

전북 완주군의 로컬푸드와 커뮤니티 비즈니스 활성화 사례 발표와 지역별 로컬푸드 사업전략에 관한 토론 (전북 완주군)

- 협의회 회원 자치단체장,
  소속 공무원, 전문가, 지역주민 등
  100 여 명 참여
- 완주군 로컬푸드 직매장 등 탐방

협의회 주요 추진 사업 : 사회적 경제 아카데미 개최

제1차 '사회적 경제 아카데미' 개최

사회적 경제 관련 동향파악과 협의회 회원자치단체 실무자 네트워킹 등을 위한 교육 프로그램 진행 (전북 완주군)

- 협의회 임원 자치단체장, 사회적경제 전문가 등 80 여 명 참여

4

협의회 주요 추진 사업 : 협력사업 및 SE홍보

3. 사회적 경제 우수기업 광고 캠페인 (2013. 7~12월)

한겨레신문사와 협력하여 사회적 경제 우수기업의 제품 및 서비스를 지면광고로 게재

- 한겨레신문 창간 25주년 기념 캠페인으로 협의회에 광고지면 기부
- 협의회 회원 자치단체 소속 사회적 경제 기업(사회적 기업, 협동조합, 마을기업, 자활기업 등) 가운데 우수기업을 선정하여 홍보
- 총 34개 기업을 대상으로 격주 1회로 지면광고 게재

협의회 활동 언론보도 사례

싱크탱크 광장

한겨레 2 2013년 8월6일 화요일 25

제1회 사회적 경제 포럼

로컬푸드, 공동체를 살려주는 '얼굴있는 먹을거리'

지역을 순회하며 사회적 경제 활성화 방안을 토론하는 '사회적 경제 포럼'이 시작됐다.

전국 29개 기초자치단체로 구성된 전국사회연대경제 지방정부협의회(이하 협의회)와 한겨레경제연구소는 지난달 24일 전북 완주군청에서 '로컬푸드와 커뮤니티 비즈니스'를 주제로 제1회 사회적 경제 포럼을 개최했다. 이날 포럼에는 협의회 소속 기초자치단체장, 광주광역시 시의원과 북구의원, 완주군민 등 100여명이 참석했다.

내년까지 두 달에 한 차례 전국의 지방자치단체를 찾아 현장토론 방식으로 열릴 포럼은 사회적 경제 전략을 통한 지역경제 활성화에 성공한 모범사례를 전국이 공유하는 자리가 될 전망이다. 편집자

로컬푸드는 지역 식량자급 시스템이다. 대량·단작·원거리수송을 기본으로 하는 공업식 먹을거리 생산 시스템에 대한 반성과 대안으로 주목을 받고 있다. 누가, 어디서, 어떤 과정을 통해 재배했는지 훤하게 알 수 있다고 해서 일명 '얼굴 있는 먹을거리'라고도 부른다. 포럼에 앞서 방문한 전주시 호자동에 있는 완주로컬푸드 직매장에도 매대마다 농산물을 직접 키운 농민의 사진과 이름이 크게 붙어 있었다.

>>> 한겨레 협동조합학교 1기

한겨레 협동조합학교에 여러분을 초대합니다. 이 학교는 협동조합 성격 이해부터 협동조합 원칙, 비즈니스 모델 구축, 운영 방법, 설립에 필요한 실무 절차까지 협동조합의 청사진을 함께 그려갈 수 있는 자리가 될 것입니다.

- 강사진: 한겨레경제연구소(이하) 연구원
- 강의 기간: 2013년 8월28일(월)~11월4일(월), 총 11회
- 강의 시간: 매주 월 9일 19:30~22:00
- 강의 장소: 한겨레교육문화센터 강의실 803호
- 수강료: 38만원
- 수강 문의 및 신청: 한겨레교육문화센터 (02)3279-0900, www.hanie21.co.kr

전국 기초단체장 등 100여명
전북 완주군 성공사례 토론

"도시 서민과 농민 상생 길 확인"
"경제적 차원 넘어 문화·소통 필요"

한겨레신문 8월 6일자, 제2차 정기포럼 기사

1

지방정부협의회 활동의 확대 (2기)

전국 사회연대경제 지방정부협의회

- 광역단체장 고문으로 참여(6개)
  - 박원순 서울특별시장, 남경필 경기도지사, 최문순 강원도지사, 안희정 충청남도지사, 권영진 대구광역시장, 원희룡 제주특별자치도지사
- 기초자치단체 24개 ➡ 36개로 확대

지방정부협의회 활동의 확대 (2기)

『국회 사회적경제 연구포럼』 출범(2013. 5)

- 신계륜 의원을 포럼대표로 국회의원 23명 참여
- 사회적경제의 제도적 법적 근거 마련
  - 사회적경제기업을 위한 구매촉진 및 판로지원에 관한 특별법 계류중

『전국 사회적경제 지방의원협의회』 출범(2013. 10)

- 문상필 광주광역시의원을 상임대표로 전국지방의원 400여 명 참여
- 정당과 지역을 초월하여 사회적경제 활성화를 통해 지역공동체 복원

『전국 사회적경제 매니페스토 실천협의회』 출범(2014. 3)

- 16명의 상임대표단으로 전체 협약 214명 중 당선자 164명
- 사회적경제 분야의 공약개발 · 실천 추진 등

지방정부협의회 활동의 확대 (2기)

2014 아시아 미래포럼

- 사람중심경제 : 기업과 사회의 협력을 주제로 세계의 석학과 실천가들, 지방정부 지도자들이 모여 논의
- 사회적경제를 통한 혁신사례 공유
- 협의회 소속 자치단체장 주제발표 및 토론 참석

The 5th ASIA Future Forum

국제 사회적경제 포럼

- 서울시, 퀘벡주, 볼로냐 등 국내외 도시가 주최
- 지방정부협의회가 공동주관 기관으로 참여
- 별도의 세션 개최
  - 사회적경제 발전에 있어 지방정부의 역할
  - 지방정부 사회적경제 정책수행과 거버넌스 구축

- 칼 폴라니 사회경제연구소 협동조합 설립 지원
- 국제 사회적경제 협의체(GSEF) 정식 회원으로 가입(초대 의장 도시 : 서울시)

사회적 경제 법 · 제도기반 구축 지원

새누리당

사회적경제 특별위원회 유승민의원 등
67명 발의 (2014.4.30)

사회적경제
기본법안

새정치민주연합

사회적경제 정책협의회 신계륜의원 등
65명 발의 (2014.10.10)

공통 사항

- 사회적경제 발전 기본계획 수립 : 5년 / 4년
- 대통령직속 사회적경제위원회 / 사회적경제발전위원회
- 사회적경제 발전기금 : 정부 / 중앙 및 지방
- 사회적경제조직 제품, 공공기관 우선구매 : 공통

여야를 막론한 사회적 경제 중요성에 대한 인식 확산에 기여

지방정부협의회의 성과

1. 사회적경제 단일분야로 결성된 첫 행정협의회
2. 사회적경제 분야의 주체간 연대 확장에 기여(국회 포럼, 매니페스토협의회 등)
3. 사회적경제 관련 입법 과정에 지방정부 입장 적극 반영
4. 사회적경제 활성화를 위해 민·관 거버넌스 실천 (예: 사무국운영 위탁)
5. 영역간, 부문간, 지역간 경계를 넘어 교류와 협력(공동포럼 정책연구 등)
6. 국제 협력과 연대를 적극적으로 확대(아시아미래포럼, GSEF, AVPN)

사회책임조달제도란?

- Socially Responsibility Public Procurement
  :정부가 사회적 영향을 고려하면서 재화나 서비스를 구매하는 행위 (Social Traders, 2012)

- 정부가 고용, 사회통합 등 사회적 영향을 고려하면서 공공이 필요로 하는 재화를 구매하는 과정 (EC, 2010)

- 가격과 사회적 가치를 동시에 고려한 조달
- 사회적 약자기업에 대한 우선구매 등 포함

➡ **'최저가(lowest price) 낙찰제'에서 '최적가치(best value) 낙찰제'로의 전환**

사회책임조달제도와 사회적 경제

- 사회적경제 : 경제적 행위와 공동체 강화 등 사회적 가치를 창출 (Win-Win하는 경제)
  ☞ 정부지원의 당위

- 한국의 사회적 경제 주체들의 자생력 미약

- 사회적 경제를 통한 지역경제 활성화와 지속가능성 제고

➡ **시장조성을 위한 사회책임조달제도의 도입 필요**

- **비교 : 중소기업 우대제도, 벤처기업 우대제도 등**

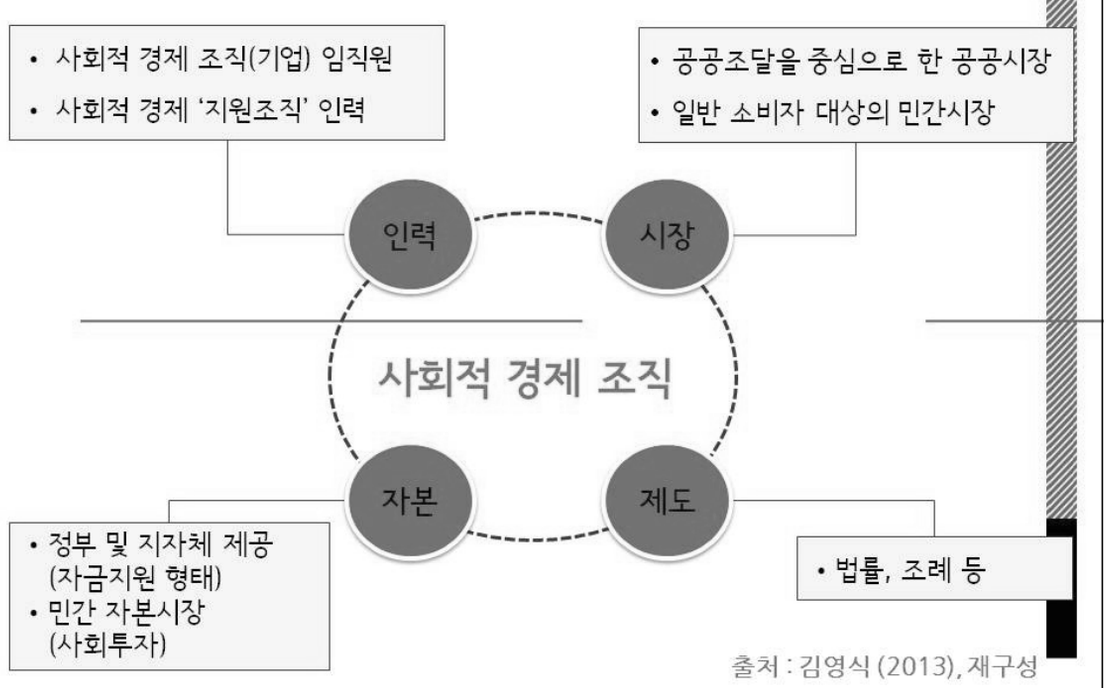
사회적 경제 제품 우선구매의 해외사례

* 독일 : 사회적기업 매출의 90%가 공공기관으로부터 발생

* 영국: 공공기관의 구매(서비스)시 사회적가치를 반영한 제품을 우선구매하도록 한 사회적가치법 (Public Services(Social Value) Act 2012) 시행

사회적 경제의 중요성을 인식하고 시장조성을 위한 우선구매 제도를 적극 시행하여 경제활성화

사회적 경제 생태계의 구성요소

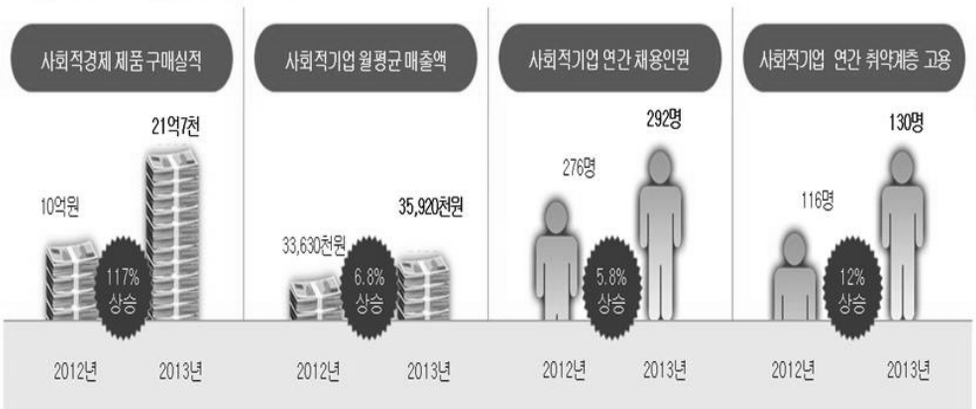


출처 : 김영식 (2013), 재구성

지자체 시장조성 노력의 결과

의무구매 공시제 추진효과 (일자리창출 , 안정적인 판로지원 등)
☞ 2013년 구매실적 21.7억으로 전년대비 117% 달성
☞ 조례시행 전 실적 (6억) 대비 4배 가까운 공공구매 실적증대 효과

공공기관 의무구매 공시제 추진 효과



출처 : 성북구청(2013)

기초지자체 사회적 경제 조례 현황

지자체	조례명
서울 성북구	- 사회적 경제 제품 구매촉진 및 판로지원 조례
서울 도봉구	- 사회적경제기업 제품 구매촉진 및 판로지원 조례
서울 성동구	- 사회적경제 활성화 지원에 관한 조례
경기 광명시	- 사회적경제 제품 구매촉진 및 판로지원 조례
경기 화성시	- 사회적경제 육성 및 지원에 관한 조례 - 사회적경제 지원기금 설치 및 운용조례
인천 남구	- 사회적경제 육성지원에 관한 조례
충남 천안	- 사회적경제 육성지원에 관한 조례
전북 완주	- 사회적경제제품 구매촉진 및 판로지원 조례
광주 북구	- 사회적경제 육성지원에 관한 조례
경북 안동	- 사회적경제 활동지원에 관한 조례

"가치지향 소비"의 성과

대형마트·SSM 의무휴업제 도입(2012년 5월) 전후 망원시장의 연간 매출액 비교
자료:월드컵시장상점가 진흥사업협동조합

	2011년	2012년	증가율(%)
ㄱ청과	1억8625만원	2억4303만원	30.6
ㄴ철물점	711만원	1128만원	58.6
ㄷ인삼가게	1192만원	1692만원	41.9
ㄹ상회	1억3938만원	1억4266만원	2.1
ㅁ떡집	2567만원	2668만원	3.9

사회적 경제와 시민사회운동: 변화의 방향

시민사회운동과 사회적 경제

- **앞으로의 시민사회운동은 사회적 경제 연계가 중요**

1) 모든 시민사회운동은 결국 '시민의 삶의 질 향상'이 목표
☞ 사회적 경제는 '모두가 잘 사는 경제'를 지향

2) 시민운동의 지속가능성은 경제적/물적 토대 필요
☞ 사회적 경제 방식의 물적 기반 확보 가능

3) 사회문제의 해결에 관심있는 활동가 후속세대 유입 필요
☞ 혁신적 방식의 사회문제 해결에 관심있는 청년세대 존재

➡ **'개량주의'라는 일부의 부정적 시각을 타파할 필요**

시민사회운동, 한국 사회적 경제의 뿌리

- 많은 사회적 경제 조직이 시민사회운동에서 출발
- 국내 자활기업, 사회적 기업 등은 빈민운동이 모태

☞ **한국에서 사회적 경제와 (인권운동을 포함한) 시민사회운동은 분리되기 어려움**

- 사업분야 자체가 운동적 성격을 가지는 경우도 상당수
(예: 공정무역, 취약계층 고용 친환경 로컬푸드 등)

사회적 경제 적용의 방식 : 사례

- 시민사회운동과 사회적 경제가 결합된 사례(일부)

1) 사회문제 해결의 사업화 : 두꺼비하우징
☞ 도시 재개발 문제의 해결을 위한 고민에서 출발하여 사회적 기업으로 운영

2) 활동취지에 공감하는 시민기반을 바탕으로 한 물적 기반 확보 : 프레시안 협동조합
☞ 안정적 운영을 위해 미디어 협동조합으로 전환

3) 시민지지기반 확보를 통한 시장형성 :
페어트레이드 코리아 등 공정무역 기업 및 제품

모델보다 더 중요한 것은…

- 시민사회운동과 사회적 경제를 결합하여 현실을 돌파하겠다는 **의지와 역량, 상상력이 필요 !**
- 한국현대사의 여러 위기를 극복해오는데 공헌한 시민사회운동 진영이 경제정의 실천과 지속가능한 사회 실현에 기여할 수 있는 기회
- 한 두 명의 탁월한 리더에게 의존하는 시대가 아니라 모든 활동가가 사회혁신의 리더가 되는 시대

➡ **공공과 민간을 이끌어가는 제3섹터가 될 수 있는 자조와 연대, 역량강화가 필요**

자조 : 더불어 樂 협동조합 (광주 광산구)

- 60세 이상의 어르신 20 여 분이 **직접 출자하고 설립·운영**하는 협동조합
- '더불어 樂 북카페'는, 어르신들이 십시일반으로 낸 기금을 바탕으로 노인복지관의 휴게실을 개조해 만든 지역의 명소
- '더불어 樂 밥상마실', '더불어 樂 두부마을'도 운영

외부자원에 의지하지 않는 '자조'의 실현

사회적 경제는 연대가 기초

[주민/당사자/활동가]

自助의 원리실천

[행정/지원기관/사회]

풀뿌리 경제 지원의 당위성 이해

- **양자의 협력을 통한 지역의 변화 견인**
- **아래로부터의 근본적 변화 추동**
- **활동가의 역할이 중요 !**

감사합니다

분과 B 지자체와 사회적연대경제 및 일자리

[발표 2 권형기]
구로구 사회적경제 현황

권형기(구로사회적경제통합지원센터 센터장)

1) 구로구 일반적 특성

① 일반적 특성

구로구의 면적은 20.12 ㎢ (서울시 전체면적의 3.3%)을 차지하고 있으며, 전체면적의 34.6%(6.97㎢)가 준공업 지역으로서 서울의 대표적인 공업도시라 할 수 있다. 60년대 한국수출산업공단(구로공단)의 설립과 함께 수출산업의 요람으로 발전해왔다. 세계최대규모의 기계공구상가 유통단지가 위치해 있어 수도권 경제의 중추적 역할을 수행.

최근에는 국제 경제환경의 변화로 인해 제조업 중심의 구로공단이 2000년 11월 서울디지털 산업단지로 명칭이 개명되고 530개 벤처업체가 입주한 국내 벤처집적시설 1호인 키콕스(KICOX)벤처타운의 입주를 계기로 지식정보산업 중심의 첨단다지털산업의 메카로 변화.

지하철 7호선의 개통으로 구 전 지역이 역세권내에 포함되고 일부 남은 대규모 공장도 이전을 추진하고 있어 21세기에는 주-상공이 조화된 서울 서남권의 산업 경제 유통의 중심지역으로 발전할 가능성이 높음.

구로구민의 지역요구도 조사에서는

(1) 경쟁력 없는 교육 및 보육체계 (2)상습교통체증 (3)낙후된 주택 (4)외국인 다수거주로 불안한 치안 등의 순으로 나타남.

② 인구학적 특성

(2015. 7월 기준, 단위: 명)

연령	총 계	0~10세	11~20세	21~30세	31~40세	41~50세	51~60세	61~70세	71~80세	80세이상
인구수	424,885	41,493	39,991	59,197	77,715	68,509	66,521	42,376	21,073	8,010
%	100%	9.77%	9.41%	13.93%	18.29%	16.12%	15.66%	9.97%	4.96%	1.89%

※통계에 의하면, 구로구는 경제활동이 가능한 20세 이상 60세 이하의 인구가 64%를 차지하는 젊은 구로임을 알 수 있음.
총 424,885명 (남:212,208명 여:212.677명)[126]

③ 자치구 사회적경제 일반 현황

구로사회적경제 기본현황

(2015.9.1 현재)

구 분	계	인 증	(예비)사회적기업			마을기업	협동조합	자활기업
			소계	지역형	부처형			
기업수	122	12	5	5	0	10	83	12

○ (예비)사회적기업 현황 : (사)지구촌사랑나눔 외 16개
- 인증 사회적기업 12개, 지역형 예비 사회적기업 5개
○ 마을기업 현황 : 대한노인회 구로구지회 외 9개
○ 협동조합 현황 : 지구촌협동조합 외 82개 (사회적협동조합 제외)
○ 자활기업 현황 : 나눔돌봄 외 11개
※ 별첨1) 구로구 사회적경제 기업 현황 참고

④ 구로사회적경제 현황

○ 구로사회적경제 사회적협동조합은 구로사회적경제 조직을 망라한 사회적협동조합으로 사회적경제조직의 성장과 발전을 위한 논의와 실천의 장이 될 것임.
○ 사회적경제가 사회적경제 기업의 성장을 상호 협력하여 도움과 동시에, 지역사회와의 결합을 통해 사회적경제 생태계 조성을 위한 역할을 해내고 있음.
○ 구로사회적기업·마을기업협의회, 구로협동조합협의회, 자활협의회를 통해 탄탄한 협력과 소통의 기반이 조성되어 있음.
○ 3년간의 사회적경제 중간지원조직의 성과로 지역사회 안에 사회적경제에 대한 인지도를 높였으며, 사회적경제인들의 협력과 소통 기반을 다짐.
○ 지역의 대학인 성공회대와 유기적 협력관계를 유지하며, 지역 전반의 사회적경제 성장을 위한 기반 조성에 함께 노력하고 있음.

1-2) 필요성

○ 현재 사회적경제 조직은 기업 간 협업, 공동구매, 상호거래, 판로개척

126) 2015년 7월 구로구통계자료

소상공인과의 협업 등 기업을 뛰어넘는 플랫폼에 대한 수요 발생
이에 구로 사회적경제 활성화를 위한 당사자 및 주민대토론회를 하였고 그 결과, 첫 번째 정책제안은 **구로사회적경제 지원조례 제정 및 강화,** 두 번째 제안은 **허브센터 설립,** 세 번째 제안은 네트워크활성화를 통한 **판로개척 및 마케팅 지원**으로 나타남.

○ 구로사회적경제 지원조례가 지난 10월경 통과됨에 따라 구로지역의 사회적경제 활성화의 기반이 형성됨.

○ 특히 두 번째 제안인 허브센터 설립에는 상설홍보전시판매장 필요 및 **사회적경제지원센터 필요성**에 대한 내용으로 구로사회적경제사회적협동조합의 창립이후 민관 거버넌스를 이끌어 낼 중간지원조직의 역할이 더욱 필요한 시점.

○ 앞으로의 사회적경제와 마을과의 통합성을 높이고 활성화를 위한 로드맵을 만들며 지역에서 순환되는 대안 경제를 창출하기 위해 사회적경제 통합지원센터의 구축 필요.

○ 활성화된 사회적경제 생태계를 통하여 지역의 다양한 공공적 영역의 의제들을 사회적경제 방식으로 풀어나갈 것이 요구되고 있음.

지역사회 안에서 일자리, 순환경제 등 주민 스스로 해결점을 찾아 나서는데 통합지원센터가 든든한 지원시스템을 마련할 필요 있음.

○ 사회적경제 조직이 발굴되는 씨앗기에서 성장기까지 초기 인큐베이팅의 중요성이 강조되고 있으며 이는 지역 사회적경제 생태계 구축을 통해 만들어 낼 수 있는 중요한 중간지원기관의 역할이라 할 수 있음.

○ 사회적경제 기업의 발굴과 지원정책은 있으나 개별기업이 현장에서 경쟁력을 갖고 지속적 운영을 보장하기란 만만치 않은 현실임. 중간지원조직의 역할을 통해 민. 관 협력, 민. 민 협력으로 지원기반을 탄탄히 조성할 필요성이 높아지고 있음.

2) 주요 사업내용 및 추진전략

사업 영역	추진전략
네트워크 구축	○민.관협력 운영위원회 구성 ○통합지원센터 간 네트워크 협력사업 모색
판로개척 공공구매 상호거래	○공공구매 매칭 전략과 시도 ○공동판매처 확보를 위한 홍보대 설치를 통해 홍보와 영업연계 ○대형판매처 확보를 위한 시도 (G밸리, 아파트 단지, 학교 등) ○상호거래 당사자 논의 테이블 마련 및 공동사업 모색
사회적경제 경영지원	○사회적경제 당사자 관계망을 통한 상호거래 확장 ○피어 컨설팅 ○사회적경제 성장시기별 맞춤 컨설팅 마련
사회적경제 활성화 사업	○지역자원 연계 사업-마을경제 활성화 모색 ○사회적경제 기업 발굴 및 인큐베이팅

2-1) 기업 역량에 따른 판로개척의 다양성 구조 마련

기업현황	1차 년도	2차 년도	공동
상품/서비스 보유 기업	공공구매,공동판매처 (무인)	대형거래처 공동판매처 (유인)	공동판매처 --------- 1)무인판매대 2)유인판매처 (거점마련)
	대형거래처, 홍보		
상품/서비스 신규 기업	상호거래, 공공구매, 홍보,공동판매대(무인)	대형거래처 상호거래	
	대형거래처		
상품/서비스부족 기업	현황파악	상호거래: 내부거래 컨소시엄을 통한 내부 거래	

※ 점선 위 : 수행/ 점선 아래 : 사전 조사 및 전략 수립

3) 연차별 추진계획 (1기 목표, 2기 목표)

기간	'16.1~'16.10 (1기)	'16.11~ '17.10 (2기)
전략 목표	통합지원센터 허브기능강화 및 지역 협력 네트워크 가동	통합지원센터 허브기능확장 및 마을 경제 순환시스템 구축
과제	○전략사업모색과 실현을 위한 전문가 및 민관협력회의 ○사회적경제 주체역량강화 ○사회적경제 네트워크 신뢰구축 ○지역사회 의제별 네트워크	○구로구 전략사업 (상품)모델링 진행 ○사회적경제조직의 수준별 맞춤 지원시스템 안착 ○의제별네트워크의 협업사업 진행
내용	○판로개척, 공공구매, 상호거래활성화 시도 ○스타트업 기업 발굴 및 인큐베이팅 ○사회적경제 공동사업 발굴 및 실행 ○사회적경제와마을공동체 협업모델 발굴. 지원 ○구로사회적경제사회적협동조합지원	○대형판매처 입점시도 ○사회적경제공동사업 확장 ○사회경제와 마을공동체 협업의 성공모델 확산

4) 구로사회적경제 사회적협동조합의 민-민네트워크

성 격	명 칭	사업 및 구성
중간지원 조직	구로마을생태계조성사업단	마을사업, 경제 생태계조성
	온마을교육지원센터	혁신교육, 교육청, 학교
	구로교육복지지원센터	교육복지사업, 학교 내 지역사회복지전문가
사회적 경제	구로사회적기업 마을기업협의회	사회적기업, 마을기업협의체
	구로협동조합협의회	협동조합 협의체/생협, 사회적협동조합 포함
	구로자활센터	구로지역자활센터, 구로삶터지역자활센터
사회적 경제 &마을	가리봉 소통방	가리봉도시재생 사업 지원
	구로시장 영플라자	구로는 예술대학/ 청년장사꾼
	교육복지네트워크'함께'	교육복지사업진행/ 삼성꿈장학재단 사업
	구로식생활네트워크	안전한 먹거리교육 및 급식관련운동/생협,정치인등 가입
	구로마을넷	마을공동체 협력사업 지역기관 및 공동체 공동사업 NGO 및 사회적경제조직 가입
	구로사회복지협의회	지역복지현안 발굴 및 복지사업/ 자활센터 등 다양한 세력 가입
학교	성공회대	경영학과 / 협동조합학과 연계

분과 B 지자체와 사회적연대경제 및 일자리

[발표 3 강남훈]
기본소득 사상과 쟁점

강남훈(한신대학교 경제학과, 기본소득네크워크 대표)

1. 기본소득 사상

기본소득이란 모든 국민에게(보편성), 아무런 조건 없이(무조건성), 동일한 금액을(동등성), 개별적(개별성)으로 지급되는 소득을 의미한다. 인구 전체에게 지급하지 않고, 노인, 아동, 농민 등 일부 집단에 대해서 지급되는 소득도 이런 조건들을 충족시키면 기본소득으로 분류하는 것이 보통이다. 보편적 무상급식도 이 네 가지 조건을 충족시키므로 현물 기본소득이 된다. 모든 노인에게 똑같이 지급되는 기초연금(박근혜 대통령의 후보 시절 공약)도 기본소득에 속한다.

토머스 제퍼슨
1776년 , 버지니아 의회 대표일 때 땅이 없는 모든 사람에게 50에이커의 공유지를 주는 것을 제안 최초의 홈스테드(homestead) 정책. 가난한 사람들 소득을 보조하기 위한 주정부 단위에서의 최초의 정책

토머스 페인
1737-1809
영국 사람이지만 미국 독립전쟁 주도해서 미국 국부의 한 사람으로 존경 받음.
상식(1776)이라는 팜플렛을 써서 미국 독립 사상을 퍼뜨림.
농업적 정의(1796)라는 책에서 다음과 같이 제안
미개간 토지는 인류의 공동자산. 토지를 사유하고 있는 사람은 지대를 내야 한다.
지대를 재원으로 해서 21살이 되는 모든 사람에게 15파운드를 지급하고 50살이 되는 사람에게 매년 10파운드씩 지급하자
부자건 가난하건 다 지급. 왜냐 하면 모든 사람의 권리인 자연유산(토지)로부터 발생하는 수입이므로.

버트란드 러셀의 방랑자 임금(vagabond wage)
러셀(Bertrand Russell) 『자유로 가는 길』(1918)에서 새로운 사회 주장
정통사회주의는 자유를 억압하는 위험, 아나키즘은 사회가 유지되지 못하는 위험.

새로운 경제체제 하에서는 모든 사람에게 최소한의 생필품 구입에 필요한 만큼의 소득, 즉 "방랑자의 임금(vagabond's wage)"이 제공된다. 방랑권 보장
방랑자들은 다른 나라의 좋은 삶을 소개해 주고 예술을 제공해서 노동에 지친 사람들을 위로해 준다.
방랑자 임금 이상의 소득은 사회가 승인하는 노동을 통해서만 확보할 수 있다.
방랑자 임금을 통해서 자유와 정의를 함께 추구할 수 있고, 정통사회주의와 아나키즘 동시에 극복.
새로운 사회에서 노동의 사회적 승인
기본소득을 모두에게 지급한다는 것은 모두가 그만큼 사회적으로 필요한 노동을 하고 있다고 무조건 인정하는 것을 의미한다.
아무런 감시 없이 사람들을 믿고 승인하는 것.
기본소득 이상의 노동에 대해서는 시장이나 국가에 의해서 사회적 인정.

2. 기본소득 운동

20세기 중반 미국에서 기본소득 운동이 활발하게 일어났다. 킹(Martin Luther King) 목사가 앞장섰다. 킹의 첫 번째 행진으로 흑인들은 백인들 식당에 출입할 권리를 얻게 되었다. 그러나 흑인들에게 식당에 갈 돈이 없으면 아무 소용이 없는 것이었다. 킹은 빈자들의 행진(Poor People's Campaign)이라고 이름 붙인 두 번째 행진을 계획하였다. 이 행진의 가장 중요한 목표는 보장소득이었다. "존 케네쓰 갤브레이쓰는 1년에 200억 달러를 가지고 보장연간소득을 실시할 수 있다고 말하였다. 부정의하고 사악한 베트남 전쟁을 수행하는 데 350억 달러를 쓰는 나라라면, 그리고 사람을 달에 보내는 데 200억 달러를 쓰는 나라나면, 하나님의 자녀들을 지구 위에서 그들의 다리로 서게 하는 데 그만한 돈을 쓸 수 있다."(킹의 1967년 연설문) 킹은 두 번째 행진을 시작하지 못한 채로 1968년 암살되었다. 킹이 암살된 지 한 달 뒤에 새뮤얼슨(Paul Samuelson, 노벨경제학상 수상) James Tobin (노벨 경제학상 수상)을 비롯한 경제학자들 1,000여 명이 보장소득을 촉구하는 성명서를 발표하였다.
1969년 닉슨(Richard Nixon) 대통령은 가족보조법안(FAP)을 발의하였다. 온전한 기본소득은 아니었지만, 기본소득에 가까운 획기적인 것이었다. 4인 가구를 기준으로 소득 없으면 $1,600을 지급받게 되어 있었다. 이 법안은 1970년과 1972년 하원을 통과하였지만, 상원에서 부결되었다.
비록 중앙정치에서는 실패하였지만 알래스카 주에서는 성공하였다. 해먼드(Jay Hammond) 주지사는 석유로로부터 발생하는 수입을 기금으로 만들어서 수익을 배당하자고 제안하였다. 1976년 주헌법을 수정하였고, 1982년부터 배당을 지급하기 시작하여 오늘날에 이르고 있다. 2008년에는 3,269달러를 배당하였다. 미국 기준으로 작은 금액이지만 알래스카는 오늘날 미국에서 가장 평등한 주가 되었다.
유럽에서는 1986년 판 빠레이스(Philippe Van Parijs) 등이 기본소득 유럽네트워크를 결성하였다. 이것은 2004년 기본소득지구네트워크(BIEN, basic income earth network)로 발

전하였다. 2015년 현재 BIEN에는 모두 20개가 넘는 나라의 기본소득네트워크들이 가입되어 있다. 기본소득한국네트워크는 2009년에 결성되었고, 2010년에 17번째로 BIEN에 가입하였다. 2016년 7월, 2년마다 한 번씩 열리는 기본소득 세계대회가 서울에서 열릴 예정이다.

스위스는 내년 기본소득 헌법 개정안 투표가 예정되어 있다. “국가는 모든 국민의 기본소득을 보장해야 한다”라는 내용을 헌법에 삽입하는 개정안이다. 통과되기는 어렵다고 전망하지만 지지율이 일정 비율을 넘으면 정치적으로 상당한 의미를 가지게 된다. 그리스 집권당인 시리자와 스페인에서 여론조사 1위를 달리는 뽀데모스는 기본소득 강령을 채택하였다.(뽀데모스 강령: 1.12 - 모든 사람에게 기본소득에 대한 권리 보장. 단지 존재한다는 이유만으로 모든 사람에게 기본소득에 대한 권리를 보장한다. 기본소득의 수준은 존엄한 생활수준을 유지하기 위하여 최소한 빈곤선으로 한다. 기본소득은 복지국가를 대체하는 것이 아니고, 새로운 사회경제적 현실에 적응시키는 것이다. 기본소득 이하의 조건부 복지급여(현금 급여)는 기본소득으로 대체된다. 누진적 소득세와 조세 포탈에 대한 투쟁으로 재원을 마련한다.) 그러나 두 정당 모두 기본소득은 장기적 목표이고 단기적 선거공약은 아니었다. 최근 뽀데모스는 기본소득을 선거공약으로 넣을 것인가에 대하여 치열한 논쟁을 전개하고 있다.

유럽에서 기본소득 통과가 가장 유력한 나라는 핀란드이다. 2015년 1월 여론조사 결과 핀란드 국민 79%가 기본소득을 지지하는 것으로 나왔다.(강한 지지 36, 약한 지지 43, 중립 9, 약한 반대 5, 강한 반대 4, 무응답 3%) 여자 84%, 남자 75%로 여자가 더 많이 지지하였다. 연령별로 25-34세 청년층 지지율이 85%로 높지만 노년층도 아주 작지는 않았다.(65-79세 74%) 전업주부는 100% 찬성이었다. 정당별로 보면 녹색당과 좌파당 지지자들 사이에 기본소득 지지가 높았다.(녹색당 91%, 좌파당 90%)

핀란드는 2015년 4월 19일 총선 결과, 전체 당선된 국회의원의 52.5%가 기본소득을 지지하였다. 제1당인 중앙당(의석비율 21%)이 기본소득을 지지한다. 제2당인 NCP는 의원 중에서는 87%가 반대하고, 제3당인 Finnish 당은 57%가 찬성한다. 기본소득을 강령으로 채택한 당은 녹색연합(의석비율은 8%)과 좌파연합(의석비율은 7%)이다. 그러나 기본소득 찬성 의원 중 상당수가 조건부 찬성이므로 조건을 맞추어내야 한다. 일단 기본소득 사회적 실험부터 해보자는 데에 대해서 공감대가 이루어져 가고 있다. 과연 핀란드가 세계 최초로 기본소득을 도입하는 나라가 될지 정치 과정을 지켜볼 필요가 있다.

우리나라의 기본소득 운동과 이념의 확산

무상급식...2009년 김상곤 교육감. 현물기본소득으로 해석.

2015년 들어와서 녹색당과 노동당이 기본소득을 주요 정책으로 채택하였다.

박근혜 대통령 후보 기초연금 공약...노인기본소득.

무상보육, 무상누리과정...아동수당의 왜곡된 형태.

청년배당...성남시 청년배당

청년구직수당...기본소득은 아님. 실행하다 보면 많은 문제 발생해서 기본소득으로 전환하게 될 것임.

불공평 문제, 낙인효과 문제, 행정비용 문제, 복지 함정 문제.

3. 호혜성을 둘러싼 철학적 논쟁

1) 완전주의...노동이 자아실현이라는 주장.
노동에 임노동뿐만 아니라 노동일반을 포함시킬 필요
노동에 노동뿐만 아니라 활동도 포함시킬 필요.
기본소득은 각자가 추구하는 좋은 삶을 살 기회. 수단.

2) 중립성 위반...기생하는 삶을 장려...기생을 하면 다른 사람의 좋은 삶을 침해.
임노동하지 않는 것을 기생이라고 보는 좁은 입장
모든 사람은 공유 자산의 소유자
자산 소유자가 자산을 임대해 주고 임대료 수입으로 살아가는 것은 기생이 아니라 공생일 수 있다.
일자리 부족 경제
자원 부족 환경

3) 착취, 무임승차
외적 자산과 내적 자산의 불균등 분배
정의의 원리는 기회균등이 우선 다음으로 착취 없는 공정한 거래.
기초생활 보장이 안 되면 더 심하게 착취당함. 비록 이번 연도에 모든 사람이 공정한 거래로 벌었더라도 격차가 심할 때 그것을 방치하면 다음 연도에는 착취라는 더 큰 불공정이 일어난다. 더 큰 부정의 방지.
소득은 경제활동의 결과이면서 경제활동의 조건

4) 실질자유의 보장
사람이 진정으로 자유로우려면 자유롭게 행동할 수 있는 수단과 기회가 주어져야 한다.

5) 공화주의의 필수 요소
공공선을 위해서 활동하려면 생계가 보장되어야 한다.

6) 공유자산의 소유자
토지, 자원, 환경, 지식, 사회적 공유자산

4. 배당받을 권리

기본소득은 국민의 기본권이 되어야 한다. 세 가지 근거가 있다.
첫째로, 토지, 천연자원, 환경 등 자연자원은 우리들과 후손들의 공동소유이다. 이런 것들을 활용해서 돈을 벌 때에는 정당한 대가를 지불해야 한다.
토지

영국 RSA, 기본임대배당 제안
토지가치세 재원, 부동산 수익에 따라서 변화
임차인에게 1/n로 지급
환경
"건강한 기후와 가족 안정법 2014(Healthy Climate and Family Security Act 2014. 7. 28)의 "cap and dividend"
미국 민주당 크리스 반 홀렌 발의. "우리 기후와 중산층을 보호"
4인가족은 1년에 640불을 배당, 380불을 연료비 , 260불 순편익을 얻게 됨.
천연자원
알래스카 영구기금 배당

둘째로, 사회적 자원
독점적 사업권
주파수 경매
지적재산권 독점
특허, 저작권, 디자인
화폐 발행권
국가화폐
국유자산 활용한 광고.
도로, 지폐(Marshall Brain, 달러에 광고를 싣고 그 돈으로 기본소득을 주자)
도로, 영공, 바다의 사용

셋째로, 오늘날 경제에서 가장 중요한 자원은 지식이다. 지식은 우리 선조들과 우리들이 함께 만든 것이다. 지식을 활용해서 돈을 버는 사람은 번 돈의 일부를 지식의 저작권자들에게 되돌려 주어야 한다.
노벨경제학상 수상자 허버트 사이몬(Herbert Simon)
인공지능의 아버지 중 한 사람. 1956년 다트머스 대학에서 10명이 두 달간 인공지능 워크샵. Logic Theorist 라는 인공지능프로그램 개발. 이 AI는 러셀의 수학의 원리 제2장 정리들을 대부분 증명할 수 있었고, 몇몇 명제는 더 짧게 증명했다. 러셀은 사이먼의 AI가 만든 증명을 보고 매우 기뻐했다.
토지뿐만 아니라 지식도 공유자산이다.
경제활동을 통해서 버는 소득의 90%는 다른 사람(앞선 세대)의 지식을 활용한 대가라고 추정하였다.
경제활동에 대하여 약간의 인센티브를 주기 위해서 모든 소득에 대해서 90%가 아니라 70%의 세율로 과세하여 그 재원으로 기본소득을 지급하자고 제안하였다.(H. Simon, "UBI and the Flat Tax", What's wrong with a free lunch?, 2001)

인공지능 기본소득
이전의 검색엔진

가능한 한 많은 사이트를 찾아가서 사이트 내용을 분류하고 판단하여 점수를 매겼다.
사용자가 검색어를 입력하면 자기가 매긴 점수 순서대로 사이트들을 보여주었다.
구글, 래리 페이지(Larry Page)의 PageRank
내가 좋다고 판단하는 사이트에 높은 점수를 매기는 것이 아니라 사람들이 많이 가고 오래 머무는 사이트에 높은 점수를 매기자.
예를 들어 사용자가 "책"이라는 검색어를 치면 "책"이라는 검색어를 친 사람들이 많이 가서 오래 보는 사이트를 먼저 보여주는 것이다. 이것이 바로 구글 검색엔진이 세계를 제패하게 된 비결이다.
한 사람의 천재가 아니라 인터넷 서핑을 하는 베짱이들이 똑똑한 인공지능을 만들어내고 있는 것이다.
앨빈 토플러, 프로슈머(prosumer) … 소비 + 생산
인공지능을 만들고 있는 베짱이들은 기본소득에 대한 권리가 있다.

IBM 야심찬 도전.
문법과 단어를 컴퓨터에 가르친다는 작업. 규칙뿐만 아니라 예외도 컴퓨터에 가르쳐야 해서 실패.
1980년대 후반 통계를 이용한 번역 아이디어, 캐나다 의사록 10년치 300만개 문장, 실패
구글
2004년 구글은 모든 책을 공짜로 제공하겠다는 프로젝트 시작. 디지털 이미지
OCR 사용. 텍스트화 분석 시작
15세기 이후 1억3,000만권 출판, 2012년 2,000만권 스캔
2006년 구글 1조 단어, 950억개 문장 이용, 자동번역에 성공
2012년 60개 이상의 언어로 서비스
자동번역의 의의
수많은 앞선 사람들의 번역을 활용하는 것…모두가 인공지능에 공헌

넷째로, 오늘날 정규직 직업은 점점 줄어들고 있다. 귀중한 직업을 가진 사람들은 직업을 양보한 사람들에게 감사헌금을 내야 한다. 이렇게 모아진 돈들을 가지고 일부는 후손들을 위하여 적립하고, 나머지는 공평하게 나누어 가지자는 것이 기본소득이다.

5. 부자에게도 기본소득을 주어야 하나

1) 모든 사람의 권리이므로.
2) 경제적 효과
부자에게 주고 그만큼 세금 더 걷으면 마찬가지
비례세나 누진세 하에서는 부자에게 줄수록 부자에게 더 큰 부담
부자에게 줄수록 중산층에게 유리
3) 낙인효과
선별적으로 도움을 받는다는 것 자체가 낙인효과

가난해도 기초생활수급권 신청 안 하는 사람
가난해도 급식비를 내는 학생
저소득층 복지카드 친구 없는 데서 사용
낙인효과 활용
돈을 걷기 편하게 … 급식카드 삐~ 소리나게
예산 절약… 자기선별(self selection). 부끄러운 사람들은 구직수당 신청하지 말고 일을 해라.
창구 담당 공무원 수를 줄이고 사무실을 작게 만들어서 선청자 줄이 사무실 바깥으로 나가서 길거리에 오가는 사람들 눈에 띄게 한다.
구직수당 신청자들에게 수치스럽거나 힘든 직업을 소개
사례
독일 Harz IV…'If you don't take a job as a prostitute, we can stop your benefits'.
http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/europe/germany/1482371/If-you-dont-take-a-job-as-a-prostitute-we-can-stop-your-benefits.html
기본소득은 가난한 사람을 존엄하게 도와주는 것
4) 공정성
5) 행정비용
6) 재분배 역설
부자에게 줄수록 가난한 사람에게 유리
7) 정치적 효과
기본소득은 중산층 복지
기본소득은 중산층 설득 과제

정책	선별복지				기본소득(역진세)				기본소득(비례세)			
계층	1	2	3	계	1	2	3	계	1	2	3	계
소득	0	200	800		0	200	800		0	200	800	
배당	10	0	0	10	10	10	10	30	10	10	10	30
조세	0	2	8	10	0	12	18	30	0	6	24	30
세율	0%	1%	1%		0%	6%	2.25%		0%	3%	3%	
순수혜	10	-2	-8	0	10	-2	-8	0	10	4	-14	0

선별복지의 순수혜(net benefit)
1계층(저소득층), 2계층(중산층), 3계층(고소득층) 가정.
1계층만 10만원 배당을 주려면 조세 10만원이 필요.
조세 10만원은 1% 소득세로 충당할 수 있음.
2계층 2만원 부담, 3계층 8만원 부담, 합계 10만원
순수혜 = 배당 - 조세
각 계층의 순수혜: 1계층은 +10만, 2계층은 -2만, 3계층은 -8만

선별복지와 기본소득(역진세) 비교

기본소득에서 30만원을 필요. 2계층 12만원, 3계층 18만원 걷으면 됨
선별복지와 기본소득 계층별 순수혜 동일. 부자에게도 주고 그만큼 세금 더 걷으면 마찬가지
비합리성 극복이 과제
선별복지에 찬성하면서 기본소득에 반대하는 것은 비합리.
선별복지와 동일한 기본소득에서 중대한 문제
중산층 세율이 더 높음. 역진세 문제. 2계층(중산층)은 6%, 3계층(고소득층)은 2.25% 부담
결국 선별복지는 중산층에게 더 많은 부담을 지우는 제도

기본소득의 의의
비례세 하에서 기본소득을 주면 오른쪽 결과. 중산층과 고소득층 동일한 세율 3%
가운데 결과와 비교할 때 중산층이 순수혜 계층이 됨.
누진세라면 중산층의 순수혜는 더 커짐
현재의 조세제도는 누진세 내지 비례세. 따라서 기본소득을 실시하면 중산층이 순수혜자가 됨
선별복지는 중산층을 순부담계층으로 만들고, 기본소득은 중산층을 순수혜 계층으로 만든다.

낙인효과
선별복지와 낙인효과

6. 베짱이에게도 기본소득을 주어야 하나

아마도 기본소득에 대한 가장 강력한 반대는 베짱이에게 기본소득을 주면 안 된다는 주장일 것이다.

베짱이도 공유자산에 대한 1/n의 권리가 있다.

그러나 기본소득은, 겉보기와는 달리, 개미를 베짱이로 만드는 효과보다는 베짱이를 개미로 만드는 효과가 더 크다.
앞에서 예로 든 선별복지를 생각해 보자. 소득이 없는 1계층은 월급이 30만원인 일을 하지 않을 것이다. 일을 하면 보조금을 못 받게 되니까 소득이 그대로이다. 그러나 기본소득 하에서는 일을 하게 된다. 일을 하면 기본소득 30만원에다가 월급 30만원이 생기기 때문이다. 세금 5만원을 낸다고 하면 전체 소득이 55만원이 된다. 이와 같이 저소득층 사람들에 대해서는 선별복지 하에서는 베짱이가 유리하지만 기본소득 하에서는 개미가 유리하다.

베짱이에게 이미 주고 있다.
기초생활보장제도
추정소득 문제…아르바이트 등 임시수입을 하는 경우에도 추정소득 계산. 일용직으로 며칠짜리 일을 하고 약간의 돈을 받았는데 담당 부서에서는 이 소득을 월 소득으로 환산하여 계산해서 다음 달 기초수급비용에서 해당 금액 만큼을 공제해버린다. 즉 알바를 하나마나 받는 금액은 결국 같다는 것
3인 가구에서 한 달 150만원을 벌면 모든 생활보호가 끊기고 의료급여도 중단된다.
결국 선별소득보장은 노동의 임금을 0 내지 마이너스로 만든다
근로능력이 없는 사람에게 적절한 제도

핀란드 기본소득 도입 검토하는 이유. 기존의 복지 제도에서 베짱이가 너무 많다는 것. 기본소득은 베짱이를 줄일 것이다.

고소득층은 기본소득 하에서 높은 세금으로 인하여 일을 줄일 가능성이 있다. 이것도 무조건 나쁘다고 말할 수 없다. 고소득층이 일을 줄이고, 좋은 일자리를 나누는 것은 좋은 일자리가 모자라는 현대 경제에서 오히려 바람직한 일이다. 비록 회사에 취직해서 임금을 받고 있지는 않지만 시민단체, 친환경 농사, 가사노동, 정치 활동 등에서 개미처럼 일하고 있는 사람들이 많이 있다. 통계적으로는 베짱이로 분류되지만 실제로는 일개미에 속하는 이러한 사람들에게 조금이라도 노동의 대가를 지급하자는 것이 기본소득의 정신이다.

에리 프롬...기본소득 보장의 심리학적 측면
인간의 심리는 누군가에게 인정을 받고 싶은 욕구. 기본소득을 보장하더라고 사람들은 자기에게 맞는 일을 해서 인정을 받으려고 할 것이다.

7. 알고 보면 베짱이가 아니라 개미이다

현실 세계에 사는 사람들을 살펴보면 베짱이를 찾기 매우 힘들다. 우리 통계에서는 취업자를 제외한 비취업자 중에서 취업할 의사가 없는 사람을 비경제활동인구로 분류한다. 직장에서 해고된 뒤 동네 가게를 열었지만 장사가 안 되어 한숨을 쉬면서 손님을 기다리고 있는 자영업자는 취업자이므로 베짱이가 아니다. 직업이 없어서 여기저기 서류를 내면서 불안에 떨고 있는 실업자도 경제활동인구로 분류되므로 베짱이가 아니다. 비경제활동인구로 분류되고 있는 사람들의 대부분은 무언가 일을 열심히 하고 있다. 비경제활동 인구 중에서 노인과 아동은 베짱이라고 볼 수 없다. 전업주부도 베짱이가 아니다. 우리의 어머니들이 우리를 위해서 하루종일 바쁘게 일하고 계신다. 홍대 앞에서 밤거리를 헤매는 고등학생이나, 게임방에서 밤을 세우는 대학생도 베짱이가 아니다. 노량진 고시학원에서 공무원 시험 준비를 하는 취업재수생도 베짱이가 아니다. 도데체 누가 베짱이인가?
힘들게 찾아보니, 얼마 되지는 않지만 세 가지 부류의 베짱이가 발견된다.

첫째는 진짜 부자 베짱이. 예를 들어 재벌의 자녀로서 놀고 먹기로 작정한 사람. 이런 베짱이는 기본소득을 주어서 베짱이로 바뀔 것을 걱정할 필요가 없다. 기본소득을 안 주어도 이미 베짱이이다. 그런데 오늘날 우리 사회에서는 재벌의 자녀들이 베짱이가 아니라 개미가 되려고 해서 더 큰 문제를 일으키고 있다. 경영권을 물려받으려고 탈세를 하고 경영 수업을 쌓는다고 동네 가게들을 다 죽이고 있다. 차라리 이런 사람들은 '재벌 자녀 개미 금지법'을 만들어서 개미가 되는 것을 금지하는 편이 낳아 보인다.
둘째는 노숙자이다. 이들은 즐겁게 노래를 부르는 사람이 아니라, 모든 희망을 버린 채 하루하루를 괴롭게 살아가는 사람이다. 노숙자를 보면서 인상을 찡그리는 것보다는 작은 금액이라도 지원해서 희망을 되찾게 하는 것이 좋지 않을까? 기본소득은 노숙자 베짱이를 없애는 좋은 수단이 될 수 있다. 여러 가지 사회적 실험의 결과는 희망을 잃은 노숙자 베짱들은 약간의 소득만 지원하더라도 개미로 바뀔 수 있다는 것이 확인해 주고 있다.

셋째는 기초생활수급자와 같이 선별복지 혜택을 받는 사람. 이들은 일을 하면 선별복지 대상에서 제외되기 때문에 할 수 없이 베짱이가 될 수밖에 없다. 어떤 교수가 친구 사업가가 제안하는 좋은 알바 자리를 기초생활수급자 학생에게 소개하니 학생이 거부하였다고 한다. 알바를 하면 기초생활수급권을 상실하기 때문에 더 손해라는 것이었다. 선별복지 제도가 멀쩡한 개미를 베짱이를 만들고 있다. 기본소득은 전혀 다르다. 일을 하더라도 기본소득이 지급되기 때문에 가난한 사람들은 선별복지 하에서보다 더 열심히 일하게 된다.
둘째의 베짱이처럼 인생에 희망을 잃어버린 사람과 셋째의 베짱이처럼 선별복지 때문에 제도적으로 베짱이가 된 사람을 다시 개미로 만드는 것, 이런 것이 바로 기본소득의 장점이다.

자본주의 사회에서는 돈을 받고 그 대가로 노동(임노동)하는 사람이 아니면 모두 베짱이로 취급하는 경향이 있다. 그러나 우리 사회를 유지하는 절반의 노동은 임노동이 아니다. 주부의 가사노동을 생각해 보라. 가사노동을 임노동으로 충당하려면 얼마나 많은 돈이 들겠는가? 앞서 예로 든 수많은 시민단체 활동가들과 정치 활동가들의 노동도 마찬가지이다. 아무리 이름 없는 사람이라고 할지라도 대가 없이 친구와 이웃을 위해서 하는 일을 하나하나 기록해보면 적지 않은 시간이 될 것이다. 주부 베짱이가 기본소득을 받을 권리가 있다는 것은 아무도 부인하지 못할 것이다.

봉사노동
"백수가 과로사한다"는 말이 있다. 시민사회 단체 활동을 하다보면 월급도 안 받고 헌신적으로 일하는 분들을 만나게 된다. 정치 활동도 마찬가지이다. 우연히 교육감 선거를 도우다 보니 좋은 정치인을 위해서 자원봉사하는 사람들을 많이 만나게 되었다. 돈도 없지만 선거법 등의 이유로 월급을 지불할 수 없는 경우가 많다. 자원봉사하는 사람들은 집안이 부자이거나 배우자가 부자일까? 꼭 그렇지도 않다. 아마 돈벌이를 제대로 못하니까 집안에서 좋은 대접을 받지는 못할 것이다. 자기가 좋아하는 사상, 자기가 좋아하는 사람을 위해서 아무 대가 없이 봉사하는 사람들. 이런 사람들이 있으니까 그래도 우리 정치가 더 나빠지지 않은 것이다.

사회는 이런 사람들을 베짱이로 분류한다. 그러나 이런 사람들은 사실은 진짜 개미이다. 돈을 안 받아도 일을 하는 수퍼 일개미이다. 아침에는 출근하기 전에 식구들을 위해서 토스트를 만들어 놓고, 낮에는 단체 일을 하거나 연대단체 회의에 참석하고, 저녁에는 강연을 하거나 후배를 격려해주고, 집에 오면 밀린 설거지를 하고 내일 있을 기자회견문을 쓴다. 벌초나 간병 등 집안 행사가 생기면 노는 놈이니까 네가 맡아서 하라고 집안 어른들의 명령이 떨어진다. 이들은 때때로 과로사 한다. 이들의 봉사활동을 기본소득으로 보상할 필요가 있다.

8. 베짱이를 개미로 만든 기본소득 실험들

영국

2009년 5월 영국 런던에서 13명의 노숙자를 대상으로 작은 실험이 시작됐다. 길게는 40년 넘게 길거리를 집 삼아 살아온 이들에게 한 자선단체가 공짜 식권이나 생필품 대신 돈을 나눠 주기로 한 것이다. 이들은 각각 4,500달러(약 470만원)를 현금으로 받았다. 이 돈에는 어떤 조건도 붙지 않았고, 노숙자들은 자기가 쓰고 싶은 곳에 마음껏 쓸 수 있었다.

이런 경우 노숙자들이 돈을 흥청망청 쓰고 또다시 손을 벌릴 것이라는 선입견이 지배적일 것이다. 그런데 결과는 전혀 예상 밖이었다. 13명 중 술이나 마약, 노름에 돈을 허비한 사람은 한 명도 없었다. 노숙자들의 구매욕은 소박했다. 그들은 전화기나 여권, 사전 등을 구입했다. 어디에 돈을 쓰는 게 자신한테 최상인지를 알고 있었다.

1년 뒤 조사해 보니 13명 중 11명이 더이상 거리를 배회하지 않았다. 대부분 장기 숙박업소(호스텔)나 노숙자 쉼터에서 살고 있었다. 다들 뭔가를 배우려고 학원에 등록하거나 요리를 배우고 있었다. 마약중독 치료를 받기 시작한 사람도 있었다.(서울신문 2014년 1월 2일)

나미비아

Otjivero-Omitara 지역 주민 930명에게 2년 동안

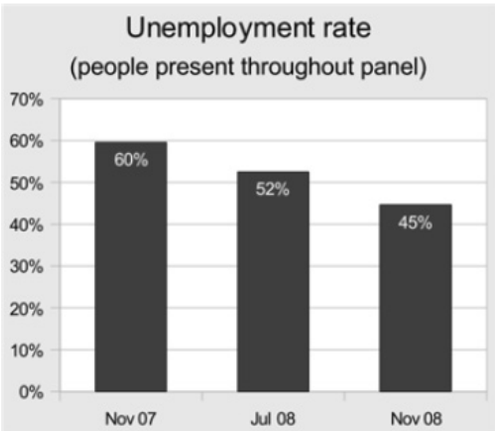
매달 100나미비아 달러(1만5천원) 지급

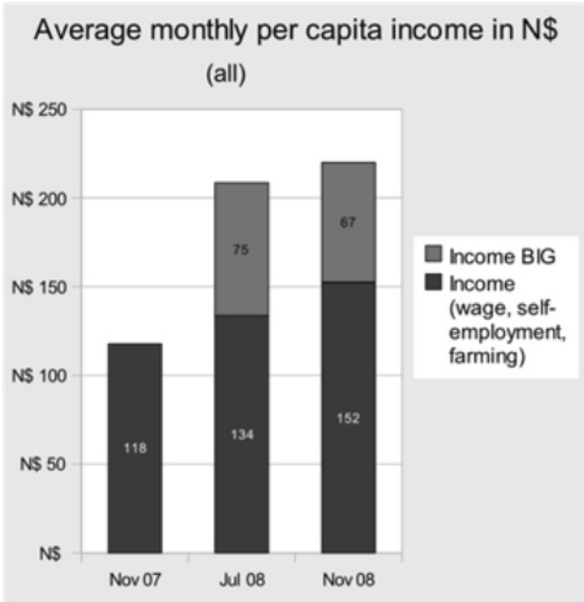
2008년 1월부터 2009년 12월까지 24개월

실업률 감소, 기본소득 금액 이상으로 소득 증가

기본소득 67달러+유발된 소득증가 34달러

기본소득 금액의 약 50% 추가적으로 소득 증가





인도
실험 개요
2012년에서 2014년 사이에, 12~17개월. 성인 200루피, 어린이 100루피.(1인당 GDP의 3% 정도)
1만 5천 명 이상의 개인들을 조사. 수급자들에 관한 100가지의 심도 있는 사례 연구 실시

결과
아동의 영양상태 개선, 학업 개선,
영양, 교육, 경제, 의료 모든 분야에서 개선
술 소비 감소(이유: 미래에 대한 희망, 가정 내 민주주의 증진)
만성 질환자들과 노인들의 규칙적인 약물 치료
임시 임금 고용에서 자영 경작으로의 소농들의 변화
생산적 자산의 증가,
소득 창출 활동 증가
부족 마을에서의 마을 수준 기업 활동 개시(공공재 생산에서 무임승차자 문제 해결)
가혹한 대출 형태에서 양호한 대출로 채무 유형의 변화. 부채노예노동 감소.
결론
조건 없는 기본소득을 지급받은 집단이 비교 집단에 비해 여러 차원에서 개선
금액에 비해 훨씬 큰 효과. 복지, 경제, 해방
기본소득은 소득보장정책을 넘어서서 인간 해방의 수단

부채 감소
인도에서는 naukar(성인 남자), gwala(남자 아이) 채무노예노동
원주민 마을에서 기본소득 시작할 때 2/3가 빚을 지고 있었다

6개월 후 18% 가구에서 부채 감소. 12개월 후 73% 가구.
Gumaan Singh
35년 동안 나우카, 아침부터 밤까지 주인을 위해 노동
시장임금보다 훨씬 싼 임금.
밥은 안 주고, 집에 가서 먹고 와서 일을 함.
주인은 싼 임금과 더불어서 아무 때나 일 시키는 이득
돈이 부족해서 또 빌려서 채무노예 상태가 계속되어 왔음.
이제는 채무노예노동에서 벗어남.

기본소득의 기업가 효과(Entrepreneurial Effect)
기본소득을 받으면 창업이 늘어난다.
Namibia
자영업 301% 증가
Liberia
수혜자의 1/3이 창업
India
창업할 가능성 3배 높음
노동시간 증가할 가능성 2배 높음
여성의 1/3이 창업
Kenya
90%가 창업을 하거나 가축을 구매

9. 베짱이의 역할

경제학의 아버지로서 『국부론』을 저술한 아담 스미쓰(Adam Smith)는 핀 공장을 방문해서 분업을 통해서 수백 배 이상으로 생산성이 향상된 것을 보면서 시장의 중요성을 강조하였다. 앞에서 예로는 버트란드 러쎌(Bertrand Russell)은 『게으름에 대한 찬양』에서 핀 공장에서 생산성이 증가하는 경우를 예로 들어서 베짱이를 찬양하였다. 기술혁신으로 핀 만드는 공장에서 생산성이 2배로 상승하였는데, 여전히 8시간 노동을 한다면 어떤 일이 생길까? 우선 너무 많은 핀이 생산될 것이다. 핀 수요가 그대로라면 절반의 기업이 도산할 것이고, 절반의 노동자가 실업자가 될 것이다. 생산성의 증가로 모두가 불행해진다. 대안은? 하루에 4시간만 일하는 것이다. 사람들은 돈을 버는 것은 선이고 돈을 쓰는 것은 악이라고 생각한다. 그러나 이 두 가지가 행위는 동전의 양면이다. 돈을 쓰기 위해서 버는 것이다. 열쇠는 선이고 자물쇠는 악이라고 말할 수는 없다. 우리는 생산은 너무 중시하고 소비는 너무 경시한다. 노동시간을 4시간으로 줄인다고 해서 나머지 시간이 반드시 불성실한 일에 쓰여진다는 뜻은 아니다. 하루 4시간 노동으로 생활 필수품과 편의품을 확보하는 한편, 남는 시간은 스스로 알아서 적절한 곳에 사용하여야 한다.
하루에 절반만 노동하는 베짱이들은 쓸데 없는 물건이 만들어지는 과잉생산을 막고, 귀중

한 일자리를 나눌 수 있게 되며, 창의적이고 아름답고 보람있는 일에 나머지 시간을 쓸 수 있게 된다는 것이다. 쓸데 없는 물건이 만들어지는 과잉생산을 막는 일은 석유 정점이 지나는 등 자원이 고갈되고 생태적 위기가 심해지는 오늘날 매우 중요한 역할이다. 지구를 살리기 위해서는 우리 모두 베짱이가 되어야 한다. 베짱이는 인류의 생존을 위하여 선택이 아니라 의무이다.

일자리 나누기

일자리가 현재 속도로 없어지면 베짱이는 선택도 의무도 아니고 필연이 된다. 얼마나 많은 일자리들이 없어지고 있을까? 흥미로운 예들을 소개하자. 2013년 현재 사람 5,000명당 한 대의 로봇이 일하고 있다. 약사: UCSF 병원 두 곳에서 로보트가 약을 짓고(의사의 지시대로 포장하고) 있다. 법률가: 캘리포니아주 한 법률회사(Blackstone Discovery)에서는 컴퓨터가 법률 서류를 작성하고 있다. 운전사: 구글 무인 자동차 7대가 이미 1,000마일 이상 달렸다. 우주인: 인간을 보조하는 로보트가 우주선에서 일하고 있다. 사무원: 현금인출기(ATM) 은행원. 군인: MAARS 사는 이라크에 로보트 경비원을 배치하였다. 보모(babysitter): 일본의 이온(Aeon) 사는 로보트 보모를 팔고 있다. 구조대원: 일본 토코후(Tokohu) 대학에서는 건물에 깔린 사람을 구조하는 로보트 뱀을 만들었다. 스포츠기자: 폭스(Fox Cable)의 한 네트워크에서는 컴퓨터가 스포츠 기사를 쓰고 있다. (http://www.nbcnews.com/id/42183592#.UwEMrvvPfHg)

회사	종업원수	1인당 매출
McDonald's (1940)	400,000	$60,000
Walmart (1962)	2,100,000	$200,000
Intel (1968)	100,000	$540,000
Microsoft (1975)	90,000	$767,000
Google (1998)	32,000	$1,170,000
Facebook (2004)	3,000	$1,423,000

350만명 트럭 운전사
연간 4만불 소득 안정된 일자리
520만명 트럭운전 관련 종사자
운전사들이 먹고, 마시고, 쉬고, 자는 데 종사하는 수많은 사람들
2015년 5월, 자율트럭 운행 시작

베짱이들의 창조성

10. 완전고용과 기본소득

제임스 미드(노벨경제학상 수상자)
모든 자산의 50%를 공유자산으로.
최저임금+기본소득+공유자산+파트너쉽 기업
제임스 미드는 아가쏘토피아(Agathotopia)라는 새로운 경제를 꿈꾸었다.(Meade, 1989, 1995).[127] 아가쏘토피아는 공유기업, 공유자산, 기본소득이라는 세 가지 요소로 구성된다. 첫째로, 공유기업. 주식회사 형태의 기업이 여전히 존재하지만, 노동-자본 파트너쉽(labour-capital partnership)이라는 새로운 형태의 공유기업이 고용의 중심이 된다. 노동-자본 파트너쉽은 노동지분과 자본지분으로 구성된다. 노동자는 고정된 임금을 받는 것이 아니라, 자신의 지분에 비례해서 배당을 받는다. 즉 노동-자본 파트너쉽은 부가가치를 공유하는 기업이다. 주식회사와 협동조합의 중간쯤 되는 기업형태라고 할 수 있다. 노동-자본 파트너쉽 기업은 고용극대화를 추구하며, 고용극대화를 위하여 신참 노동자들에게는

127) 유토피아가 존재하지 않는 이상적인 땅을 의미하는 반면, 아가쏘토피아는 살 만한 땅을 의미한다.

동일 노동을 하더라도 작은 지분이 배당된다.
둘째로, 공유자산. 국가는 모든 자산의 절반을 소유한다. 토지 등의 자연 자산뿐만 아니라 주식회사의 주식, 노동-자본 파트너쉽의 지분까지도 절반을 소유한다. 국가는 경영권을 행사하지 않고 단지 배당권만 행사한다.
셋째로, 기본소득. 모든 사람들에게 기본소득이 지급된다. 기본소득은 신참 노동자들의 낮은 소득을 보충할 뿐만 아니라, 행정비용의 낭비 없이 모든 사람에게 최소한의 생활을 보장한다. 노동시간 단축을 용이하게 하고, 노동공급을 줄여서 완전고용 달성에 도움을 준다. 기본소득의 재원은 근로소득에 대한 과세와 더불어서 공유자산으로부터의 배당으로 충당된다.

공유경제는 완전고용을 추구하는가?
우선 경제성장의 가속화를 통한 완전고용 달성은 불가능하고, 지속가능한 방법이 아니다. 자원의 낭비와 환경의 파괴 때문이다. 기술혁신도 방법이 아니다. 기술진보가 경제성장보다 빠르게 직업을 없애고 있다. 앞으로 사회에서 이런 추세는 급속화될 것이다.
현재의 조건 하에서 완전고용은 불가능하다. 완전고용을 가능하게 하는 임금 수준은 최저임금보다 훨씬 낮은 수준이다. 최저임금제가 폐지되면 완전고용이 이루어질 수 있다. 그러나 이런 완전고용 상태는 최저계층이 더욱 비참해지는 완전고용 상태이므로 바람직하지 못하다.
실업자 교육을 통한 적극적 노동시장 정책도 완전고용에 도움이 되지 못한다. 그것은 미시적으로는 개별 노동자의 취업 가능성을 높이지만, 생산성이 높아진 한 사람의 취업이 두 사람의 일자리를 빼앗아 갈 수 있으므로, 거시적으로는 노동자의 고용을 줄이는 행위이다. 고용보험은 고용을 창출하려는 사람과 노동하려는 사람에게 벌금을 매기는 가장 어리석은 조세의 하나이다.

(a) 완전고용으로의 복귀는 수요관리정책에 의해 달성. 명목총수요 관리. 자유기업 경제에서 노동자는 고용할 수 있을 정도의 충분히 낮은 임금으로 일자릴 찾는다.
(b) 그러나 미숙련 노동의 임금 수준은 사회적으로 바람직하지 못한 임금 수준을 낳을 것이다.
(c) 완전고용과 공정 분배를 달성하려면 시민소득의 도입 같은 큰 제도적 변화가 필요하다.
이런 상태에서 기본소득은 비참하지 않은 완전고용을 달성하는 유일한 방법이다. 기본소득은 다음과 같은 효과를 가지고 있다.
첫째, 시장 임금이 낮아지더라도 기본소득으로 시장임금을 보상할 수 있다.
둘째, 기본소득은 열악한 노동에 대한 공급을 줄임으로써 노동공급압력을 완화한다.
셋째, 사람들 전체적으로 노동시간을 줄여서 노동공급 압력을 완화한다. 노동시간 감소가 완전고용 달성을 위하여 꼭 필요하다.
기본소득은 완전고용 실현에 도움을 준다.[128)]
1) 수요증가로 인한 고용증대
2) 취업준비 기간 동안 취업역량 강화(해외 여행, 연수 등 용이)
3) 중소기업 종사자 소득안정성 확보

128) 기본소득과 완전고용의 관계에 대한 구체적 분석은 제임스 미드(Meade, 1995)를 참조할 것.

4) 고소득 근로자에 대한 중과세. 중소기업 근로자 소득 격차 줄임.
5) 문화활동 증가로 인한 문화분야 고용 증대
6) 창업에 따르는 위험 감소로 창업활동 촉진. 창업은 모험. 모험을 하려면 안전장치가 필요.
7) 창업에 필요한 자금 마련 용이
8) 공유부문 활성화로 창업에 도움. 기업에 대해 값싼 토지 공급. 미래경제는 공유경제에 바탕을 둔 시장경제.
9) 기본소득은 수익성이 떨어지거나 저임금 노동시장에서 노동공급을 줄이는 효과를 가지고 있다. 비록 소득역전으로 인한 활동 전환 효과는 선별적 소득보장정책과 비교해서 작지만, 최소한의 생존이 보장될 때 영세자영업이나 저임금 비정규직 노동이라도 하려던 사람들이 노동시장에서 탈락하는 소득효과가 나타나게 된다. 이런 사람들은 최소한의 생활을 누리면서 자기가 원하는 활동을 할 수 있을 것이다.
10) 기본소득은 협동조합이나 사회적 기업 등과 같이 임금만이 목적이 아니라 임금 이외에 자부심 등 별도의 의미를 주는 분야에서 노동공급이 늘어나서 일자리 창출에 도움을 줄 수 있다. 친환경농업도 기본소득으로 종사자가 늘어날 수 있는 유력한 분야이다. 그리고 기본소득은 비정규직이나 저임금 정규직 노동자에 대한 소득보조 효과가 있으므로, 중소기업의 취업인구가 증가할 수 있다.
위의 두 효과를 종합해보면, 두 효과 모두 실업률(취업자/구직자)을 줄이는 경향으로 작용한다. 고용률을 살펴보면 첫째 효과에서 저임금 비정규직 등의 열악한 분야의 고용은 다소 줄어들지만 둘째 효과에서 저임금이라도 사회적으로 가치가 있거나 임금이 주된 목적이 아닌 분야의 고용은 늘어나서 고용률은 높아질 가능성이 있다.
11) 기본소득은 노동시간 단축(일자리 나누기) 정책의 실효성을 높일 수 있다. 기본소득은 노동시간 단축을 강제하는 정책과 결합될 수 있다. 소득보조 없이 노동시간을 단축하는 정책은 실효성이 거의 없다. 그러나 기본소득을 지급하면서 법정 노동시간을 단축하는 정책은 실효성이 높아진다. 예를 들어 대기업이나 공기업 노동자들에 한정해서 기본소득을 지급하는 대신 주당 노동시간의 상한을 설정하고 상한을 초과노동에 대하여 100% 과세하는 정책도 생각할 수 있다. 기본소득과 결합되지 않는 일자리 나누기 정책에 대해서는 대기업 노동자들의 반발이 더욱 클 것이다. 이와 같이 기본소득은 완전고용을 위한 다른 정책들이 제대로 작동될 수 있는 바탕을 만들어 줄 수 있다.
12) 고용극대화 기업 존재 가능하게 만든다. 법정 근로시간 이하에서도 자발적으로 일자리 나누기.
13) 고임금 근로자에 대해서는 고율의 조세로 인한 노동유인 감소. 노동시간 단축. 일자리 발생. 소비 증가.
14) 최저생계비수급자, 저임금 근로자에 대해서 노동유인 증가. 실업부조와 같은 선별소득보장 정책은 비경제활동인구를 실업자로 전환시켜 실업률을 높이는 효과가 있지만, 기본소득은 실업률을 줄이는 효과가 있다.

새로운 모델: 공유경제와 협동경제를 함께 추진
경제의 네 부문: 공유부문+협동부문+국유부문+사유부문

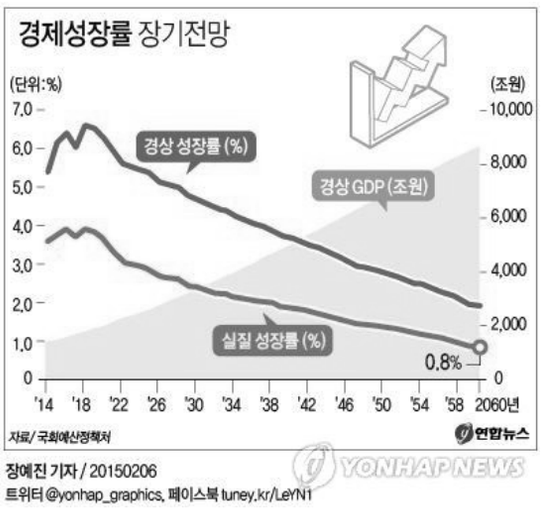
경제의 세 가지 관리: 계획경제+시장경제+광장경제(안정 짝짓기 알고리즘, 콩팥 교환 시스템, 인터넷, 사물인터넷)

피사리데스(2010년 노벨경제학 수상자)의 기본소득 지지
2016년 WEF에서 피사리데스가 기본소득을 아주 많이 지지한다고 말했다. 특히 노동경제학 분야의 공헌으로 노벨상을 받은 사람이기 때문에 더욱 의미가 클 것 같다.
다음의 동영상 중에 그의 발언을 소개하면,
"파이는 커져가지만 시장에만 맡겨놓으면 모든 사람이 이득을 본다는 보장이 없다. 그래서 우리는 새로운 제도를 설계할 필요가 있다. 시장에서 보상을 받는 사람으로부터 시장에서 뒤쳐지는 사람에게로 재분배하는 정책. 보편최소소득은 그런 정책의 하나이다. 그것은 노동시장의 가장 하위에 있는 사람들의 근로 유인을 뺏아가지 않기 때문에 내가 아주 좋아하는 정책이다."
참고로, 기본소득 지지한 노벨경제학상 수상자들
George Stigler, Paul Samuelson, Herbert A. Simon, Friedrich Hayek, Robert Solow, Milton Friedman, Jan Tinbergen, James Tobin, James Meade, Gunnar Myrdal, James M. Buchanan, Paul Krugman, Robert Shiller, Vernon Smith, Joseph Stiglitz. Sir Christopher Antoniou Pissarides

11. 인구 감소와 기본소득

출산률 감소 이유: 고교육비, 고주거비, 괜찮은 일자리 부족, 저복지, 부모 생활 걱정+아이 장래 걱정
출산률 감소의 사회 경제적 비용
환경과 인구 감소
잠재성장률 잠식…2060년엔 0.8%까지 하락

저출산·고령화에 따른 잠재성장률 하락과 이에 따른 경제활력 저하는 눈앞에 닥친 일이다. 국회예산정책처(이하 예정처)는 '2014~2016년 장기재정전망' 보고서에서 저출산·고령화의 영향으로 실질 성장률이 하향곡선을 그리면서 2060년에는 0.8%까지 떨어질 것으로 전망했다.
이는 고령화로 총요소 생산성이 떨어지기 때문이다.

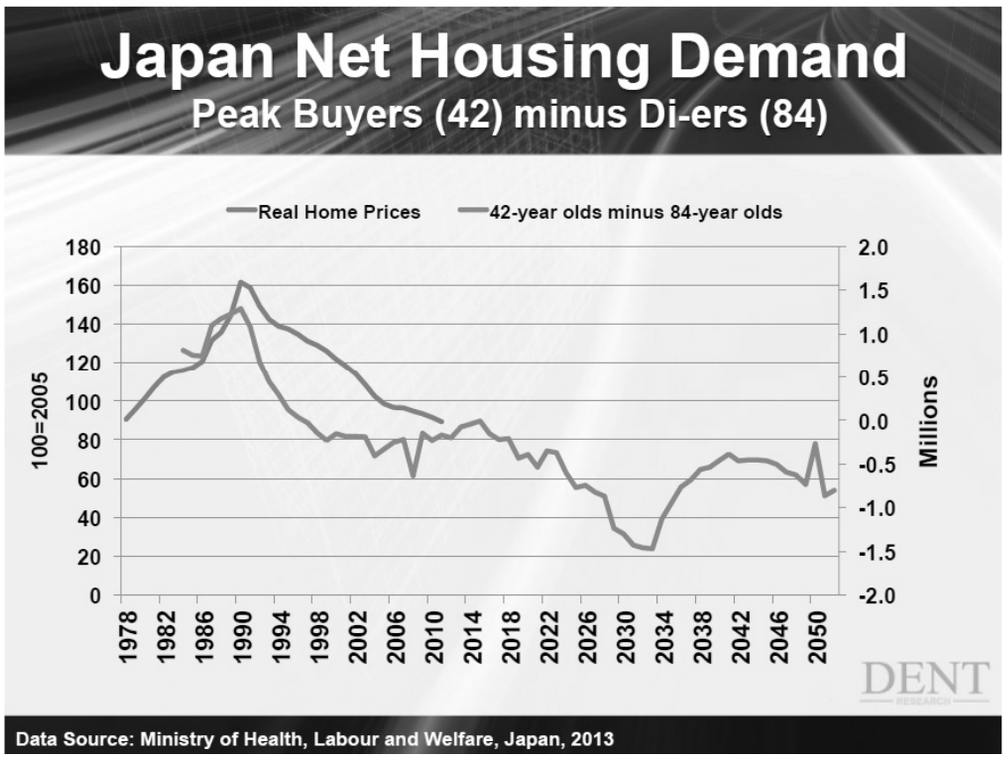


인구 감소로 경제 잠재 성장률이 3.8%에서 0.8%로 되면 무려 3% 감소. 1인당 소득을 3만달러, 인구를 5천만명, 달러당 원화 환율을 1100원으로 가정할 때, 16.5조원의 국민소득 감소가 일어나는 셈이다.

인구 감소는 소득 감소 이외에도 자산가격을 떨어뜨린다. 부동산 가격과 주식 가격도 인구감소분에 비례해서 감소한다고 가정하더라도 30% 자산 가격이 하락하여야 한다. 일본의 사례를 보면 자산 가격은 인구 감소 이상으로 감소하였다.

그림 43. 우리나라 45-49세 인구 추이

자료: 통계청

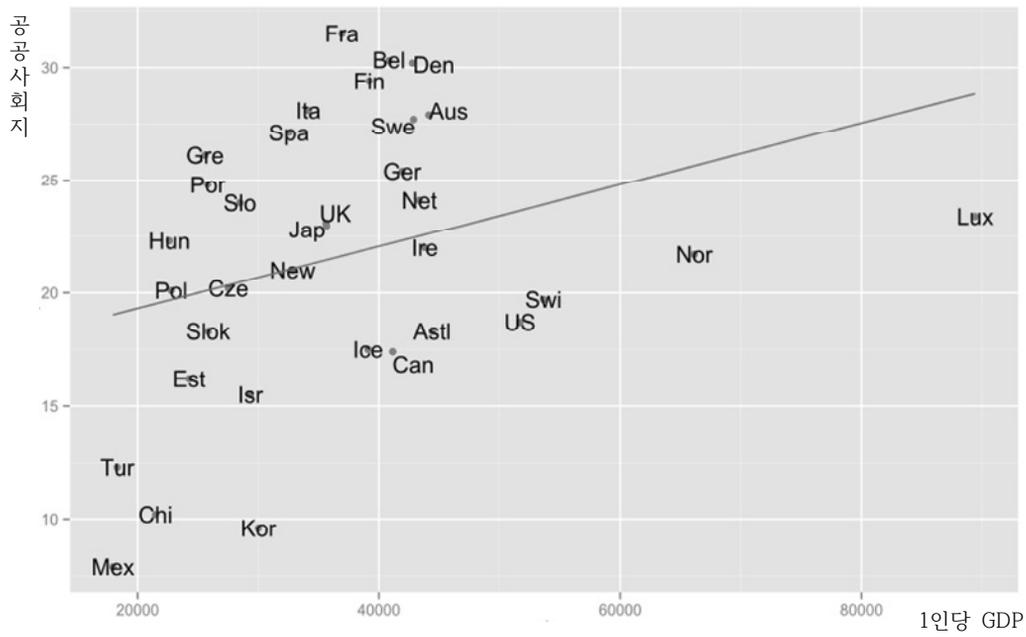


정부 부채의 증가도 큰 문제이다. 예정처는 앞의 보고서에서 2033년 정부의 파산을 전망하였다. 국민연금, 기초연금, 건강보험 등의 의무지출이 급속하게 증가하면서 세입은 감소하기 때문이다. 2030년 건강보험 적자만 47조원으로 추정하였다.

출산률 감소의 원인은 교육비, 주거비, 일자리, 복지 미비 4가지로 요약할 수 있다. 이 중에 높은 교육비는 출산율과 직접 관련이 된다. 그럼에도 불구하고 정부에서는 매년 수십조의 예산을 출산률 증가에 쓰고 있지만 아무런 효과를 보지 못하고 있다. 막대한 사교육비를 들여 일류 대학에 입학하는 돈 쓰기 경쟁을 막지 못하고 있기 때문이다. 돈 쓰기 경쟁이 정부를 파산시키고 나라를 소멸시킬 지경에 이르렀는데 아직도 계속하고 있다.

12. 재원 마련이 가능할까

그림 45. 1인당 GDP와 공공사회지출



2013년을 기준으로 OECD 평균에 도달하려면, 총조세를 9.8%p 더 내고 복지지출을 11.5%p 더 늘려야 한다. OECD 최고를 기준으로 하면, 총조세를 24.3%p 더 내고, 복지지출을 21.8%p 더 늘려야 한다. 2018년 GDP는 1,905조원에 달할 것으로 예상된다. OECD 평균이 되려면 188.6조 원의 세금을 더 걷어야 하고, 최고 수준이 되려면 276.3조 원의 세금을 더 걷어야 한다. 1인당 30만원을 기본소득으로 지급한다고 하면, 160조원정도의 재원이 필요하다.(기존에 선별복지 중에서 기본소득으로 대체할 수 있는 것을 대체한다.) OECD 평균에만 도달해도 기본소득을 실시하기에 충분한 재원을 마련할 수 있는 것이다.

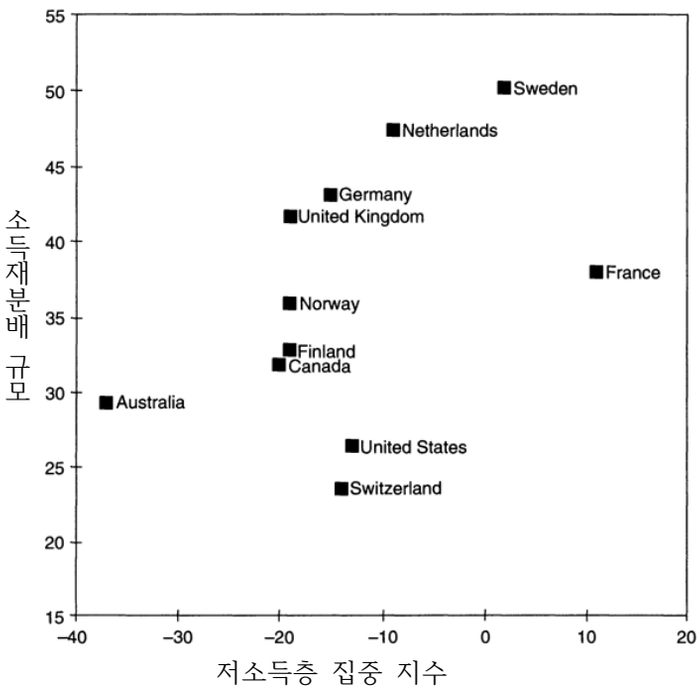
13. 기본소득의 정치적 가능성

노벨 경제학상을 받은 제임스 뷰캐넌(James Buchanan, 1997)도 자신의 공공선택 이론에 입각해서 평률세(flat-rate tax)와 1인당 동일한 금액을 재분배하는 민중급여(시민급여, Demogrant)을 결합시키는 정책의 정치적 가능성을 검토하였다. 중위소득이 평균소득 이하인 상태에서는 중위소득자들이 양의 재분배를 선호할 것이다. 그런데 중위소득자는 중위투표자이기 때문에 다수결 제도 하에서 중위투표자 정리에 따라 이런 정책 결합이 채택될 수 있다.

기본소득은 중산층 복지

코르피와 팔메가 발견한 재분배의 역설(paradox of redistribution)이라는 현상과 동일한 이유에서 생기는 것이다. 재분배의 역설이란 복지 지출을 가난한 사람에게 집중할수록 가난한 사람에게 불리해진다는 역설을 말한다.(Korpi and Palme, 1998).

그림 46. 재분배의 역설



자료: Korpi and Palme, 1998

코르피와 팔메는 선진국들이 복지제도를 조사하여 위의 그림과 같은 결과를 얻었다. 그림에서 가로축은 저소득층에 집중하는 정도(index of targeting)를 나타내고 세로축은 재분배 규모(income redistribution)를 나타낸다. 저소득층 집중지수는 왼쪽으로 갈수록 저소득층에 더 집중해서 복지제도를 실시한다는 것을 의미한다. 재분배 규모는 위로 갈수록 커진다. 따라서 위로 갈수록 가난한 사람에게 유리하다. 그림에서 보면 저소득층에 집중할수록 재분배 규모가 작아진다는 것을 알 수 있다.

이 역설은 실증적 결과이다. 왜 이런 역설이 나타났는지를 설명해야 한다. 코르피와 팔메는 이러한 역설이 나타나는 이유를 다음과 같은 공식을 가지고 설명하였다.

저소득층에게 재분배되는 금액 = 저소득층 집중지수 * 복지규모

위의 식에서 복지 규모가 일정하다면 가난한 사람에게 집중하는 정도가 커질수록 가난한 사람에게 재분배되는 금액은 커진다. 그러나 복지 규모는 상수가 아니라 변수이다. 특히 가난한 사람에게 집중하는 정도와 복지 규모는 반비례하는 경향이 있다. 가난한 사람에게 집중하면 중산층 등 다른 계층들이 순부담자가 되기 때문에, 복지 규모를 키우는 것에 반대하게 되기 때문이다. 저소득층에 집중할 때, 집중지수가 커지는 정도보다 복지규모가 줄어드는 정도가 더 크다면 저소득층에게 재분배되는 금액은 오히려 줄어들게 된다. 코르피와 팔메는 부자의 돈을 빼앗아서 가난한 사람에게 나누어주는 로빈 후드 정책 보다 부자에게 더 많은 것을 분배하는 마태 정책이 바람직하다고 비유적으로 설명하였다.[129]

129) “그에게서 그 한 달란트를 빼앗아서, 열 달란트 가진 사람에게 주어라. 가진 사람에게는 더 주어서 넘치게

14. 성남시 청년배당

가. 청년배당의 목적

1) 기회 균등 확대

흔히 평등이라고 할 때 기회의 평등과 결과의 평등으로 나눈다. 결과는 기회와 노력이 합쳐진 결과이다. 따라서 기회가 평등하고, 노력이 동일하다면 결과가 평등할 것이다. 이런 의미에서의 결과의 평등에 대해서는 반대하는 견해가 유력하다. 노력의 차이에도 불구하고 결과가 평등하다면 노력을 하려는 유인이 사라지고 사회 발전이 뒤떨어질 것이다. 그러나 현실적으로 결과의 어디까지가 기회에서 비롯되는 것이고, 어디까지가 노력에서 비롯되는 것인지 정확하게 구분하는 것은 불가능하다. 그래서 지나친 결과의 불평등은, 노력의 차이를 넘어서서 기회의 불평등에서 비롯된 것이라고 추정할 수 있다. 그리고 지나친 결과의 불평등은 사회 불안을 일으키기 때문에 오히려 사회 발전에 장애가 될 것이다.
부모의 재산, 주거하는 도시, 개인의 건강과 미모와 지능, 사귀는 친구 등의 수많은 요인 중에서 어떤 것이 기회와 관계되는 요인이고 어떤 것이 노력과 관계되는 요인인지 정확하게 구분하기 힘들다. 그러나 기회 평등이 보장되려면 평등하게 교육을 받을 기회가 보장되어야 한다는 것에 대해서는 광범위한 합의가 있다. 따라서 어느 나라나 교육의 기회를 평등하게 하기 위해서 노력하고 있다. 초등학교뿐만 아니라 중등학교까지도 의무교육으로 한다든지, 고등교육을 무상으로 하는 등의 노력을 하고 있다. 우리 헌법에서도 능력에 따라 균등하게 교육을 받을 권리를 규정하고 있다.(헌법 제31조) 독일 헌법은 한 걸음 더 나아가 부모의 재산에 따라 입학 기회를 차별할 수 없다고 규정되어 있다.[130] 교육은 그 자체가 목적이면서도 사회 불평등을 완화하는 수단이 되어야 한다. 그래서 교육 기회의 균등은 아주 중요하다.

표 13. 과외 금지의 효과

과외허용 세대

	1-3귀착	4-7귀착	합계
1-3출신	149	207	356
4-7출신	504	2,305	2,809
합계	653	2,512	3,165

오즈비 = 3.29

과외금지 세대

	1-3귀착	4-7귀착	합계
1-3출신	424	303	727
4-7출신	1,026	1,434	2,460
합계	1,450	1,737	3,187

오즈비 = 1.96

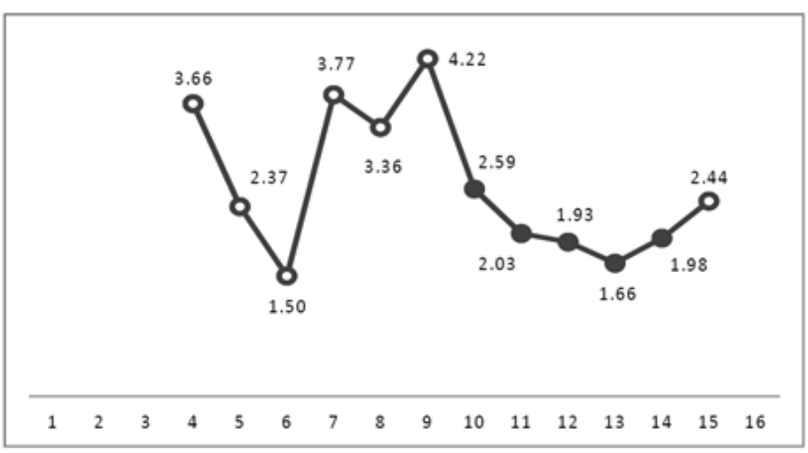
자료: 장수명, 한치록(2011)

하고, 없는 사람에게서는 있는 것마저 빼앗을 것이다. 이 쓸모 없는 종을 바깥 어두운 데로 내쫓아라. 거기서 슬피 울며 이를 가는 일이 있을 것이다.'" (마태복은 제25장 28-30절)

130) 사립학교를 설립할 권리는 보장된다. 공립학교를 대체하는 사립학교는 국가의 인가를 요하고 주법이 적용된다. 사립학교가 교육목표, 시설 및 그 교사의 학력에 있어서 공립학교에 뒤지지 않고, 학생의 선택이 부모의 재산 상태를 기준으로 하지 않는 한 인가하여야 한다. 교원의 경제적 및 법적 지위가 충분히 보장되지 않으면 인가를 거부하여야 한다.(독일 기본법 제7조 4항)

교육 기간 중의 기회균등이 매우 중요하다는 것을 보여주는 자연실험이 하나 있다.[131] 80년대 초 전두환 대통령은 과외금지 조치를 내렸다. 과외금지 조치는 수년 동안 지속되다가 위헌판결을 받았다. 그 세대가 이제는 경제활동의 중추 역할을 하는 나이가 되었다. 학교를 다닐 때 사교육을 받지 못했던 세대는 사교육을 받았던 세대와 비교할 때, 계층이동이 어땠을까? 장수명과 한치록(장수명, 한치록, 2011)은 과외금지 조치라는 자연실험 결과를 실증적으로 분석하였다. 그 결과는 위의 표로 요약할 수 있다.

이 표에서 1-3계층은 고소득계층(금수저)이고, 4-7계층은 저소득계층(흙수저)을 의미한다. 여기서 오즈비(승산비, odds ratio)라는 것은 하층 출신이 하층으로 귀착되는 비율(A)과 상층으로 귀착되는 비율(B) 사이의 비율(A/B)과 상층 출신이 하층으로 귀착되는 비율(C)과 상층 출신이 상층으로 귀착되는 비율(D) 사이의 비율(C/D) 사이에 차이가 있는지 없는지를 판단하는 지수(A/B÷C/D)이다. 오즈비가 1에 가까울수록 차이가 없다는 것, 즉 계급이동성이 강화되었다는 것을 의미한다.



장수명과 한치록은 다음의 두 가지 사실을 확인하였다.

첫째로, 사교육을 금지한 과외금지 정책이 계급이동을 크게 제고시켰다. 과외금지의 영향을 받지 않고 중학교 평준화의 영향만을 받는 세대보다도 계급이동이 높았다는 것은 과외금지가 계급이동에 긍정적인 역할을 했다는 것을 의미한다.

둘째, 과외금지를 포함하여 공교육의 상향 평준화를 통한 균등화 정책(중학교 평준화, 과외금지)가 부모-자식 간의 소득탄력성을 현격하게 줄였다. 이것은 과외금지 세대에서 부모의 소득이 클 때 자식의 소득이 커지는 효과가 줄어들었다는 것을 의미한다.

이와 같이 교육기간 중에서 기회균등은 사회적으로 매우 중요한 의미를 갖는다. 우리나라 청년들은 대부분 대학에 다니고 있는데, 대학생활이 소득에 따라 큰 격차를 보이고 있다. 부자 학생들은 돈을 벌 목적으로 아르바이트에 보내는 시간이 작다. 자기계발에 쓸 수 있는 시간이 많다. 아르바이트를 하더라도 자신에게 도움이 되는 경험을 쌓기 위해서 한다. 해외연수, 사회 활동 등의 기회를 충분히 가진다. 이에 반해서 가난한 학생들은 돈을 벌 목적으로 아르바이트를 하여야 한다. 자신의 전공이나 적성, 장래 진로와 관계없이 무엇이든 주어지는 일을 해야 한다. 자기

131) 자연실험이란 의도하지 않았는데도 마치 대조군과 통제군을 나누어서 실험계획을 한 것처럼 어떤 정책이 미치는 효과를 올바로 파악할 수 있게 해 주는 현상을 의미한다.

계발에 사용할 시간이 부족하다. 해외 연수를 할 돈도 없고, 사회 활동을 할 시간도 부족하다. 이러한 교육 기간에서의 기회 불평등을 방치하면 우리사회는 더욱 양극화된 사회가 될 것이다. 청년배당은 청년들, 특히 대학생들에게 돈 때문에 아르바이트를 하는 것을 최소화해서 자기계발에 쓸 수 있는 시간을 확보해 주고 학업에 전념할 수 있도록 도와주는 목적을 가지고 있다. 한 마디로 말해서, 청년기에 기회균등을 보장하는 것이다.

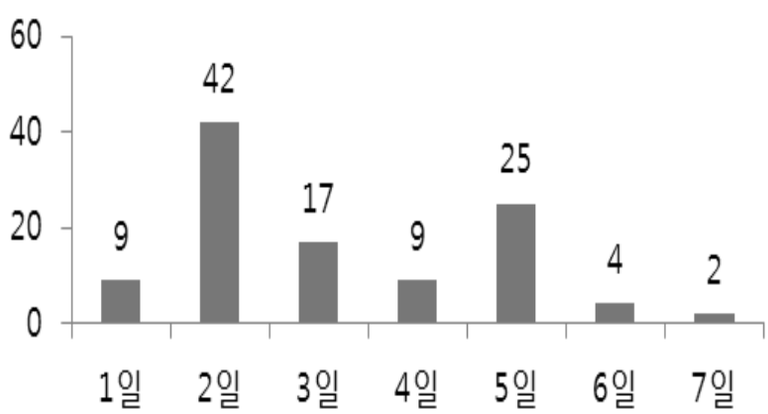
교육 기간 중에 기회 균등을 확대하기 위해서는 전문대학과 대학교 등록금이 아주 싸게 하거나 무상화 하는 것이 필요하다. 선진국들은 무상 등록금에 덧붙여서 넉넉한 학생수당까지 지급하고 있다. 최근 미국은 전문대학(community college)를 무상화 하는 작업을 단계적으로 추진하고 있다. 기회 균등의 관점에서 아주 중요한 의미가 있는 정책이다. 우리나라에서 대학 등록금 정책은 기본적으로 중앙정부의 책임이다. 지자체에서는 학생들의 경제적 부담을 덜어주는 일을 할 수 있다. 학생들이 공부하는 동안 경제적 압박에서 벗어나서 원하는 방식대로 자유롭게 시간을 사용할 수 있어야 교육 기회가 평등하게 될 것이다. 성남청년배당은 비록 작은 액수지만 청년들의 기회 균등을 확대하는데 기여할 수 있을 것이다.

2) 인재 양성

우리나라 대학생들은 학업과 취업 역량 강화에 전념하지 못하고 있다. 대부분의 학생들이 경제적 이유 때문에 아르바이트를 하고 있다. 류성민, 이상동, 류일환(2015)은 주로 성남시에 거주하는 대학생들을 조사하여 다음과 같은 사실들을 발견하였다.

첫째로, 우리나라 대학생들 중 아르바이트를 하고 있는 학생들은 아르바이트 시간이 너무 길다. 현재 아르바이트를 하고 있다고 응답한 108명(전체 중 32%)을 대상으로 아르바이트의 시간을 조사한 결과 다음과 같았다.

그림 48. 주당 아르바이트 근로시간



자료: 류성민, 이상동, 류일환(2015)

아르바이트는 평균 주당 3일, 일일 7시간의 근로를 하고 있는 것으로 나타나서, 1주일에 평균 21시간의 아르바이트를 하는 것으로 나타났다. 이 정도면 학업과 취업역량 강화에

매우 큰 지장이 될 정도의 근로시간이다.

둘째로, 이들은 주로 성남시에 거주하는 대학생들을 대상으로 구직실패의 주 영향요인을 도출하기 위하여, 11개의 항목을 제시한 후 각각이 구직실패에 얼마나 영향을 미쳤는지에 대하여 리커트 5점 척도로 설문조사를 하였다. 그 결과, 응답자들이 구직실패의 중요한 영향원인으로 꼽힌 것은 경력부족, 자격증 없음 등 주로 후천적인 노력으로 극복 가능한 부분인 반면, 외모문제나 성차별 등 선천적인 문제는 구직실패에 별다른 영향을 미치지 않았다고 인식하는 것으로 나타났다. 따라서 청년층에게 후천적인 자기개발을 할 수 있는 기회와 자원(돈, 시간 등)을 제공하는 정책적인 고려가 필요하다고 결론을 내리고 있다.

표 14. 10만원 추가소득 발생시 행동의 변화

변화 항목(%)	감소(낮아짐)	변화 없음	증가(높아짐)
아르바이트 횟수	15.6	80.2	4.2
아르바이트 시간	15.7	80.2	4.1
학원 횟수	6.7	84.1	9.3
학원 시간	5.8	85.5	8.8
공부 시간	4.6	76.1	19.3
학점	2.5	76.4	21.0
취업준비 횟수	4.9	80.4	14.8
취업준비 시간	4.4	81.1	14.5
도서구입 횟수	5.0	70.0	24.9
공연/영화/스포츠 관람 횟수	4.6	47.1	48.3
여가시간	3.5	40.2	56.3
자기개발시간	5.3	51.3	43.5

자료: 류성민, 이상동, 류일환(2015)

셋째로, 이들은 학생들에게 10만원의 추가소득이 발생할 때 자기 생활이 어떻게 바뀔 것인지 항목별 변화에 대하여 조사하였다. 그 결과는 위의 표에 요약되어 있다. 여가시간 및 자기 개발 시간 증대, 도서구입 회수 및 관람기회 증가에는 상당한 효과가 있는 것으로 나타났고, 공부 시간 및 학점, 취업준비 시간에도 작지만 일정한 긍정적인 영향이 있을 것으로 나타났다.(류성민, 이상동, 류일환,2015)

세계은행 김용 총재가 다트머스 대학 총장 시절 한 인터뷰에는 다음과 같이 흥미로운 사실을 알려주고 있다.

“대학에서 컴퓨터를 배우고 졸업하면 3년 뒤에는 처음부터 새로 배워야 한다. 그래서 배움의 기술이 중요하다... 학교는 빠르게 변하는 세상에 적응할 수 있는 능력을 가르치는 것이지, 첫번째 직장에서 써먹을 수 있는 지식을 가르치는 것이 아니다... 취직에 대해서 말하자면, 다트머스 대학 2005년 졸업생 중 40%가 2005년에 없던 직업을 갖게 되었다고 한다. 이런 일들이 곳곳에서 일어날 것이다.”[132)]

132) 백지연, 피플 인사이드, 김용 다트머스 총장 인터뷰, 2009년 9월.

2015년 오바마 대통령이 연두교서에서 미래 경제에 적합한 인재 양성을 위하여 직업교육을 무상으로 하겠다고 천명하였다.

두 번째로, 국민들이 더욱 많은 임금을 받을 수 있게 하려면, 우리는 그들이 그들의 능력을 개선해 나갈수 있도록 해야 합니다. 20세기 미국은 고등학교를 의무교육화 하고, 한 세대의 군인들을 대학에 보냈으며, 최고의 노동력을 훈련시켜 번창했습니다. 고등지식의 가치가 어느 때보다 높아진 21세기의 경제상황에서, 우리는 한걸음 더 나아가야 합니다.
2010년대가 지나기 전, 2/3의 일자리는 고등 교육을 필요로 하게 될 것입니다. 3자리 중 2자리입니다. 하지만 우린 아직도 너무나 많은 인재들이 교육비에 밀려 대학교육을 포기하는 시대에 살고 있습니다. 그들의 입장을 생각하면 불공평한 일이고, 우리의 미래를 생각하면 영리하지 못한 일입니다. 그렇기에 저는 이 의회에 2년제 대학교의 등록금을 0달러로 줄이는 대담한 새로운 계획을 제출하고자 합니다.(오바마 2015 연두교서)

표 15. 시대 변화에 따른 새로운 교육 시스템

구분	이전	이후
지식의 선별 방법	지식의 역사적 누적	진화론적 선택(배제)
정보 검색의 방법	분과학문적 학습	통합학문적, 생태학적 지도와 인지과학적 지도
	상호무관한 정보의 홍수	정보의 상호연결망 확인
정보생성의 방법	분과학문 내에서 가능	복잡계적인 현실과 연결 및 순환되면서 살아 있는 경험으로서의 지식 창조
	현실의 복잡하고 역동적인 생활과는 무관한 추상적 정보의 생산	

자료: 심광현(2015)

심광현(2015)은 신자유주의 해체되고 유비쿼터스 시대(컴퓨터가 모든 곳에 스며드는 시대)가 도래하면 지식의 생산과 수용 방식에서 획기적인 변화가 올 것으로 예측하고 있다. 무엇보다도 많은 양의 지식 주입과 암기가 아닌 지식의 가치에 대한 평가가 중요해지고, 다중지능 간의 네트워킹과 협력을 통한 사회적 기능의 증진이 중요해진다고 보고 있다. 한마디로 말해서, 요즈음 청년들에게는 더 많은 자기계발 시간이 필요하게 된다.
심지어 취업할 때마다 학위를 따야 할 정도로 기술이 급변하고 있다. 미국에서는 특정한 분야를 단기간에 집중적으로 수강해서 기업이 필요로 하는 과정을 이수하는 나노학위(nanodegree) 과정이나 마이크로 대학(micro-college)이 활성화되고 있다. AT&T 사는 무크 대학인 유다시티에 개설된 프로그래밍 기술 강의를 비롯하여 6-12개월 안에 주당 10-20시간 특정한 강의를 듣도록 하였다.(최윤식, 2014) 다음은 유다시티에서 제공하는 자료 분석가 나노학위 과정의 첫 페이지이다.

자료: https://www.udacity.com/course/data-analyst-nanodegree--nd002

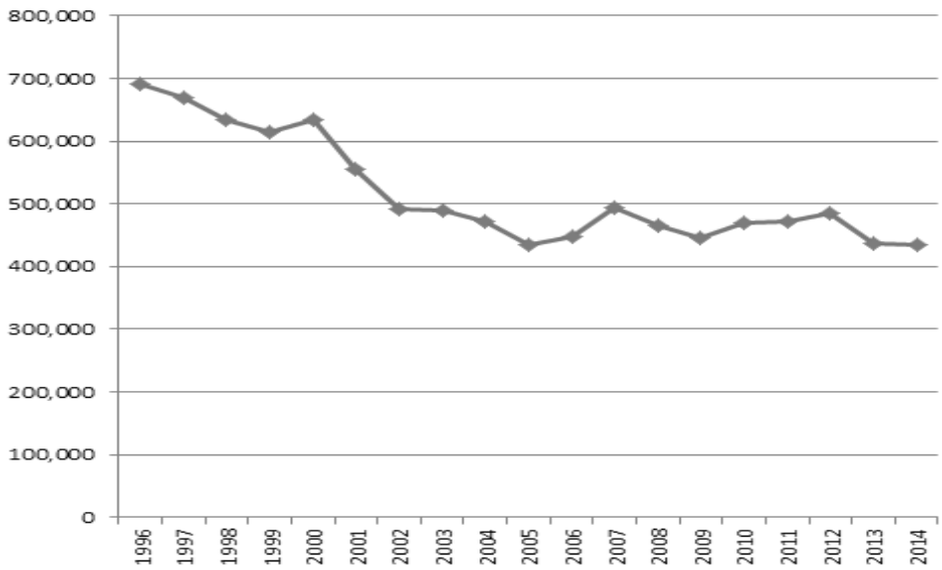
이러한 흐름 속에서 우리나라 청년들이 적응하고 생존하기 위해서는 자기계발에 더 많은

시간을 써야 한다. 진로 설계를 위해서 이전 세대보다 더 많은 준비가 필요하다. 청년배당은 취업역량을 강화하고 지식기반사회에 적합한 인재를 양성하는 데 도움을 줄 것이다.

3) 세대 간 형평성 추구

현재 우리나라에서는 생애주기별로 볼 때, 청년 부분의 복지가 가장 미흡한 상태이다. 아이들은 출산수당, 양육수당, 누리과정 지원 등 무상보육의 혜택을 누리고 있다. 초중등 학생이 되면 무상급식을 받고 있다. 노인이 되면 기초연금이 나온다. 그러나 청년들에게는 이런 소득보장 정책이 아직 없다. 국가장학금이 지급되고 있지만 국가장학금을 고려하더라도 세계에서 가장 비싼 등록금을 내면서 학교에 다니고 있다.
우리나라는 2018년에는 고령사회(노인인구 14-20%)에, 2026년에는 초고령사회(노인인구 20% 이상)에 도달할 것으로 전망된다. 청년들은 앞으로 초고령 사회가 되면서 노인 부양에 가장 많은 부담을 져야 하는 세대가 될 것이다.
그런데 기성세대는 부동산 가격 상승으로 많은 이득을 본 세대이다. 부동산 가격이 대폭 하락하지 않는다면, 청년들은 기성세대로부터 높은 가격으로 부동산을 구매해야 한다. 부동산 자가 보유율을 50%라고 하고 할 때, 50%의 청년들은 부모로부터 부동산을 물려받을 수 있겠지만, 나머지 50%는 부동산을 구매해야 한다.
우리나라 청년들은 대부분 비정규직으로 사회생활을 시작하고 있다. 앞의 그림 8에서 20-24세의 비정규직 비율은 남자가 71.8%, 여자가 55.3%이다. 기성세대는 정규직인데 청년들은 청년기 대부분을 비정규직으로 보내야 한다. 비정규직의 임금은 정규직 임금의 절반 수준이다. 청년들은 열악한 임금과 사회적 차별을 겪어내고 30세 이후가 되어야 정규직으로 취업할 있다.(30-34세 비정규직 비율 남자 26.1%, 여자 33.7%)
최근 공무원 연금 개혁에서 살펴보듯이, 기성세대의 연금은 줄이지 않으면서 청년들의 연금만 줄이는 정책이 통과되었다. 앞으로 9급공무원으로 시작하는 청년들 기성세대에 비해서 월 6만원 더 내고 18만원 덜 받게 된다. 청년들은 기성세대를 위하여 더 많은 연금을 납부하면서 자신들은 더 적은 연금을 받게 되는 세대가 된 것이다. 국민연금이나 사학연금도 같은 방향으로 개혁이 될 것이다. 세대 간 형평성에 크게 어긋나는 일이다.
우리나라 청년 일자리 부족은 인구의 감소가 중요한 원인의 하나이다. 교육계의 예를 들어 보자. 초중고등 학생이 줄어들자 교사에 대한 수요가 줄어들어 청년들이 교사로 취업하는 것이 거의 불가능해졌다. 지금은 대학생이 줄어들고 있다. 앞으로 청년들이 대학교수나 대학 직원으로 취직하는 것은 거의 불가능해질 것이다.
이러한 인구의 감소는 20년 전 IMF 경제 위기 때 청년들이 직업을 구하지 못하면서 나타난 현상이다. 직업을 못 구한 청년들이 결혼과 출산을 포기하였고, 출생아 수는 1996년 69만명에서 2002년 49만명으로 줄어들었다. 앞선 세대 청년들의 고통이 인구의 감소를 낳고 인구의 감소가 뒷 세대 청년들의 고통을 가중시키고 있는 것이다.

그림 49. 연도별 출생아 수



자료: 통계포털 Kosis

이중 삼중의 고통 속에서 결혼과 출산을 포기한 청년들에 대하여 기성세대가 적절한 지원을 할 필요가 있다. 세대 간 형평성의 차원 볼 때 가장 불리한 처지에 있는 청년들에게 적절한 지원을 하지 않고 그대로 방치하면 우리나라는 인구 감소로 머지않아 사라질지 모른다.[133)]

4) 리스크 헤지

2013년 노벨 경제학상을 수상한 로버트 쉴러(Shiller, 2003)는 기술진보에 의해서 경제에서 리스크가 증가하고 있기 때문에 경제가 제대로 기능하기 위해서는 다양한 리스크 관리 체계를 만들어야 한다고 주장하였다. 쉴러의 견해에 따르면 소득보장 정책은 리스크를 줄이는 중요한 정책이다. 쉴러의 주장을 다음과 같이 요약해 보자.

기술진보는 경제를 불안정하게 만들고 소득 분배를 악화시킨다. 기술에 따라 리스크가 발생하는 것은 피할 수 없다. 기술로 인해서 고통 받고 있는 사람들이 생긴다. 그러나 우리는 러다이트 운동을 할 수 없다. 리스크가 존재한다고 해서 기술 발전을 거부하는 것은 잘못이다. 기술발전이 무조건 공황을 가져온다고 할 수는 없겠지만, 기술발전이 많은 사람들에게 리스크를 발생시키는 것은 사실이다.

기술이 발전해도 고용된 노동량 불변의 법칙은 틀린 것이다. 현대 기술의 발전은 특히 다음의 네 가지 차원에서 리스크를 가져온다: ① 인공지능 ② 승자독식 효과 ③ 세계화: 지리적 경계의 붕괴 ④ 군사기술변화.

쉴러는 이러한 리스크를 관리하기 위해서는 생계보험, 거시시장, 소득연계대출, 불평등보험, 세대 간 사회보장, 리스크 국제협약 등의 정책을 제안하였다. 그리고 밀튼 프리드먼(Milton Friedman)이 제안한 마이너스 소득세(negative income tax)와 같은 보편적 소득

133) 현재의 출산율이 지속되면, 2130년 쯤에는 1천만 명으로 감소하고, 2250년에는 100만 명, 2500년에는 1만 명, 그리고 결국 2750년에는 아예 한국인이 사라지게 된다.(MBN, 2014. 8. 27)

보장 정책을 일종의 사회보험으로 보고 리스크 감소 효과가 있다고 판단하고 자세하게 소개하였다.(Shiller, 2003)
청년배당은 쉴러가 말하는 세대 간 사회보장이라고 할 수 있고, 불평등 보험이라고도 볼 수 있다. 청년배당은 보편적 소득보장 정책이다. 청년들은 비정규직, 저임금 등으로 기성세대에 비교해서 불평등하게 차별을 받고 있다. 청년배당을 실시하면 청년들이 부담하는 리스크를 감소시킬 수 있다. 리스크의 감소는 창업과 같은 모험적인 행위를 촉진할 수 있다.
최근 프레카리아트(precariat)라고 부르는 불안정노동자 계층이 주목을 받고 있다.(Guy Standing, 2011) 프레카리아트는 불안정한 무산자(precarious proletariat)라른 뜻의 합성어이다. 불안정 노동(precarious work)은 직업 안정성이 낮고, 임금이 낮고, 사회보장(연금, 건강보험, 실업보험) 수준이 낮고, 해고 보호 장치가 없고, 직업 훈련이 낮고, 작업장 안전도가 낮고, 노동조합이 없는 노동을 포괄하는 개념이다. 이것은 고용의 지속 가능성, 노동과정에 대한 통제 정도, 규제 보호의 정도, 소득 수준 등을 기준으로 판별한다.(Guy Standing, 2011) 불안정노동은 고용 지위(자영업, 임노동, 직접고용, 간접고용 등), 고용형태(임시직 정규직 풀타임 파트타임 등), 노동시장 불안정성, 특정한 사회적 맥락과 특정한 장소에 의해서 형성된다.(Vosko, 2006) 불안정노동은 지구화, 시장만능주의 정책, 서비스 산업의 비중 확대, 정보기술 등으로 인하여 세계적으로 계속 증가하고 있다. 특히 청년층에서 불안정 노동의 비중이 높다.
청년배당은 대학생이 아닌 불안정 노동자와 대학생이면서 아르바이트를 하는 불안정 노동자들의 소득 안정성을 높이는 데 도움을 줄 것이다. 청년배당은 청년들의 소득을 안정시킬 뿐만 아니라, 심리적 안정을 제공해 줄 수 있다. 지방정부나 국가로부터 청년배당을 받는 청년들은 사회로부터 배제된 느낌을 갖지 않을 것이고, 자신감을 가지고 추구하는 목표를 달성하기 위해 노력할 수 있을 것이다.

나. 청년배당의 의의

1) 중산층 복지

청년배당을 보편적으로 실시한다고 할 때 첫 번째로 제기될 수 있는 질문은 왜 보편적으로 배당을 하는가라는 질문일 것이다. 이 질문에 대한 대답은 중산층을 보호하기 위해서 그렇게 한다는 것이다.
우리나라에 보편복지가 도입되기 시작하였지만, 아직까지 복지는 저소득층에 집중되어 있다. 저소득층은 기초생활보장 제도 등으로 어느 정도 혜택을 보지만, 차상위 계층부터 복지가 많이 줄어들고, 중산층이 되면 복지가 아주 작아진다. 중산층 자녀들은 대부분 대학에 다니고 있다. 대학생이 되면 1년에 1천만원 대의 등록금 이외에 1달에 50만 원 정도의 생활비가 필요하다. 대학생을 둔 중산층의 부담이 가장 크다. 중산층을 보호하고 튼튼하게 만들 수 있는 정책이 필요하다. 청년배당은 바로 이렇게 중산층을 보호하는 정책이다.
간단한 모델을 만들어서 저소득층 청년만 지원하는 선별지원 정책과 보편적인 청년배당

정책의 소득계층별 비용과 편익을 비교해 보자. 경제학적으로 의미 있는 분석을 하기 위하여, 청년배당은 그만큼의 조세로 충당된다고 가정한다.[134](즉 청년배당으로 인해서 가상적으로 얼마의 세금을 더 내게 되는지를 계산해 본다.)

표 16. 저소득층 청년만 배당할 경우 계층별 순배당

소득 계층	1	2	3	4	5	계
사람 수	10만명	20만	40만	20만	10만	100만
청년 수	1만명	2만	4만	2만	1만	10만
1인당 소득	80만원	120만	150만	200만	1천만	
계층별 소득	800억원	2,400억	6천억	4천억	1조원	
1인당 청년배당	10만원	0	0	0	0	
계층별 청년배당	10억원	0	0	0	0	10억원
청년배당으로 인한 세율	0.043%					
계층별 세금	34백만원	103백만	258백만	172백만	431백만	20억원
계층별 순배당	965백만원	-103백만	-258백만	-172백만	-431백만	0
1인당 순배당	9,655원	-517	-647	-862	-4,310	0

위의 표에서 모두 5계층이 있고 계층별로 첫째 행(사람 수)만큼의 사람이 있다고 가정한다. 계층별 1인당 소득은 둘째 행에 나와 있고, 계층 총소득(셋째 행)은 1인당 소득에 사람 수를 곱한 값이다. 여기서는 1계층에 속하는 청년에게만 월 10만원의 배당을 준다고 가정한다. 계층별 청년 수는 사람 수의 10%라고 가정한다. 계층별 청년배당은 계층별 청년 수에 1인당 청년배당 10만원을 곱한 값이다. 다른 계층에 대해서는 청년배당이 없으므로 청년배당의 총 합계는 20억원이 된다. 이것을 소득에 비례하는 비례세를 걷어서 충당한다고 가정하면, 총소득이 4조원이므로, 세율은 0.05%가 된다. 이 세율을 계층별 소득에 곱하면 청년배당으로 인한 계층별 세금이 구해진다. 계층별 순배당은 계층별 청년배당에서 계층별 세금을 뺀 값이다. 1인당 순배당은 계층별 순배당을 계층별 사람수로 나눈 값이다. 이 표로부터 저소득층에게만 청년배당을 실시할 경우, 전체 시민 중에서 1계층만 순수혜자가 되고, 나머지 계층은 순부담자가 된다는 것을 확인할 수 있다.

표 17. 모든 청년들에게 배당할 경우 계층별 순배당

소득 계층	1	2	3	4	5	계
사람 수	10만명	20만	40만	20만	10만	100만
청년 수	1만명	2만	4만	2만	1만	10만
1인당 소득	80만원	120만	150만	200만	1천만	
계층별 소득	800억원	2,400억	6천억	4천억	1조원	
1인당 청년배당	10만원	10만	10만	10만	10만	
계층별 청년배당	10억원	20억	40억	20억	10억	100억원
청년배당으로 인한 세율	0.431%					
계층별 세금	344백만원	1,034백만	2,586백만	1,724백만	4,310백만	100억원
계층별 순배당	655백만	965백만	1,413백만	275백만	-3,310백만	0
1인당 순배당	6,552원	4,828	3,534	1,379	-33,103	0

134) 경제학적으로 볼 때 공짜 복지는 없다. 모든 정부의 복지 지출은 조세 또는 정부의 수입으로 충당된다. 물론 실제로는 청년배당 때문에 세금을 더 내는 것은 아니다. 성남청년배당은 이미 낸 세금에서 충당될 것이다.

청년배당을 보편적으로 지급하는 경우에는 표 15와 같이 바뀌게 된다. 계산은 이전의 표와 동일하다. 보편적 청년배당의 경우에는 4계층 이하 모두 90만명의 사람이 순배당이 양수인 순수혜자가 된다.[135] 이와 같이 보편적인 청년배당을 실시하면 중산층을 순수혜자로 만들 수 있다.
두 번째로 제기될 수 있는 질문은 일정한 예산을 가난한 청년에게 몰아주는 것이 보편적으로 나누어 주는 것보다 가난한 청년들의 복지를 더 많이 증진시키는 방법이 아닌가라는 질문이다. 이 질문에 대한 대답은 단기적으로는 그럴 수 있지만 장기적으로는 그렇지 않다는 것이다.

이상의 분석을 종합하면, 다음의 두 가지 결과를 얻을 수 있다. 1) 보편적인 청년배당이 선별적인 청년배당보다 장기적으로 저소득층에게 더 유리하다. 2) 보편적인 청년배당은 중산층을 포함해서 대부분의 사람들을 순수혜자로 만들 수 있지만, 선별적인 청년배당은 중산층을 순부담자로 만든다.

2) 인권 존중 복지

보편적 청년배당은 선별적 청년배당에 비해서 행정비용이 작게 든다. 조세를 징수하는 행정비용은 선별적 청년배당과 마찬가지이지만, 배당을 지급하는 행정비용이 들지 않기 때문이다. 행정비용뿐만 아니라 사각지대가 생기지 않는 것도 보편적 청년배당의 장점이다. 선별적 청년배당의 경우에는 사각지대가 발생할 수밖에 없다. 막대한 행정비용을 들이지 않는 한, 수급 자격 여부를 완벽하게 가려낼 수 없기 때문이다.
보편적 청년배당의 경우 행정비용이 작게 들고 사각지대가 없는 것보다 더 중요한 것은 낙인효과(stigma effect)가 없는 것이다. 보편적 무상급식의 경우 사람들의 동의를 받는 데 가장 중요한 요인은 낙인효과가 없다는 것이었다. 그러나 낙인효과는 아이들에게만 중요한 것은 아니다. 청년들에게도 중요하다. 노인들에게도 중요하고, 모든 사람에게 중요한 것이다.
선별적 복지의 경우에는 아무리 수급권자라고 이름을 붙여도 주는 자와 받는 자가 있다. 이 과정에서 개인은 낙인 효과를 경험하지 않을 수 없다. 흔히 선별하는 과정이 밖으로 드러나지 않으면 괜찮다고 생각하는 경향이 있다. 그러나 낙인효과는 다른 사람이 자신에게 부여하는 효과만 있는 것이 아니라, 자신이 자신에게 스스로 부여하는 효과도 있다. 다른 사람이 아무도 모르더라도 스스로가 부끄러움을 느끼면 낙인효과가 있는 것이다.
우리의 청년들은 사회적 배제와 차별로 청년기를 보내고 있다. 이러한 청년들에게 낙인효과는 매우 큰 상처를 남길 것이다. 낙인효과 없는 청년배당은 인권을 존중하는 복지라고 할 수 있다.

135) 이 분석의 결과는 사람 수와 소득의 분포에 대한 가정에 따라 상당히 변할 수 있다. 그러나 보편적 청년배당의 경우 최소한 70% 이상의 사람이 순수혜자가 된다고 할 수 있다.

3) 조세 환급

이재명 시장은 무상복지를 조세 환급이라고 정의하였다.

'무상'이라고 하니까 '공짜'라 말하는 사람이 있다. 무상은 공짜가 아니다. 시민이 낸 세금을 정당하게 돌려받는 것이다. 우리가 지나가는 거지냐. 돈을 번 사람이 아무런 기여를 하지 않은 사람한테 주는 게 공짜다. 세금으로 하는 것은 피땀으로 벌어서 낸 돈을 두었다가 필요한 곳에, 전체 구성원을 위해 주는 것이다....무상은 공짜가 아니다. 우리 스스로 무상이란 말을 쓰기 싫어하는데, 저는 계속 쓸 것이다.[136]

이 정의에 따르면 청년배당은 조세 환급이다. 성남청년배당은 증세 없이 기존의 예산 범위 내에서 시행될 것이므로, 정부의 규모를 늘리는 것이 아니라 사실상 줄이는 것이다. 세금을 감면해 주는 형태의 조세 환급은 신자유주의의 대표적인 정책 중의 하나이다. 그러나 청년배당이라는 형태의 조세 환급은 신자유주의적 조세 환급과는 두 가지 차원에서 다르다.

첫째, 신자유주의적 조세 환급은 조세 환급 이전과 비교할 때 소득분배를 악화시킨다. 누진세 제도 하에서 조세 환급을 실시하면 부자들에게 더 많이 환급되기 때문이다. 그러나 청년배당이라는 조세 환급은 소득분배를 개선시킨다. 부자나 가난한 사람에게 똑같은 액수가 환급되기 때문이다.

둘째, 청년배당은 신자유주의적 조세 환급보다 민간 경제 활성화 효과가 크다. 신자유주의적 조세 환급은 소비성향이 낮은 고소득층의 소득을 더 많이 증가시키므로, 저소득층의 소득을 상대적으로 더 많이 증가시키는 청년배당에 비하여 경제 활성화 효과가 크다. 참고로 우리나라의 계층별 한계소비성향은 다음과 같다. 청년배당의 경제 활성화 효과가 큰 데에는 또 한 가지 이유가 있다. 청년배당은 소비성향이 가장 높은 청년층에게 지불된다.

표 18. 소득분위별 조세액 및 한계소비성향 (단위: 천원)

소득분위	세전가처분소득	세후 가처분소득	조세액	한계소비성향
1	4,295	4,289	6	0.6426
2	10,197	10,134	63	0.5180
3	16,014	15,846	168	0.4618
4	21,661	21,285	376	0.4545
5	26,786	26,231	555	0.4317
6	32,272	31,500	772	0.4128
7	38,356	37,212	1,144	0.3868
8	46,046	44,482	1,564	0.3673
9	56,741	54,237	2,504	0.359
10	85,870	79,513	6,357	0.3092
평균	33,056	31,732	1,324	0.3856

자료: 국회예산정책처, 2009.

분석을 위해서 총 100억원의 조세를 환급한다고 가정한다. 신자유주의적 조세 환급을 하

136) 윤성효, “이재명, ‘무상복지는 공짜 아닌 세금 돌려 받는 것’ ", 오마이뉴스, 2015. 5. 16

면, 위의 표에서 각 계층이 내는 조세액에 비례해서 환급을 받게 된다. 청년배당으로 환급하면 모든 계층이 동일한 금액을 환급받게 된다. 맨 처음 환급액만큼 민간의 소득이 늘어나게 된다. 다음으로 각 계층의 1차 소비와 2차 소비는 자기 계층 내에서 이루어지고, 3차 이후의 소비는 경제 전체에서 이루어진다고 가정한다. 이렇게 가정하면 1차 소비와 2차 소비로 인한 소득 증가는 계층별 한계소비성향을 적용하고, 3차소비 이후의 소득 증가는 경제 전체의 한계소비성향 0.3856을 적용하면 된다. 청년배당의 경우에는 청년들의 소비성향이 1이라고 가정하고, 1차 소비로 인한 소득 증가를 계산할 때 한계소비성향 1을 적용한다. 3차소비 이후의 소득 증가는 다음의 공식으로 계산할 수 있다.

$$C_2 \cdot c + C_2 \cdot c^2 + C_2 \cdot c^3 + \cdots = \frac{C_2 \cdot c}{1-c}$$

단, 여기서 C_2 는 2차 소비증가분을 의미하고, c는 경제 전체의 한계소비성향을 의미한다. 이러한 가정들에 입각해서 계산한 승수효과가 다음의 두 표에 나타나 있다. 신자유주의적 조세 환급은 환급액 100억원, 1차 소비 35억원, 2차 소비 12억원, 3차 이후 7억 합계 155억원의 소득을 증가시킨다. 승수가 1.55 정도이다. 반대로 청년배당을 통한 조세 환급은 환급액 100억원, 1차 소비 100억원, 2차 소비 43억원, 3차 이후 32억원, 합계 276억원의 소득을 증가시킨다. 승수가 2.76 정도이다. 100억원의 조세 환급을 할 때 청년배당의 경우가 소득증가액이 121억원 더 많다.

표 19. 신자유주의적 조세 환급의 승수효과(단위: 원)

	환급액	1차 소비	2차 소비	3차 이후	총소득증가
1	4,441,483	2,854,097	1,834,043	1,932,059	
2	46,635,576	24,157,229	12,513,444	10,626,171	
3	124,361,537	57,430,158	26,521,247	20,077,888	
4	278,332,963	126,502,332	57,495,310	42,838,719	
5	410,837,220	177,358,428	76,565,633	54,185,875	
6	571,470,871	235,903,176	97,380,831	65,899,684	
7	846,842,846	327,558,813	126,699,749	80,340,103	
8	1,157,746,687	425,240,358	156,190,784	94,047,336	
9	1,853,579,095	665,434,895	238,891,127	140,593,303	
10	4,705,751,721	1,455,018,432	449,891,699	228,043,465	
계	10,000,000,000	3,497,457,917	1,243,983,867	738,584,601	15,480,026,385

표 20. 청년배당을 통한 조세 환급의 승수효과(단위: 원)

	환급액	1차 소비	2차 소비	3차 이후	총소득증가
1	1,000,000,000	1,000,000,000	642,600,000	676,942,230	
2	1,000,000,000	1,000,000,000	518,000,000	439,875,410	
3	1,000,000,000	1,000,000,000	461,800,000	349,605,311	
4	1,000,000,000	1,000,000,000	454,500,000	338,639,754	
5	1,000,000,000	1,000,000,000	431,700,000	305,516,213	
6	1,000,000,000	1,000,000,000	412,800,000	279,350,557	
7	1,000,000,000	1,000,000,000	386,800,000	245,269,246	
8	1,000,000,000	1,000,000,000	367,300,000	221,162,770	
9	1,000,000,000	1,000,000,000	359,000,000	211,280,328	
10	1,000,000,000	1,000,000,000	309,200,000	156,728,918	
계	10,000,000,000	10,000,000,000	4,343,700,000	3,224,370,738	27,568,070,738

마지막으로 한 가지 요인을 더 고려해 보자. 성남 청년배당의 경우 조세를 늘리는 것이 아니라 기존의 조세지출을 전환해서 재원을 마련하게 된다. 기존의 조세 지출의 편익은 공공소비 증가, 민간소비 증가, 공익 서비스 증가, 교육 여건 증가 등등 여러 가지가 있을 것이다. 기존의 조세지출을 전환하면 기존의 편익이 사라지는 것을 고려하여야 한다. 기존의 조세지출 100억원이 민간소비를 100억원만큼 늘리는 편익을 가졌던 것이라고 가정하자. 이 때에는 조세 환급으로 인한 총소득증가를 계한할 때 기존의 편익 100억원을 차감해야 한다. 이렇게 계산하면 신자유주의적 조세 환급은 100억원은 총 54억원의 소득을 증가시키고, 청년배당 100억원은 총 176억원의 소득을 증가시킨다.

4) 선투자

이재명 시장은 청년배당을 후배당이 아니라 선투자라고 정의하였다.

“우리 사회가 가지고 있는 공동의 재산으로부터 생기는 이익은 공평하게 나눠 갖자는 것이 기본 개념이다. 그게 부분적으로 실행되고 있는 게 하나 있다. 바로 기초노령연금이다. 65세 넘었다는 이유로 돈을 주고 있다. 그것도 기초소득의 일종이다. 부분적 기초소득이다. 그런데 우리는 청년에게 해주자는 것이다. 노인만 되고 청년은 왜 안 되나. 어린 게 죄는 아니지 않나. 노인은 고생을 해왔다. 그래서 일종의 후배당 개념이다. 우리는 (청년들에게) 선투자하자는 것이다. 청년들이 취업도 못하고 자기 수련도 못한다. 청년들의 역량이 성장하지 않으면 그 사회 전체의 손실이다. 그러니 거기에 선투자를 하자.”[137]

청년들에게 선투자를 하면 청년들이 나중에 은혜를 갚을까? 동물의 사례 하나를 들어보자. 동물학자 제럴드 윌킨슨(Gerald Wilkinson)은 남미의 코스타리카에서 흡혈박쥐

137) 전홍기혜, 박세열, “이재명, 청년배당, 걱정 마. 성남이 한다", 프레시안, 2015. 7. 6.

(vampire bat)를 연구했다. 흡혈박쥐는 밤이 되면 짐승 등을 찾아가 조용히 피를 빨아먹는다. 그러나 마땅한 대상을 찾지 못하거나 찾았다 해도 상대에게 들켜 피를 빨지 못하는 경우가 있어 자주 배를 곯는 불안정한 생활을 한다. 박쥐는 60시간동안 피를 먹지 못하면 아사 위기에 처하는데, 다행히도 그들은 하루 필요량 이상의 피를 빨아두었다가 잉여분은 다시 토해내서 다른 박쥐에게 줄 수가 있다.

윌킨슨은 실험 대상 박쥐들에게 계획적으로 번갈아가면서 피를 공급해 주지 않았다. 그러자 굶어 죽을 처지에 놓인 박쥐에게 다른 박쥐가 피를 나눠 주는 것을 목격할 수 있었다. 박쥐들은 자신을 도왔던 상대방에게 기꺼이 피를 나누어 주려고 하였다. 윌킨슨은 피를 주는 박쥐는 거의 비용이 들지 않지만 받는 박쥐에게는 큰 이익이 된다는 것을 발견하였다. 기부자가 체중의 5%에 해당하는 피를 다른 개체에게 주면 단 2시간 굶는 정도의 배고픔을 느낀다. 그러나 수혜자는 약 20시간 정도 굶주림에서 벗어날 수 있다. 주는 비용에 비하여 받는 편익은 10배의 가치가 있다.

흡혈박쥐는 굶주린 박쥐를 베짱이라고 비난하지 않고 피를 나누어준다. 롤스의 정의론을 읽어서 무지의 장막 뒤에 서 보거나 어려운 보험이론을 공부하지 않고서도 자기도 언젠가 굶주릴 수 있다는 것을 알고 있다. 그리고 자기가 굶주렸을 때 다른 박쥐가 피를 나누어 줄 것이라는 믿음을 가지고 피를 나누어 준다. 혜택을 입은 박쥐는 은혜를 꼭 갚는다. 청년배당은 자기가 굶주릴 때 다른 박쥐가 피를 나누어줄 것이라는 믿음 하에서 먼저 피를 나누어주는 흡혈박쥐의 이타적 행동을 본받자는 것이다.

청년들에게 사회가 먼저 이타적 행위를 보여주면, 청년들은 세금을 더 잘 낸다든지 투표를 더 열심히 한다든지, 봉사활동을 더 많이 하는 등의 방식으로 사회로부터 받은 수혜를 되갚아 줄 가능성이 높다. 물론 청년들이 되갚는다는 것을 100% 확실하게 보장할 수는 없다. 그러나 대부분의 청년들은 기회와 능력이 되면 되갚는 것에 기쁨을 느낄 것이다. 아니 그런 믿음으로 투자를 하는 것이다.

OECD는 나라별로 고등교육 투자의 비용과 편익을 조사해서 발표하고 있다. 그 결과는 다음의 표에 요약되어 있다. 직접투자비용(1)은 정부에서 직접 지원한 비용이다. 상실된 조세(2)는 학생들이 대학에 다니는 대신 경제활동을 하였다면 정부가 걷을 수 있었던 조세 수입이다. 여기에 정부에서 제공한 장학금(3)을 더하면 공적 비용이 된다. 공적 편익의 항목들은 다음과 같다. 소득세 증가 효과(5): 대졸자가 소득세를 더 많이 납부한다. 사회기여효과(6): 대졸자는 사회보장기여금을 더 많이 낸다. 이전 효과(7): 대졸자는 이전지출을 줄여준다. 실업효과(8): 대졸자는 실업수당을 더 작게 지출하도록 만든다. 이상을 다 합친 것이 총편익(9)이고, 총편익에서 총비용을 뺀 것이 순현재가치(10)이다.

비용 편익 계산에서 가장 중요한 것 중의 하나는 할인율의 선택이다. 장기간에 걸친 편익의 현재가치는 할인율이 조금만 변하더라도 크게 달라지기 때문이다. 그러기 때문에 많은 나라에서 공공사업의 현재가치를 구하는 사회적 할인율을 규정으로 정해 놓는다. OECD에서는 위의 표에서 현재가치를 구할 때 실질 할인율을 3%로 책정하였다.[138)]

138) OECD 국가들의 장기국채 이자율은 2010년 4.4%였다. 각국의 중앙은행이 인플레이션을 2% 이하로 유지한다고 할 때 이것은 실질 이자율 2-3%에 해당된다. 그래서 3%의 실질 할인율을 선태한 것이다.(OECD, 2014: 160)

표 21. 고등교육투자의 공적 비용과 편익(남자)

	Year	Direct costs	Foregone taxes on earnings	Grants effect	Total costs	Income tax effect	Social contribution effect	Transfers effect	Unemployment effect	Total benefits	Net present value	Internal rate of return
		(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)
Australia	2009	- 14 588	- 5 652	- 335	**- 20 575**	123 233	0	0	1 208	**124 441**	**103 866**	12.9%
Austria	2010	- 44 819	- 11 977	- 10 877	**- 67 673**	128 843	50 561	0	6 637	**186 041**	**118 368**	8.0%
Belgium	2010	- 24 413	- 9 051	- 862	**- 34 326**	149 431	50 456	0	8 733	**208 619**	**174 293**	15.1%
Canada	2010	- 26 735	- 3 589	- 1 103	**- 31 427**	91 254	4 772	0	6 602	**102 627**	**71 201**	8.9%
Chile		m	m	m	**m**	m	m	m	m	**m**	**m**	m
Czech Republic	2010	- 18 717	4 105	m	**- 14 612**	67 727	39 580	0	5 191	**112 497**	**97 885**	17.6%
Denmark	2010	- 85 578	- 35 496	- 29 411	**- 150 485**	137 397	25 140	8 763	7 708	**179 007**	**28 522**	3.8%
Estonia	2010	- 12 037	- 2 264	- 730	**- 15 032**	38 729	5 313	0	8 557	**52 599**	**37 567**	10.5%
Finland	2009	- 42 400	- 8 324	- 8 730	**- 59 454**	128 733	22 053	0	12 738	**163 525**	**104 071**	8.3%
France	2010	- 31 533	- 9 599	- 3 103	**- 44 236**	92 737	48 871	691	5 660	**147 960**	**103 724**	8.7%
Germany	2010	- 31 421	- 20 896	- 6 472	**- 58 789**	153 573	78 113	0	24 090	**255 776**	**196 987**	11.9%
Greece	2009	- 20 179	2 956	m	**- 17 223**	34 885	28 464	8 700	1 766	**73 816**	**56 593**	11.6%
Hungary	2010	- 16 393	- 2 960	- 1 135	**- 20 489**	138 343	69 279	0	14 727	**222 349**	**201 861**	23.0%
Iceland		m	m	m	**m**	m	m	m	m	**m**	**m**	m
Ireland	2010	- 28 066	- 1 409	- 5 412	**- 34 887**	231 031	49 600	0	38 072	**318 703**	**283 816**	26.9%
Israel	2010	- 16 613	- 1 526	- 1 528	**- 19 666**	67 496	34 209	0	3 768	**105 474**	**85 807**	11.4%
Italy	2008	- 17 538	- 11 836	- 3 330	**- 32 704**	157 696	41 484	0	2 217	**201 397**	**168 693**	10.1%
Japan	2007	- 17 897	- 15 254	m	**- 33 151**	62 285	33 612	0	4 665	**100 562**	**67 411**	8.4%
Korea	2010	- 7 198	- 3 449	m	**- 10 648**	46 494	24 687	0	1 581	**72 762**	**62 115**	12.3%
Luxembourg		m	m	m	**m**	m	m	m	m	**m**	**m**	m
Mexico		m	m	m	**m**	m	m	m	m	**m**	**m**	m
Netherlands	2010	- 37 254	- 41 204	- 13 770	**- 92 227**	195 349	25 117	0	4 433	**224 900**	**132 673**	7.2%
New Zealand	2010	- 18 444	- 5 180	- 3 039	**- 26 663**	61 879	3 868	86	453	**66 286**	**39 623**	7.0%
Norway	2010	- 26 059	- 15 194	- 4 690	**- 45 942**	102 100	21 412	0	7 213	**130 725**	**84 783**	7.1%
Poland	2010	- 17 653	- 6 097	- 2 228	**- 25 978**	28 162	68 381	0	10 316	**106 860**	**80 882**	12.4%
Portugal	2010	- 10 295	- 2 245	m	**- 12 540**	85 300	34 368	0	6 036	**125 705**	**113 164**	16.1%
Slovak Republic	2010	- 14 559	- 1 492	- 1 226	**- 17 276**	47 313	36 008	0	9 505	**92 826**	**75 550**	13.8%
Slovenia	2010	- 19 698	- 8 151	- 259	**- 28 108**	107 113	91 799	0	7 991	**206 903**	**178 795**	15.4%
Spain	2010	- 31 833	- 2 577	- 3 791	**- 38 201**	46 168	11 387	0	9 381	**66 936**	**28 735**	5.6%
Sweden	2010	- 34 448	- 12 852	- 7 735	**- 55 035**	82 130	8 756	0	2 826	**93 711**	**38 676**	5.2%
Switzerland		m	m	m	**m**	m	m	m	m	**m**	**m**	m
Turkey	2005	- 9 567	- 3 814	m	**- 13 381**	18 209	16 010	0	886	**35 106**	**21 724**	9.3%
United Kingdom	2010	- 6 798	- 2 591	- 5 225	**- 14 615**	82 483	45 366	4 303	10 381	**142 534**	**127 919**	26.1%
United States	2010	- 34 787	- 5 989	- 27 162	**- 67 937**	189 603	48 143	0	28 922	**266 667**	**198 730**	10.8%
OECD average		- 24 742	- 8 400	- 6 181	**- 38 044**	99 852	35 062	777	8 699	**144 390**	**106 346**	11.9%
EU21 average		- 27 282	- 9 198	- 6 135	**- 41 694**	106 657	41 505	1 123	9 848	**159 133**	**117 439**	12.9%

자료: OECD(2014)

위의 표에 의하면, 2010년 한국의 고등교육에 대한 공적 투자는 남자 1인당 10,648달러(ppp 달러)였는데, 이로부터의 공적 편익의 현재가치는 72,762달러였다. B/C 비율(수익비, benefit cost ratio)을 계산하면 6.8배나 된다. 이 글에서 표를 제시하지는 않았지만, 여자의 경우에는 공적 투자가 1인당 10756달러이고, 공적 편익이 30,540달러로 B/C 비율이 2.84가 된다. 남자와 여자를 평균하면 B/C 비율이 4.82이다.(OECD, 2014)

우리나라 공공사업의 B/C 비율은 1을 기준으로 한다.[139] 상당수의 토건사업은 B/C비율이

139) 기획재정부의 예비타당성조사 운용지침 중 해당조항은 다음과 같다.(기획재정부, 2014)
제34조(경제성 분석)
①제33조에 의한 경제성 분석은 예비타당성조사 대상사업의 국민 경제적 파급효과와 투자적합성을 분석하는 핵심적 조사과정으로서 비용-편익분석(Cost-Benefit Analysis)을 기본적인 방법론으로 채택하여 분석한다.

②비용-편익분석을 위해서 사업 시행에 따른 수요를 추정하여 편익을 산정하고, 총사업비와 해당 사업의 운영에 필요한 모든 경비를 합하여 비용을 산정한다.
(주) 일반적으로 B/C비율이 1보다 클 경우 경제적 타당성이 있음을 의미함
③순수 R&D 사업, 기타 재정사업 등 비용-편익분석이 적합하지 않다고 판단되는 사업의 경우에는 경제사회적.과학기술적 파급효과 등을 산출하고 이를 통해 비용-효과분석(Cost-Effectiveness Analysis)을 실시할 수 있다.
④ 기금사업 중 여유자금 등을 활용하여 수입증대를 주요 목적으로 하는 사업은, 경제성 분석 대신 수익성 분석으로 대체할 수 있다.

1에 못 미친다.[140] 청년들에게 선투자가 고등교육에 대한 투자만큼의 사회적 편익이 발생한다면 중앙정부나 지방정부가 할 수 있는 투자 중에서 가장 수익률이 높은 투자가 될 것이다.

박종훈 기자는 다음과 같이 청년에게 선투자하여 성공한 독일의 사례를 소개하고 있다. 일은 청년 자원이 고갈되는 초고령화 사회가 다가오자 가장 먼저 청년에 대한 투자를 확대하기 시작하였다. 독일에서는 최장 25세까지 모든 어린이와 청년들에게 우리 돈으로 20만 원 안팎의 '아동수당'을 지급한다. 독일의 대학은 등록금을 받지 않는데도 대학생들은 한 달에 최고 80만원까지 생활비를 빌릴 수 있다. 빚을 갚을 때 이자를 내기는커녕 빌린 금액의 절반만 갚으면 된다. 직업학교를 택하면 기술교육을 받으며, 한 달에 평균 120만 원 정도의 월급을 받을 수 있다. 학교를 졸업한 직후 곧바로 직장을 찾지 못하더라도 실업수당을 받을 수 있고, 취업에 필요한 기술 교육을 받아 더 좋은 직장에 취직할 기회를 가질 수 있다.

이같은 놀라운 청년 투자가 젊은이 하나하나를 나라의 소중한 인재로 키워내는 중요한 역할을 하고 있다. 그리고 이 인재들이 초고령화 사회로 접어든 독일 경제를 든든하게 지켜주는 파수꾼 역할을 하고 있다. 특히 청년들의 경제적 기반이 든든해지면서 노인 연금을 위한 재원을 확대할 수 있었고, 부동산 등 자산 가격을 지키는 든든한 버팀목이 되어주고 있다. 초고령화 사회에 대비해 발빠르게 청년에 투자했던 덕분에 기성 대도 그 투자 효과를 톡톡히 누리고 있는 것이다.(박종훈, 2013)

140) 2011-2013년 공공성 분석 결과를 보면 B/C비율이 1이 넘는 사업은 총 28개의 사업 중에서 17개였다.(한국개발연구원, 2014) B/C 비율이 1이 안 되는 사업이 선정되는 이유는 경제성 이외에 정책성(고용, 위험 및 환경 등을 고려)과 지역균형발전을 고려하기 때문이다.

분과 C 기초 지자체 인권도시 운동 현황과 과제

[발표 1 홍성수]
인권조례를 통한 인권의 제도화에 대한 고찰

홍성수(숙명여자대학교 법학부 교수)

I. 지방차치단체의 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 설립되어 온 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 시민참여를 가능하게 하려는 시도라고 할 수 있다. 다음의 표는 이러한 인권이행을 위한 세계, 지역, 국가, 지방 차원의 구조를 보여주고 있다.

〈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).[141] 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.[142] 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 인권

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

142) 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 복지증진을 위하여 필요한 법적·제도적 장치를 마련하고 이에 필요한 재원(財源)을 마련할 책무를 진다" (제5조)고 규정하고 있다.

침해 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 대형스포츠대회를 유치하거나 대형축제를 개최하여 성과를 내려고 하는 것은 흔한 일이다. 인권조례의 제정도 비슷한 맥락에서 해석할 수 있다고 본다. 인권조례나 인권헌장의 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.[143]

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 악화일로를 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 인권현실

143) 이 점은 뒤의 III. 인권조례의 이행실태 참조.

이 악화되기 시작한 시기와 거의 일치한다.[144]

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 국제인권조약 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.[145] 반면 부문별 인권조례들은 여성, 어린이, 청소년, 학생, 노인, 장애인, 이주민, 학생, 결혼 이주 여성 등, 사회적 약자 및 소수자를 대상으로 한다.[146] 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.[147] 예컨대, '서울특별시 학생인권조례'의 경우에는 '학생인권'이라는 장에 차별받지 않을 권리, 학습권, 휴식권, 문화향유

144) 학생인권조례의 경우에도 마찬가지다. 헌법상 학생의 기본권을 하위 법령에서 구체화하는 것은 '법률' 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.

145) 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.

146) 이 논문에서 '인권조례' 는 '포괄적 인권기본조례' 를 뜻한다.

147) 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, '횡성군 장애인복지시설 설치 및 운영조례' 와 같은 사실상의 장애인인권조례까지 포함시키면 무려 1,160개에 이른다 (조례 시행규칙 포함, 국가법령정보센터 검색).

권, 사생활의 자유, 개인정보보호권, 양심의 자유, 종교의 자유, 표현의 자유 등 학교라는 공간과 학생이라는 주체에 적합한 구체적인 인권규범을 규정한다. 법위계적으로 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.

〈표 2〉 헌법, 법률, 조례의 비교

헌법	제17조 모든 국민은 사생활의 비밀과 자유를 침해받지 아니한다.	구체성 현장성 ↓ ↑ 일반성 추상성
법률	개인정보보호법 제3조(개인정보 보호 원칙) ⑥ 개인정보처리자는 정보주체의 사생활 침해를 최소화하는 방법으로 개인정보를 처리하여야 한다.	
조례	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	
	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.	

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 '글로컬'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 인권헌장과 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 조직을 신설하거나 예산을 확보하려면 '조례'라는 법적 형식이 요구되는데, 그래서 광주, 전북, 광명, 서울 등의 조례에는 인권전담부서 또는 인권센터를 설치하는 규정이 있다.[148] 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.[149] 인권위원회는 인권기본계획의 수립 등 인권에 관련한 행정사무에 대한 심의·자문기능을 하기 위하여 설치된 것으로서 대개 인권에 관한 경험, 지식, 소양을

148) 부산의 경우에는 인권 관련 비영리 법인 또는 단체를 부산광역시인권상담센터로 지정하여 운영한다 (부산광역시 인권 보장 및 증진에 관한 조례 제14조).
149) 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.

갖춘 사람들로 구성된다.

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 순수민간위원회[150]와 지자체 (부)단체장이 위원장을 맡거나 민간인과 공동으로 위원장을 맡는 민관합동위원회의 경우가 있으며,[151] 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	15. 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	16. 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	17. 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.

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 민간인들로만 구성된 위원회가 행정에 실질적인 영향을 미치는 것은 쉽지 않기 때문이다. 하지만, 다수의 공무원이 위원에 포함되거나, 공무원이 위원장이나 부위원장을 맡는 위원회라면 독립적인 활동에 어려움이 있을 것이다.[152] 예컨대 광주의 '인권증진시민위원회'와 같이 인권위원회의 위원장을 행정부시장과 민간인이 공동으로

150) 전북 인권옹호위원회와 광명시 시민인권위원회에는 당연직 공무원이 아예 없으며, 광명은 시민인권위원회 위원장을 계약직 공무원으로 위촉한다.
151) 공무원이 위원장을 하는 경우로는 광주광역시 인권증진시민위원회, 부산광역시 인권보장및증진위원회, 부산광역시 수영구 인권증진위원회, 부산광역시 해운대구 인권증진위원회, 부산광역시 남구 인권증진위원회 등이 있다.
152) 2012년 4월, 국가인권위원회가 발표한 '인권기본조례 제·개정 권고'에 별지로 첨부된 '인권위 권고 인권기본조례 표준안 해설서'에도 동일한 취지의 설명이 나와 있다.

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.[153] 다만 이것은 새로운 독립조직을 신설하는 것이나 마찬가지이기 때문에 지자체의 여건상 현실적으로는 쉽지 않을 것이다.[154]

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.[155]

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, 한부모가정, 조손가정, 다문화가정 등 인권약자의 인권의 보장과 증진을 위한 계획 3. 인권에 관한 교육 및 홍보 4. 기타 인권보장과 증진을 위하여 필요한 사항

153) 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 안다는 입장도 있다 (조상균 · 허창영, 2012: 214).

154) 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."

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

지자체의 인권기본계획의 수립은 국가적 차원의 중장기 인권정책의 종합계획인 '국가인권정책기본계획'(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.[156)]

인권침해 조사·구제와 관련해서는 국가인권위원회 소관업무와의 충돌할 위험성과 오히려 인권침해 사례에 대한 국가기관의 대응을 어렵게 할 것이라는 지적도 있다 (조상균, 2012:

156) 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 서울시장은 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.

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.

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.

Ⅱ. 인권조례의 이행실태

1. 인권조례 제정 현황

한국형 인권도시는 예외 없이 '조례'를 제정하는 방법으로 추진되어 왔기 때문에, 인권조례의 제정현황이 곧 인권도시 추진현황이나 다름없다. '인권기본조례'를 기준으로 볼 때 대부분의 조례는 2009년을 시작으로 2010년부터 2011년에 집중적으로 제정되었다. 총 244개 지방자치단체(광역 16개, 기초 228개) 중 인권기본조례라고 분류될 수 있는 조례가 제정되어 있는 곳을 정리한 것은 다음의 표4이다.[157]

〈표4: 인권기본조례 제정 현황〉

18. 광역 지방자치단체 (9곳)	19. 광주광역시 인권 보장 및 증진에 관한 조례 (2007, 2012)[158] 20. 경상남도 인권증진조례 (2010) 21. 전라북도 인권 증진에 관한 조례 (2010) 22. 대전광역시 인권보장 및 증진조례 (2012) 23. 부산광역시 인권 보장 및 증진에 관한 조례 (2012) 24. 서울특별시 인권기본조례 (2012) 25. 울산광역시 인권보장 및 증진에 관한 조례 (2012) 26. 전라남도 인권 보장 및 증진에 관한 조례 (2012) 27. 충청남도 도민 인권증진에 관한 조례안 (2012)
28. 기초 지방자치단체 (12곳)	29. 부산광역시 수영구 인권조례 (2010) 30. 부산광역시 해운대구 인권증진조례 (2010) 31. 경기도 광명시 시민인권 조례 (2011) 32. 부산광역시 남구 인권 증진 조례 (2011) 33. 울산광역시 동구 인권증진에 관한 조례 (2011) 34. 울산광역시 북구 인권증진에 관한 조례 (2011) 35. 경상남도 고성군 인권보장 및 증진에 관한 조례 (2012) 36. 경상남도 진주시 인권보장 및 증진에 관한 조례 (2012) 37. 경상북도 문경시 인권보장 및 증진에 관한 조례 (2012) 38. 광주광역시 남구 인권 증진 기본 조례 (2012) 39. 부산광역시 북구 인권 증진 조례 (2012) 40. 서울특별시 성북구 인권증진 기본조례 (2012)
41. 입법예고된 인권조례 (8곳)	42. 강원도 원주시 인권보장 및 증진에 관한 조례 (안) 43. 경상남도 함양군 인권보장 및 증진에 관한 조례 (안) 44. 대구광역시 달서구 인권보장 및 증진에 관한 조례 (안) 45. 부산광역시 부산진구 인권보장 및 증진에 관한 조례 (안) 46. 부산광역시 중구 인권보장 및 증진 조례 (안) 47. 서울특별시 관악구 인권보장 및 증진에 관한 조례 (안) 48. 전라남도 완도군 인권보장 및 증진에 관한 조례 (안) 49. 충청남도 부여군 인권보장 및 증진에 관한 조례 (안)

조례제정일을 기준으로 보면, 2010년에 조례를 제정한 지방자치단체가 4곳, 2011년이 4곳, 2012년 12곳이었다.

157) 2012년 11월 11일을 기준으로 행정안전부의 "자치법규 정보시스템"(http://www.elis.go.kr/)과 법제처의 "국가법령정보센터"(http://www.law.go.kr)를 검색하여 정리한 것이다.

158) "광주광역시 인권 증진 및 민주·인권·평화도시 육성 조례"(2007)가 개정된 것이며, 인권기본조례의 성격을 온전히 가지고 있는 것은 2012년 개정된 조례이다.

2. 인권조례의 이행 실태

문제는 조례 제정 이후의 이행 실태가 매우 저조하다는 것이다. 지난 9월 초, 한국인권재단의 도움으로, 인권조례를 제정한 전국 17개 지방자치단체(광역 7, 기초10)의 인권조례 이행실태를 조사하여 다음과 같은 결과를 얻을 수 있었다.[159)]

1) 인권기본계획의 수립

인권기본계획은 17개 지자체의 조례에서 모두 수립하도록 되어 있으나, 실제로 수립한 곳은 광주, 경남, 부산수영구, 울산동구 등 4곳에 불과했고, 2012년 또는 2013년에 수립할 예정이라고 응답한 곳은 부산, 서울 성북구, 부산 해운대구, 울산 북구, 광주 남구 등 5곳이었다.
한편, 인권지수를 개발하도록 되어 있는 지자체 8곳 중 1곳(광주)만이 개발을 완료했고, 다른 지자체는 예정조차 되어 있지 않았다. 인권백서 또는 인권보고서를 발간하도록 되어 있는 지자체 8곳 중 실제로 보고서를 발간한 곳은 한 곳도 없었고, 예정되어 있는 곳 역시 광주 1곳에 불과했다.

2) 인권교육의 실시

인권교육을 실시하거나 지원하도록 되어 있는 지자체 16곳(부산 남구만 제외됨) 중 8곳만이 인권교육을 이행했으며, 2012년 또는2013년에 이행계획이 수립되어 있는 곳은 3곳으로 집계되었다.

3) 인권센터 또는 담당부서의 설치

조례에 인권센터를 두기로 되어 있는 지자체는 7곳 (광주 인권지원센터, 전북 인권센터, 부산 인권상담센터[지정·운영], 충남 인권센터, 광명시 인권센터, 서울특별시 성북구 인권센터, 서울시 인권센터)인데 이 중 실제로 설치된 곳은 광주, 서울, 전남, 경기도 광명 등 4곳이었다. 그리고 인권센터를 포함하여 인권담당부서가 있다고 응답한 지자체는 5곳이었으며, 인권을 담당하는 부서로는 광주는 인권담당관실, 전남은 행정과 행정팀, 경기 광명시는 자치행정과 총무팀과 시민인권센터, 서울은 인권담당관(인권센터장 겸임), 전북은 행정지원관실 자치협력담당, 부산 해운대구는 행복나눔과 고령화대책팀, 충남은 자치행정과 자치협력담당 등이었고, 서울 성북구는 소속부서는 미정이지만 인권담당자는 있는 상태였다. 인권센터 또는 인권담당부서의 직원 수는 광주(17명), 서울 성북구(3명), 서울(11명)을 제외한 나머지 12개 지차체가 모두 1명이었으며, 아직 배치가 안 된 곳도 2곳이었다. 이 중 광주, 서울, 서울 성북구 등을 제외하고는 인권업무만 담당하는 전문 인력이 있다고 보기 어려운 상황이었다. 연간 인권 예산은 광주 101억 원, 부산 154만 원, 경기 광명시 9천 2백만 원, 부산 남구 3천 5백만 원, 부산 해운대구 116만 원, 울산 동구 4천 8백만 원, 울산 북구 3천 5백만 원 등으로 조사되었다. 대부분의 시도에서 조례의 이행을 위한 최소한의 예산조차 배정해 놓지 않은 상태라고 할 수 있다.

---

159) 조사방법은 각 지자체의 인권담당자에게 설문조사지를 보내서 응답을 받는 방식이었으며, 총 16개 지자체에서 응답을 보냈고, 서울의 경우에는 필자가 조례 제정 자문기구에 참여하여 알게 된 내용을 조사결과에 포함시켜서, 최종분석대상으로 삼은 지자체는 총 17개이다.

4) 인권위원회의 설치
17개 지자체 모두 조례에 인권위원회를 설치하도록 되어 있으나, 실제로 설치한 곳은 불과 6곳(전남, 부산, 경기 광명시, 부산해운대구, 울산 동구, 울산 북구)이며, 2012년에 설치할 예정인 곳은 서울과 서울 성북구 정도이다. 인권위원회는 월1회, 연2회, 또는 연4회 개최하도록 규정되어 있으나, 실제 회의 개최 실적은 광주 2회, 부산 0회, 경기 광명시 0회, 부산 해운대구 5회 (매월 1회), 부산 해운대구 1회, 울산 동구 2회, 울산 북구 8회로 조사되었다. 위원회가 효과적으로 기능하기 위해서는 소위원회 설치가 필요하다고 할 수 있으나, 소위원회가 설치되어 있다고 응답한 지자체는 광주, 경기 광명시, 울산 북구 등 3곳에 불과했다.
5) 민간단체와의 교류·협력·지원
조례에 규정된 민간단체 지원에 대해서는 광주가 17개 단체에 2억 원을 지원했다고 답했고, 전북과 전남만 이행했다고만 답했다.

III. 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, 424-426쪽; 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, 2012). 최근에 인권조례가 통과된 진주나 울산의 경우도 인권조례 제정운동과정에서 시민사회의 참여가 비교적 잘 이루어진 경우라고 할 수 있다 (김중섭, 2009; 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

'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 가까울 '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 갓 전시행정에 불과했다는 것인가? 앞에서 인권조례의 제정이나 인권도시의 표방이 전시행정이나 성과주의라고 비판받을 수 있는 여지가 있음을 지적했는데, 실제 조례의 내용과 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.[160] 이 쯤 되면 지자체가 어떤 전시효과를 노리고 인권조례를 제정했고, 막상 조례가 제정된 이후에는 별 다른 신경을 쓰고 있지 않는 상황이라고 해도 과언이 아닐 듯하다.

160) 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.

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.[161] 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. 컨트롤타워 없이는 일이 추진될 수 없기 때문이다. 인권담당자에게 적절한 위상과 역할을 부여하여 다른 부서에 리더십을 발휘할 수 있도록 배려해야 한다. 인권위원회를 적합한 인물들로 구성하여 위원회와의 협력 속에 인권기본계획 수립안을 마련하고, 전 행정부서와 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 역량 있는 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

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

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).

6. 평가와 과제

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 만드는데 집중했다면, 2기는 인권조례가 각 지방 주민들의 구체적 삶의 현장에서 살아 숨 쉬게 만드는 일에 집중해야 한다. 조례의 제정과정에 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. 중앙행정부, 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.

분과 C 기초 지자체 인권도시 운동 현황과 과제

[발표 2 김정아]
인권의 제도화
-성북구 사례

김정아(성북구 인권센터장)

1. 조례 제정 과정과 내용

(1) 경과
• 구청 감사담당관 내 인권TF 설치 : 임기제공무원 채용(2011. 9)
• 인권분야의 민간 전문가로 구성된 “인권도시 성북 추진위원회” 구성(2011. 11)
(교수, 변호사, 인권활동가, 지역 단체 활동가 등)
• 주민설명회, 공청회, 거리홍보 등 주민 참여
• 성북구 의회 상정
• 인권조례 시행 부서장 회의 개최
• 인권조례 시행, 공포(2012. 7. 19)

(2) 조례 주요 내용
• 성북구 인권조례는 총5장 29조로 구성
• 제1장(총칙)에는 목적, 정의, 다른 조례와의 관계, 구청장의 의무, 주민의 참여 등 5개 조항으로 구성
• 제2장(인권증진 정책)에는 인권증진 기본계획의 수립, 시행계획의 수립 및 평가, 공청회, 인권지표의 개발·시행, 인권교육 실시, 인권센터 설치·운영, 인권센터 시민위원, 인권증진활동 단체에 대한 지원, 지원체계 강화, 인권백서 발간 등 10조항으로 구성
• 제3장(인권위원회)에는 위원회 설치 및 기능, 구성, 위원장의 직무, 독립성과 임기보장, 운영, 자료제출 및 출석요구, 간사, 수당 등 8개 조항으로 구성
• 제4장(인권영향평가)에는 인권영향평가 실시, 평가의 시기 및 평가서 제출, 인권영향평가 권고, 권고의 이행 등 4개 조항으로 구성
• 제5장(보칙)에는 관계기관과의 협력, 시행규칙 등 2개 조항으로 구성

1장 총칙 (5조항)	2장 인권증진정책 (10조항)	3장 인권위원회 (8조항)	4장 인권영향평가 (4조항)
○목적 ○정의 ○다른 조례와의 관계 ○구청장의 의무 ○주민의 참여	○인권증진기본계획의 수립 ○시행계획의 수립 및 평가 ○공청회 등 ○인권지표의 개발·시행 ○인권교육 실시 ○인권센터 설치·운영 ○인권센터 시민위원 ○인권증진활동 단체에 대한 지원 ○지원체계 강화 ○인권백서 발간	○위원회 설치 및 기능 ○구성 ○위원장의 직무 등 ○독립성과 임기보장 ○운영 ○자료제출 및 출석요구 등 ○간사 ○수당 등	○인권영향평가 실시 ○평가의 시기 및 평가서의 제출 ○인권영향평가 권고 ○위원회 권고의 이행 등
			5장 보칙 (2조항)
			○관계기관과의 협력 ○ 시행규칙

(3) 쟁점

- 인권위원회 구성시 성별 균형 및 주민 참여 보장
- 인권위원회 독립성 및 실행력 보장 : 월 1회
- 당연직 위원 참여 및 의결권 배제 문제
- 인권영향평가 도입 및 적용 대상
- 권리목록을 명시할 것이냐?
- “인권약자” 정의 규정 관련

〈인권도시 성북 추진위원회에서 쟁점사항 및 결과(2012.4)〉

항목	주요 논의내용	결과
조례의 명칭	○ “인권 기본조례”, “인권증진 기본조례”, “인권보장 및 증진에 관한 조례” 등 의견	○ “인권증진 기본조례” 채택
제5조 (주민의 참여)	○ 당초 “주민의 협력”에서 “주민의 참여”로 수정의견 ○ “성북구가 수행하는 인권 시책에 협력하여야 한다.”는 주민의 의무규정	○ “주민의 참여”로 수정 ○ “성북구의 인권증진을 위해 노력한다.”로 의무규정 삭제, 수정
제6조 (인권증진 기본계획의 수립)	○ 당초 “5년마다” 기본계획의 수립.시행” ○ 구청장은 임기가 시작된 때로부터 1년 이내에 기본계획을 수립하여야 한다. ○ 당초 제2조(정의)에서 규정하였던 “인권약자”에 대한 규정	○ 구청장 임기에 맞추어 “4년”으로 조정 ○ 보궐선거에 의해 선출된 구청장의 예외규정 삭제 ○ 제6조 3항 4호로 옮겨 규정하되, “어린이 및 청소년”을 추가하고 “인권약자”, 다문화가정”, “소외되기 쉬운” 등 중복·불필요 단어 삭제
제10조 (인권교육)	○ 교육대상에 “성북구 소재 사업장 및 민간단체 등”을 포함 여부(권장)	○ “기타 구청장의 지도감독을 받는 법인이나 단체의 업무에 종사하는 사람”이 포함되므로 인용
제11조 (인권센터 설치	○ “인권지원센터”의 명칭 ○ 조례에 세부내용 명시여부	○ “인권센터” 로 결정 ○ 따로 규칙에서 규정

· 운영)	○ "사인간의 인권침해 사건" 조사 가능 여부	○ "라. 기타 구청장, 인권위원회가 인권침해 개선을 위해 필요하다고 인정하는 사안"을 추가하여 조사권한 부여
제12조 (인권센터 시민위원)	○ 당초 "주민위원"에 대한 명칭과 별도의 조항 삽입 여부 ○ "인권센터에서 실시한 주민 대상 인권교육을 수료한 주민"으로 한정하는 것이 오히려 주민의 폭을 한정할 수 있는 문제	○ 시민참여 모델로서 "시민위원"으로 명칭하여 제11조(인권센터)의 항으로 추가하여 조문화 ○ "소정의 인권교육을 수료하거나, 인권활동 경력이 있는 주민 중에서 위촉"으로 수정
제16조 (위원회 설치 및 기능)	○ "인권침해 진정사건에 대한 권고 및 의견표명" 권한의 명시 여부	○ 제2항 5호에 추가하여 권한을 명시
제17조 (구성)	○ 주민생활국장, 감사담당관 등 공무원의 당연직 위원 포함 여부	○ 주민생활국장 대신 부구청장과 개방직 공무원으로서 감사담당관을 당연직 위원으로 포함
제24조 (인권영향평가 실시)	○ 인권영향평가에 대한 별도의 조문 및 장 구성 필요 여부 ○ "주민이 주거 또는 사업장에서 퇴거되는 개발사업의 시행 계획" 또는 "지방자치단체 세출예산의 단위사업" 등 구체적 실시대상의 명시 또는 규칙에 위임 여부	○ 제4장에 별도의 장을 구성하여 조문을 만듦 ○ 인권영향평가의 중요성에 따라 조례 조문에 명시하되, 제2항에서 제외할 수 있는 대상 정책내용을 시행규칙에서도 규정 가능하도록 3호를 추가함(동시에 시행규칙도 영향평가 대상으로 포함)
제5장 보칙	○ 당초 시행규칙을 제5장 보칙의 별도 조문으로 구성	○ 별도 구성하지 않는 경우시행규칙이 제4장에 포함되므로 별도의 장을 구성하고 기존 제13조(관계기관과의 협력)을 보칙으로 재배치함.
기타 변경 사항	○ 인권 보호 및 증진 ○ 당초 "인권지표"용어를 "인권지수"로 수정의견	○ "보호"를 "보장"으로 수정 ○ "인권지표"로 인용

(4) 성북구의회 쟁점

〈성북구의회 행정기획위원회('12.6.14) 수정결과〉

상정안	수정안
제5조(주민의 참여) 주민은 스스로가 인권이 존중되는 지역사회를 실현하는 주체라는 점을 인식하여 성북구의 인권증진을 위해 **노력한다**. 제6조(인권증진 기본계획의 수립)	제5조(주민의 참여) 주민은 스스로가 인권이 존중되는 지역사회를 실현하는 주체라는 점을 인식하여 성북구의 인권증진을 위해 **노력하여야 한다**. 제6조(인권증진 기본계획의 수립)

4. **어린이**, 청소년, 노인, 장애인, 이주노동자, 결혼이주자 등 인권취약집단의 인권증진방안 제24조(인권영향평가 실시) 2. 주민이 주거 또는 사업장에서 퇴거되는 **개발사업의 시행 계획** 제25조(평가의 시기 및 평가서의 제출) 구청장은 대상 정책에 대하여 ------제출할 수 있다.	4. **여성, 어린이**, 청소년, 노인, 장애인, 이주노동자, 결혼이주자 등 인권취약 집단의 인권증진 방안 제24조(인권영향평가 실시) 2. 주민이 주거 또는 사업장에서 퇴거되는 **사업의 계획** 제25조(평가의 시기 및 평가서의 제출) ① 구청장은 대상 정책에 대하여 ---제출할 수 있다. **② 구청장은 제1항에 의한 평가서를 구의회에 제출하여야 한다.**

(5) 특징

• 인권영향평가 의무화

해당 범위	평가 시기
구청장이 추진하는 조례의 제정 또는 개정	「지방자치법 시행령」 제28조에 따른 조례·규칙심의회의 심의·의결 전
주민이 주거 또는 사업장에서 퇴거하는 사업의 계획	해당 계획의 확정 전
법률 또는 조례에 따른 3년 이상 주기의 계획	
지방자치단체 세출예산의 단위사업	「지방자치법」제127조제1항에 따른 세출예산안의 구의회 제출 전
기타 구청장이 주요 정책으로서 추진하는 사업의 계획	해당 계획의 확정 전
다만, 대상정책의 개선 등을 위하여 필요한 경우에는 대상 정책을 시행하는 중에도 평가를 실시하여 제출	

• 인권위원회 독립성 강화 :

- 성북구 인권위원회가 성북구청과 건강한 긴장관계를 유지하면서 활동할 수 있도록 인권위원회의 의결 사항이 구청장에 대한 권고와 관련된 경우에는 당연직 위원인 공무원(1명)의 의결권을 제한하는 등 독립성을 강화

- 인권위원회가 성북구청에서 집행한 정책과 사업을 사후 추인하는 거수기로 전락하지 않고, 현안 문제에 대해 기민하게 대응할 수 있도록 매월 회의를 개최하는 등 실행력 강화

• 의무 규정 “할 수 있다” - “해야 한다” :

- 인권센터, 인권영향평가, 실태조사 등 주요 내용에 대해서는 ‘~할 수 있다’는 재량적 임의 규정이 아니라, ‘~해야 한다’는 강행 규정으로 자구를 표현하여 조례의 실효성을 강화

2. 인권위원회

(1) 설치 근거 : 성북구 인권조례(제16조)

> 제16조(위원회 설치 및 기능)
> ① 구청장은 주민의 인권 보장·증진에 관한 사항을 심의 · 자문하기 위하여 서울특별시 성북구 인권위원회(이하 “위원회”라 한다)를 둔다.

• 성북구청장은 주민의 인권 보장·증진에 관한 사항을 심의·자문하기 위하여 서울특별시 성북구 인권위원회(이하 ‘인권위원회’라 함)를 두도록 규정(인권조례 제16조 제1항)

(2) 인권위원회의 기능(인권조례 제16조 제2항)

• 인권증진 기본계획 수립 심의 및 추진 결과에 대한 평가
• 연도별 시행계획 수립에 대한 자문 및 추진 결과에 대한 개선 권고
• 인권영향평가 요구 및 개선 권고
• 인권정책과 관행의 개선 권고 및 의견표명
• 인권침해 진정사건에 대한 권고 및 의견표명
• 인권지표 개발 사항
• 기본계획 및 연도별 시행계획에 따른 시책
• 인권지원센터의 활동에 관한 자문과 평가
• 실태조사, 인권교육에 관한 자문
• 기타 구청장 및 위원회에서 필요하다고 인정한 사항

(3) 위원의 구성(인권조례 제17조 제2항)

• 위원은 기관·단체로부터 추천 받거나 공개모집에 의한 성북구 주민(위촉 위원)과 성북구 공무원(당연직 위원)으로 구분하며,
• 위촉 위원은 19명 이내로서, 성북구의회 추천(2명), 인권단체·시민사회 단체 추천(6명. 이하 ‘유관단체’라 함), 성북구 조례에 의해 설립된 인권 관련 위원회 추천(4명. 이하 ‘유관위원회’라 함), 공개모집에 의한 성북구 주민※(7명 이내, 이하 ‘공모 주민’이라 함)로 구성

※성북구 주민이라 함은 성북구에 주소를 둔 사람과 거주를 목적으로 체류하고 있는 사람 또는 성북구에 소재하는 사업에 종사하거나 사업장에 일하는 사람을 말함(인권조례 제2조)

• 당연직 위원 1명으로, 성북구 공무원 중 인권업무를 담당하는 부서의 장으로, 현행 직제상 감사담당관이 해당
• 위원은 특정 성별이 3분의 2(위원 정수 20명 기준 13명)를 넘어서는 아니 되며, 임기는 2년으로 연임 가능

《 성북구 인권위원회 권고 및 의견표명 주요 내용 》

회차	연번	일시	심의안건	심의결과(권고사항)
4차	1호	2012.12.12 16:00	노숙인 자립생활 지원 등 대책마련	노숙인의 자립지원 및 임시주거 지원대책 마련을 위한 전수 상담조사 권고
7차	2호	2013.3.13 (수) 15:00	청소 대행업체 근로조건 등 실태조사 및 청소행정개선 방안	.환경미화원의 근로조건 개선을 위해 독립채산제를 폐지할 것 .환경미화원의 후생복지 조건
9차	3호	2013.5.22 (수) 15:00	주민참여 예산제 운영 조례 일부개정	일정 수의 위원들을 할당하여 특정 사회적 약자군에서 위촉되도록 권고
12차	4호	2013.9.9 (월) 15:00	성북구 세입징수포상금 지급 조례	무자력자가 최소한의 의식주를 영위하기 위해 불가피하게 무단점용 및 무단사용한 경우에 대한 부과를 과도하게 장려하지 않도록 주의 권고
13차	5호	2013.10.21 (월) 15:00	성북구 아동복지 시설의 설치 및 운영에 관한 조례 일부개정	돌봄센터의 경우 "맞벌이 부부의 아동을 우선한다." 를 "사회적 돌봄이 필요한 아동을 우선한다."로 변경 권고
	6호	2013.10.21 (월) 15:00	성북구 통반장 설치 조례 일부 개정	통장의 나이제한을 25세~65세→19세이상으로 변경 권고
15차	7호	2013.12.24 (화) 15:00	성북 주민인권선언 선포식 개최 결과	성북구.성북구의회.성북구인권위원회.주민참여단이 공동주체가 되어, 2013년 12월 10일 제정한 성북 주민인권선언을 확인하고, 성북구는 반대 주민들의 이견이 존재함을 인식하고, 향후 충분한 대화와 광범위한 의견수렴을 통해 이견해소를 위해 노력할 것을 권고
16차	의견 1호	2014.1.22 (수) 15:00	성북구 책 읽는 성북 추진협의회 운영규칙	제4조 제2항 1호의 위원 구성에 있어 교수, 전문가, 학교장 등으로 자격을 한정하고 우선시하는 문구는 제외되었으면 함
	의견 2호	2014.1.22 (수) 15:00	성북구 도서관 운영 정책위원회 운영규칙	제3조 제3항 제2호의 "전문가, 대학교수, 학교장 등"과 같은 규칙 제3조 제3항 제3호의 "주민대표"로 위원구성에 있어 자격을 한정하는 문구는 변경하는 것이 바람직하다는 의견
17차	8호	2013.2.18 (화) 16:00	성북구 소식지 발행에 관한 조례	학생명예기자단 구성 시 다양한 어린이와 청소년이 참여할 수 있도록 어린이.청소년 명예기자단 등 적절한 명칭으로 변경하고 대상 자격에 한정을 두지 않을 것을 권고
	의견 3호	2013.2.18 (화) 16:00	성북구 성북동가게 인증 및 지원에 관한 조례	제10조의 인증 취소 및 제한과 관련하여 인권침해적 요소가 발생할 경우 인증 취소 가능한 조항을 두는 것이 바람직하다는 의견을 표명한다.
18차	9호	2014.3.19 (수) 16:00	성북구 소송사무 등의 처리에 관한 규칙	소송사건을 중요소송으로 지정할 경우 성북구 인권증진 기본조례 제24조에 따른 인권영향평가를 실시 할 것을 권고
	10호	2014.3.19 (수) 16:00	성북구 구립 방과후 돌봄센터의 시설 및 안전기준 강화 관련	성북구 아동복지시설 설치운영 조례에 돌봄센터의 시설 및 안전기준을 강화할 것을 권고

회차	연번	일시	심의안건	심의결과(권고사항)
	11호	2014.3.19 (수) 16:00	성북구 직원 인권교육 예산 확충에 관한 권고	성북구는 각 직원이 인권증진 기본조례 제10조상 규정된 횟수만큼 인권교육을 받을 수 있도록 충분한 예산을 마련할 것을 권고
19차	12호	2014.4.23 (수) 15:00	성북구 담배소매인 지정기준에 관한 규칙	담배소매업을 영위할 수 있는 외관 및 시설을 갖추지 아니한 영업장과 관련하여 외관 및 시설에 대한 객관적, 구체적 기준 마련요
	13호		성북구 생활임금 조례	• 제2조(정의) - "공공계약"의 범주에 '매매계약, 조달'을 추가 - 공사, 용역 뿐 아니라 '재화의 제공'까지 그 범주에 포함할 것 • 제3조(적용범위) - 구와 그 산하기관을 위해 일하는 근로자들의 임금에 대하여 생활임금액을 상회하는 수준에서 '결정하여야 한다'로 수정할 것 - 제3항(신설) : 조례에 적용되지 않는 그 외 업체들에 대하여 생활임금 제도가 확대될 수 있도록 홍보, 교육 등 구청장의 의무를 규정할 것 • 제10조(위원회의 설치.구성 등) - 제3항 제3호 : 근로자 단체 또는 사용자 단체의 대표 또는 추천인을 각각 근로자나 근로자단체 대표 또는 추천인 1인과 사용자나 사용자 단체 대표 또는 추천인 1인이 필수적으로 포함될 수 있도록 수정할 것 - 제3항 제4호 : 근로자 임금에 관한 학식과 경험이 풍부한 '대학교수, 연구원'을 '전문가'로 범위를 확대할 것
	14호		성북구 정보화촉진 조례	정보화전략위원회의 위원구성에 있어 '정보화기기에 접근이 취약한 계층의 권익보호에 경험이 있는 단체 또는 전문가 최소 1인과 정보인권에 관한 학식과 경험이 풍부한 단체 또는 전문가 최소 1인'을 추가할 것
20차	15호	2014.6.18 (수) 15:00	제6회 전국동시 지방선거 인권영향평가 관련	•자체홍보사업 전개 •장애인의 투표참여에 대한 인식개선 사업 •등록 장애인 외 거동불편자에도 안내문 발송 •선거인권매뉴얼 제작 •투표소 선정시 접근성 고려 •장애인 편의시설 설치기준에 적합한 건물을 투표소로 선정 •선거사무 및 투표소 인권영향평가표 항목 개선
21차	16호	2014.7.15 (수) 15:00	성북구 생활임금 조례	•1조(목적) 성북구에서 일하는 근로자들이를 성북구를

회차	연번	일시	심의안건	심의결과(권고사항)
				위하여 일하는 근로자들이로 문구를 변경할 것 •4조(구청장의 책무) 2항 신설 구청장은 생활임금 제도가 재화.조달구매에도 확대될 수 있도록 노력하여야 한다 •4조(구청장의 책무) 3항 신설 구청장은 생활임금 적용대상 전체에 대하여 기준 생활임금을 상회하는 수준에서 임금이 지급될 수 있도록 노력하여야 한다
22차	17호	2014.8.13. (수) 15:00	성북구 청소년 상담복지센터 설치 및 운영에 관한 조례 시행규칙	• 2조(실행위원회 구성 등) 2항 5호 "아동.청소년 관련 기관 또는 단체에서 추천하는 청소년을 신설하고 실행위원회의 위원으로 포함할 것을 권고
23차	의견 4호	2014.9.23. 14:00	성북구 '청소년 무지개와 함께 지원센터' 사업 내용 변경에 대한 의견	• '청소년 무지개와 함께 지원센터' 사업을 둘러싼 차별이나 혐오의 행위에 위축되지 말고 본래의 취지대로 원활하게 진행될 수 있도록 최선의 노력을 다할 것
24차	18호	2014.11.26. 16:00	청소년 무지개와 함께 지원센터 사업 관련 권고 결정문	• '청소년 무지개와 함께 지원센터' 사업의 예산이 불용처리 되지 않기 위해 조속히 집행할 것을 권고
25차	19호	2015.1.14. 15:00	서울특별시 성북구 주민참여예산제 관련 권고 결정문	• 위원회 구성 시 다양한 사회적 약자가 참여할 수 있도록 일정 수의 위원들을 할당하여 특정 사회적 약자군에서 위촉되도록 재권고
	20호	2015.1.14. 15:00	청소년 무지개와 함께 지원센터 예산 불용 관련 권고 결정문	• '청소년 무지개와 함께 지원센터' 사업 예산의 불용처리와 관련하여 향후 대책 논의를 위한 '특별위원회'를 구성할 것
26차	21호	2015.2.25. 15:00	서울특별시 성북구 친환경 도시농업 활성화 및 지원에 관한 조례	• 제5조제1항의 개정안에 관하여 위원회 구성 시, 특정 성별의 편중을 방지하기 위하여 성별 할당 규정을 마련할 것을 권고
	22호	2015.2.25. 15:00	서울특별시 성북구 투자사업 심사에 관한 규칙	• 제12조제1항의 개정안에 관하여 위원회 구성 시, 특정 성별의 편중을 방지하기 위하여 성별 할당 규정을 마련할 것을 권고
	의견 5호	2015.2.25. 15:00	서울특별시 성북구 인권증진기본조례 시행규칙	• '상담자의 독립성'을 보장하는 규정 신설 • 부득이한 사정에 따른 기한 연장의 경우에도 기한 제한 규정 필요 • 조사결과에 따른 이의신청 규정 필요 • 조례 제11조제2항제7호 라목, 위원회 직권 조사에 대해 진정서 작성 예외, 조사방법 준용 등 별도 조항 필요
27차	23호	2015.3.24. 15:00	서울특별시 성북구 정보화 기본 조례	• 제44조제2항의 개정안에 관하여 구 홈페이지 게시판 운영시 구정 전반에 대하여 구민이 자유롭게 의견을 게시할 수 있도록 게시물을 삭제하지 않을 것을 원칙으로 하고, 예외 조항을 최소화하여 제한적으로 규정할 것을 권고

회차	연번	일시	심의안건	심의결과(권고사항)
28차	24호	2015.5.27. 15:00	서울특별시 성북구 영유아 보육 조례	• 제4조, 23조, 24조의 위원회 구성 시 아동 보육에 있어서의 양성평등의 실현, 남성의 보육권 보장 등을 위하여 성별 할당 규정을 마련할 것을 권고
	25호	2015.5.27. 15:00	청소년 무지개와함께 지원센터 불용 관련 권고 결정문	• 주민참여예산의 용/불용의 절차 및 기준에 대한 원칙을 세우고 이를 준수할 것 • 소수자들을 차별에 관한 직원특별교육을 실시할 것 • 성소수자 청소년 차별에 대한 실태조사를 수행하며 청소년들의 지원과 돌봄을 담당할 성북구청 유관 기관들에 대하여 전문적 역량 강화를 위한 프로그램을 실시할 것을 권고
29차	26호	2015.6.30. 17:00	서울특별시 성북구 자치회관 설치 및 운영 조례 시행규칙	• 자치회관 사용을 제한할 판단 기준이 지나기체 광범위한 규정 제4조 1호를 삭제할 것 • 강사와의 계약 취소의 경우 위원회의 심의를 거쳐 동장이 계약을 취소할 수 있도록 규정을 보완할 것 • 지나치게 광범위하고 자의적인 판단에 의할 수 있는 '품위 손사' 규정을 삭제 할 것 • 별지1호 서식의 '서약서'를 '유의사항'으로 변경할 것 • 주민자치위원 명단 공개시 '연령, 직업'은 공개 대상에서 제외할 것을 권고
	27호	2015.6.30. 17:00	비정규직 노동자 노동인권 보장을 위한 권고	• 성북구청 비정규직 노동자의 노동인권 보장을 원칙과 기준을 확립하고 • 고용안정성 확보 방안 마련을 위한 전문가들의 연구를 실시하며 • 근로계약서에서 드러나는 노동권침해요소를 개선할 것을 권고
30차	28호	2015.8.25. 17:00	서울특별시 성북구 지방보조금 관리조례	• 지방보조금의 지원을 받아 구정에 참여하고자 하는 개인이나 단체의 평등한 참여를 위하여 별표 1의 '지방보조금 보조대상사업 범위(제4조 관련)'를 사업명으로 명시하지 말고 분야별, 사업내용별로 규정할 것을 권고
	29호	2015.8.25. 17:00	서울특별시 성북구 성평등 기본조례, 서울특별시 성북구 성별영향분석평가위원회 운영에 관한 조례	• 「서울특별시 성북구 성평등 기본조례」에 명시되어 있는 '성평등'을 '양성평등'으로 변경하지 아니하고 그대로 둘 것 • 「성별영향분석평가위원회 운영에 관한 조례」 제정안 또한 현행 '성평등 기본조례'에 준하여 제정할 것
31차	30호	2015.10.8. 15:30	서울특별시 성북구 지역사회복지협의체 운영조례	• 『대표협의체』와 제8조 『동 협의체』의 구성에 있어서 특정 성별의 편중을 방지하기 위하여 "특정 성별이 3분의 2를 넘어서는 아니된다"로 수정할 것

회차	연번	일시	심의안건	심의결과(권고사항)
				• 『실무협의체』와 『실무분과』의 구성에 있어서는 "성별을 고려하여야 한다"는 규정을 마련할 것
	31호	2015.10.8. 15:30	서울특별시 성북구 긴급복지지원에 관한 조례	• 2호 '임신, 출산 후 6개월 이내인 대상자로'를 '임신, 출산기간 또는 임신, 출산 후 1년 이내인 대상자로'로 수정 • 10호 '수도, 가스 등 그 사용료 체납으로 인하여 1개월 이상 공급이 중단되어'를 '수도, 가스 이외에 '전기'를 포함할 것 • 10호 과 '1개월 이상'을 '1일 이상' 공급이 중단되어'로 수정 • 10, 12호에 의한 '실직, 폐업 등'의 사유를 삭제할 것 • 그 밖의 상황을 추가로 규정하여 '이 법의 취지에 반하지 않는 범위에서 지역의 상황을 고려하여 구청장이 위기상황이라고 인정하는 경우'를 추가 할 것을 권고
32차	32호	2015.11.	서울특별시 성북구 범죄예방디자인 조례	• 인권침해적 요소 우려(CCTV 설치 등은 사생활 침해 우려) • '범죄예방'이라는 용어 자체가 갖는 지역주민과 외부인들과의 관계 단절의 우려 • 범죄예방 디자인 사업 시행 시 행정기관에서 일방적으로 시행하기 보다는 지역주민이 주도할 수 있도록 마을공동체 강화 과정 필요

3. 인권센터 설치

(1) 추진근거 : 서울특별시 성북구 인권증진 기본조례 제11조

(2) **설치 개요**

- 명칭 : 성북구 인권센터
- 운영형태 : 직영방식
- 소속 : 감사담당관
    - 인권영향평가 점검, 인권침해 조사 및 상담 등의 업무와 부합
    - 센터의 독립성 확보를 위해 중요사안에 대해 구청장 직보체계 확립
- 인권센터의 기능
    - 인권정책 개발 및 집행 : 법, 제도, 정책의 조사·연구·개발, 인권영형평가, 인권실태조사 등
    - 인권침해 조사 및 상담 : 상담 및 조사, 사례관리 등

    ※ 인권침해 조사 및 상담을 위한 인권옴부즈만 위촉
    - 인권교육 : 운영 및 프로그램 개발·홍보 등
    - 인권위원회 운영 : 인권위원회 운영을 위한 보조업무 등

(3) 인권센터 시민위원 위촉 - 인권옴부즈만 기능

제12조(인권센터 시민위원) ① 구청장은 인권 정책의 수립·시행에 주민의 참여를 활성화하고, 그 의견을 듣기 위하여 인권센터 시민위원을 위촉할 수 있다.
② 인권센터 시민위원은 소정의 인권교육을 수료하거나, 인권활동 경력이 있는 주민 중에서 위촉하고, 그 역할은 다음과 같다.
1. 구청장의 인권정책에 대한 의견 제시
2. 인권증진기본계획 및 연도별 시행계획에 관한 의견 제시
3. 인권실태조사에 관한 의견 제시
4. 이 조례의 개정에 관한 의견 제시
5. 인권정책 수립·추진 과정에서 주민참여 활성화를 위해 필요한 사항에 관한 의견 제시
6. 인권 교육 등 주민 인권 증진에 관한 사항에 관한 의견 제시
7. 인권센터의 운영에 관한 의견 제시
8. 성북구 소속 공무원 및 구청장이 지도 감독하는 복지시설 등에서의 인권침해 감시 및 진정
9. 그 밖에 구청장이 주민의 인권 증진을 위하여 시민위원의 의견 수렴이 필요하다고 인정하는 사항

- 구성 : 추천 및 공개모집
- 위촉 : 2015년 7월
- 임기 : 2년 1회 연임 가능
- 현재 활동 인원 : 13명
- 회의 및 교육 : 분기별 1회
- 활동(예) : 20대 국회의원 선거 투표소 사전 인권영향평가 실시(2015년 10월)
- 의견 제시(예) :
  성북구청 어린이 변기대 설치 제안 (행정지원과)
  성신여대 하나로 거리 도로반사경 설치 제안 (교통행정과)
  어린이 안전조끼 보급 사업 (여성가족과)

4. 인권 교육

(1) 추진근거

•성북구 인권증진기본조례 제10조(인권교육 실시)

제10조(인권교육 실시)
① 구청장은 다음 각 호에 해당하는 사람에게 연 2회 이상 인권교육을 실시하여야 한다.
1. 성북구 소속 공무원을 포함한 모든 직원
2. 국가나 성북구의 출연과 재정보조를 받는 복지시설에 종사하는 사람
② 구청장은 성북구 소재 사업장 및 민간단체 등에서 인권교육이 실시될 수 있도록 권장·지원하여야 한다.
③ 제1항 및 제2항에 따른 인권교육의 체계를 마련하기 위하여 다음 각 호의 조치를 할 수 있다.
1. 인권교육 교재 개발 및 인권교육 강사 양성·지원
2. 인권교육의 효율적 실시를 위한 관계자 협의회 구성

•민선5기 수요자와 과제 중심의 업무체계 추진 특별정책과제「인권도시 성북」

(2) 성과

•인권도시의 출발은 무엇보다 공무원과 주민 등 전 구성원의 인권에 대한 이해와 관점, 인권의식의 변화로부터 출발, 이를 위해 '인권교육은 필수적'이며, 제일 먼저 착수한 사업임.

•서울시 최초로, 인권교육을 의무화하고, 인권전문가 강의, 인권영화 관람, 사이버인권교육(국가인권위원회) 등 공무원의 인권의식을 고취하고 인권감수성을 함양하기 위한 다양한 인권교육을 시행함.

(3) 추진방법

•집합교육, 인권영화 관람, 사이버 인권교육(국가인권위원회)

(4) 연도별 추진 내용

년도	일시	내용	교육대상	인원
2011	10. 4	인권 영화 '도가니' 관람	구청장, 구의원, 간부	70명
	12. 15 (1회)	"인권과 행정-인권도시의 의미" (강사-인권연대 오창익 사무국장)	인권유관부서 직원	200명
2012	3. 28~29 (3회)	"인권옹호자로서의 공무원의 권리와 역할 찾기" (강사-다산인권센터 박진)	전체직원(공단포함)	1,422명
	7.10	인권영화 '두개의 문' 관람	5급이상 간부, 도시관리국 6급이상 간부	400명
	7.16~20	인권영화 '두개의 문' 관람	전체직원 중 희망직원	
	12.7	인권영화 '범죄소년' 관람	구청장, 간부	
	12.10~15	인권영화 '범죄소년' 관람	전체 직원	
	2.~11.	사이버인권교육(국가인권위원회)	전체 직원	57명
2013	3.22~25 (4회)	인권영향평가도입의 의의와 방법 (강사-강현수 중부대 교수)	전체 직원	1,040명
	2.~11.	사이버 인권교육(국가인권위원회)	전체 직원	229명
2014	3.24	사회적약자에 대한 인권과 차별의 이해	전체 직원	152
	3.25	법과인권의 관계	전체 직원	187
	3.26	노동인권과 노동조합	전체 직원	155
	3.27	인권개념과 감수성	전체 직원	127
2015	3.26	사회적 경제를 중심으로 바라본 인권	전체 직원	260명
	3.27	어린이집에서 지켜져야 할 인권	전체 직원	183명
	3.30	기본권과 인권행정	전체 직원	170명
	9.8	차별과 인권, 인권과 법치	전체 직원	108명
	9.9	차별과 인권, 인권과 법치	전체 직원	161명
	12.24	차별과 인권, 인권과 법치	간부 직원	48명
2016	3.7	3.8 세계여성의날 특별관람 <소녀이야기>, <귀향>	전체 직원	124명
	3.8	3.8 세계여성의날 특별관람 <소녀이야기>, <귀향>	전체 직원	163명

5. 주민인권학교

(1) 추진근거
•성북구 인권증진기본조례 제10조(인권교육 실시)
•민선5기 수요자와 과제 중심의 업무체계 추진 특별정책과제 「인권도시 성북」

(2) 추진결과
•인권학교를 통해 주민들의 인권 의식이 고양되고 지역사회 내 인권 문화 확산에 기여, 각계 분야의 인권전문가 강의를 통해 쉽게 인권의 개념 및 역사뿐만 아니라 노동·공부·교육· 문화 등 실제생활에서의 인권의 사례나 이슈들을 통해 인권의식을 비롯한 사회인식의 수준이 높아짐.
•주민들의 자발적인 참여와 적극적인 수업 태도는 향후 인권지킴이, 인권센터시민위원, 인권강사 등 주민의 참여 및 주민 역량의 강화의 가능성을 확인하는 기회가 됨.

(3) 추진방법
•인권센터에서 직접 운영
•연 2회(상·하반기 각 1회)/회당
•교육내용 : 인권일반, 법, 역사, 노동, 청소년 등 주제별 인권교육
•교육방법 : 인권 활동가 및 교수의 강의, 기수별 운영, 수료증발급

(4) 시행 예
• 7기 주민인권 학교 시행 현황

회차	일시	강의주제	강사
1강	**4. 07(화)**	형사절차와 인권	**정정훈**(법률사무소「사람」변호사)
2강	**4. 14(화)**	어린이집에서 지켜져야 할 인권	**김문민정** (여성민우회 대표)
3강	**4. 21(화)**	청소년 노동 인권	**이수정** (노무사)
4강	**4. 28(화)**	표현의 자유	**홍세화**(작가)

• 8기 주민인권 학교 시행 현황

회차	일시	강의주제	강사
1강	**10. 7(수)**	올바른 과거청산의 방향과 과제	**한홍구**(성공회대 교수)
2강	**10.14(수)**	만해의 꿈과 저항 - 근대화와 탈식민 사이의 고뇌와 종합	**이도흠**(한양대 국문과 교수)
3강	**10.21(수)**	일본군 성노예할머니 인권 회복문제	**윤미향**(한국정신대문제대책협의회 대표)
4강	**10.28(수)**	일제 강점기와 국가폭력	**이재승**(건국대 법학전문대학원 교수)

6. 인권영향평가 실시

(1) 추진근거

•성북구 인권증진기본조례 제24조(인권영향평가의 실시)

제24조(인권영향평가의 실시)
① 구청장은 정책을 수립하거나 시행하는 과정에서 그 정책이 주민의 인권에 미칠 영향을 분석·평가하기 위하여 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 조례·규칙, 계획 및 사업(이하 "대상 정책"이라 한다)에 대하여 인권영향평가를 실시하여야 한다.
1. 구청장이 추진하는 조례와 규칙의 제정·개정
2. 주민이 주거 또는 사업장에서 퇴거되는 사업의 계획
3. 법률 또는 조례에 따른 3년 이상 주기의 계획
4. 「지방재정법」 제41조 제2항에 따른 지방자치단체 세출예산의 단위사업
5. 이외에 구청장이 주요한 정책으로서 추진하는 사업의 계획
② 제1항에도 불구하고 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 조례와 규칙, 계획 또는 사업은 대상 정책에서 제외할 수 있다.
1. 성북구 행정기구에 따른 조직, 업무 처리 절차 등 행정 내부의 운영·관리에 관한 경우
2. 정책이 주민의 인권에 미치는 영향이 없음이 명백하거나 인권영향평가의 수행이 불가능한 특별한 사유가 있다고 인정되는 경우
3. 그 밖에 규칙으로 정하는 경우

(2) 실시 현황

① 2012. 19대 국회의원 선거 관련 투표소별 인권영향평가 실시

- 일시 및 장소 : 2012. 4. 9 ~ 4. 10 성북구 전 투표소(98개소)
- 점 검 자 : 감사담당관 전 직원
- 점검내용 : 각 투표소별 장애인 등 교통약자의 참정권 침해 우려 상황 점검

② 정릉천 산책로 조성 사업에 대한 인권영향평가 실시

- 일 시 : 2012. 7. 30(월) 10:00 ~ 12:00
- 참석인원 : 13명 (인권영향평가위원회 9명, 주민 4명)
- 장애인, 노인, 아동, 임산부 등의 편의 증진 보장에 관한 법률 시행 규칙에 따른 편의 시설의 구조, 재질 등에 관한 세부 기준 준수 등 접근 이동권 보장을 위한 제반 시설 설치 계획 등 평가

③ 안암동 복합청사 신축 인권영향평가 실시

- 추진목적 : 청사 신축 초기단계에서부터 인권에 대한 기본개념을 제시 설계 반영
- 평가방법 : 공공 발주에 의한 외부 용역
- 용역수행 : 사단법인 한국공간환경학회(회장 강현수), 한국인권재단
- 용역완공 : 2012. 12. 16
- 이후 추진사항

· 유관부서 TF팀 구성하여 인권위원으로 구성된 '공공이용시설 인권영향평가 소위원회'와 함께 지속적으로 인권영향평가 내용이 반영되여 건축되도록 모니터링

· 인권감리단을 구성하여 기본설계안에 대해 자문회의 실시, 관계부서와 토론 실시

④ 2013년 세출예산의 단위사업에 대한 인권영향 평가실시

- 일 시 : 2012.11. 8 ~ 11.14
- 대 상 : 1부서 1단위사업 평가수행
- 평가방법 : '(1) 단위사업 개요' 작성 및 '(2) 단위사업별 세부평가항목'의 체크리스트에 따라 자가진단

⑤ 2012. 18대 대통령 선거 관련 투표소별 인권영향평가 실시

- 일 시 : 2012. 12. 18 성북구 투표소(98개소)
- 점 검 자 : 감사담당관 직원 4명(15개소) 및 동 주민센터 직원 83명 자체점검(83개소)
- 점검내용 : 각 투표소별 장애인 등 교통약자의 참정권 침해 우려 상황 점검

⑥ 정릉1동 커뮤니티센터 인권영향평가 실시

- 일 시 : 2013. 2. 22 ~ 3. 5
- 방 법 : '공공이용시설 인권영향평가 소위원회' 소속 인권위원들의 커뮤니티 센터 설계안에 대한 인권영향평가 의견 제시 및 공사 착공 후 ~ 완공 전 시기에 현장점검 실시(예정)
- 정릉1동 커뮤니티 센터 설계안에 대한 평가검토의견 반영(2013.3.11) 및 2013. 6. 4 기공식

⑦ SB 장난감 도서관 인권영향평가 실시

- 현장실시 : 2013. 3. 13 14:00 ~ 14:30
· 인권영향점검표 자가진단 : 2013. 3. 11 ~ 3. 12
- 방 법 : 인권영향평가 점검표 의거 사업부서 자가진단 및 현장실사
(현장실사 참석 : 인권위원회 위원, 인권팀, 관련부서 직원 등 10명)
- 인권영향평가 검토의견 일부 반영(장난감 도서관의 운영 관련 내용은 위탁부서에 통보)

⑧ 행정대집행 계고서 발부에 따른 인권영향평가 실시

- 일 시 : 2013. 7. 31.
- 장 소 : 정릉동 966-1
- 내 용 : 행정대집행 계고서 발주에 따른 인권영향평가
- 방 법 : 현장실사 및 세입자 면담(현장실사 : 인권위원, 인권팀, 관련부서 직원 등 5명)
- 권 고
· 세입자의 주거권 보장 및 건물 안전을 위해 기존 철거 예정 면적보다 축소하여 철거요청
· 건물 소유주와 추가 면담을 통해 가능한 자진철거 유도

⑨ 2014 세출예산(안)의 세부사업에 대한 인권영향 평가실시

- 일 시 : 2013. 11. 22 ~ 28
- 대 상 : 구비 3억이상의 세부사업 (11개부서 30건)
※ 국·시비 매칭 사업, 행정 내부 운영에 관한 사업 제외
- 평가방법 : '(1) 세부사업 개요' 작성 및 '(2) 세부사업별 세부평가항목'의 체크리스트에 따라 자가진단

⑩ 제6회 전국동시 지방선거 인권영향평가 실시

- 일　　시 : 2014. 4. 30(수) ~ 5. 21(수)
- 대　　상 : 선거사무 및 118개소(사전투표소, 투표소) 투표소
- 평 가 자 : 선거인권영향평가단(인권위원, 주민평가단, 관계공무원)
- 방　　법
· 해당부서(자치행정과)와의 질의응답 및 관련자료 검토
· 인권영향평가표에 의거 사전평가 후 현장실사
- 실시결과
· 참정권 확보, 투표율 제고를 위한 적극적 홍보와 인식개선 사업 필요성 제기
· 접근성이 떨어지는 투표소 설치에 대한 문제제기 및 전반적인 환경개선 필요 제기
· 투표소 인권영향평가표 개선 및 선거인권매뉴얼 제작 필요
· 평가결과 인권위원회 제출 → 인권위원회 권고안 부서(자치행정과)에 전달

⑪ 자치법규 제·개정안 인권영향평가 실시

- 일　　시 : 2013. 2. 7 ~ 현재
- 평가방법 : 제·개정하는 자치법규안에 대해 업무 담당자의 체크리스트 (5개 항목)에 따라 자가진단 → 감사담당관 결과점검
- 추진실적(2015. 1. 현재) : 총 59건의 자치법규 제·개정안 평가 실시

⑫ 2015 세출예산(안)의 세부사업에 대한 인권영향 평가실시

- 일　　시 : 2014. 11. 21 ~ 25
- 대　　상 : 구비 3억이상의 세부사업 (8개부서 29건)
  ※ 국·시비 매칭 사업, 행정 내부 운영에 관한 사업 제외
- 평가방법 : ‘(1) 세부사업 개요’ 작성 및 ‘(2) 세부사업별 세부평가항목’의 체크리스트에 따라 자가진단

분과 D 인권도시 국제적 동향과 이슈

[발표 1 오수길]
한국 지속가능발전 운동의 과제

오수길(고려사이버대학교 교수)

Ⅰ. 서론

1992년 브라질 리우데자네이루의 지구정상회담에서 비롯된 지방의제21은 도시와 지방정부가 이전에는 자신의 문제로 생각해보기 어려웠던 지구적 문제를 연결시켜 생각해본 분수령이 되었다. 1992년 리우회의의 의제21(Agenda 21) 제28장은 “시민들에게 가장 가까운 수준의 거버넌스로서 [지방정부]가 지속가능발전을 촉진하기 위해 대중을 교육하고 끌어 모으며 반응하는 데 생생한 역할을 맡고 있다.”라며 지방의제21 추진을 촉구했다. 이어 의제21은 각국의 지방정부가 1996년까지 지방의제21을 작성하여 실천해 나가도록 명시했다.

5년간의 지방의제21 추진 과정을 평가했던 ICLEI(1997)는 “지방의제21은 지방의 지속가능발전에 대한 관심을 우선적으로 다루는 장기적이고 전략적인 행동계획의 준비와 이행을 바탕으로 지방수준에서 의제21의 목표를 달성하기 위한 참여적이고 다부문적인 과정이다.”라고 정의를 내렸다. 이러한 지방 지속가능성 이니셔티브는 여러 가지 형태를 띠고 있고, 공동체 스스로 규정한 다양한 목표를 반영하는 것이었다. “각자의 가치와 우선순위에 따라 상이한 방식으로 지속가능성을 규정하는 것”이다. 그래서 ICLEI(2013)는 리우+20회의를 맞아 “지속가능성을 향한 지방성(locality)과 지방 정책의 개발에 영향을 주기 위한 장기적이고 다양한 부문의 의도적인 활동”이라는 뜻으로 ‘지방 지속가능성 과정(Local Sustainability Process)’이라는 포괄적인 개념을 제시했다.

한국의 경우 1990년대 들어 글로벌 이슈화 된 환경문제를 중심으로 새롭게 등장한 사회운동과 시민운동, 1995년 본격적인 지방자치시대의 시작으로 인한 지방의제21의 중요성에 대한 주목, 비판과 주창의 시대에서 협력과 파트너십의 시대로의 전환에 대한 인식 등이 맞물려 거버넌스에 대한 논의가 활성화 되기 시작했다. 특히 시민사회를 중심으로 1992년 리우회의를 통해 발견한 ‘지속가능발전’ 개념과 그 실현을 위한 ‘의제21(Agenda 21)’을 지방 차원의 지방의제21로 구체화 한 계기를 적극적으로 활용함으로써 거버넌스 논의와 실제를 확장시켰고, 지속가능발전 거버넌스에 대한 전망을 세워올 수 있었다.

그런데 한국의 지방의제21은 참여 지자체의 지방의제21 수립과 추진 비율이 92%로 세계 최

고 수준이고, 민관협력을 통해 로컬 거버넌스의 기반을 조성해 왔으며, 지구적 환경문제와 지방의 실천을 결합해 왔다는 성과에도 많은 한계를 안고 있다는 지적이 끊이지 않았다(환경부, 2011). 즉 법·제도적 기반의 부족으로 행정과 기업의 관심이나 참여가 미흡하고, 환경적 지속가능성이 위주로 진행되면서 진정한 지속가능발전 거버넌스라고 하기에는 역부족이었다는 지적이다.

그럼에도 한국의 지방의제21은 새로운 전기를 맞고 있다. 국제적으로는 1992년 리우회의의 '의제21'이 지방의제21을 확산시키는 촉발점이 되었듯이, 2015년 9월 전 세계 193개국이 2016-2030년 15년 동안 추진할 목표로 새롭게 유엔 지속가능발전목표(SDGs)를 채택함으로써 세계-국가-지방의 연계가 새롭게 이뤄질 전망이다. 국내적으로는 11월 들어 지속가능발전법이 개정되면서 지속가능발전협의회 등 지속가능발전 추진 노력에 대한 지원체계가 확립될 전망이다. 이처럼 내외의 여건을 고려하여 전국의 지속가능발전협의회를 중심으로 한국의 지방 지속가능발전 운동의 과제를 제기하는 것이 이 글의 목적이다.

Ⅱ. 지속가능발전 추진 수단으로서의 지방의제21과 지속가능발전협의회

「세계 지방의제21 20년사」 서문에서 후안 클로스(Joan Clos) 유엔인간정주프로그램 사무차장이 밝히고 있는 것처럼, "지방의제21은 다양한 산출물만큼이나 다양한 과정에 대한 것이었고, 지방정부에 유용한 접근방법을 제공해 왔다." 물론 각 도시의 지속가능발전에 대한 접근방법은 그 범위가 확장되어 왔고, 도시의 규모, 제도적 환경이나 발전의 맥락에 따른 차이는 있다. "그럼에도 리우+20은 세계적으로 도시 우선순위를 다시 논의하고 지방 지속가능성 노력에 새로운 추진력을 부여할 큰 기획"이라며, 여전히 지방의 지속가능발전 추진 노력에 무게를 두고 있다.

같은 책 서문에서 콘라드 오토 짐머만 ICLEI 전 사무총장은 "지방 지속가능성 20년의 작업은 지방과 세계의 환경 상황을 개선하는 약 수 만 개의 지방 이니셔티브와 도시 계획을 마련했을 뿐 아니라 가장 중요한 성과로 많은 도시, 마을, 국가에서 참여적 거버넌스 문화를 도입하고 정착시켰다."라고 평가하였다. 나아가 "비전을 규정하고 목표를 설정하고 절차를 검토할 때, 대중과 이해관계자들의 협의와 참여를 통합시키는 것이 기획 및 의사결정 과정의 관례가 되었고 이는 장기적인 측면에서 중요한 기반이 되었다."라는 것이다.

사실 "미래 세대의 필요를 충족시키기 위한 잠재력을 훼손하지 않으면서 현 세대의 필요를 충족시키는 발전"을 지속가능발전으로 정의한 브룬트란트 보고서, 즉 「우리 공동의 미래(Our Common Future)」(WCED, 1987) 발간 이후 소위 '브룬트란트 공식'은 많은 비판의 대상이 되었다. 지속가능발전의 개념 자체가 애매하고, 일관성이 결여되어 있다거나 구체적인 목표나 지속가능한 수준에 대한 기준이 불분명하다는 것이었다. 하지만 Jacobs(1992: 59-60)가 지적한 것처럼, "개념 정의에 대한 명확한 합의가 없다는 것이 이로울 수도 있다." 상이하고 때로는 상충하는 다양한 이해관계들이 '환경'과 '발전'을 조화시키기 위한 풍부한 논의를 진행해 나갈 수도 있다 할 것이다. 지속가능발전이 창조적인 사고와 실천의 촉매가 될 수도

있는 것이다(오수길, 2006).

ICLEI는 지난 20년의 지방 지속가능성 과정을 다섯 가지로 유형화(ICLEI. 2013: 58-105)하여 제시하고 있다(〈표 1〉 참조). 유형화의 기준은 정치적 수준과 주도 조직에 근거한다. 그러나 주의할 점은 각 유형이 분리된 것이 아니라는 점이다. 각 추진과정은 다른 유형의 요소를 하나 이상 포함하고 있다. ICLEI의 유형화 작업은 각 유형의 핵심적인 추진력을 추출해 각 유형의 고유한 특징, 강점과 약점을 찾아내는 것을 목적으로 한다. 시간에 따른 추적을 통해 상이한 추진과정들이 직면하는 전형적인 문제를 드러내고 이를 보완하자는 것이다.

〈표 1〉 지방 지속가능성 과정의 다양성

유형	지속가능성 추진과정	특징	주도조직	한계	과제
지방정부 주도형	지방정부의 전략	비용-효과성 계산과 위기관리	지방정부 리더, 공무원	단기적, 효용추구, 소통과 참여부족	참여의 확대, 지속가능성 기준합의, 제도화
시민사회 주도 및 민관 협력형	시민사회 이니셔티브	지속가능성에 대한 도덕적 이해	지역 시민사회 네트워크	정책대안과 책임의 부재, 협력적 정치문화의 부족	거버넌스 효과에 대한 이해 증진, 목표에 대한 책임, 신뢰증진
지역 조직체들 간의 협력과 네트워크형	공동행동 (협력적 활동)	협동과 협력의 가치 지향	다부문(지방정부와 다양한 네트워크)적 특성	상이한 조건과 경험, 작동원리	지속적인 동기부여, 건설적 조언과 책임성의 제고
중앙정부 주도형	국가 정책	지속가능성 정책과 제도화와 수준 반영	국가	기술혁신과 성장강조	가정책의 녹색화, 거버넌스와 리더십 구축
국제 협력형	국제 협력	글로벌 기준과 약속제시, 경험과 정보의 공유, 재원지원	국제기구와 국가·지방수준의 다양한 네트워크	지속가능성 과정의 획일화	지방의 특수한 상황을 고려한 재구성(창조적 적용)

자료: ICLEI(2013: 59-108) 재구성.

한국에서 지방의제21은 1990년대 글로벌 이슈로서의 환경문제가 국제정치의 주요 의제로 대두되는 한편 김영삼 정권의 세계화 정책이 본격화되는 시점에서 등장한다. 지방의제21은 지구화의 조류와 함께 지구환경문제를 중심으로 한 글로벌 거버넌스가 형성되면서 그 필요성이 논의되었고 지방자치시대(1995년 6·27 지자체선거)의 개막과 함께 지방자치의 새로운 상징으로서 지방의제21의 중요성이 인식되기 시작했다. 여기에는 군부권위주의 시대, 지방정부 자치권의 극단적인 제한에서 기인한 지방 민주주의의 정당성 위기(legitimacy crisis)가 도화선으로 작용한 측면도 있다. 지방정부는 심각하게 훼손된 지자체를 복원하고 이를 확대하기 위한 기회로서 지방의제21을 활용(Jonas, While & Gibbs, 2004: 152-157)했던 것이다. 즉 지구화, 민주화, 지방화라는 시대적 상황이 지방의제21의 추진과 확산에 대한 정치적 기회구조가 되

었다.

한국에서 1980년 '환경권'이 국민의 기본 권리로 헌법에 반영되었고, 1980년대 말 이후 민주주의가 크게 신장하면서 생태적 가치를 고려한 새로운 발전의 개념이 활발히 모색된다. 1990년대 시민·사회운동단체들의 양적·질적 증가도 중요한 배경이라 할 수 있다(염태영, 2004: 28-30). 중앙정부 차원에서는 1997년 4월 환경부가 「지방의제21 작성지침」을 지자체에 보급하고 순회설명회를 통해 독려하였다. 2000년에는 대통령 자문기구로 국가지속가능발전위원회(PCSD)가 설립되었다. 시민사회단체의 활동가들이 지방자치단체의 지방의제21 사무국에 참여하고 전국 단위의 네트워크 기구인 '지방의제21전국협의회'(현재의 전국지속가능발전위원회)를 설립·운영한 점도 촉매제가 되었다.

1995년부터 수립되기 시작한 한국의 지방의제21은 1990년대 말부터 2000년대 초반까지 급속히 수립되고 창립되었다.[162] 이는 국제적인 추세와 같은 흐름이기도 했지만, 우리나라의 경우 민주주의의 심화과정과 시민사회의 성장과정, 그리고 IMF 구제 금융으로 대표되는 사회경제적 위기에 대한 지방차원의 대응이라는 측면도 작용했다 할 것이다. 2015년 현재 246개 기초 및 광역지방자치단체 가운데 221개 지방자치단체(89.8%)가 지방의제21을 수립하였고, 217개 지방자치단체(88.2%)에 추진기구가 존재하며, 상설 93개, 비상설 25개 등 118개 지방자치단체(48.0%)에 사무국이 설치되어 있다.

ICLEI가 유형화한 지방 지속가능성 과정의 다섯 유형과 비교할 때, 한국은 1유형인 정부전략과 2유형인 시민사회 이니셔티브가 혼재되어 있는 상태라 할 수 있는데, 시민사회 이니셔티브가 강한 곳이 주로 많은 모범사례를 만들어내고 있다. 하지만 그렇지 않은 곳에서는 제반 지역개발사업이나 정책과정에서 능동적인 조정과 대응에 한계를 보이고 있다. 또한 2015년 지속가능발전협의회에 대한 정부와 지방자치단체의 지원 근거를 마련하기 위해 지속가능발전법이 개정되었음에도 지자체장이나 지방의원들의 이해나 의지 부족으로 안정적인 활동을 하지 못하는 경우도 많다. 그럼에도 2015년까지 17회에 이르는 전국지속가능발전대상 공모전을 통해 지방 지속가능발전 운동의 많은 우수사례가 발굴되었으며, 상당수는 지자체의 지속가능발전 정책으로 활용되기도 하고 지역의 지속가능성 제고에 기여하고 있다. 더욱이 ICLEI에 가입한 한국 지방자치단체가 55개에 이르면서 지방 지속가능발전 운동은 더욱 가속화될 전망이다.

Ⅲ. 유엔 지속가능발전목표(SDGs)의 채택과 의미

지난 2015년 9월 25일 미국 뉴욕에서 열린 유엔총회에서 유엔 193개 회원국이 "우리 세계의 전환: 지속가능발전을 위한 2030 의제(Transforming Our World: 2010 Agenda for Sustainable Development)"라는 주제의 유엔지속가능발전목표(SDGs: Sustainable Development Goals)에 합의하고 채택하였다. 여기에는 17개 지속가능발전목표와 169개 하위

162) 최근에도 2013년 이후에도 푸른세종21실천협의회(2013), 맑고푸른김천21추진협의회(2013), 안동지속가능발전협의회(2015) 등이 창립총회를 갖고 출범하였다.

목표(targets)가 포함되어 있고, '좋은 거버넌스(good governance)'가 토대가 되어야 함이 강조되었다.

유엔 합의문의 서문에서는 "이 의제는 사람, 지구, 그리고 번영을 위한 행동계획이다."라고 밝히고 있으며, 좀 더 많은 자유가 있는 보편적인 평화를 강화하고자 함을 강조하고 있다. 이어서 "모든 국가와 모든 이해당사자들은 협력적 파트너십을 통해 이 계획을 이행할 것이다."라고 하고 있으며, "지속가능하고 복원력 있는 경로를 향해 세계를 전환시키는 데 긴급히 필요한 대담하고 변혁적인 단계를 취하기로 결정했다."면서 "이러한 집단적인 여정에 나서는 데 어느 누구도 뒤에 넘겨 놓지 않을 것을 선언한다."라는 의지를 천명했다(United Nations, 2015: 3).

이들 목표와 하위목표가 향후 15년 동안 인류와 지구에 대단히 중요한 영역들에서 행동을 고취시킬 것인데, 이들 영역이 소위 5Ps로 일컬어지고 있다(United Nations, 2015: 3-4).

첫째, 사람(People)이다. 모든 인류가 존엄성과 평등 속에서 그리고 건강한 환경 속에서 자신의 잠재력을 실현시킬 수 있도록 모든 형태와 차원의 빈곤과 기아를 종식시킨다는 것이다.

둘째, 지구(Planet)다. 지속가능한 소비와 생산, 자연자원의 지속가능한 관리, 기후변화에 대한 긴급한 행동을 비롯하여 지구가 악화되는 것을 막아 현재와 미래의 필요를 지탱할 수 있도록 한다는 것이다.

셋째, 번영(Prosperity)이다. 모든 인류가 번창하고 풍족한 삶을 누릴 수 있고, 경제적, 사회적, 기술적 진보가 자연과의 조화 속에서 일어날 수 있도록 한다는 것이다.
넷째, 평화(Peace)다. 근심과 폭력 없는 평화롭고 정의로우며 포용적인 사회를 촉진한다는 것이다.

다섯째, 파트너십(Partnership)이다. 가장 가난하고 가장 취약한 사람들의 필요에 특히 초점을 두면서 모든 국가, 모든 이해당사자, 모든 사람들의 참여로 강화된 지구적 연대의 정신에 바탕을 두고 지속가능발전을 위한 글로벌 파트너십을 부흥시킴으로써 이 의제를 이행하는 데 필요한 수단들을 동원하기로 했다는 것이다.

유엔 SDGs는 이처럼 파트너십 거버넌스를 명확히 강조하면서 SDGs의 이행을 위한 틀로 제시하고 있다. 이러한 원칙이 선진국과 저개발국 모두의 참여와 합의에 의한 SDGs를 탄생시킨 것이며, 베텔스만재단 같은 곳에서는 이미 부유한 국가에서 SDGs는 어떤 의미를 갖고 있는지 지표를 만들어 적용해보기도 한 것이다(Bertelsmann Stiftung, 2015).

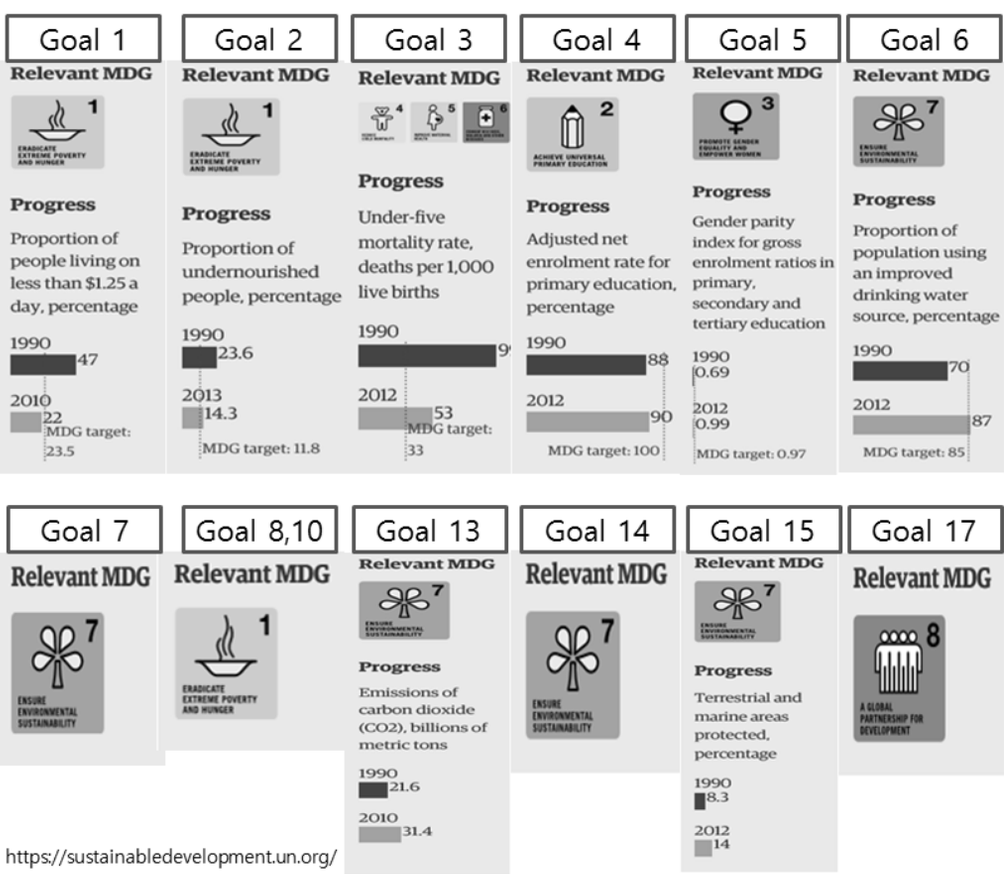
SDGs의 서문은 경제, 사회, 환경이라는 지속가능발전의 세 가지 차원의 균형을 맞추고, 이들 차원이 통합되어 있으며 불가분하다는 것을 밝히고 있다. 이러한 원칙은 유엔의 세계환경개발위원회의 보고서(WCED, 1987)와 1992년 리우선언 이래 지속가능발전의 확고한 원칙으로

유지되어온 것으로서 그 자체로 지속가능발전의 거버넌스를 함축하고 있다.

SDGs는 새천년개발목표(MDGs: Millennium Development Goals)와는 달리 SDGs에 담을 내용에 대해 많은 협의 과정을 거쳐 마련되었다는 점에서 가장 큰 의의가 있다. 특히 Post-2015 과정이 2012년 리우+20회의 결과물이었다는 점에서 출발부터 더 많은 논의과정에 바탕을 두고 있음을 보여주고 있다.

리우+20회의 결과에 따라 70개국 대표들과 함께 공개작업반(OWG: open working group)이 2013년 3월에 첫 모임을 갖고, 2014년 7월 17개의 제안 내용을 가진 최종안을 만들었다. 이어 회원국 간 협상과 최종 용어 수정작업과 서문 및 선언문이 2015년 8월에 합의되었고, 9월 23일 전 세계 193개국이 합의하여 채택한 것이다.

유엔 차원에서도 일련의 '글로벌 대화(global conversations)'를 수행했다. 11개의 주제와 83개국의 국가적 협의, 방문 서베이, 온라인 서베이(My World survey)를 통해 전 세계적으로 의견을 수렴하였다. 〈그림 1〉은 MDGs가 SDGs로 전환된 흐름을 나타내 주고 있다.



〈그림 1〉 MDGs와 SDGs의 연계

이처럼 SDGs는 개인의 소비에서부터 생산에 이르기까지, 선진국에서 개도국까지, 중앙정부에서 지방정부에 이르기까지 생활양식의 변화, 각 부문과 계층을 비롯한 전 세계의 참여를 강

조하는 것으로 자리매김했다. 그래서 사람들의 일상생활과 가장 가까운 단위의 거버넌스를 이끌어 갈 지방정부와 지방의 지속가능발전이 중요하다는 것을 확인할 수 있다.

유엔에서는 유엔통계위원회(UNSC: UN Statistical Commission)가 지속가능발전목표 지표에 관한 기관 간 전문가 그룹(IAEG-SDGs: Inter-Agency and Expert Group on Sustainable Development Goal Indicators)과 함께 SDGs의 이행을 측정할 지표를 개발하여 2016년 3월 SDGs의 모든 하위목표를 포괄하는 글로벌 지표를 확정하면, 유엔경제사회이사회(UN ECOSOC: Economic and Social Council)와 유엔총회(UNGA: UN General Assembly)에 의해 채택하여 향후 이행계획과 절차가 논의될 예정이다.

〈표 2〉는 SDGs가 개발되면서 상정된 목표, 하위목표(targets), 지표의 설정 원칙을 정리한 것이다. 각 설정 원칙을 보면, SDGs는 인류 보편의 목표로서 절박하게 이행되어야 할 것으로 채택된 것이라 할 수 있다.

〈표 2〉 SDG 목표, 하위목표, 지표의 설정 원칙

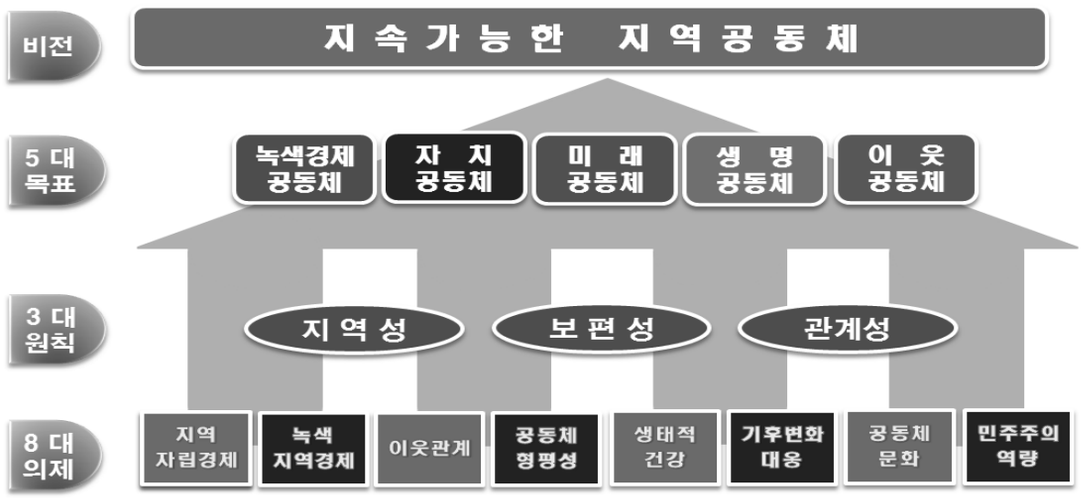
<table>
<tr><td rowspan="2">목표
1. 일관된 이야기를 가진 일련의 목표들
2. 보편적인 적용
3. 규범적인 표준
4. 간결하고 동기를 부여하는
5. 모든 이해당사자들이 행동할 수 있고 모든 이해당사자들에게 적용 가능한
6. 통합적인 또는 '시스템을 바탕으로 한'
7. 여타의 정부 간 과정과 일치하는
8. 역동적인
9. 양질의 모순 없는 측정에 바탕을 둔</td><td>하위목표
1. 모든 관련 이해당사자들에게 적용 가능한
2. 기존 국제 프레임워크와 일치하는
3. 보편적이지만 융통성 있는
4. 행동 지향적인
5. 부족함이 없이 (개념) 정의가 분명한</td></tr>
<tr><td>지표
1. 분명하고 간단한
2. 합의에 바탕을 둔
3. 시스템에 바탕을 둔 정보와 광범위하게 일치하는
4. 잘 확립된 자료 원천에서 구축된
5. 구성요소로 분해되는
6. 보편적인
7. 가능한 한 결과에 초점을 맞춘
8. 지정된 조직이 관리하는</td></tr>
</table>

자료: Sustainable Development Solutions Network(2014: 3).

이런 맥락을 고려하면, 국가이행체계를 확립하기 위해서는 결국 지방단위의 이행체계를 확립하는 것이 필요하다는 것을 알 수 있다. 이를 위해 1992년 리우회의 이후 20년 간 추진되어 온 지방의제21 또는 지방 지속가능발전 프로세스의 경험과 성과가 2012년 리우+20회의를 이끌어냈고, 리우+20회의가 Post-2015 체계를 주도하며 유엔 SDGs를 도출해냈듯, 한국의 지방 지속가능발전 프로세스의 경험과 성과를 유엔 SDGs에 연계하는 것이 요구되고 있다.

Ⅳ. 지방 지속가능발전 거버넌스의 경험과 SDGs

지난 2012년 전국의 지속가능발전협의회는 두 차례의 델파이 조사와 네 차례의 FGI를 거쳐 한국의 지방의제21이 새롭게 추진할 목표 8대 의제를 선정한 바 있다(〈그림 2〉 참조).



자료: 오수길 · 이창언(2013: 460)

〈그림 2〉 지속가능한 지역공동체의 새로운 추진 전략

이 틀에 비춰볼 때, 가령 인천지속가능발전협의회가 지난 4년 간 추진해 왔던 사업들을 분석하면 〈표 3〉과 같이 각 의제별로 고르게 배치되어 있음을 알 수 있다. 이처럼 지역별 시기별 편차는 있겠지만, 전체적으로 볼 때 한국의 지방의제21은 20년에 걸친 추진 경험과 성과에 의해 본격적인 지방 지속가능발전 프로세스를 체계화 해가고 있고, 그 역량을 구축하고 있다고 할 수 있다.

〈표 3〉 인천지속가능발전협의회의 사업 분야별 내용

연도	지역 자립 경제	녹색 지역 경제	이웃 관계	공동체 형평성	생태적 건강	기후 변화 대응	공동체 문화	민주 주의 역량	합계
2011	1	1	1	1	3	3	6	1	17
2012	1	1	2	1	3	2	6	2	18
2013	4		1	1	5	4	8	5	28
2014	4	1		1	2	2	11	2	23
합계	10 (11.6%)	3 (3.5%)	4 (4.7%)	4 (4.7%)	13 (15.1%)	11 (12.8%)	31 (36.0%)	10 (11.6%)	86

이에 따라 지난 시기 지방 지속가능발전 체계에 대한 발전 방안을 논의하고 모색해왔던 경험, 다양한 지속가능발전 세부 영역별로 추진해왔던 경험, 그리고 새로운 비전과 목표에 따라 새로운 의제 영역들을 개발하고 여기에 발맞춰 지역의 지속가능발전과 지역 거버넌스를 주도

하고자 했던 경험과 계획을 바탕으로 SDGs 이행체계를 설계해나갈 필요가 있다.

2004년 환경부의 「지속가능한 지역발전을 위한 환경거버넌스 구축방안」 연구는 “환경친화적 지방자치를 위한 지방정부의 녹색화 및 정책과정의 지속가능성 확보 방안을 모색하면서 지방지속가능발전위원회(LCSD: Local Commission on Sustainable Development)와 지방의제21을 제도적·실질적으로 정착시켜 지방자치단체의 지속가능발전을 실현하는 주요 메커니즘으로 활용할 수 있도록 구체적인 추진전략과 방법을 제시”하고자 하였다.

이 보고서는 어느 정도 수준에서 거버넌스가 구축될 것인가 하는 것은 각 지역의 지속가능성 실현 능력에 달려 있는 것으로 〈표 4〉와 같이 자원교환단계에서 책임성 공유 단계에 이르는 수준이 형성될 수 있다고 제시한 바 있다. 이때 거버넌스 모형은 시민사회 주도형인 대도시형, 약한 정부 주도형의 중소도시형, 강한 정부 주도형의 농촌형 등으로 구분되었다. 지방지속가능발전위원회와 지방의제21 추진기구와의 관계는 양 기구 병렬형(대도시형), 지방의제21 추진기구가 주도하고 지방지속가능발전위원회를 점진적으로 보완해가는 독립 보완형(중소도시형), 단일조직 내에서 역할을 분담하는 양 기구 통합형(농촌형) 등으로 설정되었다. 2006년 대통령자문지속가능발전위원회의 연구에서도 지방지속가능발전위원회와 지방의제21 추진기구의 독립적 양립형, 지방지속가능발전위원회 중심 지방의제21 추진기구 통합형, 지방의제21 추진기구 중심 지방지속가능발전위원회 통합형 등으로 같은 맥락의 모형이 제시되었다.

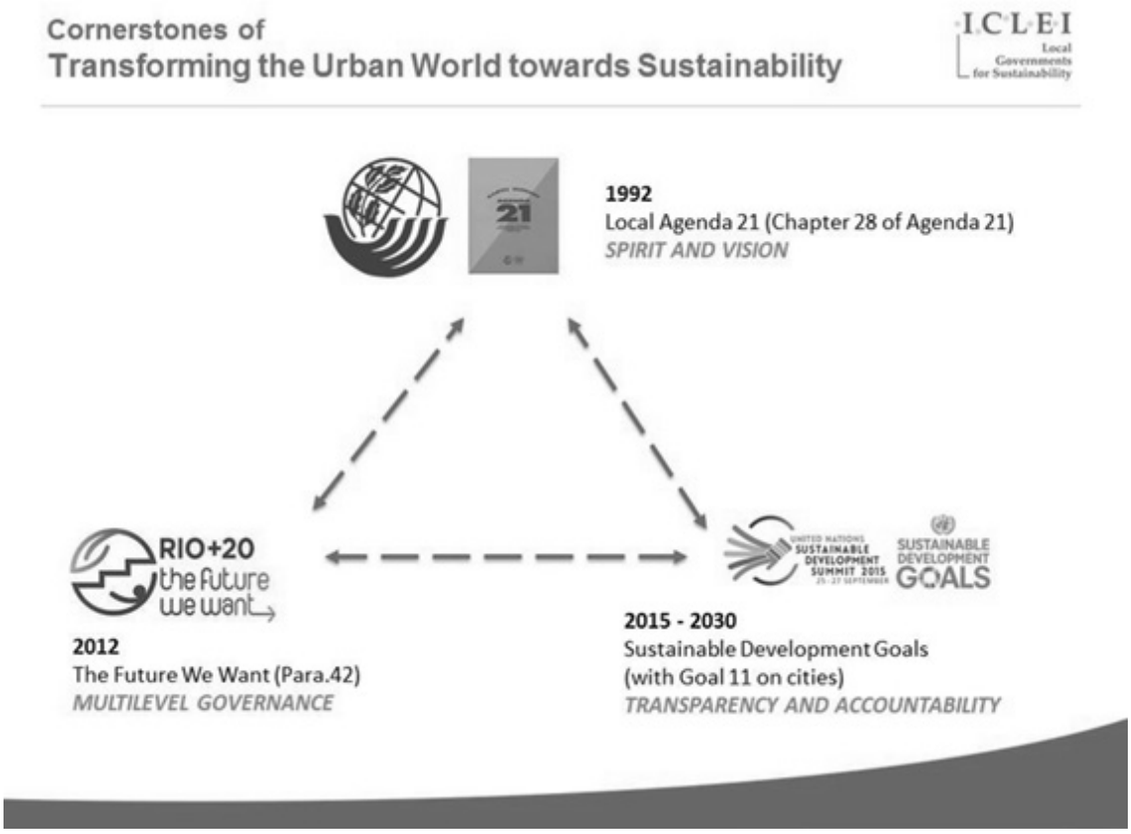
〈표 4〉 환경거버넌스를 위한 제도화 단계

낮음 <--------- 지속가능성 실현 능력 ---------> 높음			
자원교환 단계	자원공유 단계	권한공유 단계	책임성 공유 단계
○서로 상이한 목표를 달성하기 위해 한시적으로 협력	○공통의 목표를 달성하기 위해 서로가 가진 자원 공유	○다양한 이해관계의 균형 있는 대변을 위한 권한 공유	○정책목표의 공동 설정 및 공동 해결을 위한 책임성 공유
○정책수단 구성 및 집행단계에서의 사안별 협력	○정책집행단계에서의 포괄적 협력	○정책형성 및 집행단계에서의 포괄적 협력	○정책목표 설정 및 형성단계에서의 포괄적 협력
○목표달성에 필요한 자원을 소유한 소수 이해당사자들의 제한적 참여	○다양한 자원을 소유한 이해당사자들의 참여	○정책과 관련한 다양한 이해당사자들의 직접참여	○사회적 공익에 대한 책임성을 가진 구성원들의 포괄적 참여
○주어진 목표의 계약적 생산 및 교환	○공통 목표의 공동생산을 위한 자원의 효율적 동원	○의사결정 과정의 민주주의적 정당성과 공평한 분배	○의사결정내용의 질과 과정의 성찰성

자료: 환경부(2004: 209).

SDGs의 목표 설정과 채택 과정에 크게 기여해온 ICLEI는 〈그림 3〉과 같이 1992년 리우회의 이후 POST-2015까지의 지속가능성을 향한 전환 노력을 제시하고 있다. 즉 1992년 의제21(Agenda 21)의 제28장 지방의제21(Local Agenda 21)을 지속가능성 정신과 비전으로 설정

하고, 2012년 리우+20회의의 "우리가 원하는 미래(The Future We Want)의 제42장을[163] 새로운 거버넌스 구축의 동력으로 삼아, 2030년까지 유엔 차원의 SDGs를 추진하며 SDG 11번 도시와 주거 목표를 중심으로 도시 정부 차원의 도시 SDG(Urban SDG)에 집중하겠다는 것이다.



자료: http://www.iclei.org/advocacy/post2015.html

〈그림 3〉 국가 및 지방 차원의 지속가능성을 향한 도시 세계의 노력

한국의 지방 지속가능발전 운동 역시 이런 틀을 참고할 필요가 있다. 우선 각 지역의 지속가능발전 추진 역량을 고려하는 가운데 지속가능발전협의회 위원을 포함하여 시민사회 그룹과 공무원이 참여하는 지방자치단체의 지속가능발전위원회, 지속가능발전위원회와 지속가능발전협의회의 유기적인 연계를 도모하는 지속가능발전포럼 등의 논의 구조, 그리고 시민사회의 모니터링과 실천을 연계할 수 있는 지속가능발전협의회 등 지속가능발전 추진체계를 재정립하는 것이 필요하다. 이를 바탕으로 SDG 11번 목표를 중심으로 도시 SDG를 추진하면서 지방차원의 SDGs 추진 역량을 확대해 나가는 것이다. 〈표 5〉는 SDG 11번 목표의 하위목표에 맞춰 그간 지속가능발전협의회가 추진해 왔던 사업을 예시적으로 연결해 본 것이다.

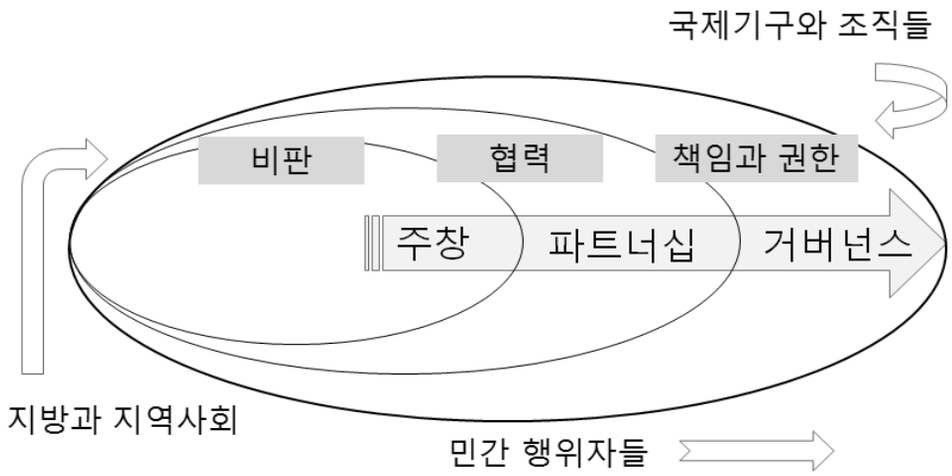
〈표 5〉 SDG 11번 하위목표와 지속가능발전협의회의 추진 활동

163) "우리는 지속가능발전을 촉진하는 데 있어 정부와 입법기관이 여러 면에서 핵심적인 역할을 맡고 있음을 재확인한다. 우리는 더 나아가 지역적 초국가 차원의 노력과 진보를 인정하고, 시민과 관계자들을 참여시키고, 적절하다면 그들에게 지속가능발전의 세 분야에 관한 정보를 제공하는 등 당국과 지역사회가 지속가능발전을 이행함에 있어 수행할 수 있는 중요한 역할을 인식한다. 우리는 지속가능발전 정책을 계획하고 시행함에 있어 모든 관련 의사결정자들의 참여가 중요함을 깨닫는다."

목표 11. 도시와 주거지를 포용적이며 안전하고 복원력 있고 지속가능하게 보장		
11.1	2030년까지 모두를 위한 충분하고 안전하며 적정가격의 주택과 기본 공공서비스에 대한 접근을 보장하고 빈민가의 환경을 개선한다.	통영 동피랑 벽화마을 가평 취약계층 단열재설치사업
11.2	2030년까지 모두를 위한 안전하고 적정 가격의, 접근이 용이하고 지속가능한 교통시스템을 제공하고, 특히 여성, 아동, 장애인, 노인 등 취약계층의 필요를 특별히 고려하여 대중교통을 확대함으로써 도로 안전을 향상한다.	전주 해피버스365 대전 시내버스모니터단 광명 보행지도
11.3	2030년까지 포용적이고 지속가능한 도시화를 확대하며 주거지에 대한 참여적, 통합적, 지속가능한 계획과 관리 역량을 강화한다.	수원 마을르네상스 인천남구 우각로문화마을
11.4	세계의 문화·자연유산을 보호하고 보존하기 위한 노력을 강화한다.	원주 한도시 한책읽기 전남 방과후 환경교실
11.5	2030년까지 빈곤층과 취약층에 대한 보호에 초점을 맞추며, 물로 인한 재난을 포함, 재난으로 인한 사망과 피해자 수를 현저히 줄이고, 국내총생산에 영향을 미치는 직접적인 경제적 손실을 대폭 줄인다.	부천 도시재생시나리오 안산 재난극복의 희망
11.6	2030년까지 공기의 질과 도시 및 기타 폐기물 관리에 특별한 주의를 기울여, 도시 인구 1인당 부정적 환경 영향을 줄인다.	순천 쓰레기 자원화 강릉 자원순환도시
11.7	2030년까지 특히 여성과 아동, 노인 및 장애인을 위해 안전하고 포용적이며 접근이 용이한 공공 녹지공간에 대한 보편적 접근을 보장한다.	천안 무장애도시
11.a	국가 및 대륙별 발전 계획을 강화하여 도시 및 도시 근교, 외곽지역 간 긍정적인 경제, 사회, 환경적 연계성을 지원한다.	경기 도시대학 광주 앞산뒤산네트워크
11.b	2020년까지 포용, 자원 효율성, 기후변화 완화와 적응, 자연재해에 대한 복원력을 위해 통합된 정책과 계획을 채택하고 이행하는 도시와 주거지의 수를 대폭 늘리고, 재난위험경감을 위한 센다이 프레임워크에 따라 모든 수준에서의 통합재난위험관리를 개발하고 이행한다.	시흥 시민햇빛발전소 대구 차없는거리 생명축제
11.c	최빈국이 현지 자재를 활용하여 지속가능하고 복원력이 뛰어난 건물을 건축할 수 있도록 재정적, 기술적으로 지원한다.	아산 친환경에너지타운

Ⅴ. SDGs 이행체계 구축을 위한 과제

지속가능발전 거버넌스의 논의와 실천들은 〈그림 4〉와 같은 경로를 모색할 필요가 있다. 비판과 주창의 시민사회 활동이 지방의제21 추진과정을 통해 협력과 파트너십 단계에까지 이르렀지만, 여전히 많은 시민사회단체가 비판과 주창 중심에서 벗어나지 못하고 있고 (지방)정부 역시 협력적 거버넌스를 말하면서도 실제 책임과 권한 공유 단계에는 이르지 못하고 있어 파트너십 단계에 정체되어 있는 상황이라는 것이다.



〈그림 4〉 주창에서 거버넌스로의 전환 경로도

그럼에도 ICLEI와 같은 국제기구와 조직들의 협력과 연대가 지속되고 있고, 탈핵도시선언과 같은 지방과 지역사회의 노력이 강화되고 있으며, 전환도시 운동과 같은 민간의 문제해결 역량도 축적되고 있어 문제해결 메커니즘으로서의 거버넌스는 지속가능발전의 거버넌스로 방향을 전환해 가고 있다 할 것이다.

이를 위해서는 첫째, 현재 지방자치단체가 계획하여 추진하고 있는 지방 지속가능발전 추진체계까지도 함께 검토하고 논의하여 전반적으로 추진체계를 재구성하는 작업이 병행되어야 할 것이다.

둘째, SDGs와 관련해서는 지방자치단체와 시민사회의 역량을 고려하고, 그간 지속가능발전협의회가 추진해왔던 사업들과 역량을 고려하여 SDGs 목표와 이행체계에 지방 지속가능발전 이행체계를 연동시키는 것이 중요하다.

셋째, 이를 위해 17개 목표나 하위목표들을 검토하여 17개 목표 모두를 지방 지속가능발전 추진 목표를 설정하고 SDGs 개별 지표들을 함께 적용하면서 추진할 것인지, 지역의 역량과 조건을 고려하여 11번 목표에 집중할 것인지를 검토할 수 있다. 지방 지속가능발전 추진체계를 확립하면서 지표까지도 함께 연동하여 전일적인 체계를 만들면 더욱 의미가 있을 것이다.

넷째, 전국지속가능발전협의회 차원에서 또는 광역단위에서 17개 목표와 하위목표들을 모두 고려하여 전국 또는 기초단위의 추진 현황들을 점검하고 홍보하면서 모니터링 하는 체계를 구축해볼 수도 있다. 물론 여기에서도 17개 목표 중 중점도시를 설정하여 해당 목표와 관련하여 전국 또는 광역의 네트워크를 구축해나갈 수도 있다.

다섯째, 2015년 지속가능발전법의 개정에 따라 지속가능발전협의회의 활동 근거가 더욱 분명해졌지만, 유엔 SDGs 시대를 맞이하여 지방 차원까지의 SDGs 이행체계 구축을 위해 지속가능발전협의회와 함께 지방자치단체들이 SDGs 이행체계를 구축하도록 지속가능발전법에 명시하는 것도 중요하다.

Ⅵ. 결론

각 지역에서 지속가능발전협의회 간에는 좀 더 광범위한 시민참여를 이끌어내 다양한 실천 활동을 전개하는 것이 더 우선순위가 되어야 할 것인지, 지방정부의 정책을 변화시키고 조례를 개정하며 각 부문별 시민네트워크를 구축하는 데 집중할 것인지 여전히 지역별로 논란이고 편차가 존재한다.

하지만 9개 주요 그룹들이 좀 더 다양하게 참여하고 있는 것만은 사실이다. 좀 더 아이디어를 모아서 식량이며 생계며 주택이며 우리 생활세계의 주요 이슈들을 9개 주요 그룹의 권리로 접근하며 도시의 문제해결력을 제고하고 지방의 지속가능성을 높여나갈 필요가 있다.

도시에서 여성의 권리, 청소년의 권리, 도시 재개발 시 원주민의 권리, 농민의 권리 등으로, 그리고 여성의 인권, 주거권, 행복권, 청소년의 인권, 교통권, 행복권, 노동자의 인권 등으로 매트릭스를 만들어 볼 수도 있을 것이다.

주권과 영토를 중심으로 하는 근대 국민국가가 경제, 사회, 환경 등 전 지구적 범위에서 닥쳐오는 위기에 대한 문제해결 능력을 점차 상실해가는 가운데 특히 한국 사회에서 도시와 지방정부가 문제해결의 원동력이 될 수 있을까? 지역의 지속가능성을 열망하고 실천하는 많은 이해당사자들이 20년 가까이 관여해 왔던 지속가능발전협의회가 SDGs 이행을 위한 지역 거버넌스에서 다시금 플랫폼 조직으로서의 사명과 역할을 발휘할 때가 되었다.

참고문헌

염태영. (2004). 지방의제21 10년의 성과와 반성. 「제6회 지방의제21 전국대회 자료집」. 수원: 지방의제21전국협의회.
오수길. (2006). 「민관협력의 거버넌스: 지방의제21 추진과정의 경험」. 파주: 한국학술정보.
오수길 · 이창언. (2013). 한국 지방의제21의 새로운 추진 전략에 관한 연구. 「지방정부연구」, 17(2): 441-464.
환경부. (2004). 「지속가능한 지역발전을 위한 환경거버넌스 구축방안」.
환경부. (2011). 「지방의제21 해외추진사례와 한국 지방의제21의 발전방안」.

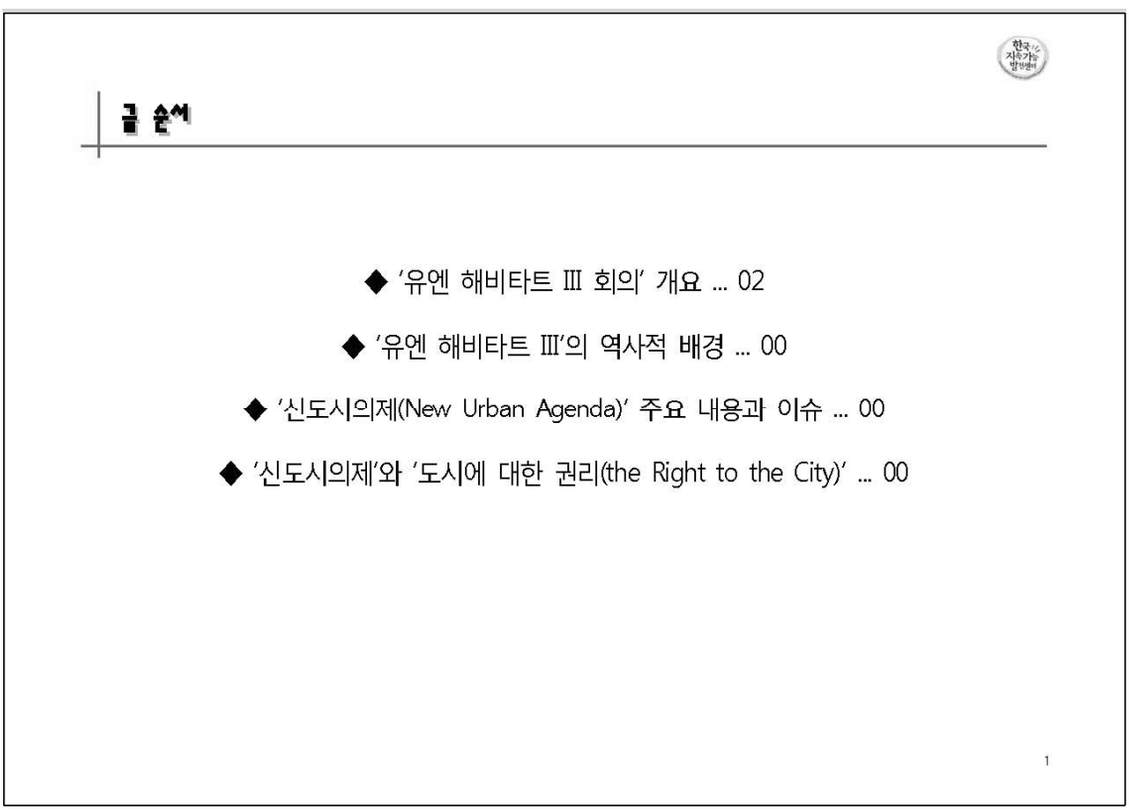
Bertelsmann Stiftung. (2015). *Sustainable Development Goals: Are the Rich Countries Ready?*
ICLEI. (2013). 「세계 지방의제21 20년사」. 한국지속가능발전센터 역. 서울: 리북; *Local Sustainability 2012: Taking Stock and Moving Forward - Global Review*. ICLEI, 2012.
Jonas, Andrew E. G., Aidan While, and David Gibbs. (2004). State Modernisation and Local Strategic Selectivity 'after' Local Agenda 21: Evidence from Three Northern English Localities. *Policy and Politics*, 32(2): 151-168.
Sustainable Development Solutions Network. (2014). Framing Sustainable Development Goals, Targets, and Indicators. *Issue Brief*, 2014. 11. 20.
United Nation. (2015). *Transforming Our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development*.
WCED(World Commission on Environment and Development). (1987). *Our Common Future*, The Report of the World Commission on Environment and Development. Oxford: Oxford University Press.

분과 D 인권도시 국제적 동향과 이슈

[발표 2 윤경효]

UN HABITAT Ⅲ(퀴토, 에쿠아도르, 2016년 10월 17~20) -신도시 의제와 한국의 대응

윤경효(한국지속가능발전센터 사무국장)



'유엔 해비타트 III 회의' 개요

1. 행사개요

▶ 정식명칭 : 주거와 지속가능한 도시 개발에 관한 유엔회의
(the United Nations Conference on Housing and Sustainable Urban Development)

▶ 행사목적 : 국제적인 도시 지속가능성 목표 달성을 위한 '신도시의제(New Urban Agenda)' 이행 활성화

▶ 일 정 : 2016. 10.17(월)~10.20(목), 4일

▶ 장 소 : 에콰도르 키토(Quito)
- 주요행사장 : Casa de la Cultura Ecuatoriana "Benjamín Carrión"(CCE)(에콰도르 문화센터)
- 기타행사장 : Parque del Arbolito(아르보리또 공원)

▶ 주요행사 : ① 정부간 회의, ② Side events, ③ 전시회, ④ 해비타트III 빌리지* 등
* 지속가능발전 도시계획 및 관리를 위한 혁신적인 솔루션들이 키토시 전역에 걸쳐 시범 프로젝트 형태로 구현

▶ 참가대상 : 정부(국토부), 지방정부, 의회, 시민사회, 학계, 기업계 등

2

2. 유엔 해비타트 III 준비 과정

해비타트I 1976 | 해비타트II 1996 | 제1회 세계도시포럼 (케냐, 나이로비) 2002 | 제2회 세계도시포럼 (스페인 바르셀로나) 2004 | 제3회 세계도시포럼 (캐나다 밴쿠버) 2006 | 제4회 세계도시포럼 (중국 난징) 2008

2016
해비타트 III
제8회 세계도시포럼
(에콰도르 키토, 10월)
1월 지속가능에너지와 도시 주제회의
2월 아프리카지역회의
3월 유럽지역회의,
도시개발재원 주제회의
4월 남미지역회의
공공공간 주제회의
비공식주거 주제회의
해비타트III선언문 초안
7월 PrepCom III

2015
3월 해비타트 국가보고서
4월 PrepCom II
5월 이슈보고서 발표
7월 온라인토론 개시
9월 시민참여 주제회의
10월 아태지역회의,
대도시주제회의
11월 중도시 주제회의
12월 정책보고서 초안 발표

2014
제7회 세계도시포럼
(콜롬비아 메데인)
3월 <The City We Need> 발표
9월 PrepCom I
10월 GAP 출범

2012
제6회 세계도시포럼
(이탈리아 나폴리)

2010
제5회 세계도시포럼
(브라질 리우)
세계도시캠페인 발족

※ 제3차 준비회의 참가등록: 2016. 4. 1.까지
※ 유엔 해비타트III 회의 참가등록: 2016. 5. 2.까지
※ 사이드이벤트 신청: 2016. 3월 경 신청방법 안내 예정

3

3. 참여구조

1) 파트너 총회(GAP: General Assembly of Partners)

▶ 2015. 4. 발족. 해비타트III 회의에의 다양한 이해당사자들의 참여 활성화를 위해 마련

▶ 주요 미션

① 유엔 해비타트 신도시의제의 기본원칙 및 주제분야에 대해 다양한 이해당사자들의 **의견을 수렴**

② 행동과제 제안

③ **유엔 해비타트 III 회의 대응 애드보커시 및 공동입장 표명**

▶ **총 14개 주요그룹(Partner Constituent Group)**으로 구성

지방정부, 학계, 시민단체, 풀뿌리단체, 여성, 의회, 청소년, 기업&산업계, 재단 및 자선단체, 전문가, 노동계, 농민, 원주민, 언론

→ 각 주요그룹별로 관련 단체/개인들이 참여하여 의견제시 및 활동 참여.

→ 참여신청 : www.habitat3.org/the-new-urban-agenda/the-general-assembly-of-partners

▶ 파트너총회 개최 : 2015.10(뉴욕), 2015.12(파리), **2016.7(수라바야), 2016.10(키토)**

4

2) 준비회의

① **준비위원회 회의(PrepCom)**

▶ 참여단위 : 유엔 및 국제협약기구 회원국, IAEA 회원국

▶ 성격 : 정부간 준비회의

▶ 총 3차례 개최 : 2014.9(뉴욕), 2015.4(나이로비), 2016.7.25.~27(수라바야)

② **지역 및 주제 회의(Regional & Thematic Meeting)**

▶ 참여단위 : 정부, 시민사회, 전문가 등 다양한 이해관계자

▶ 목적 : 신도시의제 및 정책제안들에 대한 우선순위 논의 및 참가자 공동선언문 작성

→ 해비타트 III 에 공식 반영

▶ 지역회의 일정 : 아시아태평양(2015.10, 인도네시아), 아프리카(2016.2, 나이지리아), 유럽(2016.3, 체코), 남미(2016.4, 멕시코)

▶ 주제회의 일정 : 시민참여(2015.9, 이스라엘), 대도시(2015.10, 캐나다), 중도시(2015.11, 에콰도르), 지속가능한 에너지와 도시(2016.1, 아랍에미리트), 도시개발재원(2016.3, 멕시코), 공공공간(2016.4, 스페인), 비공식주거(2016.4, 남아공)

③ **온라인 토론(Urban Dialogue)** : 주제회의시 유엔해비타트III 웹사이트에서 진행

5

'유엔 해비타트 III' 의 역사적 배경

◆ 1976년 해비타트 I | 세계 도시인구 37.9%

- ▶ 1976년 캐나다 밴쿠버에서 개최
- ▶ 지속가능한 인간정주에 대한 요구와 개도국의 급속한 도시화에 따른 문제 인식이 배경
- ▶ 주요성과
  - '주거'와 '도시화' 문제를 지구적 공동 이슈로 인식 → 사회권으로써의 주거
  - 유엔 인간정주센터(the UN Center for Human Settlement) 창설

◆ 1996년 해비타트 II | 세계 도시인구 45.1%

- ▶ 1996년 터키 이스탄불에서 개최.
- ▶ '모두를 위한 적절한 주거 제공' 지구적 행동계획 채택 → '주거권' 인정
- ▶ 주요결과
  - **세계 성장 엔진으로서의 '도시'**
  - '기회'로써의 '도시화'
  - 지방정부 역할 강화 촉구
  - 시민참여의 힘 인지

6

◆ 세계도시포럼(World Urban Forum) 출범

- ▶ 2002년 케냐 나이로비에서 최초 개최 이래, 2016년 제8회 세계도시포럼 개최 예정.
- ▶ 해비타트 II 회의의 유산(legacy) 중 하나로, **해비타트 의제의 발전과 이행을 활성화**하기 위해 매 2년 마다 유엔 해비타트가 주최하는 세계 최대 도시 담론의 장.
- ▶ 2004년 제2회 세계도시포럼(스페인 바르셀로나)에서 '도시에 대한 권리 세계헌장(World Charter for the Right to the City)'을 채택하면서, 현재의 '해비타트 III 의제'의 기본 가치 및 방향이 수립.

※ 도시에 대한 권리 세계헌장(World Charter for the Right to the City)

☞ 의미 : 기존의 주거와 마을 기준이 아닌, **도시 전체와 도시근교지역을 포괄하는 공간적 차원의 삶의 질 개선**으로 개념 확대. 이는, 국제적인 수준에서 보호되어 온 시민/정치/경제/사회/문화/환경권을 추진하고 보호하는 새로운 접근.

☞ 기본원칙 및 전략 : **① 온전한 시민참여 및 도시의 민주적 관리, ② 도시와 도시자산의 사회적 기능, ③ 형평성 및 차별금지, ④ 취약계층의 특별 보호, ⑤ 기업의 사회적 책임, ⑥ 공동 경제(solidary economy) 및 진보적인 조세정책 추진.**

☞ 주요내용 : ① 시민권 및 도시계획, 생산, 관리에의 참여, ② 도시의 경제, 사회, 문화, 환경 개발에 대한 권리, ③ 국가의 책무, ④ 도시에 대한 권리 이행 및 모니터링, ⑤ 도시에 대한 권리 침해와 구제, ⑥ 도시에 대한 권리 헌장에 대한 시민사회, 정부, 의회, 국제기구의 약속

7

신 도시의제(New Urban Agenda) 주요 내용과 이슈

◆ 2016년 해비타트 III | 세계 도시인구 54.5%

- ▶ 2016년 10월 에콰도르 키토 개최.
- ▶ 도시의 지속가능발전을 위한 **새로운 도시 패러다임으로써 '신도시의제(New Urban Agenda)'** 채택 예정.
- ▶ '주거권' 중심의 인간정주 이슈에서 도시 전체 물리적 공간 내의 **경제, 사회, 환경, 거버넌스 통합적 인간정주 이슈**로 확대.
- ▶ 도시 내, 도시-농촌간 불평등 등 **'공간적' 관점에서의 정의(justice) 문제 인식.**
  → 공간에의 접근성 및 이용의 형평성을 위한 도시계획 및 디자인, 도농연계의 중요성.
- ▶ 핵심내용
  - 내생적 발전 요인으로써 '도시'
  - 효과적인 기후변화대응을 위한 '新 도시모델'
  - 사회통합과 형평성을 위한 수단으로써 '도시'

8

도시 정의(Urban Justice) : 불평등한 도시 공간

출처 : Fabian Todorovic, 2015 Urban October Design Competition

9

◆ 6대 분야 22개 의제

6대 분야	22개 의제	6대 분야	22개 의제
1. 사회융합 및 형평성	1) 포용도시 (빈곤층, 여성, 청소년, 노인)	4. 도시경제	12) 지역경제개발
			13) 일자리와 생계
	2) 도시 이주민과 난민		14) 비공식 경제
	3) 안전도시	5. 도시생태와 환경	15) 복원력
	4) 도시 문화유산		16) 도시생태계와 자원관리
2. 도시 운영체제	**5) 도시 법제도**		17) 기후변화와 재난위기관리
	6) 도시 거버넌스	6. 주거와 기초서비스	18) 도시인프라, 기초서비스, 에너지공급
	7) 지방정부 재정		19) 교통
3. 공간개발	**8) 도시계획**		20) 주거
	9) 도시 토지이용		21) 스마트 도시
	10) 도농연계		22) 비공식 정주
	11) 공공공간		

10

'신 도시의제' 와 '도시에 대한 권리'

◆ '도시에 대한 권리(the Right to the City)'

▶ 1968년 프랑스의 철학자이자 도시학자 앙리 르페브르(Henry Lefebvre)가 처음 제시.

▶ '국가 중심' 시민권(citizenship) 개념 → '거주자 중심' 도시에 대한 권리
국가 중심 정치공동체 → 세계화 과정에서 역설적으로 도시 중심 정치적 소속감 증대

▶ 사회적 권리 개념.

▶ 주요개념

- **작품으로서의 권리** : 시장 상품으로써의 도시가 아닌, 함께 만들고 활용하는 예술작품으로써의 도시.
- 전유권 : 도시 거주자들의 도시공간을 생산하고 정의할 권리로써, 도시생활에 대한 권리, 만남과 교류 장소에 대한 권리, 생활 리듬과 시간 사용에 대한 권리를 의미하며, '소유권'과는 다름.
- 참여권 : 도시거주자들이 도시 공간의 생산을 둘러싼 의사결정에서 중심적 역할. 도시의 정치 생활, 도시 관리 및 행정에도 적극적으로 참여.
- **차이에 대한 권리** : 서로 다를 수 있는 권리.
- **도시 거주자의 권리** : 국민국가 중심의 시민권과 구별되는 권리로, 외국국적 거주자의 권리 강조.
- **도시 중심부에 대한 권리** : 도시 중심부로부터 주변부로 쫓겨나지 않을 권리.

11

▶ **'도시에 대한 권리'의 제도화 현황**
- '도시에 대한 권리 세계 헌장'(2004년 세계도시포럼, 2005년 세계사회포럼) 채택.
- 브라질의 도시법(City Statute), 스페인 바르셀로나, 캐나다 몬트리올, 프랑스 리옹, 낭트, 미국 유진, 호주 스토닝턴 등 여러 도시에서 도시권 개념에 바탕을 둔 도시 헌장과 도시 조례들이 제정.

▶ **'도시에 대한 권리'와 현실 적용 예시**
- 젠트리피케이션 : 도시공간의 상품화로써, 작품으로써의 권리, 전유권, 도시 중심부에 대한 권리 침해.
- 다국어 행정서비스 : 이주노동자들의 전유권, 참여권, 도시 거주자의 권리 보호
- 공공공간의 확대 : 전유권 보호
- 2009년 초 용산참사(용산4구역 철거현장 화재사건) : 주택개발사업으로 인한 전유권(주거권과 생존권)과 도시 중심부에 대한 권리 침해.
- 촛불 시위자들에 대한 서울 도심 광장 사용 금지 : 참여권 침해

12

◆ 신 도시의제와 '도시에 대한 권리(the Right to the City)'

▶ 신도시의제의 철학적 기반은 '도시에 대한 권리'.

▶ '도시에 대한 권리'는 급진적인 권리 개념으로 자본주의 사유재산권과 갈등관계. 때문에, 유엔 해비타트에서는 **자본주의체제를 전제하는 온건한 입장**에서 신도시의제에서의 '도시에 대한 권리'를 다음과 같이 해석(강현수 2009).
- **모든 거주자**와 지역사회에 도시 생활의 **혜택에 자유롭게 접근** 보장.
- **도시행정의 투명성·형평성·효율성** 확보.
- 지역의 민주적 **의사결정에 대한 참여** 및 존중 보장
- 경제·사회·문화적 생활의 **다양성** 보장
- 빈곤 완화 및 도시 **빈민들의 안전한 생활** 보장

▶ 그럼에도 불구하고, 신도시의제의 채택은 1948년 <세계인권선언> 이래 자유권 중심의 인권제도에서 사회권이 강화되는 의미.

▶ 또한, 근대적인 국가 중심 시민 인권관에서 거주자 중심 인권관으로 확장, 전환.

13

◆ 신 도시의제의 운동적, 정책적 시사점

- ▶ 2015년 현재, **우리나라의 도시화율은 90%**로, 도시는 정치, 경제, 사회, 환경관련 대부분의 문제발생과 해결의 근원지.
- ▶ 시민 요구에 대한 민감도가 높고, 시민참여 거버넌스가 용이한 **지방정부가 정책 변화 수용력이 국가정부보다 훨씬 높음.**
- ▶ **지방정부 대상 정책 운동**은 답보 상태에 있는 주거권, 이주노동자의 생활권, 참정권, 보행권, 환경권 등 **진보적인 정책 및 인권운동의 새로운 활로**이자 세계화/지역화 시대의 흐름.
- ▶ 유엔의 신도시의제를 근거로, **사회권 보장 강화**, 시장가치 중심의 도시개발에서 **사회적 가치 중심의 도시발전 정책으로의 전환, 지방분권 및 자치제도 강화** 등 전략적 정책운동 추진 필요.

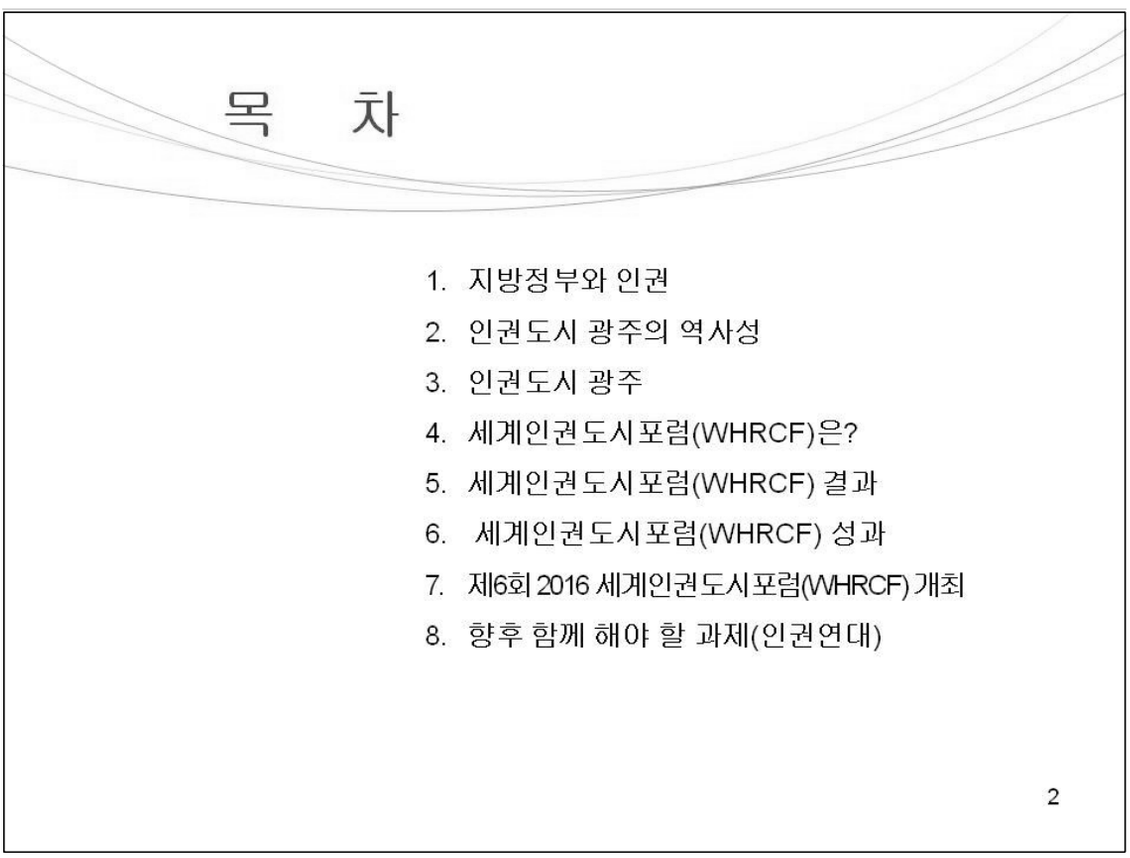
14

분과 D 인권도시 국제적 동향과 이슈

[발표 3 김수아]

세계인권도시포럼(WHRCF)의 성과와 과제

김수아(광주광역시 인권평화협력관)



1. 인권이란?

✓ **인권,** 타인의 고통에 공감하기

- 인권은 기본적 권리이자 부정할 수 없는 보편 가치
- 인권은 국제사회 선과 악을 판단하는 윤리적 기준

▸ 경쟁과 독주의 시대 Vs 공감과 협력의 시대

- 공감은 타인의 고통을 자신의 일로 받아들이기
- 공감은 타인도 나와 같은 동질적 존재로 인식하기
- 공감은 관용과 배려를 키우고 통합과 연대 지향

3

2. 인권도시 광주의 역사성

✓ 역사의 고비마다 사람을 귀히 여기고 불의에 저항했던 역사적 전통

1894 동학 농민운동

1929 광주학생독립운동

1960 4 · 19혁명

1980 5 · 18민주화운동

4

3. 인권도시를 향한 광주의 노력

- ✓ '아시아 인권 헌장' 광주 선언 - 1998. 5월
- ✓ 인권의 제도화 - 조례제정, 인권평화협력관실 신설, 광주인권헌장 제정 등
- ✓ 인권교육 강화 - 공무원 및 인권 취약계층 교육, 인권강사 양성 등
- ✓ 인권교류와 협력 - 시민, NGO, 공무원, 전문가 참여 인권거버넌스 구축
- ✓ 인권의 문화적 확산 - 5 · 18기록물 유네스코 등재, 5 · 18기록관 운영 등
- ✓ 인권 옴부즈맨 운영 - 인권 침해 사례를 조사 ➡ 개선으로 시민의 인권 보장
- ✓ 광주형일자리 창출, 비정규직 정규직화, 생활임금제 추진

5

4. 세계인권도시포럼(WHRCF)은?

- ✓ 매년 광주에서 개최되는 인권도시 및 단체들의 담론의 장 마련
  - 올해 제6회 포럼 개최(2011~), 연인원 3천명 참석(국외 500, 국내 2,500)
- ✓ 민선6기 시정철학 '광주정신' 을 세계인권도시포럼에 반영
  - 시민 단 한 사람도 차별 받지 않고 '더불어 사는 인권도시 건설'
  - 시민과 함께 열어가는 '참여의 협치시대'
- ✓ 21세기 아시아 민중들의 권리장전인 '아시아인권헌장' 계승 발전
  - 서구적 개념이 아닌 아시아 특유의 문화와 역사, 가치를 포럼 통해 재조명
  - 아시아 도시 및 인권 관련 NGO 등이 참여하는 특별세션 추진
- ✓ 지방정부의 인권의무를 강조하는 인권도시 정책 필요
  - 인권도시들의 인권 정책 소개 및 공유

6

5. 세계인권도시포럼(WHRCF) 결과

년도 (일정)	장 소	주 제	참여인원 (도시)	주요 참석도시	비 고
2011 (5.15~5.17)	광주김대중 컨벤션센터	도시에서부터 시작하는 지구적 인권실현 (21세기 인권 도시의 도전)	국내외 400명 (106개 도시)	대만 가오슝 말레이시아 세베랑페라이 일본 히로시마 등 독일 라이프찌히 프랑스 낭뜨 미국 워싱턴시 등	
2012 (5.15~5.18)	광주김대중 컨벤션센터	도시와 인권 (자력화를 통한 책무성 강화)	국내외 500명 (76개도시)	네팔 카트만두 대만 가오슝 독일 뉘렌베르그 뉴질랜드 필리핀 마닐라 등	
2013 (5.15~5.18)	광주김대중 컨벤션센터	지속가능한 인권 도시	국내외 530명 (80개도시)	대만 가오슝, 타이베이 말레이시아 세베랑페라이 인본 센다이시 태국 람푼 인도네시아 자카르타등	

7

5. 세계인권도시포럼(WHRCF) 결과

년도 (일정)	장 소	주 제	참여인원 (도시)	주요 참석도시	비 고
2014 (5.15~5.18)	광주김대중 컨벤션센터	모두를 위한 인권 도시들의 전 지구적 연대 I	국내외 500명 (113개 도시)	대만 가오슝, 타이베이 말레이시아 세베랑페라이 스리랑카 마탈레 일본 기타큐슈시 네델란드 위트레이크 스페인 산세바스찬 오스트리아 비엔너 미국 뉴욕 등	
2015 (5.15~5.18)	광주김대중 컨벤션센터	모두를 위한 인권 도시들의 전 지구적 연대 II	국내외 500명 (117개도시)	캐나다 토론토 네델란드 위트레이크 일본 요코하마 프랑스 생드니 브라질 꾸리찌바 인도네시아 워노소보등	

8

6. 세계인권도시포럼(WHRCF) 성과

2011년

- ❖ 자치단체 최초 세계인권도시 포럼 개최
- ❖ 2011 광주인권도시 선언문 채택
- ✓ 정책세션 - 도시로부터 시작하는 지구적 인권실현, 인권도시와 시민참여

2012년

- ❖ 광주인권도시헌장 선포, '인권도시'를 국제적 이슈화
- ❖ 아-태 국제회의 '광주 선언문' 채택
- ❖ 국제인권도시 논문 공모전 개최(국내 · 외 15개국 37건 접수)
- ✓ 정책세션 - 인권도시 제도화 장치, 아 · 태차별반대도시연합 국제회의

2013년

- ❖ 광주인권도시 가이드라인 채택
- ❖ 유네스코 세계기록 유산 인권기록물 소장기관 특별회의
- ❖ 8개 주제회의(국가폭력, 환경, 여성, 장애, 어린이 등) 참여
- ✓ 정책세션-지속가능한인권도시-기회와도전, 인권도시 실현을위한인권제도와정책

9

6. 세계인권도시포럼(WHRCF) 성과

2014년

- ❖ '광주 인권도시 이행원칙' 채택 등 아시아 최초 도시권 논의
- ❖ 지역 NGO가 주제회의 및 특별회의에 주도적 참여
- ✓ 정책세션 - 지방정부와 도시에 대한 권리, 인권도시 제도화와 실행

2015년

- ❖ UN인권이사회에 '지방정부와 인권' 최종보고서 채택
- ❖ 아시아권 도시 및 인권관련 NGO 참여, 아시아 세션 추진
- ❖ 국내외 인권도시들의 경험 공유, 일상 문제 해결 중심의 토의
  - 참여 : 위트레흐트(네덜란드), 꾸리찌바(브라질), 성북구(한국) 등
- ✓ 정책세션 - 인권제도와 실행 Ⅰ, Ⅱ, 아시아 인권과 인권도시의 전망

10

7. 제6회 2016세계인권도시포럼(WHRCF) 개최

- 일 시 : 2016. 7. 21(목) ~ 24(일), 3박4일
- 장 소 : 광주김대중컨벤션센터, 국립아시아문화전당, 인권 현장 등
- 주 제 : 우리는 어디에 살고 있는가? (Building Human Habitat Friendly Cities)
  - 서브주제 : 도시발전(Urban Development), 주거(Housing), 환경(Emvironment)
- 주 최 : 광주광역시, 광주광역시교육청
- 참 여 : 500여명(국외 100명, 국내 400명)
- 내 용 : 오프닝 라운드테이블, 주제회의(9개), 특별회의 4개 등
- 특 징
  - 세계 10대 인권도시 시장단 특별회의 및 네트워크 구축(영,불,스 동시통역)
  - 아시아인권헌장 선포('98) 20주년 행사 준비 특별회의
  - UN인권이사회 제출 위한 '지방정부 가이드라인' 논의
  - 국내 인권도시 네트워크를 통한 지방정부 인권정책 공유 세션 운영

11

8. 향후 함께 해야 할 과제(인권연대)

인권연대

좋은 삶을 상상하는 전 세계 시민들이 서로 협력하여 인권공동체를 만들어 가는 과정

✓첫째, 인권도시 간의 실질적 연대를 위한 협력 모색

✓ **둘째, '아시아재해 긴급구호협의회'에 다른 도시들의 참여 바람**

✓ **셋째, 인권문화 확산을 위한 문화예술 교류 및 연대활동 제안**

✓넷째, 국내 인권도시간 인권정책 네트워크 지속 추진

✓다섯째, 지속 가능한 인권도시를 위해 인권교육 협력 강화

12

제2회 한국인권회의

한국 인권 회의
KOREA HUMAN RIGHTS CONFERENCE

〈네트워킹 분과세션 3
: 지역·권역별 모임/ 특별세션〉

□분과 A : 재개발/재건축사업에 있어서의 주거권과 인권영향평가

□분과 B : 충남분과
【발표 1_윤금이】 아산시 인권위원회 구성 및 운영
【발표 2_강영숙】 광주인권문화마을 만들기 사업

□분과 C : 자치구 인권도시 네크워크 모임(참여워크샵)

□특별세션 D : 농업, 먹거리와 인권 : 도시와 농촌의 상생
【발표 1_허남혁】 지속가능한 먹거리와 도시, 인권
: 먹거리를 통한 도농상생 과제
【발표 2_박경철】 농업인 인권정책의 방향과 과제

【토론 1_윤금순】
【토론 2_문명우】 기본권의 관점에서 본 학교급식(공공급식)
【토론 3_박종우】

분과 B 충남분과

[발표 1 윤금이]
아산시 인권위원회 구성 및 운영

윤금이(충남 아산시 인권보장 및 증진위원회 위원)

Ⅰ 「아산시 인권보장 및 증진에 관한 조례」 제정

○ 2013. 7. 2.(윤금이 의원 발의) : 아산시 인권보장 및 증진에 관한 조례」 1차 부결
○ 2013. 10. 4.(윤금이 의원 발의) : 「아산시 인권보장 및 증진에 관한 조례」 2차 부결
→ 부결사유 : 인권에 대한 범위가 포괄적이며, 충분한 설명 되지 않음
○ 2015. 3. 4.(안장헌 의원 발의) : 「아산시 인권보장 및 증진에 관한 조례」 원안가결
○ 2015. 3. 16. : 조례 공포

Ⅱ 아산시 인권보장 및 증진위원회 구성 현황

○ 구성근거 : 조례 제11조(시의회, 시민사회단체 추천, 당연직(자치행정국장), 20내 이내 구성)
○ 모집기간 : 2015. 8. 29. ~ 9. 14.(27일간, 관내 인권 관련 단체 추천 요청)
○ 위 촉 일 : 2015. 10. 5.
○ 위촉기간 : 2015. 10. 5. ~ 2017. 10. 4.(2년)
○ 위원회 구성
- 인 원 : 총20명(위촉직 19명, 당연직 1명) / 세부명단

【붙임1】

(단위 : 명)

총인원	성별		분야별				
	남	여	당연직	시의원	인권전문가	법률전문가	인권활동가
20	11 (55%)	9 (45%)	1 (5%)	1 (5%)	1 (5%)	1 (5%)	16 (80%)

Ⅲ 아산시 인권보장 및 증진위원회 운영 현황

개 최 일	구 분	토의내용	비 고
2015. 10. 28.	임시회의	· 인권위 역할과 방향 논의	
2015. 11. 19.	인권선진지 벤치마킹	· 인권 선진지 광주광역시 광산구청 방문 - 광산구 인권위원과의 간담회 및 아산시 인권위원회 운영방안 고민	
2015. 12. 11.	임시회의	· 아산 평화의 소녀상 건립 관련 성금 전달 및 평화 나비 운동 동참 방안 논의	
2015. 12. 19.	정기회의	· 2016년 인권사업(안) 확정	
2016. 1. 22. ~ 23.	2016년 상반기 워크숍	· 2016년 인권기본계획 수립방안 정책 토론 - 7개 논의 분야 (여성, 장애인, 아동·청소년, 노인, 농업, 노동, 이주민)	
2016. 2. 12.	임시회의	· 인권기본계획 수립 학술용역 추진 논의	
2016. 3. 2.	정기회의	· 인권기본계획 학술용역 착수 보고 및 설문지 초안 의견 교환	

Ⅳ 2016년 인권 사업 추진 계획

○ 인권교육

연번	교 육 명	횟수	시기 (월)	대 상	강의주제	비 고
1	**읍.면.동 인권순회 교육**	읍.면.동 별 1~2회	**5~6**	이.통장, 주민자치, 새마을회	인권 감수성 향상 및 인권 필요성	인권위원 직접 강의
2	**찾아가는 인권 교육**	○곳	**3~10**	어린이집 교사 및 어린이	인권감수성 향상	국가인권위원회 인권전문강사 및 지속가능 발전협의회 인권강사활용
		○곳		초.중.고 학생		
		1회		市 지도 감독을 받는 법인 또는 단체		
3	**인권교육 활동가 양성과정**	22회	**4~6**	인권교육 활동가 양성과정 희망하는 아산시민 20명	회차별 전문 주제	※ 세부주제 【붙임2】
4	**찾아가는 인권 인형극**	10회	**5~12**	초등학생	다문화 인권이해	지속가능 발전협의회 인권강사활용
5	**공무원 인권교육**	2회	**3~9**	아산시 공무원	인권 행정 이해 및 인권감수성향상	상·하반기 2회 실시

○ 인권기본계획 수립

· 용역기간 : 착수일로부터 9개월(2016. 3. 2. ~ 2016. 11. 26.)

·소요예산 : 19,000천원

·용역내용

- 인권 보장 및 증진 기본방향 및 추진 목표
- 목표달성을 위한 분야별 추진과제 및 이행전략
- 사업추진에 필요한 비용의 산정 및 재원 조달 방안
- 인권보장 및 증진에 관한 협력체계 구축
- 그 밖에 시민의 인권보장 및 증진에 필요한 사항

V 인권위원회 운영 주요 성과 및 문제점

○ 주요성과

- 인권위원 주도의 인권정책 실현
- 인권 선진지 벤치마킹 등 인권위원 역량 강화 노력
- 인권기본계획 수립 과정에 인권위원 적극 참여
- 각 분야별 전문가로 구성된 인권위로서 인권 전문성 및 인권 논의 사항 전파력 향상

○ 문제점

- 각 분야별 전문가로서 자기주장 명확화에 따른 의견수렴의 어려움
- 처음 위촉 당시의 의지와 달리 시간 경과에 따른 인권위원, 회의 참여율 저조

⇒ 개선방향

- 인권선진 도시 창조의 밑거름이 될 수 있도록 인권 사업 참여 독려

【붙임1】

아산시 인권보장 및 증진위원회 명단

연번	성명	성별	직위	활동분야	비고
1	김륜형	여	따뜻한 둥지 대표	아동복지	위촉직
2	**김성림**	**여**	**수피아협동조합 이사장**	**장애인**	**"(부위원장)**
3	김수영	여	아산 민간어린이집연합회장	영유아	"
4	노병갑	남	충남광역자활센터장	저소득층	"
5	류은숙	남	인권연구소 창 연구활동가	인권전문가	"
6	리가쵸 잘리	여	아산이주여성연대 대표	이주여성	"
7	박기남	여	푸른아산21실천협의회 사무국장	외국인	"
8	박정우	남	아산농민회 경제사업팀장	농업인	"
9	배정수	남	아산시청소년문화센터 부관장	청소년아동	"
10	안장헌	남	시의원	시의회	"
11	윤금이	여	여성정책보좌관	여성	"
12	**우삼열**	**남**	**아산외국인노동자지원센터장**	**외국인**	**"(위원장)**
13	윤영숙	여	아산YMCA 이사	여성	"
14	장미진	여	(사)한국여성농업인아산시연합회 수석부회장	농업인	"
15	정성미	여	아산 가정어린이집연합회장	영유아	"
16	진정수	남	충청남도노인보호전문기관장	노인	"
17	최순호	남	아산시장애인복지관사무국장	장애인	"
18	이상명	남	순천향대 법학과 교수	법률전문가	"
19	김경진	남	아산시비정규직지원센터 부센터장	비정규직	"
20	국형섭	남	자치행정국장		당연직

【붙임 2】 인권교육활동가 양성과정

과정	날짜	차수	시간	주 제	강사
초급	4/18		10:00~10:30	오리엔테이션	
		1	10:30~12:30	인권이란?	
		2	13:30~15:30	차별반차별	
	4/25	3	10:30~12:30	인권감수성1	
		4	13:30~15:30	인권감수성2	
	5/2	5	10:30~12:30	인권의 역사	
		6	13:30~15:00	인권교육과 필요성	
			15:00~15:30	초급과정 수료식 및 평가	
중급	5/9	7	10:30~12:30	다문화, 이주노동자 인권	
		8	13:30~15:30	여성인권	
	5/16	9	10:30~12:30	장애인권	
		10	13:30~15:30	유아동, 청소년 인권	
	5/23	11	10:30~12:30	노동인권	
		12	13:30~15:00	학생인권	
			15:00~15:30	중급과정 수료식 및 평가	
고급	5/30	13	10:30~12:30	인권교육 원칙과 실제 1	
		14	13:30~15:30	인권교육 원칙과 실제 2	
	6/7	15	10:30~12:30	인권교육 기획안 작성, 토론 1	
		16	13:30~15:30	인권교육 기획안 작성, 토론 2	
	6/13	17	10:30~12:30	인권교육 시연 1	
		18	13:30~15:00	인권교육 시연 2	
			15:00~15:30	고급과정 수료식 및 평가	
특강 및 심화	6/20	19	10:30~12:30	인권법	
		20	13:30~15:30	한국 인권 역사와 쟁점	
	6/27	21	10:30~12:30	인권조례, 인권위원회 현황, 과제	
		22	13:30~15:30	지방의제21과 인권	

참고

□ 아산시 인권위원회 기능

○ 인권보장 및 증진 정책 심의·자문

- 인권 보장 및 증진의 기본계획 수립에 관항 사항
- 연도별 시행계획 수립 및 평가에 관한 사항
- 기본계획에 따른 정책 추진에 관한 사항
- 그 밖에 시장 또는 위원장이 필요하다고 인정하는 사항

○ 그 밖의 인권 보장 및 증진과 관련된 의견 제시

○ 아산시 인권관련 컨트롤타워

⇒ 각 실과 인권 정책 입안 시 인권위원회 심의 및 자문 절차 필요

□ 2016년 예산 편성 내역

총 계		43,600,000원
아산시 인권증진 및 활동 지원	인권교육 교재 제작 및 회의용품 구입 10,000원×100부×4회	4,000,000원
	인권관련 홍보물 제작 20,000원×100부×2회	4,000,000원
	인권교육 및 인권교육활동가양성과정 운영 500,000원×12개월×1회	6,000,000원
	인권위원 수당 70,000원×20명×4회	5,600,000원
인권보장 및 증진 기본계획을 수립을 위한 학술용역 실시	학술용역실시 20,000,000원×1회	20,000,000원
인권증진 및 인권정책토론을 위한 워크숍	워크숍 실시 100,000원×20명×2회	4,000,000원

아산시 인권보장 및 증진에 관한 조례

(자치행정국 자치행정과) (시행일 : 2015. 3. 16.)

제1조(목적) 이 조례는 아산시 시민의 인권보장 및 증진에 관하여 필요한 사항을 규정함으로써 인권이 존중되는 지역사회 실현에 이바지하는 것을 목적으로 한다.

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 아산시(이하 “시”라 한다)에 주소를 둔 사람, 시에 소재하는 사업 또는 사업장에서 근로하는 사람을 말한다.

제3조(다른 조례와의 관계) 아산시장은 시민의 인권보장 및 증진과 관련된 다른 조례를 제정 또는 개정하는 경우에는 이 조례에 부합하도록 하여야 한다.

제4조(시장의 책무) ① 아산시장(이하 “시장”이라 한다)은 시민의 인권보장 및 증진을 위하여 노력하여야 하고, 관련 정책을 발굴하여 이에 필요한 행정 및 재정상 조치를 하여야 한다.
② 시장은 시민에 대한 인권침해가 발생한 경우 당사자가 구제받을 수 있도록 필요한 조치를 하여야 한다.
③ 시장은 인권 보장 및 증진정책을 효율적으로 추진하기 위하여 1인 이상의 전담 직원을 두어야 한다.
④ 시장은 인권보장 및 증진정책을 추진하는 과정에서 필요한 경우 관계 기관 등과 협력할 수 있다.

제5조(시민의 협력) 시민은 스스로가 인권이 존중되는 지역사회를 실현하는 주체라는 점을 인식하고, 시의 인권정책 시행 시 협력을 위해 노력하여야 한다.

제6조(인권보장 및 증진 기본계획의 수립) ① 시장은 시민의 인권보장 및 증진을 위하여 4년마다 인권보장 및 증진 기본계획(이하 "기본계획"이라 한다)을 수립하여야 한다.
② 제1항에 따른 기본계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.
1. 이전의 기본계획에 대한 분석?평가
2. 인권보장 및 증진의 기본방향 및 추진목표
3. 분야별 추진과제 및 이행전략
4. 사업추진을 위한 재원 조달 방안
5. 그 밖에 시민의 인권보장 및 증진에 필요한 사항
③ 시장은 기본계획 수립을 위하여 필요한 경우 시민의 인권상황에 대한 실태조사를 실시할 수 있고, 공청회를 열어 시민 및 관계전문가 등으로부터 의견을 들어야 한다.
④ 시장은 매년 기본계획에 따른 연도별 시행계획을 수립하고 이를 평가하여야 한다.
⑤ 시장은 제1항의 기본계획 수립, 제4항의 연도별 시행계획 수립 및 평가에 관한 사항을 제10조에 따른 위원회에 보고하여야 하고, 위원회의 심의결과를 연도별 시행계획 및 기본계획 수립에 반영하여야 한다.

제7조(인권교육) ① 시장은 소속 공무원을 포함한 모든 직원(시장의 지도감독을 받는 법인이나 단체의 업무에 종사하는 사람을 포함한다)에 대하여 연 2회 이상 인권교육을 실시하여야 하며, 사업장 및 민간단체 등에 대하여 인권교육을 시행할 수 있도록 권장하여야 한다.
② 시장은 제1항에 따른 인권교육 체계를 마련하기 위하여 다음 각 호의 조치를 할 수 있다.
1. 인권교육 교재 개발 및 인권교육 강사 양성·지원
2. 인권교육의 효율적 실시를 위한 관계자협의회 구성
3. 그 밖에 인권교육을 위해 필요한 사항
③ 시장은 제1항의 인권교육 시행 및 제2항의 인권교육 체계 마련 시 필요한 경우 국가인권위원회와 협력할 수 있다.

제8조(인권보장 및 증진활동 지원 등) ① 시장은 효율적인 인권보장 및 증진 정책을 추진하기 위하여 인권전담 부서를 신설하는 등의 필요한 조치를 하여야 한다.
② 시장은 인권보장 및 증진 정책을 추진하기 위하여 인권 관련 기관 또는 단체에 대하여 필요한 행정적·재정적 지원을 할 수 있다.
③ 제2항에 따른 지원 절차 및 방법 등은 ?아산시 지방보조금 관리 조례?가 정하는 바에 따른다.

제9조(인권지수 개발) 시장은 시민의 인권보장 및 증진과 국제인권규약 및 국제인권기구의 권고사항의 성실한 이행을 위하여 인권지수를 연구·개발할 수 있다.

제10조(아산시 인권보장 및 증진위원회 설치 및 업무) ① 인권보장 및 증진정책을 심의하기 위하여 아산시 인권보장 및 증진위원회(이하 “위원회”라 한다)를 둔다.
② 위원회는 다음 각 호의 사항을 심의한다.
1. 제6조제1항에 따른 기본계획의 수립에 관한 사항
2. 제6조제4항에 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 제2항에서 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 위원장과 부위원장 각 1명을 포함한 20명 이내의 위원으로 구성하고, 위원장 및 부위원장은 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 국장을 당연직 위원으로 하고, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람 중에서 인권에 관한 소양과 경험이 풍부한 사람으로 시장이 임명 또는 위촉한다.
1. 아산시의회가 추천하는 사람
2. 인권시책수립과 밀접하게 관련된 단체 및 그 분야 전문가로써 시민사회단체가 추천하는 사람
④ 위원 중 3분의 1 이상은 여성으로 임명 또는 위촉한다.
⑤ 위원의 임기는 2년으로 하며, 연임할 수 있으며, 보궐위원의 임기는 전임자의 남은 기간으로 한다.
⑥ 위원회의 원활한 사무를 처리하기 위하여 간사 1명을 둘 수 있으며, 간사는 자치행정과장으로 한다.

제12조(운영) ① 위원회의 회의는 정기회와 임시회로 구분한다. 정기회는 연 4회 개최하며, 임시회는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우 개최한다.
1. 시장의 요구가 있는 경우
2. 위원장이 필요하다고 인정하는 경우
3. 재적위원 3분의 1이상이 회의에 부치는 사항을 제시하고 회의소집을 요구하는 경우
② 위원회의 회의는 재적위원 과반수의 출석으로 회의를 시작하고, 출석위원 과반수의 찬성으로 의결한다.
③ 위원회의 업무를 효율적으로 수행하기 위하여 소위원회를 둘 수 있다.
④ 이 조례에서 정한 사항 외에 위원회의 운영에 필요한 사항은 위원회의 심의를 거쳐 위원장이 정한다.

제13조(위원회 의견청취) ① 시장은 인권보장 및 증진에 중대한 영향을 미치는 조례를 제?개정하거나 정책을 수립하려는 경우 미리 위원회의 의견을 들어야 한다.
② 위원회는 제1항의 의견청취 시 시장에게 조례 제?개정 등이 인권에 영향을 미치는 사항에 대한 자료를 요구할 수 있다.

제14조(수당 등) 위원회에 참석한 위원 등에 대해서는 「아산시 각종 위원회의 구성 및 운영에 관한 조례」가 정하는 바에 따라 예산의 범위 내에서 수당과 여비를 지급할 수 있다.

제15조(인권센터 설치) ① 시장은 시민의 인권보장 및 증진에 관한 사업을 효율적으로 시행하기 위하여 아산시 인권센터(이하 "인권센터"라 한다)를 설치할 수 있다.
② 인권센터의 설치·운영에 관하여 필요한 사항은 규칙으로 정한다.

제16조(시행규칙) 이 조례의 시행과 그 밖에 필요한 사항은 규칙으로 정한다.

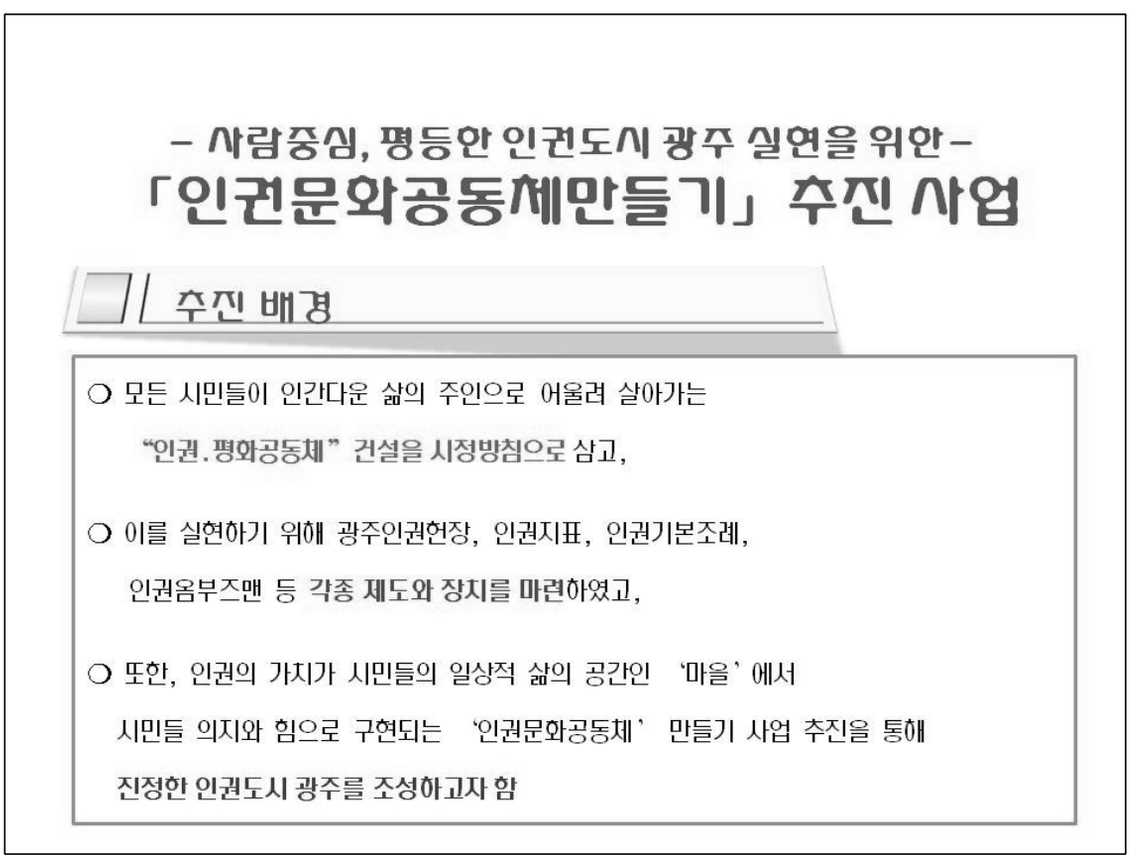
부칙(조례 제1311호)
제1조(시행일) 이 조례는 공포한 날부터 시행한다.
제2조(인권보장 및 증진 기본계획 수립 시기) 이 조례 제6조에 따른 기본계획은 이 조례의 시행일로부터 1년 이내에 수립하여야 한다.
제3조(위원회 설치시기) 이 조례 제10조에 따른 위원회는 이 조례의 시행일로부터 6개월 이내에 구성하여야 한다.

분과 B 충남분과

[발표 2 강영숙]

사람중심, 평등한 인권도시 광주 실현을 위한 인권문화공동체 만들기 추진사업

강영숙(광주광역시 인권평화협력관실 인권정책담당)



《 인권문화공동체란 》

❖ 마을 안에서 살아가는 사람들의 삶의 질을 높이고
자발적으로 참여해 스스로 마을환경을 개선해 나감으로써,
궁극적으로는 주민들간의 소통으로 공동체를 회복하여
더불어 사는 공동체를 만드는 것

- 아이부터 고령자까지 안심하고 생활하고
- 개개인이 삶의 가치를 발견해 보람을 찾고
- 무슨 일이 있을 때는 힘을 모아 협동을 실천하고
- 지역공동체에 대해 자긍심이나 귀속감을 가질 수 있다는 것

// 추진 근거

❍ 광주광역시 인권보장 및 증진에 관한 조례 제13조.제14조

제13조(관계기관과의 협력) 시장은 인권증진 사업에 필요한 사항이 있는 경우 시의회, 시 교육청, 국가인권위원회를 비롯한 국가 및 지방자치단체의 관계기관과 협력하여야 한다.

제14조(인권증진활동 단체에 대한 지원) 시장은 효율적인 인권증진의 시책 추진을 위해 관련 사업을 추진하는 기관 또는 단체에 대하여 행정적 · 재정적 지원을 할 수 있다.

❍ 보조금의 예산 및 관리에 관한 법률

❍ 지방재정법, 광주광역시 보조금 관리 조례

❍ 지방자치단체 예산편성 운영 기준

// 추진 방향

❍ 인권문화 공동체 만들기를 통해 마을 안에서

인권을 실천하는 방안을 모색, 광주인권헌장, 인권지표 등

기본적인 인권이 실현되는 인권.평화 공동체 건설

➠ **우리시의 대표적인 인권정책 실행사업으로 육성**

❍ 지역주민이 실질적인 사업을 수행함으로써 시민들 스스로의 힘과 노력으로

만들어 가는 인권문화공동체 형성

➠ **시민 주도형 인권문화공동체 형성**

❍ 인권마을 조성을 위해 장기적 관점에서 계속사업을 추진하고

그 결과 새로운 인권문화공동체의 모델을 창출함으로써,

다른 공동체만들기 사업 방향 제시 등 인권마을 확산 추진

2013년	2014년	2015년	2016년
○ 규모 : 3개 마을	○ 규모 : 6개 마을	○ 규모 : 8개마을	○ 규모 : 12개마을
○ 예산 : 5,000만원	○ 예산 : 1억원	○ 예산 : 1.4억원	○ 예산 : 1.2억원
○ 참여마을	○ 참여마을	○ 참여마을	○ 참여마을
밤실, 일곡, 운남	밤실, 일곡, 운남 노대, 금호, 수완	밤실, 일곡, 운남 노대, 금호, 수완 문산, 풍암	밤실, 일곡, 운남 노대, 금호, 수완 문산,풍암,주남 월산, 하남,월곡
기반구축	**정 착**	**활 성 화**	**성숙 • 확산**

// 2016년도 사업 개요

❍ 기　　간 : 2016. 4. ~ 2016. 12.(9개월)

❍ 방　　법 : 공모를 통한 보조사업자 선정 추진

- 제1차 공모인권문화공동체 만들기 사업 공모 참여 4개마을 선정(신규마을)
- 제2차 공모인권문화공동체 만들기 사업 공모 참여 8개마을 선정(유경험마을)

❍ 사 업 주 체 : 보조사업자

❍ 주 요 내 용 : **인권문화공동체 만들기를 위한 사업 발굴 지원**

❍ 사 업 비 : 108,000천원(12개 마을 선정 지원)

// 2016년도 인권마을사업 추진내용

❍ 인권마을 공동사업 : 우리마을 인권약속 만들기

❍ 인권마을별 추진사업

- **밤 실 : 돌봄나눔 네트워크, 청소년 인권캠프, 밤실마을 걷기**
- **주 남 : 녹두밭웃머리이야기 워크숍, 사람사는세상 회의, 인권문화제**
- 풍 암 : 찾아가는 주민회의, 인권과 사랑에 빠지다, 인권문화제, 나눔장터
- 금 호 : 인권지기단 모임, 인권아카데미, 어린이인권놀이공간, 인권문화마당
- **노 대 : 인권스쿨, 인권의 날 운영, 주민회의**
- **월 산 : 인권마을 인권학습하기, 인권활동가 모임, 인권지도 만들기**
- 문 산 : 마을학교 꿈C, 인인 어울한마당
- 일 곡 : 마을회의운영, 주민원탁회의, 인권문화제
- 수 완 : 안전한 마을 만들기, 수완품앗이, 인권지 탐방
- 운 남 : 어르신인형극단, 인권씨앗방, 비폭력대화연구모임, 인권마을캠프, 인권지기단
- 월 곡 : 인권교육, 인권실태조사, 주민참여활성화, 인권마을회의
- 하 남 : 인권마을교육,인권동료만들기,마을인권 찾기그리기, 인권친구들 한마당

// 인권마을 만들기 발전 방안 토론회 개최

❍ 일　　시 : 2016. 3. 31.(목) 16:00

❍ 장　　소 : 광주 인권사무소 내 인권교육센터

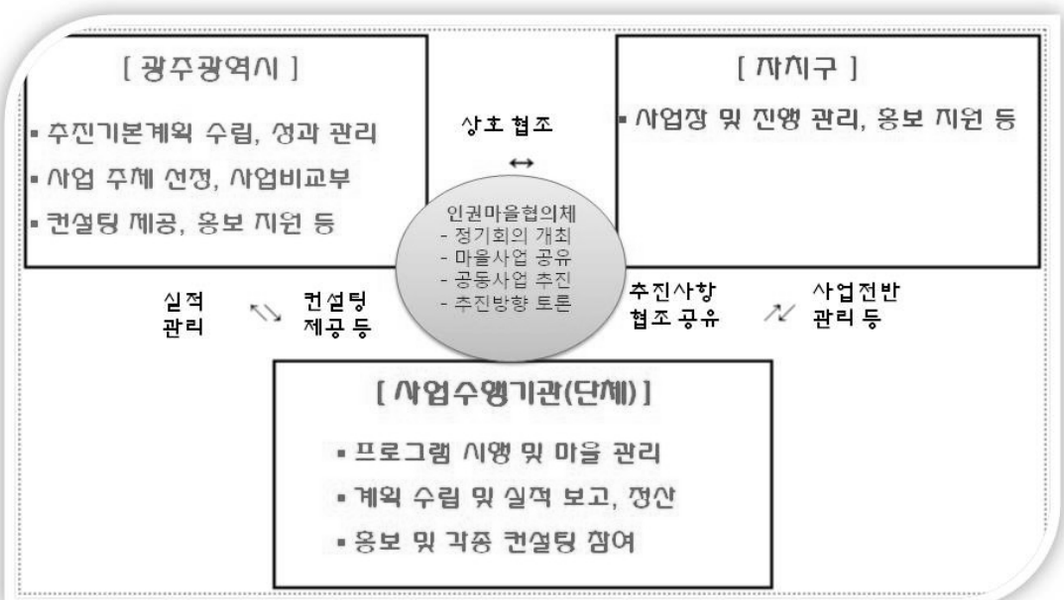
❍ 토론주제

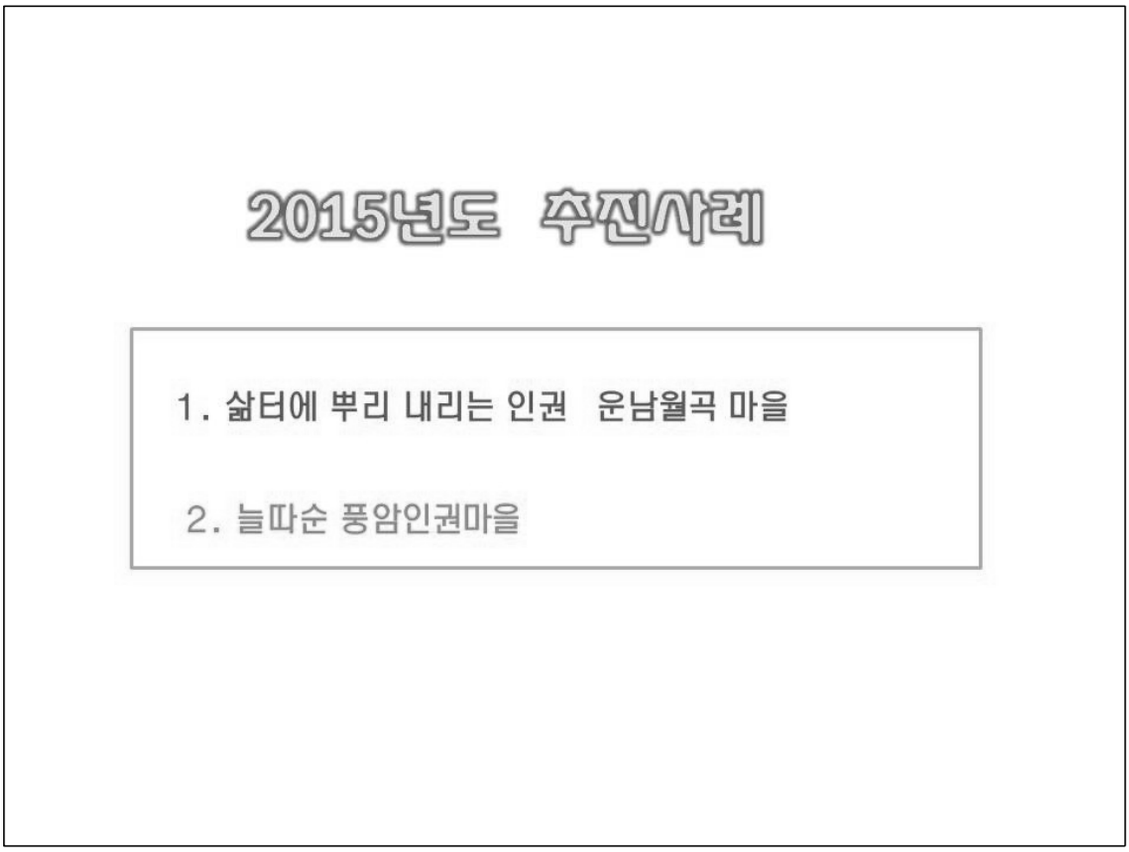
인권마을, 어디로 가야 하는가? (인권정책 라운드 테이블)

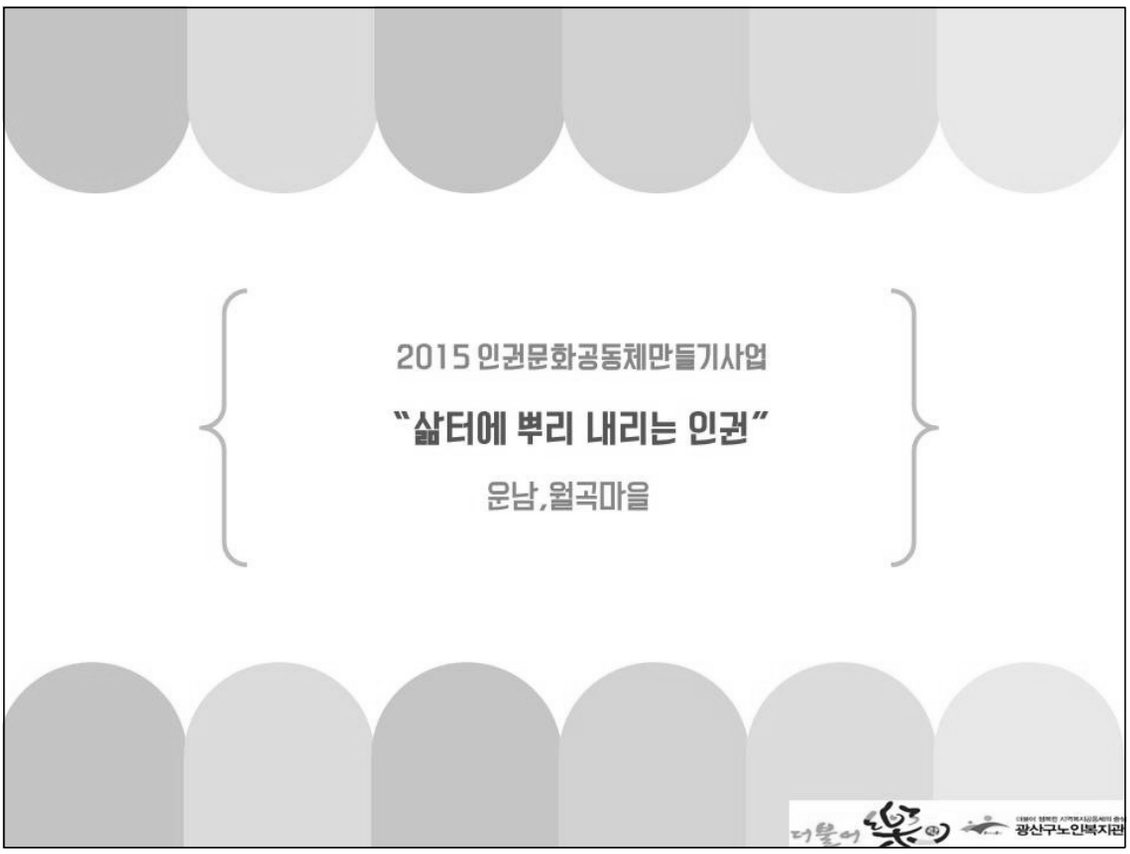
➡ 2013년부터 진행되온 인권문화공동체만들기 사업에 대해 토론하여 인권마을 활성화 방안 도출을 위해

➡ 인권마을 추진 실무자, 유관기관, 시민들 참여로 인권마을의 현재와 전망, 한계와 가능성, 발전방향에 대한 토론 개최

※ 추진체계




2015년도 추진사례
1. 삶터에 뿌리 내리는 인권 운남월곡 마을
2. 늘따순 풍암인권마을


2015 인권문화공동체만들기사업
"삶터에 뿌리 내리는 인권"
운남,월곡마을
광산구노인복지관

주민인권동아리 "인권인형극단"

◆ 사 업 명 : 인권소모임 " 노인인권 인형극단"

◆ 일 시 : **2015. 04. 07 – 2015. 12. 31**

◆ 인 원 : 어르신 **10**명/**20**회

◆ 목표

- 인형극을 통해 어르신 스스로 자신의 권리를 주장
- 노인인권을 주제로 한 주민모임 형성
- 보조금 프로그램이 종료된 이후에도 매주 **1**회 지속적인 동아리 모임 운영 중

주민인권동아리 "청소년 인권 동아리"

o 사 업 명 : 청소년 인권 동아리

o 일 시 : **2015. 09. 19. - 12. 19.**(총**7**회기),**10:00-12:00**

o 인 원 : 중학생 **15**명(현재 **5**회 **43**명)

o 장 소 : 더불어樂광산구노인복지관

인권 양성 평등 이성 교제 체험 활동

주민인권동아리 "비폭력대화"

o 사 업 명 : 마을로 스미는 인권교육 "비폭력 대화(심화과정)"

o 대 상 : 비폭력대화 1단계 수료자 20명

o 일 시 : 2015. 9. 11. ~ 2015. 11. 13.(총8회기), 09:30-12:30

o 장 소 : 광산구더불어락노인복지관 3층 공생의 방

구분	주제
9월11일	NVC란?
9월18일	분노(Anger)를 온전히 표현하기
9월25일	자기공감
10월16일	공감(Empathy)
10월23일	NVC 댄스(Dance Floor)
10월30일	거절("No")하기와 듣기
11월6일	내면의 강요를 선택으로 바꾸기
11월13일	감사(듣고 싶었던 감사)

행동하는 인권 "416추모캠페인"

잊지말자!(68명)

작은도서관 세월호 관련 다큐 상영

- 4/1 세월호 참사 추모 동영상
- 4/6 가족쇼크 제1화 "나는 부모입니다."(EBS 다큐 프라임)
- 4/13 가족쇼크 제2화 "당신의 가족은 안녕하십니까?"(EBS 다큐 프라임)
- 4/16 세월호 골든타임, 국가는 없었다.

기억하자!(416명)

1. 세월호 참사 1주기 추모기간 운영

-주민들과 함께 희망의 바람개비, 노란리본 매달기,
추모배만들기(캠페인 진행, 운남근린공원) 진행: 416명 참여

함께하자!(172명)

1. 세월호 참사 1주기 추모행사 참석(수완호수공원): 4/16, 17명 참여

3. 마을 곳곳에 리본달기와 캠페인

: 부녀회(운남주공2단지, 8단지, 삼성아파트, 남양아파트)와 연합행사 진행

: 4인 1조가 되어 아침 8시부터 8시 30분까지 캠페인 : 4/13 - 4/30, 105명참여

: 은가비 장터 추모 캠페인 진행: 4/26, 50명 참여

행동하는 인권 "우리동네518"

o 일 시 : 2015. 05. 17.(일) 11:00-15:00

o 인 원 : 마을주민 약300명

o 장 소 : 더불어樂광산구노인복지관/운남근린공원

프로그램명	시 간	세부내용
체험 부스운영	11:00 ~14:00	- 주먹밥 만들기(운남동 부녀회연합회) - 한반도 퍼즐 맞추기(송광종합사회복지관) - 5.18놀이 비석치기, 희망줍기(놀이문화공동체협동조합) - 잊지않을께요. 세월호 리본만들기(광주민중의집) - 시각장애, 휠체어 체험(광산구장애인복지관) - 체험확인 및 먹거리 부스 (행복동사람들, 운남동 자원봉사캠프)
여는마당	14:00~ 14:10	- 공연1: 임을 위한 행진곡(더불어락 합창반)
기념식	14:10~ 14:30	- 개회선언 - 5.18 생존자 증언(2명) - 공연2: 송광종합사회복지관 독창공연
마을성회	14:30~ 15:00	- 의제발표(3명) - 찬반토론 후 직접 투표
폐회	15:00	폐회선언

인권의 눈으로 마을을 보자 "인권캠프_인권을 너의 품안에"

o 사 업 명 : 인권마을캠프 "인권을 너의 품안에"

o 일 시 : **2015. 08. 22.**(토) - **08. 23.**(일), **1**박 **2**일

o 인 원 : 총 **49**명(초등학생 **40**명, 자원봉사자 **9**명)

o 장 소 : 더불어樂광산구노인복지관

인권티셔츠 만들기

인사이드 아웃

음악테라피

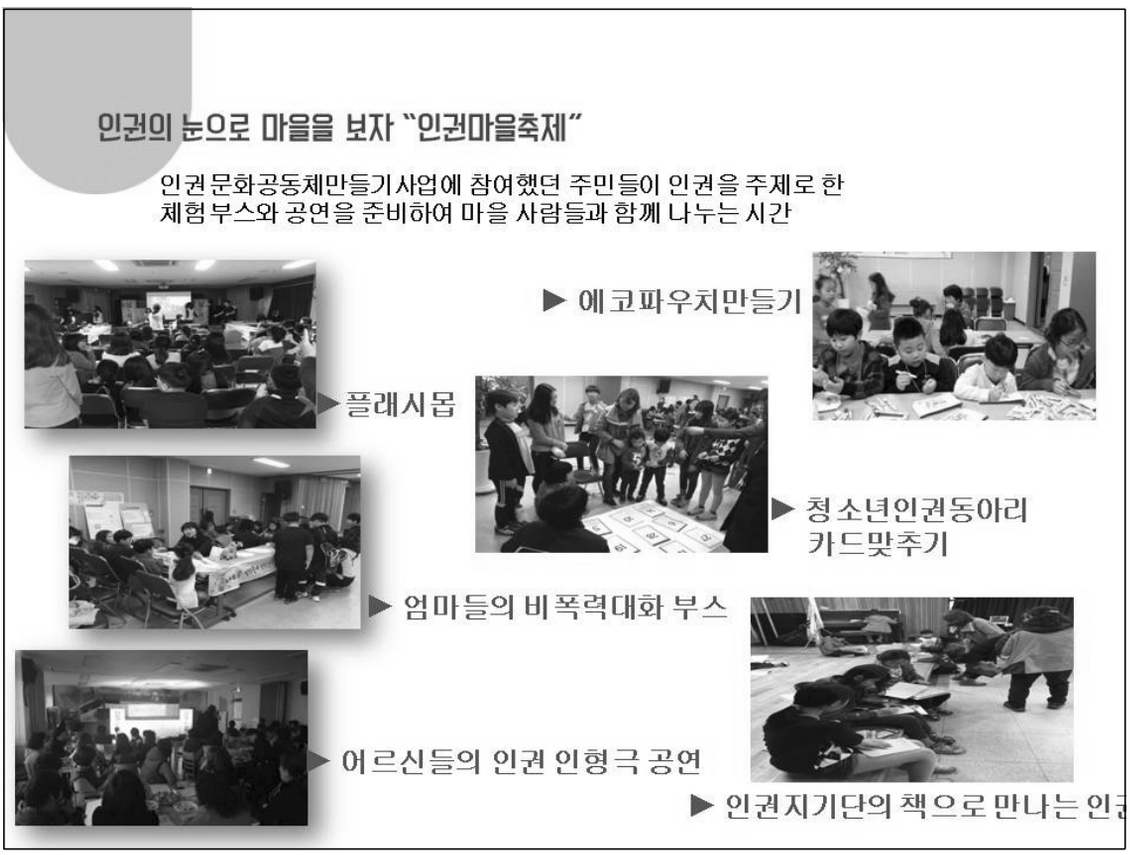
인권교육

산책과 보물찾기

동네한바퀴

반갑다 친구야, 함께 뛰어!, 협동조합 이야기, 인권의 시각 장애 체험, 간식타임!

- 스트레스 김밥 만들기


인권의 눈으로 마을을 보자 "인권마을축제"
인권문화공동체만들기사업에 참여했던 주민들이 인권을 주제로 한
체험부스와 공연을 준비하여 마을 사람들과 함께 나누는 시간
▶ 에코파우치만들기
▶ 플래시몹
▶ 청소년인권동아리
카드맞추기
▶ 엄마들의 비폭력대화 부스
▶ 어르신들의 인권 인형극 공연
▶ 인권지기단의 책으로 만나는 인

감사합니다
THANK YOU

인권문화공동체

늘따순
풍암인권마을

풍암인권마을은…

❖ 인권친화 마을사업을 통해 마을 주민들과 함께 인권에 대한 의미를 나누고 실천함으로써 일상에서 인권이 살아 숨 쉬는 인권마을공동체를 지향합니다.

❖ 주민들의 참여와 소통을 통해 개인의 가치실현과 더불어 함께 살아가는 마을 공동체를 지향합니다.

1
풍암동 마을 조사
다 같이 돌자! 동네 한바퀴
4월 ~ 11월까지
❖ 풍암동의 자연과 자원
❖ 풍암동에 살고 있는 사람들
❖ 공원 및 아이들 놀이터와 마을 안전
❖ 마을 내 교육 자원

우리 마을에 필요한 것은 무엇일까?
풍암동 마을 조사 활동
늘 따순 풍암마을을 위한
마을조사 조사원 교육
마을조사, 어떻게 해요?? 같이 공부하고…
민영엄마, 마을 조사 같이 해보게~~
다 같이 인터뷰하고

다른 마을도 조사하고…

조사 내용 분석했더니…

주민 커뮤니티 공간, 사람이 안전한 도로, 통학로 안전 등등…

2016년의 과제가 보여요!

Coming Soon…

풍암동 마을 활동가 인권 교육

좋은 질문 던지기

❖ 인권의 역사와 유래

❖인권전문가 초청 강연과 토론

❖ 지리산 산내마을공동체 탐방

❖ 우리 주변의 다양한 인권 현장들 살펴보기

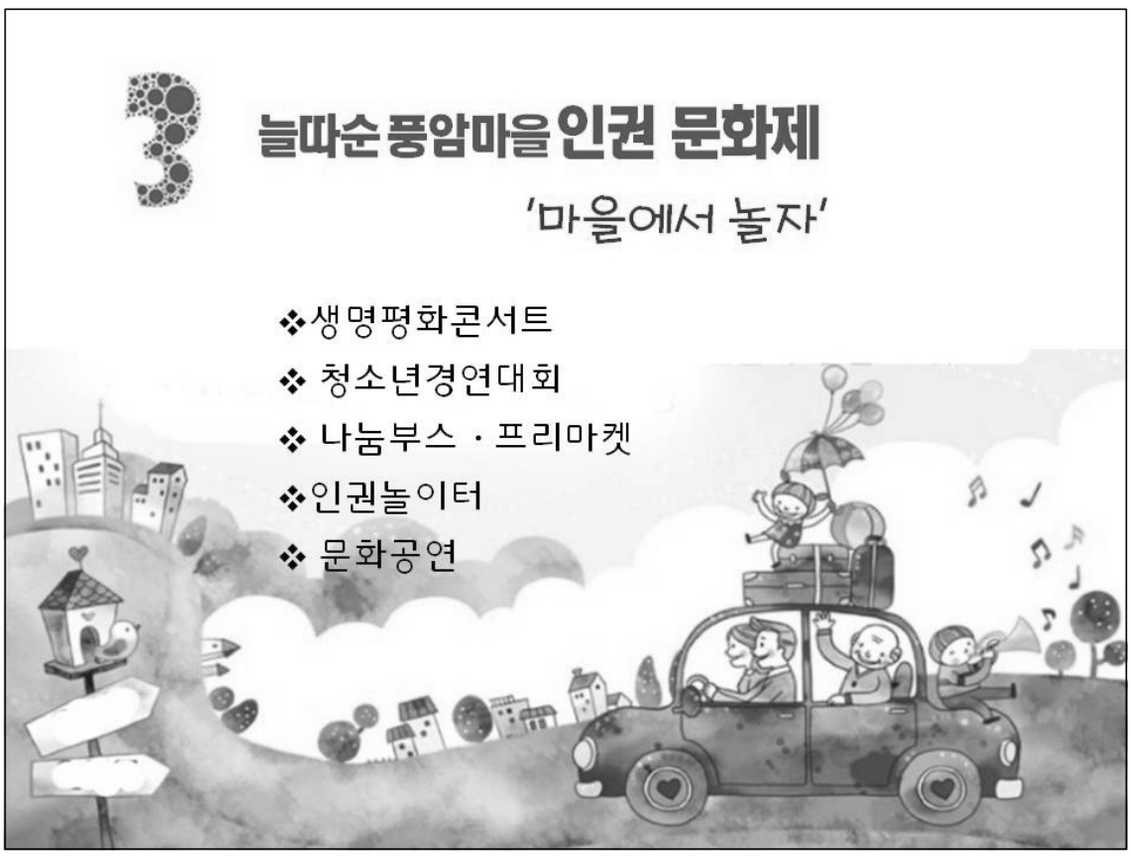
인권

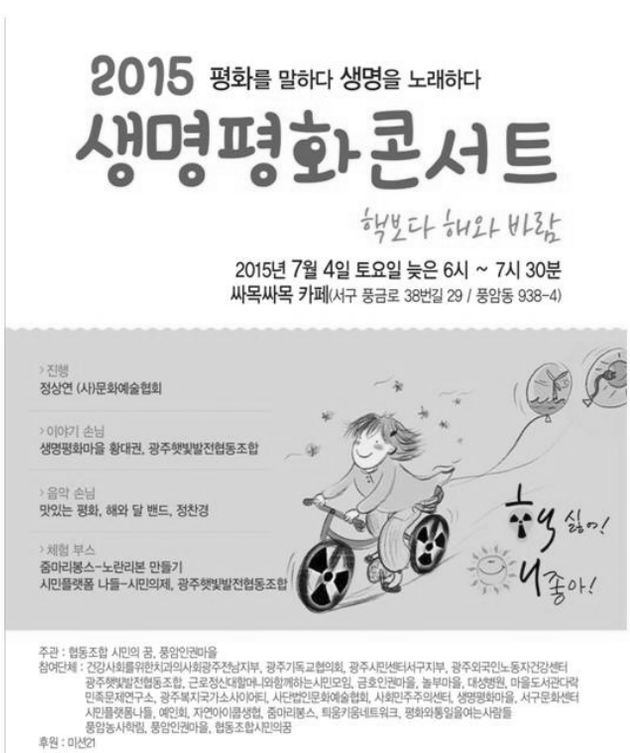
세계 인권의 역사와 광주, 그리고 인권마을

교육

한 달에 두 번, 함께 책 읽고 토론했어요.

마을에서 인권은 어떻게 만들어 가야 하는가?


3
늘따순 풍암마을 인권 문화제
'마을에서 놀자'
❖생명평화콘서트
❖ 청소년경연대회
❖ 나눔부스 · 프리마켓
❖인권놀이터
❖ 문화공연


2015 평화를 말하다 생명을 노래하다
생명평화콘서트
해보다 해와 바람
2015년 7월 4일 토요일 늦은 6시 ~ 7시 30분
싸목싸목 카페(서구 풍금로 38번길 29 / 풍암동 938-4)
› 진행
정상연 (사)문화예술협회
› 이야기 손님
생명평화마을 황대권, 광주햇빛발전협동조합
› 음악 손님
맛있는 평화, 해와 달 밴드, 정찬경
› 체험 부스
줌마리봉스-노란리본 만들기
시민플랫폼 나들-시민의제, 광주햇빛발전협동조합
주관 : 협동조합 시민의 꿈, 풍암인권마을
참여단체 : 건강사회를위한치과의사회광주전남지부, 광주기독교협의회, 광주시민센터서구지부, 광주외국인노동자건강센터
광주햇빛발전협동조합, 근로정신대할머니와함께하는시민모임, 금호인권마을, 놀부마을, 대성병원, 마을도서관다락
민족문제연구소, 광주복지국가소사이어티, 사단법인문화예술협회, 사회인주주의센터, 생명평화마을, 서구문화센터
시민플랫폼나들, 예인회, 자연이이웃생협, 줌마리봉스, 희움키움네트워크, 평화와통일을여는사람들
풍암농사학교, 풍암인권마을, 협동조합시민의꿈
후원 : 미션21
좋아!

새월호
광주, 해를 품다

2015
생명평화
콘서

늘따순풍암마을
인권문화제
마을에서 놀자!
늘따순 풍암마을 문화제
마을에서 놀자!
2015년 11월 14일 (토) 오후 1시~6시
문화제 당일 주민센터에서 메디팜약국 사이 도로는 차 없는 거리로 운영됩니다.
오후 1시~2시 청소년 끼 경연대회 '꿈틀'
오후 1시~4시 차 없는 거리에서 다 함께 놀자!! (부대 행사)
- 프리마켓 '나눔'
- 체험부스 '공존' : 한방무료진료, 건치이닦기진료 외 100여개 부스
- 인권놀이터 '마을' : 전래놀이, 휴먼티아링
- 인권을 말하다 '사람' : 인권 마을 활동 전시회
- 기타 : 먹거리장터, 주변상가 참여 프로그램 등
오후 4시~6시 인권 문화, Feel 충전! 모여서 놀자!!
- 김유상(전일방송대학가요제대상곡 '빙빙빙' 작곡가)
- 파파앙상블(아버지중창단)
- 효도하는리틀타이거즈(태권체조)
- 장구새끼(설장고)
- 장애인 풍물패 참빛누리꾼(남도사물놀이)
주 관 : 풍암동주민자치위원회 / 풍암인권마을 / 소곱놀이도서관
후 원 : 광주광역시인권협력관실, 광주광역시서구, 풍암동주민센터
참여단체 : 자연아이곰생협, 아이숲도서관, 협동조합시민의꿈, 풍암농사학교, 중마리봉스, 놀부마을, 사단법인 자평
건강사회를위한치과의사회광주전남지부, 광주시인센터서부지회, 원광대학교한방병원 WIN, 무명상사
다일교회올리브트리, 베스트한방병원, 인족문제연구소광주지부, 광주햇빛발전소협동조합

차 없는 거리에서 다 함께 놀자!!
그날... 풍암의 골목은
주민들의 놀이터였다!

청소년끼 '꿈틀'
경연대회
풍암동 청소년들 계 탄 날~ 너희의 끼를 맘껏 발산해봐~~

행복을 이어주는
프리마켓 '나눔'
세상에 홀로 존재하는 것은 없습니다.
사람과 사람, 사람과 자연, 도시와 농촌, 잘 사는 나라와 못 사는 나라
세계의 모든 나라와 민족들, 수많은 공동체들은
서로를 필요로 하며 서로 연결되어 있습니다.
존재하는 것들의 제자리를 찾아주는 일,
뚫어진 생명의 그물코를 다시 엮는 일,
조용히 낮은 자리에서 이슬비처럼 세상을 적시며 삶의 질을 변화시키는 일,
외롭고 헐벗은 이들을 위해 자리 한 켠 내놓는 일,
지금 내가 해야 할 일입니다.
'나눔' 은 그런 일입니다.

체험부스 공존
사람
자연
농사
교육
먹거리
세월호
인권
마을
삶
줌마리봉스
중앙공원을사랑하는모임
아이숲도서관
금당산지킴이
대성병원
풍암농사학림
건강사회를위한치과의사회
원광대한방병원WIN
자연아이쿱생협
운리중학교인권동아리톡&통
베스트한방병원
무명상사
놀이문화공동체협동조합
다일교회
광주햇빛발전소

인권 문화, Feel 충전! 모여서 놀자!!
마을에서 놀자!
우린 그렇게 함께 놀았다…

기획에서 준비, 진행까지..
만능엔터테이너 풍암인권지기들...

늘따순 풍암인권마을 희망이야기 2

인권네트워크 형성

주민자위원회, 협동조합, 생협, 촛불모임, 도시농부모임 등 풍암동 내 자생적 주민 모임과 관심 있는 개인들이 정기적인 만남과 교류를 통해 지속적으로 마을 활동을 추진할 수 있는 주민 네트워크 구성

→주민협의체로 발전

분과 C 참여 워크샵

[진행 박경옥]
자치구 인권도시 네트워크 모임

박경옥(광명 시민인권센터 센터장)

◆ 포럼취지

- 기초지역자치단체에서의 경험나누기와 성찰
- 지역자치단체에서의 전체적 전망과 과제 공유
- 향후 네트워크 구축 전망 및 모색
- 자발적 참여와 진행 : 직접 참여하여 경험하기

◆ 포럼 목적

- 지역자치단체에서의 활동에 대한 공유
- 지역자치단체에서의 인권팀, 인권센터, 인권위원회의 역할에 대한 고민
- 지역자치단체에서의 연대를 위한 발전적 모색

◆ 포럼에서의 공동체 약속

- 모두가 참여하기 : 발언의 기회는 약속시간 만큼
- 타인의 이야기 끝까지 듣기 : 토론이 아닌 듣는 시간을 통한 배움나누기
- 자신의 차례에 이야기하기 : 다양한 의견을 안전하게 표현할수 있는 시간
- 타인의 이야기가 자신과 다르더라도 그 사람에게서는 최선임을 인식하기

◆ 포럼 개요

- 서클형태에서의 브레인스토밍 방식의 의견 나눔
- 고민과 과제의 의견들을 다양하게 표현하고 표현을 나누는 공간을 마련함
- 지역자치단체의 인권도시로서의 역할모색을 위한 서로의 정보 공유를 위한 모임 구성

◆ 진행일정

시간	섹션주제	진행내용	맡은이 & 비고
14:00 ~ 14:15	환영과 소개 (10분)	- 환영& 행사취지 소개 - 진행내용 설명 - 약속 알림	진행; 박경옥 : 광명시민인권센터

	참여자 그룹별소개(5분)	준비물: 전지- 중간에 앉는 좌석 안내문(위원, 공무원, 등등), 약속 안내문, 색지,매직 12개짜리 한세트, 빔을 쓸수 있는 자리 – 안내 PT 준비 예정 한 테이블당 4분~6분씩 참여자에 따라 다름 5분이 서로 참여자소개를 하기를 기대합니다. 한분당 30초씩 소개 3분 걸림 – 2분은 여유시간	
14:15 ~ 14:25	**브레인스토밍 과 의견 교환** 의견 표현 1과정	- 4가지 주제로 3개팀이 한 그룹이 되어 돌아가며 활동예정임 우선 자신들의 테이블에 있는 전지에 주제에 따라 의견 작성하여 의견 교환	각자 팀에서 한명씩 진행자 구성 (전체 진행자가 안내하는데로) - 각자 자신이 좋아하는 매직을 가지고 전지에 주제에 맞게 쓰면서 의견 나눔
14:25 ~ 14:35	**브레인스토밍 과 의견 교환** 의견 표현 2과정	- 같은 주제의 두 번째 테이블로 이동예정 - 의견 표현 1의 과정으로 진행	각자 팀에서 한명씩 진행자 구성 (전체 진행자가 안내하는데로) - 진행자는 동일하며 자신이 가지고 있는 매직펜을 들고 옆자리로 옮김
14:35 ~ 14:45	**브레인스토밍 과 의견 교환** 의견 표현 3과정	- 같은 주제의 세 번째 테이블로 이동예정 - 의견 표현 1의 과정으로 진행	각자 팀에서 한명씩 진행자 구성 (전체 진행자가 안내하는데로) - 진행자는 동일하며 자신이 가지고 있는 매직펜을 들고 옆자리로 옮김
14:45 ~ 14:50	의견 확인하기 **서로 배움과 도움**	- 자신의 처음 테이블리 이동하게 됨 각자의 전지에 쓰여있는 글들을 읽고 확인해보기 -매직은 제자리에 다시 끼어놓기	각자 팀에서 한명씩 진행자 구성 (전체 진행자가 안내하는데로) - 진행자는 동일하며 자신이 가지고 있는 매직펜을 들고 옆자리로 옮김
14:50 ~ 15:00	전체 의견 돌아보기 **서로 배움과 도움**	- 자신의 테이블에 있는 전지를 테이블 중앙에 잘 보이도록 셋팅한다 - 전체 12테이블의 의견들을 볼수 있도록 10분 시간 들임 - 여러곳을 다니면서 의견들이 어떻게 쓰여있는지 보시고 사진을 찍어 각자에게 도움이 되는 방식으로 돌아곰	- 전체 스크린 - 스탭이 있다면 다양한 의견들을 볼수 있도록 안내를 도와줌
17:00-17:15	성찰과 나눔	- 의사표현 시간 5분 - 평가와 자신의 모임 의사표현 하기 (전지가 홀 입구에 붙여 있을 예정임) - 전체 마무리 10분 각 주제별로 한분씩만 의견 표현하는 시간 드림 – 1분 스피지 요청 드림	- 진행: 박경옥
17:50-18:00		5분 앞에 포스트잇 두가지색이 준비되어 있음 . 밖에 나가실 때 참여할 때의 의견 및 기초 지자체에서 같이 의견을 더 나눌 의사가 있으신 분은 이름 기초지자체 또는 단체 이름 그리고 사무실 전화번호를 남기시는 시간을 마련(5분) - 각자 희망하시는 지역에서는 평가서 전화번호를 가지고 가시길 바람	

특별세션 D 농업, 먹거리와 인권 : 도시와 농촌의 상생

[발표 1 허남혁]

지속가능한 먹거리와 도시, 인권 : 먹거리를 통한 도농상생 과제

허남혁((재)지역재단 먹거리정책·교육센터장)

I. 들어가며: 농업과 먹거리의 시스템(agro-food system)을 바라보는 두 가지 시선(모델)

○ 기존 푸드시스템의 개혁 담론: 형평성과 지속가능성에 기초한 민주적 의사결정이 핵심 개념 (Claeys & Lambek, 2014: 7)

- 먹거리권(right to food)과 먹거리주권(food sovereignty) 담론의 공통적 요소

농식품체계의 지배적 모델 vs 먹거리주권 모델(송원규·윤병선, 2012: 295)

항목	지배적 모델	식량주권 모델
무역	모든 것의 자유무역	농업과 먹거리는 제외
생산의 우선 목표	수출을 위한 생산	지역 시장을 위한 생산
농산물 가격	시장의 결정 (낮은 가격을 강요하는 메커니즘)	생산비뿐만 아니라 농민·농업노동자의 인간다운 삶이 보장되는 공정한 가격
시장 접근	해외 시장을 지향	지역 시장을 지향, 농기업에 의한 탈농화 중단
보조금	제3세계 국가들에게는 금지된 보조금이 미국과 유럽에게는 허용(하지만 대규모 농가에게만 지급)	(덤핑을 초래하는)보조금을 통해 타국에 피해를 주지 않는 보조금(예를 들면 직거래, 가격/소득 보조, 토양보존, 지속가능한 농업으로의 전환 등의 목적으로 중소농에게 지급되는 보조금)만 허용
먹거리	상품	기본적 인권
생산권한	경제적 효율성을 위한 선택	농민(농촌거주자)의 권리
굶주림	낮은 생산성의 문제	접근성과 분배의 문제; 빈곤과 불평등으로 인한 문제
식량안보	농산물 가격이 더 싼 곳으로부터 수입을 통해 달성	농산물 생산이 먹거리가 필요한 사람들에 의해 이루어지거나 지역 생산이 이루어질 때 최대화

생산자원의 관리(토지, 물, 산림)	사유화	지역, 공동체 관리
토지에 대한 접근	시장을 통해	근본적 농업개혁을 통해
종자	특허 상품	인류의 유산, 농촌공동체와 농촌문화를 통해 유지
농촌 신용 및 투자	민간 은행과 기업에 의해 수행	공공부문에서 담당; 중소농의 지원을 위해 활용
덤핑	문제가 안됨	반드시 금지되어야 함
독점	문제가 안됨	문제의 근원; 독점은 반드시 없어져야 함
과잉생산	정의적 의미에서 과잉생산이란 없음	농산물 가격 하락을 초래하고 농민을 가난하게 만듦, 미국과 EU 농산물에 대한 공급관리가 필요
유전자조작 작물(GMO)	미래의 신기술	건강과 환경에 유해; 불필요한 기술
영농 기술	산업적, 독점적, 화학집약적; GMO 사용	농생태적, 지속가능한 영농 방식, GMO 비사용
농민	시대착오적 존재; 효율성이 떨어져 도태될 것	문화와 유전자원의 수호자; 전통지식의 전수자
소비자	최소한의 임금을 지급해야 될 노동자	생계비(임금)가 필요
대안 체계	불가능함; 관심이 없음	가능하며 충분히 입증되었음

자료: Rosset(2003: 2).

○ 먹거리주권 담론(food sovereignty)(김은진, 2015; 데스마레이스, 2011)

- 1996년 비아캄페시나 멕시코 총회에서 처음 언급
- 2001년 비아캄페시나의 '민중의 식량주권'(People's Food Sovereignty) 자료
- 2007년 'Nyeleni 선언문'[164)]

164) http://nyeleni.org/spip.php?article333 (한글번역본)

비아캄페시나의 “먹거리주권” 개요(송원규·윤병선, 2012: 293)

요소	원칙	방법
인권	- 기본 인권으로서의 먹거리	- 각국은 먹거리에 대한 접근을 헌법적 권리로서 보장함
	- 굶주림의 세계화 끝내기	- 지금까지 초국적 기업과 투기자본을 옹호했던 국제기구들은 이들에 대해 규제할 국제규범을 만들어야 함
지역성	- 농업개혁	- 농업·농촌에 대한 신용, 기술, 시장 및 지도. 농촌이 경제적·사회적으로 풍요로운 지역이 되도록 지원
	- 먹거리 무역의 재조직	- 지역의 자급을 중심으로 생산[20]
민주성	- 농업개혁	- 생산의 권리로터 소외되었던 생산 주체들(무토지 농민, 여성, 이주민 등)에게 생산의 권리 보장
	- 먹거리 무역의 재조직	- 공정한 무역으로 전환 - 농민들은 덤핑, 수출보조로 인한 피해에서 벗어나 자국민을 위해 먹거리를 생산할 권리를 보장받아야 함
	- 민주적 통제	- 국가적 차원: 농민들이 농업 정책의 결정권을 가져야 함 - 국제적 차원: 각국은 WTO 등의 국제기구들의 강제에서 벗어나 스스로 농식품체계에 대한 결정권을 가져야 함
	- 전제조건으로서의 사회평화	- 소수 인종과 원주민에 대한 억압 중단
생태성	- 자연자원의 보호	- 지속가능한 생산을 위해 토지, 물, 종자 등의 자연자원을 생산 농민들의 스스로 관리할 수 있어야 함 - 화학적 투입재 의존, 상품화를 위한 단작, 산업화된 생산 모델에서 탈피 - 유전자원에 대한 특허권 반대
	- 전제조건으로서의 사회평화	- 강제적인 도시화와 탈농화 중단

산업형 농업 vs 다기능적 농업모델 비교(허남혁 외, 2013)

	산업형 농업 (생산주의적 농업)	다기능적 농업 (탈생산주의적 농업)
대상 농가	중대농, 기업농	중소농, 가족농, 고령농
효율 기준	규모의 경제: 자본·토지의 규모화 통한 생산성 극대화/비용 최소화	범위의 경제: 농가의 협동화 통한 농촌경제 다각화
환경 고려	자연자원 고투입으로 인한 고갈	자연자원의 재생 활용
사회 고려	먹거리의 양적공급 위주	소비자와의 공정한 신뢰관계, 지역사회 주체간의 협력관계
생산물	표준화, 획일화된 농식품	지역성을 갖춘 고품질 농식품
생산 방식	단작, 외부투입물 의존	다품목 소량생산, 저투입
판매 방식	지역외부, 중앙시장, 수출시장 지향	로컬푸드 직판, 지역시장 지향
정책 기조	산업정책으로서의 농업정책 => 농산업의 경쟁력 강화 - 시장가격지지 - 농가소득 감소분 직접지불 - 농업보조금의 철폐	지역정책으로서의 농업정책 => 농업의 다기능성 극대화 - 농업의 공공재 기능에 대한 직접지불 - 6차산업화 통한 내발적 농촌발전
정책주체	중앙정부: 하향식	다층적 거버넌스: 상향식 - 중앙-지방 - 민간-행정 - 지역 주체간

식량안보(food security) vs 식량주권(food sovereignty)(식량주권실현 2012정책기획단, 2011)

항목	식량안보	식량주권
무역	모든 것의 자유무역	먹거리는 자유무역에서 제외
생산 우선권	시장에서의 가치	지역/자국의 먹거리 보장
농산물 가격	저비용.고효율	농민의 인간다운 생활 보장 가능한 수준의 생산 가치 포함
시장 접근	세계-국가-지역 시장의 연결	지역/자국 시장 우선권
보조금	규모화.수출 농업의 기반	다른 국가에 피해를 주지 않는 보조금-농민 직거래, 가격지지, 생산기반 및 환경 보존
먹거리	상품	기본권
생산권한	경제적 효율을 위한 선택	안전하고 안정적인 먹거리 보장을 위한 생산.소비 공동 설계의 권리와 책임
소비권한		
굶주림의 원인	낮은 생산력	먹거리에 대한 접근과 분배, 빈곤과 불평등의 문제
먹거리 보장	저비용 수입, 저비용 공급	자국의 농민과 생산기반에 의한 생산.유통.소비 선순환
생산자원 통제	사유화	지역사회
토지에 대한 권한	시장의 논리	농지는 농업용으로 원칙적 적용
종자	잠정적 상품	농촌에서 전승되는 지역사회의 공동 자산
농촌 대출과 투자	은행권, 농협	공공영역 관할, 가족농 지원중심
덤핑	문제없음	금지되어야 함
독점	문제없음	문제의 근원
과잉생산	인정하지 않음	공급 관리 정책의 필요

○ IAASTD 보고서(2008, 발전을 위한 국제농업과학기술평가 The International Assessment of Agricultural Knowledge, Science and Technology for Development)[165]

- 개요: 2002년 세계은행의 제안으로 2005년부터 3년간 시행된 국제적 평가작업: 농업지식과 농업과학기술이 발전과 지속가능성 목표를 그동안 달성해 왔는지, 그리고 앞으로 달성할 수 있는지에 대해 전 세계 110개국과 400명의 전문가를 한데 모아 보고서 작성. 시민사회, 민간부문, 생산자와 소비자, 국제기구(FAO, 세계은행, UNEP, UNEP, 유네스코, WHO, GEF) 등 다양한 이해관계자들이 참여하여 그 과정을 모니터링하고 자문
- 핵심 결론: 전세계 빈곤/식량/건강문제 해결을 위해서는 제3세계 가족소농들의 생태농업을 증진하는 방향으로 정책이 바뀌어야 함(녹색혁명의 문제점을 인식(기술적, 사회적)하고 생태농업을 증진해야 하며, 농업자유무역의 위험성을 인식하고 먹거리주권 증진, 지역시장 창출 방향으로 가야 함)
- 의의: 대안진영의 주장과 개념들(먹거리주권, 농생태학, 소농, 로컬푸드 등)이 상당부분 반영된 결과로, 비아캄페시나를 비롯한 전세계 농업 및 먹거리운동 관련 전문가, 사회단체들의 중요한 주장근거로 활용되고 있으며, 유엔과 FAO를 비롯한 국제사회의 담론 변화에도 큰 영향을 미치고 있음

165) http://hurnh.blog.me/110084325008 (허남혁 개인블로그)

II. 유엔의 먹거리권(right to food)[166] 논의

1. 연혁

○ 1948년 유엔 세계인권선언[167]에서 처음으로 인정된 권리
- 제25조 1. 모든 사람은 의식주, 의료 및 필요한 사회복지를 포함하여 자신과 가족의 건강과 안녕에 적합한 생활수준을 누릴 권리와, 실업, 질병, 장애, 배우자 사망, 노령 또는 기타 불가항력의 상황으로 인한 생계 결핍의 경우에 보장을 받을 권리를 가진다.
- 모든 사람이 먹거리를 누릴 권리

○ 1966년 경제·사회·문화적 권리에 대한 국제협약(ICESCR)[168] (한국 발효: 1990년)
- 1966년 내용: "the right of everyone to an adequate standard of living for himself and his family, including adequate food" (Article 11.1) and "the fundamental right of everyone to be free from hunger" (Article 11.2).
- 이후 개정과정을 통해 당사국 간의 협력과 국가적 조치실행의 의무를 규정
- 구체적인 조치실행의 영역을 규정: 농업 생산과 유통, 무역, 소비 관련 정책

> 제11조
> 1. 이 규약의 당사국은 모든 사람이 적당한 먹거리, 의복 및 주택을 포함하여 자기 자신과 가정을 위한 적당한 생활수준을 누릴 권리와 생활조건을 지속적으로 개선할 권리를 가지는 것을 인정한다. 당사국은 그러한 취지에서 자유로운 동의에 입각한 국제적 협력의 본질적인 중요성을 인정하고, 그 권리의 실현을 확보하기 위한 적당한 조치를 취한다.
> 2. 이 규약의 당사국은 기아로부터의 해방이라는 모든 사람의 기본적인 권리를 인정하고, 개별적으로 또는 국제협력을 통하여 아래 사항을 위하여 구체적 계획을 포함하는 필요한 조치를 취한다.
> (a) 과학·기술지식을 충분히 활용하고, 영양에 관한 원칙에 대한 지식을 보급하고, 천연자원을 가장 효율적으로 개발하고 이용할 수 있도록 농지제도를 발전시키거나 개혁함으로써 먹거리의 생산, 보존 및 분배의 방법을 개선할 것
> (b) 먹거리 수입국 및 수출국 쌍방의 문제를 고려하여 필요에 따라 세계 먹거리 공급의 공평한 분배를 확보할 것

○ 1999년 CESCR의 공식해석(일반논평 12)[169]
- "6. 적절한 먹거리에 대한 권리는 모든 남성, 여성, 아동이 혼자거나 공동체로 있거나 간에 물리적·경제적으로 언제든지 적절한 먹거리나 이를 확보할 수단에 대해 접근성을 가질 때 실현된다"[170]
- 구성요소; 이용가능성(availability), 적절성(adequacy), 접근성(accessibility)
- 국가의 법적 이행의무: 존중(respect) 의무, 보호(protect) 의무, 달성(fulfill: 촉진 및 제공) 의무

○ 2000년 유엔 먹거리권 특별보고관(UN Special Rapporteur on the right to food) 제도 신설

---

166) FAO의 먹거리권 홈페이지 http://www.fao.org/righttofood
167) 외교부 국문번역본 http://www.mofa.go.kr/trade/humanrights/file/30.pdf
168) 국가법령정보센터 http://www.law.go.kr/trtyInfoP.do?mode=4&trtySeq=232&chrClsCd=010202
169) http://www.fao.org/fileadmin/templates/righttofood/documents/RTF_publications/EN/General_Comment_12_EN.pdf
170) the right to adequate food is realized when every man, woman and child, alone or in community with others, have the physical and economic access at all times to adequate food or means for its procurement.

- 정의: (2008) "소속 공동체의 문화적 전통에 부합하는 양적·질적으로 적절하고 충분한 먹거리에 대해, 직접적이거나 금전적 구매수단을 통해 정기적·영구적·무제한적 접근성을 가질 권리. 물리적·심리적, 개인적·집단적인 충족과 두려움 없는 삶을 보장한다(A/HRC/7/5).

The right to have regular, permanent and unrestricted access, either directly or by means of financial purchases, to quantitatively and qualitatively adequate and sufficient food corresponding to the cultural traditions of the people to which the consumer belongs, and which ensure a physical and mental, individual and collective, fulfilling and dignified life free of fear.

○ 먹거리권 자발적 가이드라인 작성(FAO, 2005)[171]

- Voluntary Guidelines to support the progressive realization of the right to adequate food in the context of national food security: FAO 187개 회원국 채택
- 권리 이행의 구체적 기준과 사례 제시

가이드라인 1 민주주의, 굿 거버넌스, 인권, 법률 규범	가이드라인 9 먹거리 안전과 소비자보호
가이드라인 2 경제발전정책	가이드라인 10 영양
가이드라인 3 전략	가이드라인 11 교육과 인식 제고
가이드라인 4 시장 체계	가이드라인 12 국가재정자원
가이드라인 5 제도	가이드라인 13 취약계층 지원
가이드라인 6 이해당사자	가이드라인 14 안전망
가이드라인 7 법적 틀	가이드라인 15 국제식량원조
가이드라인 8 자원·자산에 대한 접근성	가이드라인 16 자연재해 및 인위적 재해
가이드라인 8A 노동	가이드라인 17 모니터링, 지표, 벤치마크
가이드라인 8B 토지	가이드라인 18 국가인권기구
가이드라인 8C 물	가이드라인 19 국제적 차원
가이드라인 8D 농식품 유전자원	
가이드라인 8E 지속가능성	
가이드라인 8F 서비스	

○ 유엔 먹거리권 특별보고관(2000)[172]

- 임무: 유엔인권이사회와 유엔총회에 보고
  - 먹거리권의 실현과 국가·대륙·국제 수준에서 조치의 채택을 증진
- 2000년 설치: 유엔 인권위원회(Commission on Human Rights) 소속
- 2000~2008.4 장 지글러(Jean Ziegler/스위스)[173]
- 2008.5~2014.5 올리비에 드 슈터(Olivier de Schutter/벨기에)[174]: 유엔인권이사회(UN Human Rights Council)
- 2014.6~ 히랄 엘베르(Hilal Elver/터키)[175]

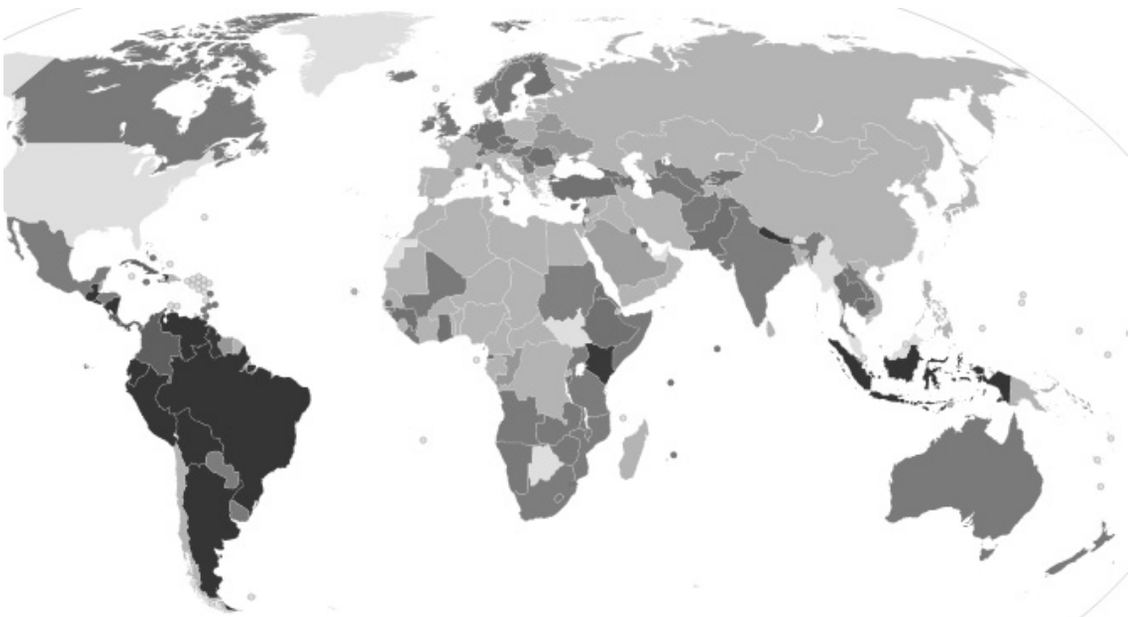
171) http://www.fao.org/docrep/009/y7937e/y7937e00.htm
172) http://www.ohchr.org/EN/Issues/Food/Pages/FoodIndex.aspx
173) 제네바대학 사회학과 교수. 번역서 <왜 세계의 절반은 굶주리는가>(2007), <굶주리는 세계, 어떻게 구할 것인가?>(2012), <탐욕의 시대>(2008), <빼앗긴 대지의 꿈>(2010), <왜 검은 돈은 스위스로 몰리는가>(2013) http://www.righttofood.org
174) 벨기에 루뱅대학 법학과 교수. 경제권, 사회권 전문가. www.srfood.org. 지역재단 리포트 <민위방본> 제5호. "공공조달"
175) 법학자. 환경법 전문가.

2. 국가적 이행

1) 국가적 이행의 7개 단계

① 먹거리권이 실현되고 있지 않은 기아와 빈민의 확인
② 기존 정책, 제도, 법률, 프로그램에 대한 철저한 평가 수행
③ 인권 기반의 먹거리보장 전략 개발
④ 제도적 조정과 기능의 개선(역할과 책임의 할당)
⑤ 법률적 틀의 재검토 및 강화
⑥ 권리 실현 정도의 모니터링
⑦ 권리 위반에 대한 효과적 제재장치 확보

2) 방식: 헌법 명시, 특별법 제정, 국제법적 시행



Framework law[1] Adopted a framework law (10). Drafting a framework law (9). **Constitutional: explicit as right** As a separate and stand-alone right (9). Of a specific segment of the population (10). As part of a human right to an adequate standard of living, quality of life, development, or right to work (5). **Constitutional: implicit or as directive principle** Implicit in broader rights (31). Explicit directive principle (13). **Applicable via international law** Direct applicability of ICESCR, CEDAW and CRC (95). Direct applicability of ICESCR and CRC (2). Direct applicability of CEDAW and CRC (5). **Commitment via ICESCR**[2][3] Ratified the Optional Protocol to the ICESCR (8). Ratified the ICESCR (160). No known right to food. Note: The same country can fall in multiple categories; the colour given to a country corresponds to the highest listed category in which a country falls.

출처: 위키피디아(https://en.wikipedia.org/wiki/Right_to_food_by_country)

○ 제3세계 국가들에서 주도(Claeys & Lambek, 2014)
- 중남미 국가들을 중심으로 아시아, 아프리카 국가들이 뒤따르고 있음
- 몇몇 국가들은 먹거리권을 넘어서 먹거리주권 개념을 반영: 에콰도르, 볼리비아, 네팔, 베네수엘라
- 국가법이나 정책 뿐만 아니라 대법원의 판결도 중요한 역할: 인도 시민사회의 "먹거리권 캠페인" 노력을 통한 인도 대법원의 "먹거리권 인정과 무상급식 전국시행" 판결사례(2001)(진주, 2014)는 2013년 인도 정부의 〈먹거리보장법〉 제정의 결실로 연결

<사례> 인도의 <먹거리보장법>(2013) (장경호, 2013)
- 정부보조 곡물(도매가격의 90% 미만)을 8억명 이상에 배급하는 세계 최대 규모의 먹거리권(right to food) 관련 정책프로그램

(1) 먹거리보장 적격대상의 선정
- 농촌 인구의 약 75%, 도시 인구의 약 50%를 지원할 수 있도록 함으로써 전체 국민의 약 68%가 식량보장의 대상에 포함
- 구체적인 적격대상 선정은 지방정부(주)가 자체적으로 선정하도록 되어 있는데, 절대빈곤층과 산모 및 14세 이하 모든 어린이가 최우선순위: 이에 따라 14세 이하 어린이들에게는 영유아급식 및 학교급식이 사실상 모두 무상급식으로 전환될 예정

(2) 먹거리보장을 위한 분배시스템
- 종래 운영하던 공적분배시스템(public distribution system)을 확대개편하여 지방(주)정부의 책임 하에 분배시스템을 운영하도록 함: 중앙정부의 지원으로, 혹은 지방정부(주)가 자체적으로 마련한 식량창고 및 운송체계가 물류의 중심적인 역할을 담당하고, 지원대상 가정에 대한 실질적인 먹거리분배 역할은 지방(주)정부의 책임 하에 공정 먹거리매장을 운영
- 식량창고와 공정 먹거리매장을 통해 주식인 쌀과 밀 그리고 혼합곡을 1인당 월 5kg씩 제공: 공급가격은 쌀 3루피/kg, 밀은 2루피/kg, 혼합곡 1루피/kg 등인데, 사실상 무상 제공과 같은 매우 낮은 가격

(3) 농산물 수매
- 분배에 필요한 먹거리의 확보를 위해 중앙정부가 농민들로부터 농산물을 수매하도록 규정: 수매가격은 중앙정부가 보장하는 최소지지가격으로 수매하도록 규정하며, 재원은 중앙정부가 부담하도록 규정

(4) 먹거리보장체계 운영을 위한 위원회 설치
- 주정부에 먹거리위원회를 설치하도록 규정하고, 군(구역)자치단체에는 고충처리위원회를 설치하도록 규정

<사례> 브라질의 PAA와 학교급식 (허남혁, 2015a)

- 지역소농의 농산물을 국가기관이 수매하여 학교급식, 공공급식, 저소득층 가정에 현물로 제공하는 프로그램인 PAA(식품공공조달프로그램)를 2003년부터 시행: 룰라 정부의 기아제로 프로그램(Fome Zero)의 핵심요소
- 2008년 학교급식법에 학교급식 예산의 30% 이상을 의무적으로 지역소농 산물 구매에 사용하도록 법제화
- 사회적으로 자주 과잉생산되는 농산물들을 국가가 수매하여 빈곤한 계층에게 제공하면 농민도 빈민도 좋아질 것이라는 점에 착안하여, 브라질 정부는 가족소농의 농산물을 국가기구나 지자체가 공적으로 구매하여 이를 학교급식, 공공급식, 개별 가정에 제공
- PAA 프로그램은 2가지 수단으로 구성: 하나는 구매한 농산물(주로 곡물류)을 비축했다가 필요시에 제공하는 직접구매비축(CDAF)이고, 다른 하나는 구매한 농산물(주로 신선채소·과일)을 현장에서 바로 필요한 곳에 공급하는 동시구매공급(CDLAF)
- 둘 모두 가족소농을 대상으로 하며, 입찰과정 없이 직접 구매. 또한 유기농(organic) 또는 농생태학적(agroecology)으로 생산된 농산물을 우선적으로 구매함으로써 농업생산방식의 지속가능한 전환을 도모
- 브라질의 PAA 프로그램을 아프리카에 전파하기 위한 아프리카 PAA 사업을 브라질 정부의 지원으로 2013년부터 추가로 시행(paa-africa.org)

3) 국내 상황(김종덕 외, 2010: 416)

– 구체적으로 먹거리권을 실천하기 위한 별도의 법률을 갖고 있지 않으며, 헌법에도 명시되어 있지 않음: 개별 법률들에 관련 내용이 산재

○ 헌법
- 제10조: “모든 국민은 인간으로서의 존엄과 가치를 가지며, 행복을 추구할 권리를 가진다”
- 제34조 1. “모든 국민은 인간다운 생활을 할 권리를 가진다”

○ 개별법
- 보건복지부 국민건강증진법(1995. 1. 5), 국민기초생활보장법(1999. 9. 7), 식품기부활성화에관한법률(2006. 3. 24), 어린이식생활안전관리특별법(2008. 3. 21), 영유아보육법(1991. 1. 14)
- 교육과학기술부 유아교육법(2004. 1. 29.), 학교급식법(1981. 1.29)
- 농림수산식품부 식생활교육지원법(2009. 5. 27)

Ⅲ. 도시와 지속가능한 먹거리 논의: 도시와 농촌의 연결, 생산자와 소비자의 연결을 통한 도농상생

1. 지속가능한 먹거리

○ 유엔 SDG와 농업, 먹거리

Goal 2. 기아 종식, 먹거리보장, 영양개선, 지속가능한 농업	단계
2.1 기아를 근절하고, 모든 사람, 특히 빈곤층과 취약계층에 연중 안전하고 영양가 있고 충분한 먹거리에 대한 접근을 보장	소비/공정
2.2 모든 형태의 영양 결핍을 없애고 취약계층의 영양상 필요에 대응	소비/공정
2.3 토지, 기타 생산자원 및 투입요소, 지식, 금융서비스, 시장과 부가가치 및 비농업 부문 고용의 기회 등에 대한 접근을 안정적이고 동등하게 보장: 소규모 먹거리 생산자의 생산성과 소득을 두 배로 향상	생산/공정
2.4 지속가능한 먹거리 생산시스템을 보장하고 회복력을 높이는 농업을 실행함으로써, 먹거리 생산성을 향상시키고 생태계 유지 및 기후변화에 대한 적응력을 강화하며 토양질을 점진적으로 개선	생산/환경
2.5 농업유전자원의 다양성을 유지하고, 유전자원과 전통지식 활용에 대한 접근을 촉진하고, 그로 인한 이익을 공평하고 공정하게 공유하도록 보장	생산/환경
2.a 개발도상국(특히 최빈국)의 농업분야 생산역량 강화를 위해, 국제협력의 증진을 통해 농촌 사회기반시설, 농업 연구지원서비스, 기술개발, 식물가축 유전자은행 설립 투자 확대	생산/투자
2.b 모든 형태의 농업수출보조금 및 그에 상응하는 효력을 발생시키는 모든 수출요건의 철폐를 포함하여, 세계농업시장에서의 무역규제와 왜곡현상을 바로잡고 방지	생산/무역
2.c 농산물 상품시장/파생상품시장의 적절한 기능을 보장하고, 과도한 식량가격의 변동성을 제한할 수 있도록 시장 정보에의 적시 접근을 원활하게 하기 위한 기준을 마련	유통/정보
Goal 12. 지속가능한 소비와 생산	
12.3 2030년까지 유통 및 소비자 수준에서의 세계인구 1인당 먹거리 손실 발생량을 절반으로 줄이고, 먹거리의 생산 및 공급망에서 발생하는 먹거리 손실을 저감	폐기

○ 유엔의 제로헝거 챌린지(2012~)
① 2년내 굶주리는 아동 제로
② 연중 적절한 먹거리 접근 보장
③ 지속가능한 푸드시스템(생산-유통-소비-폐기)
④ 소농의 생산성과 소득 배가
⑤ 먹거리 손실과 낭비 제로

○ 지속가능한 먹거리 구매와 조달 정책(허남혁, 2015a)
- 전세계적으로 로컬푸드를 핵심으로 하는 '지속가능한 먹거리'의 우선적 공공조달 기준을 마련하고, 이를 실제 공공조달과 민간영역까지 적용을 확대하는 사례들이 빠르게 증가
- 중앙정부 사례(영국), 지방정부/도시 사례(LA, 코펜하겐), 대형행사(밀라노 엑스포, 2012 런던올림픽, 2016 리우올림픽)
- 핵심은 1) 지역의 가족소농/소생산자 먹거리의 공공영역 우선구매, 2) 유기농 생산물 우선구매, 3) 공정무역 산물 우선구매, 4) 지속가능성 인증 생산물 우선구매(수산물, 동물복지 축산물)

먹거리 조달정책을 지속가능한 먹거리체계로의 전환에 기여하도록 만드는 6대 원칙(올리비에 드 슈터, 2015)

기관 구매의 비경제적 목표	공공조달 프로그램을 위한 원칙
소규모 먹거리 생산자들의 시장접근 성향상과 적절한 소득 확보	원칙1. 소규모 먹거리 생산자들로부터 우선적으로 먹거리를 조달하며, 그들의 입찰 관련 역량을 적극적으로 증진시킨다.
먹거리체계 내 모든 행위자들이 적절한 소득을 얻도록 한다.	원칙2. 먹거리공급사슬 전반에 걸쳐 가격이 공정하고 적절하게 설정되도록 하며, 생활임금이 보장되도록 한다.
건강한 식생활을 증진한다.	원칙3. 적절한 식단을 위한 구체적인 요건들을 정한다.
환경적 지속가능성을 증진한다.	원칙4. 지역수준의 조달을 최대한 늘리며, 지속가능한 방식의 먹거리 생산과 관련된 요건을 공급자들에게 부과한다.
공정한 계약관계를 보장한다.	원칙5. 공급자들에게 혜택이 돌아가도록 계약을 설계하여, 발생한 가치에서 그들이 공정한 비율을 차지할 수 있게 한다.
정책결정에서 참여성, 책임성, 역량강화, 일관성을 증진시킨다.	원칙6. 먹거리체계 내에서 참여성과 책임성을 증진시킨다.

2. 밀라노 헌장과 밀라노 도시먹거리정책 선언

1) 밀라노 헌장[176)]

○ 밀라노 엑스포를 계기로 전세계 시민들이 먹거리권의 보장을 위한 각자의 책무를 이해하고 수행할 것을 다짐

> 지구시민인 우리는 밀라노 헌장에 서명함으로써, 인간의 기본적 권리로 보장되어야 하는 먹거리권(right to food)과 관련해 주어진 책무를 수행할 것을 명심한다. 건강하고 안전한 충분한 먹거리, 깨끗한 물과 에너지를 얻을 수 없다는 것은 인간의 존엄성을 침해하는 것이라 믿는다. 시민으로서 시민사회와 기업, 그리고 지방정부, 국가 및 국제기구들과 협력해 함께 행동할 경우에만 먹거리 문제에 도전해 승리할 수 있을 것이다. 영양부족과 영양실조, 폐기물에 대항해 싸우며, 자연자원을 공평히 사용할 수 있도록 증진하며, 먹거리 생산과정의 지속가능한 관리를 보장해야 한다.
> 우리는 이 밀라노 헌장에 서명함으로써, 현재세대는 미래세대의 먹거리권 보장을 위해 행동과 실천, 선택의 책무를 지니고 있음을 확인하며, 모든 인류에게 공평한 먹거리 접근성을 보장한다는 근본 목표의 달성을 위한 정치적 결정을 요청하고자 한다.

2) 밀라노 도시먹거리정책 선언(허남혁, 2015b)

○ 밀라노 엑스포 종료 직전인 10월 15일, 밀라노 시장의 주도로 전세계 117개 도시가 함께 “밀라노 도시먹거리정책 협약(Milano Urban Food Policy Pact)”을 체결하고 이를 세계 식량의 날(10월 16일)에 맞춰 유엔 반기문 사무총장에 전달[177)]

- 한 도시의 먹거리 생산부터 소비에 이르는 도시의 먹거리체계(urban food system)가 좀 더 공정하고(just) 지속가능하게 전환되어야 한다는 방향성 하에서 도시의 먹거리정책을 보다 통합적으로 실천하기 위한 총 37개의 실행과제를 담고 있음: 인권 기반의 정책이라는 점을 천명

> 우리는 여기 밀라노 엑스포에 모여 다음을 서약한다. 우리 시장들과 지방정부 대표단은 도시 먹거리정책 협약에 서명함으로써 다음의 내용을 따를 것이다.
> 1. 우리는 포용적이고 회복력 있고 안전하고 다양한, 지속가능한 먹거리체계를 발전시키기 위해 일할 것이다. 이는 인권에 기초하여 건강하고 적당한 가격의 먹거리를 모든 주민들에게 제공하며, 먹거리의 낭비를 최소화하고 생물다양성을 보전하면서도 기후변화의 영향에 적응하는 동시에 이를 완화시킬 것이다.

- 구체적으로 먹거리 생산, 공급·유통, 폐기물/환경부하 관리, 식생활과 영양, 사회적가치 실현, 정책실행 거버넌스 등 6개 범주에 걸친 지방정부의 먹거리정책 가이드라인으로서의 성격을 갖고 있어서, 향후 전세계 도시 및 지자체들의 먹거리정책과 먹거리 전략계획 수립을 위한 중요한 문건
- 전세계 117개 도시(총 51개국) 중에서 우리나라의 서울, 대구, 여수가 참여
- ICLEI의 cityfood 분과 결성(2013) 이후 작업 진행

176) http://carta.milano.it (한국어 번역본)
177) http://www.foodpolicymilano.org

3. 유엔 해비타트

○ 유엔 해비타트 II(1996)

- 도시-농촌 연계 주제 포함: “농촌지역의 지속가능발전을 위한 정책과 프로그램을 발전시키기 위해서는, 농촌-도시 연계를 강조하고 마을과 도시를 주거 스펙트럼의 양쪽 끝으로 다루는 강력한 지역 및 국가적 주거계획·관리기구를 필요로 한다”
- 도시-농촌의 상호의존성과 관계 발전을 위한 해비타트 관련 문건 및 결의안[178]: 지속가능발전을 위한 도시와 농촌의 상호의존적 관계발전 필요성 인식(UN Habitat, 2015)과 10대 우선분야

▸ 도시-농촌지역간 산물, 서비스, 정보/전문지식의 공간적 흐름
▸ 도농복합지역에서의 환경영향 저감
▸ 갈등과 재해에 대한 도농 연속체의 대처
▸ 도시-농촌지역간 이동성과 이주
▸ 농촌의 도시화: 소도읍의 발전
▸ 도시와 농촌의 균형발전을 위한 지역·공간계획
▸ 모두를 위한 먹거리보장, 푸드시스템, 지속가능한 공급사슬
▸ 도시-농촌 파트너십을 위한 법률, 거버넌스, 역량 강화
▸ 도시와 농촌지역에서의 포용적 투자와 재원조달
▸ 도시-농촌 연계 증진을 위한 글로벌 파트너십

○ 해비타트 III(2016)

- 한국 국가보고서(2014): 서울 강동구 도시농업 사례 수록(“도시농업을 통한 친환경 로컬푸드시스템 구축”)
- 2016년 10월 에콰도르 키토에서 해비타트 III 총회 개최: 〈신 도시의제〉 보고서 채택예정
- 현재 이슈보고서 검토중[179]: 6개분야 22개 주제 중에서 “10. 도시-농촌 연계” 주제
- 실천방안 중에서 “먹거리 낭비와 손실", "도시농업”, “먹거리 가치사슬”, “도시화로부터 농지보전”, “도시지역 푸드시스템 구축을 통한 먹거리와 영양보장 증진”에 대한 구체적인 방안제시 내용

○ 도시권과 먹거리권의 결합

- 도시권(the right to the city) 개념(강현수, 2010): 지리학자 데이비드 하비는 “사람들이 누려야 할 권리 중에서 가장 중요하지만 가장 소홀히 취급받고 있는 것이 바로 도시에 대한 권리, 즉 사람들이 원하는 대로 도시를 만들고 고쳐나갈 권리, 그리고 이를 통해 사람들 스스로를 변화시킬 권리”라고 규정(하비, 2014). 2004년 세계사회포럼에서 채택된 〈도시에 대한 권리 세계헌장〉[180]
- 도시민들의 적절한 의식주에 대한 권리와, 도시공간에 대한 권리(도시농업과 먹거리활동)로서의 도시권과 먹거리권 담론의 결합 가능성

178) http://www.urbangateway.org/icnup/sites/default/files/Enhancing%20Urban%20Rural%20Linkages.pdf
179) https://www.habitat3.org/the-new-urban-agenda/knowledge
180) http://gov.seoul.go.kr/files/2014/06/53999bd1824575.15271850.pdf

4. 국내 사례

1) 담론과 정책

○ 식량주권실현 정책기획단
- 진보농민운동 진영의 정책제안: 2011년 전국농민회총연맹, 전국여성농민회총연합, 농업·농민정책연구소 녀름
- 먹거리에 대한 국민과 농민의 기본권을 보장하는 것이 먹거리 정책의 기본방향이라고 천명하고 6대 과제 제시
- 먹거리 기본권 사회협약안 제시

먹거리 정책의 기본방향과 중점 정책과제 (식량주권실현 2012 정책기획단, 2011)

먹거리 기본권 보장
- 먹거리 민주주의/식량주권 실현 -

⇩

국민의 기본권 보장	농민의 기본권 보장
▸필요한 먹거리 안정적 제공 ▸안전한 먹거리 생산·공급 ▸먹거리의 양극화 해소 ▸가격폭등 피해의 최소화	▸안정적 생산.공급기반 강화 ▸농산물의 가격안정과 소득보장 ▸농민의 정당한 몫 확보

⇩

중점 6대 정책과제
1. 국민기초식량보장체계 구축
2. 새로운 농업생산주체 육성
3. 농지자원의 보전
4. 지속가능한 생태농업 발전
5. 먹거리 안전관리체계 강화
6. 한반도 공동 식량자급 확대

먹거리 기본권 사회협약안 (식량주권실현 2012 정책기획단, 2011)

항목	주요 내용	보장 방안
국민의 먹거리 기본권	- 필요한 먹거리 안정적 제공 - 안전한 먹거리의 제공 - 먹거리 양극화 해소 - 가격폭등 피해 최소화	- 인권으로서 식량권 명문화 - 안전한 먹거리 기준 마련, 먹거리 안전관리체계 보완 - 먹거리 복지정책 강화 - 가격변동 상한선 설정
농민의 먹거리 기본권	- 안정적 생산·공급기반 강화 - 농산물 가격안정과 소득보장 - 농민의 정당한 몫 보장	- 농업생산주체 육성 - 농지자원 및 생산자원 보장 - 기초농산물 국가수매제
국가의 의무와 역할	- 먹거리 기본권 보장 - 먹거리 기본권의 제도화	- 사회협약기구 설치.운영 - 민관협치(governance) 구축

○ 먹거리보장정책기본법 제정 논의(친환경무상급식 풀뿌리 국민연대, 2012)[181]
- 취지: '먹거리 기본권'이란 인간은 무엇보다도 굶지 않아야 하며, 안전하게 먹어야 하며, 적정한 가격

181) http://www.peoplepower21.org/StableLife/909746

으로 먹거리를 구입하여 생명을 유지할 권리, 먹고 건강할 권리, 먹는 즐거움을 가짐으로써 행복할 권리, 고유한 먹거리 문화 등을 누릴 권리를 갖는 것을 말하는 것으로, 안전하고 제대로 먹을 권리에 대한 종합적 개념으로서 '먹거리 기본권'을 법제화해야할 필요

- 내용:

① 국민에게 '농장에서 식탁'까지 합리적인 가격으로 안전한 먹거리와 안정적 공급체계를 구축하여 영양과 안전에 적합해야 할 뿐 아니라, 문화적인 기준이나 선호에 부합해야 하며(적절성), 식량접근에 있어서도 물리적 경제적인 기준의 충족 이외에 존엄성이 유지되어야 하며(접근성), 식량의 지속가능성도 생태적 경제적 기준 이외에 사회적 기준이 충족될 수 있는(FAO의 식량권) 먹거리 제공을 이 법의 이념과 기본원칙으로 함(제1조)

② 현재 한국의 식량위기로 드러난 문제들 즉 ① 낮은 식량자급률과 산업형 농업과 세계먹거리체계에 의존적 상황 ②무분별한 개발정책과 도시화로 농산물 생산의 가장 기본적인 자원인 농지면적과 농가인구 지속적으로 감소 ③ 이상기후로 인한 생산량 감소 ④ 산업형 농업과 세계먹거리체계가 초래한 빈번한 먹거리 안전사고와 소비자들의 불안감 ⑤ 국제곡물가격 폭등으로 인한 식품물가의 상승과 소비자의 피해 ⑥ 먹거리 양극화의 심화 등을 해소할 수 있는 대안내용이 먹거리기본권 보장의 정책목표가 되어야 함(제3조)

③ 국가 및 지방자치단체의 책무규정으로 식량과 주요 식품의 공급 및 가격이 국제적으로 불안정하거나 자연재해 등으로 안정적인 공급이 어려운 위기상황에 대비하기 위하여 식량 및 주요 식품을 국내에서 적정하게 생산하여 비축하거나 해외에서 확보하여 적정하게 공급하기 위한 정책을 세우고 시행하여야 함. 정부는 식량과 주요 식품의 안정적 공급을 위하여 농지의 효율적 이용에 필요한 정책을 세우고 시행해야함(제4조)

④ 국가 및 지방자치단체는 국민이 필요로 하는 먹거리를 안정적으로 제공하고, 안전한 먹거리의 생산·공급 확대방안으로써, 세부적인 내용으로는 ① 생산: 식량자급률, 지역자급력, 생산보장(기초수급제등), 농지제도관리 ② 유통: 먹거리공공조달체계, 직거래 공동구매, 농민적 유통체계 ③ 안전: 위험관리, 통합관리체계, 먹거리 신뢰, 관계성 ④ 복지: 전달체계 개선(통합서비스체계), 저소득층 및 공공급식에 대한 기초농산물 지원(공공급식확장) ⑤ 먹거리관련교육: food citizenship 등의 먹거리보장정책종합계획 및 부문별, 지역별 계획을 수립해야 함(제4조)

2) 구체적 사례

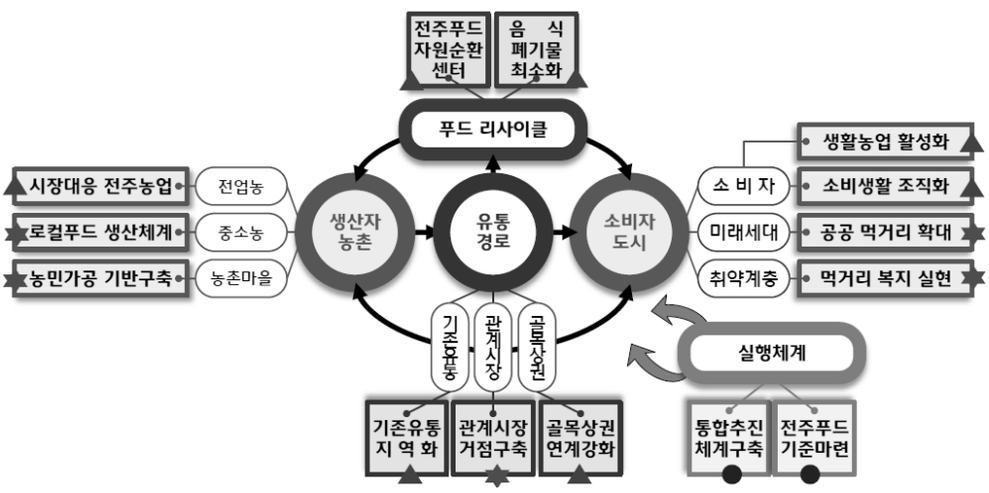
○ 홍성군·횡성군 학교급식지원센터 사례(허남혁 외, 2014)

- 무상급식 실시 지자체가 행정 직영으로 센터를 설립 운영(횡성군 '13.9, 홍성군 '14.3): 교육지원청과 업무협약을 통한 협조
- 전품목에 대해 위원회에서 단가를 결정, 영양교사에 물품리스트를 제공하면, 영양교사가 물품을 선택하여 주문하고, 이 주문이 공급자에게 전달되면 공급자가 센터까지 물품을 배송, 센터는 모든 물품을 한번에 모아서 학교로 배송(배송위탁)
- 제3자를 위한 단가계약(지계법) 방식을 통해 학교 대신 각 물품에 대한 단가를 공급자와 계약: 스펙이 분명한 공산품의 경우 최저가 공급자 선정 가능
- 물류 및 배송은 외부 위탁하므로 지자체의 인프라 건설유지 비용부담 없음
- 센터 운영이후 다양한 효과 발생: 지역산 농산물/가공품 공급비율 대폭상승, 식재료 공급비용 평균 15% 절감을 통해 고품질 식재료 제공가능, 영양교사 업무절감 효과

- 향후 어린이집, 공공병원을 비롯한 다양한 공공급식 식재료 조달 확대방안

○ 전주푸드플랜
- 전주시 농업생산-유통-소비-폐기의 통합적 고려와 정책화
- 생산: 로컬푸드, 농민가공
- 유통: 기존유통의 지역화, 관계시장 거점구축
- 소비: 생활농업, 소비조직화, 공공조달 확대, 먹거리복지
- 폐기: 자원순환, 음식폐기물 최소화

전주푸드플랜 모식도(전주시, 2015)



○ 서울시의 먹거리 정책 노력: 도시농업, 로컬푸드, 학교급식, 공공급식, 도농상생의 종합적 결합 시도
- 도시농업 2.0 마스터플랜 (도시농업과)
- 친환경 무상급식(친환경급식담당관): 친환경 무상급식과 공공급식/먹거리복지 확대방안
- 지역상생교류사업 지원단(정책기획담당관): 로컬푸드 직거래, 도농교류, 귀농귀촌
- 먹거리 마스터플랜(시민건강국): 먹거리정책의 통합적 추진 거버넌스 구축
- 자치구 협치사업(협치서울사무국): 먹거리를 통한 지역공동체 활성화

Ⅳ. 나가며

○ 핵심은 먹거리의 생산에서 소비에 이르는 전체 푸드시스템의 지속가능성과 민주적 자결권의 증진
- 농업과 먹거리는 자유시장에 맡겨두어서는 안된다는 인식 (공적 개입의 필요성)
- 먹거리 생산자원의 지속가능한 생태적 관리와 보전 (가족소농의 중요성, 농업의 역할 변화)
- 농민의 생산자원에 대한 권리 보장 & 시민의 소비권리 보장 (생산자-소비자, 도시-농촌 연대 가능성)
- 먹거리 생산과 공급에 투입되는 노동권의 보장 (노동의 공정한 댓가와 환경 보장)
- 국가와 지역사회의 먹거리생산과 소비활동을 통한 공동체 유지권리 보장 (지역순환경제, 사회적경제)
- 강력한 정책수단: 지속가능한 먹거리의 (국가/지자체) 공공조달을 통한 생산자 생계보장 & 소비자 먹거리보장

○ 구체적인 방안

- 국가적 차원: 국가 먹거리계획의 수립과 실천, 공공조달 활용, 거버넌스 활성화
- 지역적 차원: 지자체 먹거리 계획의 수립과 실천, 공공조달 활용을 통한 지역농업과의 연계 강화, 거버넌스 활성화
- 인권분야와의 협력 강화: 국가인권계획, 지자체 인권계획에서 먹거리권과 농민권의 포함 및 연계 활성화
- 타 분야와의 협력 강화: 지속가능발전계획, 도시계획, 에너지와 수자원 계획 등에서 농업과 먹거리 이슈의 연계 및 활성화
- 핵심주제: 공공조달 활성화를 위해 1) 사회적으로 남아도는 특정 품목의 먹거리(특히 농산물)를 2) 영양취약계층에 대한 현물지원으로 3) 지역 차원에서 4) 어떻게 연결시킬 것인가 (이를 위한 정책 메커니즘의 개발) 하는 것

	생산/가공	유통	소비
농민	농업생산자원 통제권	시장 참여/주도권	적절한 먹거리 접근권
농업노동자	노동권 보장(이주노동자)		적절한 먹거리 접근권
먹거리노동 종사자	노동권 보장	노동권 보장	적절한 먹거리 접근권
도시소비자	생산 참여/연대	시장 참여	적절한 먹거리 접근권
지자체	산물의 지역성 강화 지역환경자원 보전	지역시장 창출	공공조달/현물지원 활용
정부	농업환경정책 농민가공(6차산업) 활성화	로컬푸드시장 창출	공공조달/현물지원 활용 기업의 지속가능한 조달 지원

〈참고문헌〉

강현수, 2010, 〈도시에 대한 권리: 도시의 주인은 누구인가〉, 책세상.
김은진, 2015, “한국농업의 위기와 법제도 개선방안: 식량주권을 중심으로”, 〈민주법학〉, 59.
김종덕, 감정기, 2007, “식량권 실현과제와 사회복지”, 〈비판사회정책〉 24.
김종덕 외, 2010, “식량권에 대한 사회복지 전문가들의 인식 유형”, 〈사회보장연구〉, 26(4).
데스마레이스, 아네트, 박신규 외 역, 2011, 〈비아캄페시나: 세계화에 맞서는 소농의 힘〉, 한티재.
윤정중 외, 2014, 〈도시, 인간정주에 관한 국가보고서〉, 대한민국 정부.
송원규·윤병선, 2012, “세계농식품체계의 역사적 전개와 먹거리위기 - 대안의 모색: 식량안보에서 식량주권으로”, 〈농촌사회〉 22(1), 한국농촌사회학회.
식량주권실현 2012 정책기획단, 2011, 〈식량주권 제도화 방안 연구: 국민기초식량보장체계 수립과 먹거리 기본권 보장을 중심으로〉 http://www.ijunnong.net/ver2010/bbs/board.php?bo_table=s2_1&wr_id=195
오승진, 2007, “식량권(Right to Food)에 관한 소고”, 〈법학논총〉 31(2), 단국대학교 법학연구소.
올리비에 드 슈터, 2015, “지속가능한 먹거리체계를 위한 공공조달의 역할”, 〈민위방본〉 제6호, (재)지역재단. http://www.krdf.or.kr/xe/64730
장경호, 2013, “인도의 국민식량보장법 제정에 대해”, 〈녀름 이슈보고서〉, 제146호, 농업농민정책연구소 녀름.
진주, 2014, “썩은 사회, 썩은 식량: 세계 식량의 날을 맞이하며”, 〈인권〉, 통권 제88호, 국가인권위원회.
하비, 데이비드, 2014, 〈반란의 도시: 도시에 대한 권리에서 점령운동까지〉, 에이도스.
허남혁 외, 2013, 〈직불금 제도 개선방안 연구〉, 충남발전연구원.
허남혁 외, 2014, 〈(재)온고을 로컬푸드 공공·학교급식지원센터 운영 방안에 관한 연구〉, (재)지역재단, 완주군청.
허남혁, 2015a, “로컬푸드의 시대, 공공급식 활성화 방안”, 〈민위방본〉 제10호, (재)지역재단. http://www.krdf.or.kr/xe/65267
허남혁, 2015b, “밀라노 엑스포, 먹거리정책의 시작”, 〈민위방본〉 제12호, (재)지역재단. http://www.krdf.or.kr/xe/65467
Claeys, P. and Lambek, N. 2014, "In Search of Better Options: Food Sovereignty, the Right to Food and Legal Tools for Transforming Food Systems", *Rethinking Food Systems: Structural Challenges, New Strategies and the Law,* Dordrecht: Springer.
UN Habitat, 2015, Enhancing Urban-Rural Linkages to Harness the Transformative Power of Urbanization for Sustainable Development.

유엔 먹거리권 핵심 권고사항[182][183]

특별보고관이 2008~2013년까지 유엔 인권이사회(9차, 10차, 13차, 16차, 19차, 22차 회의)와 총회(63-68차 회의)에 제출한 보고서에 포함된 핵심 권고사항들을 요약한다.

A. 자원 접근성 보장
1. 토지 접근성
2. 종자
3. 어업

B. 지역의 푸드시스템에 대한 지원
1. 농업에 대한 재투자
2. 농생태학
3. 소농 지원
4. 계약영농(의 개선)
5. 농업노동자

C. 국가 전략 실행
1. 국가 전략
2. 인권영향평가
3. 여성의 권리
4. 사회보호
5. 영양

D. 바람직한 국제환경 조성
1. 식량가격 급변(에 대한 대응)
2. 농업 무역과 투자의 새로운 틀
3. 농산업(agribusiness) 규제
4. 농산연료(agrofuel)(의 규제)
5. 식량원조와 개발협력

A. 자원 접근성 보장

1. 토지 접근성

토지에 대한 상업적 압력이 높아지고 있으므로, 각 국가가 토지 이용자들에 대한 보호를 강화하고(A/65/281) '토지와 기타 자연자원 보유권의 책임있는 거버넌스에 관한 자발적 가이드라인'[184]을 실행하는 것이 매우 중요하다. 구체적으로 각 국가는 다음과 같이 해야 한다:

(a) 퇴거 방지법의 채택과 수용 관련 규제틀 향상을 통해 보유권의 안정성을 확보한다.
(b) 다양한 사용자들의 토지권을 분권화된 방식으로 파악하고, 관습적인 보유권 체계를 강화한다.
(c) 임차인을 퇴거와 과도한 임차료로부터 보호하는 보유권 관련 법을 채택한다.
(d) 공유재의 보호가 매우 중요한 원주민, 어민, 유목민, 목축민 같은 특수집단의 권리를 존중한다.
(e) 퇴거, 토지권의 파괴적인 이전, 토지집중 심화를 초래하지 않는 개발 모델을 우선시하고, 모든 토지 투자 프로젝트가 국제 인권법에 따른 적절한 의무를 준수하게 한다(A/HRC/13/33/Add.2).
(f) 토지 없는 주민이 비폭력적인 방식으로 토지를 점유하는 행위를 범죄로 규정하지 않도록 한다.
(g) 고도의 토지 소유권 집중과 심한 농촌빈곤이 결합되어 많은 주민이 토지를 소유하지 못하거나 소농들이 적은 면적의 토지를 과도하게 경작하는 지역에서 토지를 재배분하는 개혁을 실행하고, 그 수혜자들이 토지를 생산적으로 이용할 수 있게 지원한다.

182) Report of the Special Rapporteur on the right to food, 2014, Final report: The transformative potential of the right to food (A/HRC/25/57)
183) 번역: 박준식 (농업/먹거리 분야 전문번역가)
184) Voluntary Guidelines on Responsible Governance of Tenure of Land and other Natural Resources

(h) 토지시장을 규제하여, 토지투기로 인해 토지집중이 강화되는 것과 농민들이 빚 때문에 토지를 헐값에 매각하는 것을 방지한다.

2. 종자

미래에 먹거리보장을 달성하려면 농업생물다양성을 포함한 작물의 유전적 다양성을 지원해야 한다(A/64/170). 이는 자가채종 종자와 [농민들끼리 서로] 기부·교환·판매하는 종자에 크게 의존하고 있는 개도국 소농들에게 특히 중요하다. 지적재산권 레짐의 발전과 국가 수준의 종자정책 실행이 먹거리권과 조화를 이루게 하려면, 각 국가는 다음과 같이 해야 한다:

(a) '농식품용 식물 유전자원에 관한 국제협약'[185] 9조에 정의된 농민권을 실현하는 쪽으로 급속한 진전을 이룬다.

(b) 식물에 대한 특허를 허용하지 말고, 식물 육종가의 권리를 보호하는 법률에서 연구자가 예외적용을 받도록 한다.

(c) 각 국가의 종자 규제(종자인증 체계) 때문에 농민들이 보유한 품종들이 배제되지 않게 한다.

(d) 지역공동체 종자은행 및 종자시장, 지역공동체 수준의 소농 품종 등록부 등과 같은 지역적 종자 교환체계를 지원하고 확대한다.

기부자들과 국제기관들은 각 국가가 위의 권고사항을 실행하는 것을 지원해야 하며, 특히 다음과 같이 해야 한다:

(a) 자국의 개발 필요에 부합하고 인권에 기반을 둔 독특한 지적재산권 보호 레짐을 수립하려는 개도국들의 노력을 지원한다.

(b) 고아 작물(orphan crop)[186] 등 다양한 작물을 기반으로 한 육종 프로젝트와 건조지역 같은 복잡한 농업환경에 적합한 품종들을 기반으로 한 육종 프로젝트에 자금을 지원하고, 농민참여적 식물 육종을 장려한다.

(c) 식물뿐만 아니라 농업체계 전체의 향상을 목표로 하는 연구 프로그램 및 프로젝트(혼농임업, 향상된 토양관리 기법, 퇴비화, 물 관리, 우수 농법)에 적절한 비율의 자금이 지원되게 한다.

3. 어업

각 국가가 지속가능한 자원 이용을 증진시키면서, 소규모 어민과 해안 공동체의 권리와 생계가 존중되도록 하고 생선에 의존하는 모든 집단의 먹거리보장성이 개선되도록 하는 것이 시급하다(A/67/268). 이 목표 달성을 위해 각 국가는 다음과 같이 해야 한다:

(a) 전통적 방식(artisanal)의 어업 공동체와 소규모 어업 공동체의 기존 권리를 존중한다.

(b) 내수면 및 해양 소규모 어민이나 그들의 어로구역, [어장] 접근권에 부정적인 영향을 미칠 수 있는 조치(대규모 개발 프로젝트 등)를 자제한다. 다만 해당 어민들이 사전에 충분한 정보를 바탕으로 자유롭게 동의한 경우는 예외다.

(c) 전통적인 어업 공동체의 접근권 보호를 위해 산업적 어업부문을 규제함으로써, 어업자원에 대한 접근성을 강화하고 소규모 어업 공동체의 소득을 향상시킨다.

(d) 어업의 노동권을 보호한다.

---

185) International Treaty on Plant Genetic Resources for Food and Agriculture

186) 옮긴이: 수익성이 낮아 대형 농기업들이 외면하는 작물.

(e) 어업 접근성 협약을 맺을 때에는, 어업산업의 노동조건 관련 규정을 도입하는데 합의하고, 배타적 경제수역 내에서 어업행위를 하는 산업적 어선들의 어업관행을 규제하기 위한 해안 국가들의 노력을 지원한다.
(f) '지속가능발전 세계정상회의 실행계획'의 내용을 실행한다. 어업 능력 축소, 해양 보호구역 신설 등이 여기에 포함된다.
(g) '불법·비보고·비규제 어업 통제를 위한 항구국 조치협정'[187]을 실행한다.
(h) 어분(fishmeal) 제조에 사용되는 생선의 비율을 줄인다.

B. 지역의 푸드시스템에 대한 지원

1. 농업에 대한 재투자

농업과 농촌개발에 대한 재투자는 먹거리권 실현에 효과적으로 기여해야 한다(A/HRC/12/31). 이 중요한 목표를 달성하기 위해 국제사회는 다음과 같이 해야 한다:

(a) 가장 취약한 집단에 혜택을 주고 기후변화에 대한 회복력을 향상시키는 지속가능한 농법에 적절한 지원이 이루어지게 한다.
(b) 공공재 공급을 우선시한다. 저장시설, 농촌지도서비스, 통신수단, 신용·보험 접근성, 농업연구 등이 대표적이다.
(c) 농촌빈곤 수준이 높고 다른 부문의 고용기회가 없는 국가에서는, 고용창출에 기여하는 충분히 노동집약적인 농업체계를 수립하고 증진한다(A/HRC/13/33/Add.2).
(d) 투자협정이 지역 생계선택폭의 확대와 환경적으로 지속가능한 농업생산 양식에 기여하게 한다.

2. 농생태학

지속가능한 농업생산 양식으로의 이행은 미래 먹거리 보장에 매우 중요하며 먹거리권의 필수요소이다. 이런 점에서 농생태학은 엄청난 잠재력을 가지고 있다(A/HRC/13/33/Add.2). 각 국가는 다음을 통해 농생태학적 관행의 채택을 지원해야 한다:

(a) 종자 및 품종들과 농생태학적 방법들이 가진 상호보완적인 장점들을 활용하고, 양쪽에 자원을 할당하며, 시너지 창출 가능성을 모색한다. 비료 보조금을 농장의 농생태학적 투자와 직접 연결시키는 것("지속가능성 보조금")이 대표적이다.
(b) 기존 농민 조직과 네트워크를 기반으로 현장수준에서의 분권화된 참여적 연구예산을 늘린다.
(c) 현장 수준, 농장 및 지역공동체 수준, 국가 및 하부행정단위 수준에서의 농생태학 연구예산을 늘린다.
(d) 고전적인 농학적 기준뿐만 아니라 종합적인 성과 기준(소득에 대한 영향, 자원효율성, 굶주림과 영양실조에 대한 영향, 수혜자 역량강화 등)을 기초로 프로젝트를 평가한다.

3. 소농 지원

모든 사람이 먹거리권을 누리게 하려면 소농들이 생산품을 적당한 가격에 판매할 수 있는 선택지를 늘리는 것을 목표로 한 공공정책을 적극 추진해야 한다(A/HRC/13/33). 이를 달성하려면 각 국가는 다음과 같이 해야 한다:

187) Agreement on Port State Measures to Prevent, Deter and Eliminate Illegal, Unreported and Unregulated Fishing

(a) 지역시장과 국내시장을 강화하고, 교역채널과 유통채널이 지속적으로 다각화될 수 있게 지원한다.
(b) 농민조합과 기타 생산자조직의 설립을 지원한다(A/66/262).
(c) 정부기관 산하에 유연하고 효율적인 마케팅보드[188]를 설립하거나 보호한다. 이 마케팅보드에는 관련 생산자들이 강력하게 참여해야 한다.
(d) 재정적 인센티브를 부여하거나 농산물 조달과 관련된 특정 요구사항을 충족시키는 입찰자만 공공조달에 참여할 수 있게 함으로써, 소농을 우대하는 공공조달을 장려한다.

4. 계약영농

계약영농과 그 밖의 비즈니스 모델들이 먹거리권을 지원하게 하려면(A/66/262), 각 정부는 비즈니스 모델의 확장과 복잡성에 맞춰 규제 감독방식을 변화시켜야 해야 한다. 구체적으로 각 국가는 다음과 같이 해야 한다:

(a) 계약의 핵심 조항들을 규제한다. 가격 고정, 품질 산정, 투입물 제공 조건, 자가소비용 식량작물 생산을 위한 일정 비율 농지 유보 등이 대표적이다.
(b) 계약영농의 노동조건을 모니터링한다.
(c) 계약영농에 대한 지원을 화학비료 사용량 감소 같은 환경조건 충족과 연결시키거나, 더 지속가능한 유형의 영농으로 점진적으로 전환할 수 있게 하는 사업계획의 채택과 연결시킨다.
(d) 생산자, 가공업체, 소매업체, 소비자가 먹거리사슬의 공정성에 관해 토론할 수 있는 공론장을 설치하여, 농민들이 생산품에 대해 공정한 가격을 받게 한다.

5. 농업노동자

농장에서 일하는 사람들에게 생활임금과 적절한 건강·안전 조건을 보장하려면(A/HRC/13/33), 각 국가가 다음과 같이 해야 한다:

(a) 농식품부문과 관련된 모든 ILO 협약을 비준하고 최소 “생활가능한 수준의 임금”[189] 이상의 최저임금을 법률로 정하여, 농업노동자에 대한 보호를 향상시킨다.
(b) 농업부분 노동 감독관이 효과적으로 기능할 수 있도록 적절한 자원을 할당하여 노동법 준수 여부를 모니터링하고, 비정규 노동자의 숫자를 가능한 한도 내에서 최소로 줄이는데 필요한 조치들을 수행함으로써 농업노동자들이 다른 산업과 동일한 수준의 사회보장 혜택을 점차 받을 수 있게 한다.

C. 국가 전략 실행

1. 국가 전략

각 국가는 적절한 먹거리에 대한 권리를 실현하기 위한 국가 전략을 구축해야 하며, 이 전략에는 먹거리 불안정 상태 파악, 먹거리권 관련 법률 및 정책의 채택, 책임성 보장 메커니즘, 그런 법률 및 정책 설계와 모니터링 과정에 권리 보유자, 특히 가장 취약한 집단의 실질적인 참여를 보장하는 메커니즘과 절차의 수립이 포함되어야 한다(A/68/268). 국가 전략이 효과를 발휘하려면, 다음과 같아야 한다:

188) marketing board
189) living wage

(a) 법에 기반을 둬야 한다. 먹거리권이나 식품·영양보장에 관한 전체 틀을 제공하는 법을 채택할 수도 있고, 더욱 이상적으로는 국가의 헌법에 먹거리권을 포함시킬 수도 있다.
(b) 다부문적이고 포용적이라야 한다. 그것을 통해 정부 부서들과 기관들 간의 조율이 이루어지게 하고 그 형성과 모니터링 과정에 시민사회가 의미 있게 참여할 수 있게 해야 한다.
(c) 적절한 자금이 제공되어 한다.
(d) 국가 법원과 국가 인권기관뿐만 아니라, 사회적 감사[190]와 지역수준의 지역공동체 기반 모니터링을 통해서도 모니터링이 이루어져야 한다.

2. 인권영향평가

먹거리권의 완전한 실현을 목표로 한 국내정책이 무역, 투자, 개발, 인도주의적 원조 같은 분야의 외부정책과 충돌하지 않게 하려면, 각 국가가 이런 정책에서 먹거리권이 완전하게 고려될 수 있도록 하는 메커니즘을 수립해야 한다. 특별보고관은 여러 정부·비정부 행위자들로부터 얻은 자문을 기초로 '인권영향평가 지도원칙'을 제시했다. 이 원칙은 사전·사후에 이런 평가를 수행하는 방법에 관한 지침을 제공한다(A/HRC/19/59/Add.5).

3. 여성의 권리

여성의 먹거리권 보호를 강화하려면(A/HRC/22/50), 각 국가는 다음과 같이 해야 한다:
(a) 법의 모든 차별적 조항을 없애고, 사회적·문화적 규범에 기인한 차별에 맞서 싸우며, 양성 평등의 달성을 가속화하기 위한 한시적인 특별조치를 활용한다.
(b) 기존의 성별 역할로 인해 여성이 겪는 시간·이동성 관련 제약을 수용하면서, 동시에 고용과 사회보호에 관한 혁신적인 접근법을 통해 성별 역할을 재분배해야 할 필요성을 인식한다.
(c) 모든 법, 정책, 프로그램에 젠더에 대한 관심이 주요 내용 중 하나로 포함되게 한다. 적절한 경우 이와 관련된 목표 설정과 달성에서 진전을 보인 공공기관에 보상을 주는 방안도 개발한다.
(d) 완전한 양성평등을 진전시키는 다부문·다년간 전략을 채택하고, 독립기관이 먹거리 보장의 달성과 관련된 모든 영역에서 성별이 구분된 데이터를 이용하여 그 진전 상황을 모니터링 한다.

4. 사회보호

사회보호 조항은 먹거리권 실현에 크게 기여할 수 있다(A/68/268, A/HRC/12/31). 각 국가는 다음을 해야 한다:
(a) 항구적인 사회보호 프로그램의 설립을 통해 모든 사람이 차별 없이 사회보장을 누릴 수 있는 권리를 보장한다.
(b) 공정하고 효과적이며 투명한 기준에 기반을 둔 프로그램이 채택되게 한다.
(c) 국가 사회보호 시스템에 따른 혜택을 법적 권리로 정의하여, 개별 수혜자가 사회 프로그램에 따른 자신의 권리를 알고 효과적이고 독립적인 고충해소 메커니즘에 접근할 수 있게 한다.
(d) 사회보호 프로그램의 설계가 기존의 성별 역할을 효과적으로 탈바꿈시킬 수 있게 한다 (A/HRC/22/50).
(e) 전지구적인 재보험 메커니즘을 구축하여, 각 국가가 국민들을 위해 건실한 사회보호 프로그램을 설립할 인센티브를 창조한다.

190) social audit

5. 영양

지속가능한 식단을 장려하도록 푸드시스템을 변화시키고 2가지 유형의 영양실조에 효과적으로 맞서 싸우려면(A/HRC/19/59), 각 국가가 다음과 같이 해야 한다:

(a) HFSS 식품(포화지방, 트랜스지방산, 소금, 설탕이 많이 든 식품)의 어린이 대상 마케팅을 줄이는 가장 효과적인 방법의 하나로 식품 마케팅에 관한 법적 규제를 채택하고, 다른 집단들을 대상으로 한 마케팅도 제한한다.

(b) 과일·채소에 대한 접근성 향상과 건강한 식단에 관한 교육 캠페인에 보조금을 지급하기 위해, 청량음료와 HFSS 식품에 세금을 부과한다.

(c) 트랜스지방산을 다불포화지방으로 완전히 대체하기 위한 계획을 채택한다.

(d) 기존의 농업보조금 시스템을 재검토하여 현재의 배분양상이 공중보건에 미치는 영향을 고려하고, 학교급식 프로그램과 기타 공공조달 프로그램을 활용하여 영양가 높은 로컬푸드를 조달하는 방안을 지원한다.

(e) '모유 대체물의 마케팅에 관한 국제규약'과 모유 대체물, 식품, 비알코올성 음료의 어린이 대상 마케팅에 관한 WHO 권고사항을 국내 법률에 도입하고, 효과적인 집행이 이루어지게 한다.

민간부문은 다음과 같이 해야 한다:

(a) '모유 대체물의 마케팅에 관한 국제규약'을 모두 준수하고, 모유 대체물, 식품, 비알코올성 음료의 어린이 대상 마케팅에 관한 WHO 권고사항도 준수한다. 비록 지역수준의 집행이 약하거나 존재하지 않는 경우에도, 그렇게 해야 한다.

(b) 지역 생태계와 자원이 지속가능한 식단을 지원할 수 있는 곳에 영양 기반의 개입이 이루어지지 않게 하고, 그런 개입에서 지역 수준의 해법이 우선시되도록 시스템 차원에서 보장한다.

(c) HFSS 식품의 공급을 줄이고 건강한 먹거리를 늘리며, 식품가공에서 트랜스지방산의 사용을 점차 없앤다.

D. 바람직한 국제환경 조성

1. 식량가격 급변

국제사회는 국제무역 관련 위험을 더 잘 관리할 방법을 찾아야 하며, 가장 개발이 덜 된 순식량 수입 개도국들이 국제시장 가격 급변에서 더 잘 보호될 수 있게 해야 한다(A/HRC/12/3). 국제사회는 다음과 같이 해야 한다:

(a) 지역, 국가, 대륙 수준의 식량 비축창고 구축을 장려한다.

(b) 지구 수준의 곡물 비축분 관리를 향상시킨다. 투기 유인 감소를 위해 지구적 곡물 비축분에 관한 정보를 향상시키고 조율을 강화한다.

(c) 긴급상황을 위한 비축창고를 구축하여, 세계식량계획(WFP)이 인도주의적 필요를 충족시킬 수 있도록 한다.

(d) 농상품 지수 기금(commodity index fund)을 활용하여 농상품 선물시장의 건강하지 못한 투기와 맞서 싸울 방법을 모색한다.

2. 농업 무역과 투자의 새로운 틀

먹거리권을 실현하려면 더 지속가능한 농업관행으로의 전환을 지원하는 무역규칙을 설계해야 한다. 먹거리권의 점진적인 실현을 지원하기 위해 각 국가가 야심찬 먹거리보장 정책을 개발하고 실행하는 행위가 다자간 무역레짐과 대륙쌍무 무역협정에서 허용되어야 한다. 공적 식량 비축창고, 한시적 수입 제한, 활동적인 마케팅보드, 안전망 보험 프로그램 등이 대표적이다(A/HRC/10/5/Add.2). 이와 관련해서 각 국가는 다음과 같이 해야 한다:

(a) 국제무역에 대한 과도한 의존을 줄이고, 소농을 중심으로 국내 소비 필요 충족에 필요한 먹거리 생산능력을 기른다.

(b) 공급 관리 프로그램 같은 필수적인 완충 도구를 유지하여, 국제시장 가격 급변에서 국내 시장을 보호한다.

(c) 국가 의회가 무역 협상에서 정부가 채택한 입장에 관한 정기적인 청문회를 열도록 장려하고, WTO 프레임워크에 따라 진행되는 이런 청문회가 먹거리권과 완전히 조화를 이루도록 한다.

(d) 개혁 프로그램이 NFIDC(가장 개발이 덜 된 순식량 수입 개도국)에 미칠 수 있는 부정적인 영향과 관련하여 '마라케시 각료회의의 결정사항'을 완전히 실현하고, 그것이 제대로 효과를 발휘할 수 있도록 WTO 농업협상(AoA) 개혁과정이 NFIDC에 미치는 영향을 체계적으로 모니터링하는 메커니즘이 포함되도록 한다.

3. 농산업(agribusiness) 규제

각 국가는 지구적 먹거리 공급사슬에서 농상품 구매자, 가공업체, 소매업체의 활동을 규제하는 다자간 프레임워크 수립을 위한 단계를 밟아야 한다. 여기에는 이들 행위자들이 설정하는 기준과 구매정책에 대한 규제가 포함된다(A/HRC/13/33). 구체적으로, 각 국가는 농산업 부문의 과도한 집중을 막기 위해 공정경쟁 관련 법을 활용해야 한다. 이를 위해서는 농식품부분의 과도한 구매력에 민감하게 반응하는 공정경쟁 레짐이 구축되어야 하고, 공정경쟁 관할 기관에 반경쟁행위로부터 영향을 받는 공급업체가 주요 구매자의 보복에 대한 걱정 없이 불만을 제기할 수 있는 메커니즘이 마련되게 해야 한다.

농산업 부문의 민간행위자들은 구매력의 부당한 행사에 해당하는 관행들(국가가 식별한다)을 자제해야 하며, 다음을 실천해야 한다:

(a) 지구적 연합을 통해 국제적 프레임워크와 관련된 협정들을 마무리짓기 위해 노력한다.

(b) 공급사슬 내의 ILO 기준 준수 여부에 대한 모니터링을 다른 주체와 상관없이 독자적으로 수행하는 방안을 고려하고, 자신의 공급업체들이 그것을 준수하도록 지원한다.

(c) 공급사슬 차원의 학습에 참여하여, 관련된 모든 주체(소규모 생산자를 포함)에게 공급사슬 참여가 득이 되게 한다.

(d) 식품안전, 노동기준, 환경기준 설정과 집행에 소농을 참여시킨다.

(e) 상품진열 면적 증대와 정보 캠페인 확대를 통해 공정무역을 증진한다.

4. 농산연료(agrofuel)

국제사회는 농산연료에 대한 의견일치를 달성해야 한다. 이런 의견일치는 농산연료 개발이 주식용 농상품(staple food commodity)의 국제가격에 미치는 부정적 영향을 줄여야 할 필요성뿐만 아니라 농산연료 생산에서 인권이 제대로 존중되게 하고 그로 인해 생산국가의 발전이 왜곡되지 않도록 해야 할 필요성을 기반으로 해야 한다. 작물기반 바이오연료 생산에 대한 공적 인센티브는 반드시 줄이고 궁극적

으로 폐지해야 하며, 토지나 기타 자원에서 식량 생산과 경쟁하지 않는 향상된 바이오연료에만 인센티브를 제공해야 한다.

5. 식량원조와 개발협력

국제원조는 지금도 먹거리권의 중요한 요소 중 하나이다(A/HRC/10/5). 공여국은 다음과 같이 해야 한다:

(a) 원조 수준(공적개발원조가 GDP에서 차지하는 비율로 계산됨)을 현재수준으로 유지하거나 늘린다.

(b) 개도국 필요에 대한 객관적 평가를 기초로 식량원조를 제공한다.

(c) 개발협력정책을 [수혜국의] 먹거리권 실현 국가전략과 일치시켜, 이들 정책에서 소유권 원칙을 제대로 존중한다.

(d) 개발협력의 우선순위 중 하나로 먹거리권을 증진한다.

밀라노 도시 먹거리정책 협약[191)]

2015년 10월 16일

세계 인구의 절반 이상이 살고 있는 도시는 지속가능한 먹거리체계(sustainable urban food system)를 발전시키고 건강한 식생활을 증진해야 할 전략적 역할을 갖고 있음을 확인한다. 왜냐하면 모든 도시는 서로 다르고, 경제적·정치적·문화적 혁신의 중심지이며, 광대한 공공자원, 인프라, 투자 및 전문지식을 관리하고 있기 때문이다.

현재의 먹거리체계는 적절하고 안전하고 지역적이고 다양하고 공정하고 건강하고 영양이 풍부한 먹거리에 대한 접근성을 모든 사람들에게 영속적이고 믿을만하게 보장하는 것이 점점 더 어려워지고 있음에 주목한다. 이처럼 도시를 먹여 살리는 일은 불균형적인 분배와 접근, 환경악화, 자원의 희소성과 기후변화, 지속가능하지 못한 생산과 소비 패턴, 먹거리 손실과 폐기물 등과 같은 여러 가지 제약조건에 직면하게 될 것이다.

가속화되고 있는 도시화가 경제, 사회, 환경적 차원에서 전세계에 심대한 영향을 미치고 있음을 확인한다. 그래서 도시가 여타 필수재와 서비스 뿐만 아니라 먹거리와 물을 공급하는 방법을 다시 검토할 필요가 커지고 있다.

기아와 영양실조가 모든 도시들에 다양한 형태로 존재하고 있으며 개인의 건강과 웰빙에 엄청난 부담을 주고 있음을 확인한다. 이는 가구, 지역사회, 지자체, 국가 수준에서 커다란 사회적, 경제적 비용을 창출하고 있다.

가족농과 소농(특히 많은 국가들에서는 여성)이 도시와 지역을 먹여살리는데 핵심적인 역할을 수행하고 있음을 인정한다. 이들은 회복력있고 공정하며 문화적으로 적절한 먹거리체계를 유지하는 데 기여하고 있다. 지속가능한 식생활을 위해 먹거리체계와 가치사슬의 방향성을 재설정하는 것은 농촌과 도시의 생산자들과 소비자를 서로 연결시키는 수단임을 인정한다.

도시농업과 근교농업이 생물다양성을 보호하고 이를 도시지역 경관과 먹거리체계로 통합시키는 기회를 제공한다는 점을 확인한다. 이는 먹거리보장 및 영양보장, 생태계 서비스와 인간의 웰빙을 넘나드는 시너지 효과에 기여하기 때문이다.

먹거리정책은 빈곤, 건강, 사회보장, 위생, 토지이용계획, 교통, 상업, 에너지, 교육, 재난대비 등의 여러 도시문제 및 정책들과 밀접하게 연관되어 있으므로, 포괄적이고 학제적이며 기관간 접근방식을 채택하는 것이 필수적임을 확인한다.

시민사회와 민간부문이 도시를 먹여살리고, 더 지속가능한 먹거리체계를 위한 경험, 혁신, 캠페인을 활용하며, 도시 먹거리정책에 있어 사회포용적이고 인권 기반의 접근방식을 주류화하는데 중요한 역할을 수행해야 함을 확인한다.

191) http://www.foodpolicymilano.org

기후변화 문제를 다루는데 있어 도시가 기여해 왔음을 상기한다(가령, 글로벌도시기후협약(Global Cities Covenant on Climate), 세계시장협약(Global Compact of Mayors), 대륙 수준의 시장협약(Covenant of Mayors) 등). 뿐만 아니라 온실가스 배출을 경감시키고 기후변화가 도시먹거리체계에 미치는 영향에 대한 도시의 적응을 위한 전략과 실천을 증진하고(가령, 세계도시포럼(World Urban Fora), 주거와 지속가능한 도시개발에 관한 유엔 해비타트 III 회의), 생물다양성의 지속가능한 관리를 증진하기 위한 노력(생물다양성 협약의 일환인 도시 생물다양성 이니셔티브)들이 그것이다.

도시 및 인접지역은 포스트-2015 개발아젠다로서의 지속가능개발목표(SDG) 같은 국제적 프로세스를 제도화하는데 적극적으로 참여할 것이라는 점을 확인한다. 이는 향후 협상이 진행될 유엔 기후변화회의(COP21)에서 다루어질 것이며, 유엔의 기아제로 프로그램(Zero Hunger Challenge)에도 기여하며, 제2차 유엔 국제영양회의에서도 지속가능한 도시의 식생활을 다룰 것이고, 포스트-2015 재난위험 경감계획에 있어서도 중요한 역할을 할 것이다.

밀라노 도시 먹거리정책 협약

2015년 10월 16일

우리는 여기 밀라노 엑스포에 모여 다음을 서약한다. 우리 시장들과 지방정부 대표단은 도시 먹거리정책 협약에 서명함으로써 다음의 내용을 따를 것이다.

1. 우리는 포용적이고 회복력 있고 안전하고 다양한, 지속가능한 먹거리체계를 발전시키기 위해 일할 것이다. 이는 인권에 기초하여 건강하고 적당한 가격의 먹거리를 모든 주민들에게 제공하며, 먹거리의 낭비를 최소화하고 생물다양성을 보전하면서도 기후변화의 영향에 적응하는 동시에 이를 완화시킬 것이다.

2. 우리는 지방정부 및 지역사회 수준에서 부서간, 부문간 조정을 장려함으로써, 도시먹거리정책·사업의 내용을 사회·경제·환경정책에 통합시킬 수 있도록 노력할 것이다. 그 중에서도 대표적으로는 먹거리 공급과 유통, 사회보장, 영양, 형평성, 먹거리 생산, 교육, 식품안전, 먹거리 낭비 저감 등이다.

3. 우리는 지방정부의 먹거리 관련 정책·사업을, 이와 관련되는 광역, 국가, 대륙, 국제적 정책 및 프로세스와 부합하도록 추진할 것이다.

4. 우리는 먹거리 관련 모든 정책·사업의 구상, 시행, 평가 시에 먹거리체계 내의 모든 부문(인접 지방정부, 기술단체 및 학술단체, 시민사회, 소농, 민간부문 등)을 참여시킬 것이다.

5. 우리는 공정하고 회복력 있고 지속가능한 먹거리체계의 확립을 장려하기 위해 기존의 도시 정책, 계획, 규제를 재검토하여 개정할 것이다.

6. 우리는 실천계획(Framework for Action)을 출발점으로 삼아 각 도시들이 자신의 도시먹거리체계를 발전시키도록 할 것이며, 필요하면 협약참여 도시, 중앙정부, 국제기구들과 발전상황을 공유할 것이다.

7. 우리는 다른 도시들도 우리의 먹거리정책 실천에 참여하도록 장려할 것이다.

_____시 대표 ○○○

날짜 : 2015년 10월 ___일

서명 도시 51개국 총 117개

- **아시아 (7개국 16개)** 서울, 대구, 여수(한국/3), 베이징, 상하이, 광저우, 충칭(중국/4), 오사카, 교토, 도야마(일본/3), 텔아비브, 히브론, 베들레헴(이스라엘/3), 콜롬보(스리랑카), 두바이(아랍에미리트), 아스타나(카자흐스탄)
- **유럽 (19개국 62개)** 밀라노, 로마, 피렌체, 볼로냐, 토리노, 베네치아, 모데나, 루가노, 우디네, 안코나, 제노아, 바리, 팔레르모, 칼리아리, 카타니아, 포자, 몰페타, 사칠레(이탈리아/18), 파리, 낭트, 리옹, 보르도, 그르노블, 몽펠리에, 마르세유(프랑스/7), 암스테르담, 로테르담, 위트레흐트, 헤이그, 알메르, 스헤르토겐보스(네덜란드/6), 마드리드, 바르셀로나, 빌바오, 발렌시아, 사라고사, 비야누에바 데 라 카냐다, 말라가(스페인/7), 취리히, 바젤, 제네바(스위스/3), 브뤼셀, 겐트, 브뤼헤(벨기에/3), 베를린, 프랑크푸르트, 쾰른(독일/3), 런던, 버밍엄(영국/2), 타르투, 합살루(에스토니아/2), 아테네, 테살로니키(그리스/2), 코펜하겐(덴마크), 류블랴나(슬로베니아), 자그레브(크로아티아), 비엔나(오스트리아), 모스크바(러시아), 티라나(알바니아), 부쿠레슈티(루마니아), 리가(라트비아), 바르샤바(폴란드)
- **북미 (3개국 9개)** 뉴욕, 시카고, 샌프란시스코, 마이애미, 볼티모어(미국/5), 토론토, 밴쿠버, 몬트리올(캐나다/3), 멕시코시티(멕시코)
- **중남미 (6개국 14개)** 상파울루, 벨루오리존치, 포르투 알레그리, 쿠리티바(브라질/4), 부에노스아이레스, 멘도사, 코르도바, 마르 델 플라타(아르헨티나/4), 보고타, 메델린(콜롬비아/2), 라파스, 수크레(볼리비아/2), 테구시갈파(온두라스), 과테말라시티(과테말라)
- **아프리카 (15개국 15개)** 요하네스버그(남아공), 아비장(코트디부아르), 두알라(카메룬), 누악쇼트(모리타니아), 마푸토(모잠비크), 다카르(세네갈), 니아메(니제르), 알렉산드리아(이집트), 튀니스(튀니지), 알제(알제리), 루안다(앙골라), 반줄(감비아), 루사카(잠비아), 브라자빌(콩고공화국), 빈트후크(나미비아)
- **오세아니아 (1개국 1개)** 멜버른(호주)

도시 먹거리정책 실천계획

이 실천계획은 자발적 성격을 갖는다. 그 목적은 2015년 밀라노 엑스포 "지구를 먹여살리는 삶의 에너지 Feeding the Planet, Energy for Life"를 맞아 밀라노 시가 착수한 도시먹거리정책협약을 채택함으로써, 도시들이 보다 지속가능한 먹거리체계를 달성하도록 목표를 세울 수 있도록 전략적인 방안을 제공하는 것이다.

이 실천계획은 참여 도시의 직접적인 경험에 기초하며 다양한 관련 노력, 목표, 타겟 등을 고려한다. 여러 주제군별로 분류된 실천수단들은 사실은 모두가 지속가능한 먹거리체계라는 공통의 목표를 달성하기 위한 출발점으로 이해되어야 한다. 학교급식이나 지역공동체 텃밭 같은 대부분의 정책개입은 지방정부 단일 부서의 관할을 넘어선다. 그리고 지속가능한 개발의 다양한 차원들(경제, 사회, 건강, 환경)에 영향을 미칠 것이다.

각 도시는 각각의 특수한 상황에 따라 반드시 이 실천수단 중에서 선택, 수정, 분류하여 가이드라인을 만들어낼 수 있다. 관련 정보와 자료, 모범사례들은 별도의 보조자료를 참조하라.

권장 실천수단: 효과적인 실천을 가능케 하는 환경의 보장 (거버넌스)

1. **도시정부의 부처 간 협력을 촉진**하고, 먹거리체계의 다양한 부문 및 행정단계를 넘나드는 먹거리체계에 영향을 미치는 정책·사업의 동조를 추구하며, 이를 위해 인권 기반의 접근방식을 채택하고 주류화한다. 여기에는 시 공무원의 노력, 업무와 절차의 재검토, 자원의 재분배 등이 포함될 수 있다.
2. 시 수준에서의 정치적 대화를 통해 **이해관계자의 참여를 증진**한다. 그리고 가능하다면 먹거리정책 자문관과/또는 다중이해관계자 플랫폼(먹거리 위원회), 그리고 인식 증진과 교육 등을 통하여 이를 달성한다.
3. **지역의 이니셔티브와 시민사회의 먹거리운동을 확인, 지도화, 평가**함으로써, 모범사례들을 적절한 사업과 정책으로 전환시킨다. 이를 위해 지역의 연구기관이나 학술기관의 지원을 받는다.
4. **도시 먹거리정책과 계획을 발전시키거나 개정**함으로써, 먹거리 관련 정책·사업에 관한 행정부처 내의 적절한 자원배분을 보장한다. 지방정부의 규제를 재검토하여 조정하며 강화한다. 또한 도시와 농촌의 이해관계 균형을 맞추는 보다 지속가능하고 건강하며 공정한 먹거리체계를 위하여 전략적 역량을 구축한다.
5. **다부문적 정보시스템을 개발하거나 개선**함으로써 먹거리정책의 개발과 책무성을 증진한다. 이를 위해 도시먹거리체계와 관련한 데이터의 이용가능성, 질, 양, 범위, 관리 및 교환성을 증진한다. 여기엔 시민사회 및 기타 파트너들이 수집하거나 생성한 공식 데이터도 포함된다. 일반적인 자료와 시민사회 또는 다른 파트너에게서 나오는 다양한 자료를 모두 포함하는 도시 먹거리체계에 관한 정보를 발전시켜 접근가능성, 질, 양, 포괄성, 관리성을 갖춘 다양한 부문간의 정보를 공유하는 체계를 발전시킨다.
6. **재난위험 경감전략을 발전**시킴으로써, 도시 먹거리체계의 회복력을 증진한다. 여기엔 기후변화와 장기적 위기, 만성적 먹거리 불안정성의 영향을 가장 크게 받는 도시들이 포함된다.

권장 실천수단: 지속가능한 식생활과 영양

7. **지속가능한 식생활을 증진한다**(건강하고 안전하고 문화적으로 적절하며 환경친화적이고 인권에 기반). 이를 위해 적절한 교육, 건강 증진, 소통 프로그램을 활용하는데, 특히 학교, 돌봄센터, 시장, 미디어에 관심을 둔다.
8. **부실한 식사와 비만과 관련되어 있는 비전염성 질병문제에 대처한다**. 특히 상황에 따라 필요하다면 과일, 채소, 가공되지 않은 먹거리의 소비를 증진하는 동시에, 설탕, 소금, 트랜스지방, 육류, 유가공품 등의 섭취를 줄이기 위한 관심을 둔다.
9. **지속가능한 식생활 지침을 개발한다**. 이를 통해 소비자, 도시계획가(특히 먹거리 공공조달), 먹거리 서비스 제공자, 소매업자, 생산자, 가공업자에게 정보를 제공하고 소통과 교육훈련 캠페인을 증진한다.
10. 공공시설에서 **지속가능한 식생활과 안전한 식수에 대한 접근성을 증진할 수 있는 기준과 규제를 채택한다**. 이러한 공공시설에는 병원, 보건 및 보육시설, 작업장, 대학, 학교, 외식·급식서비스, 지방정부 사무실, 교도소 등이 포함되며, 가능하다면 민간부문의 먹거리 도소매 유통분야로도 확대될 수 있다.
11. 민간기업 및 공기업과 관련하여 지속가능한 식생활을 증진하기 위한 **규제수단 및 자발적 수단을 검토한다**. 이를 위해 마케팅, 홍보, 표시정책이나 경제적 인센티브/벌칙을 활용할 수 있다. 세계보건기구(WHO) 권고에 따라 어린이용 식품과 음료 마케팅에 관한 규제를 간소화한다.
12. **보건 부문과 먹거리 부문의 공동행위를 장려한다**. 이를 위하여 건강한 생활양식과 사회적 포용을 위한 인간중심적 통합전략을 시행한다.
13. **안전한 식수와 적절한 위생에 대한 보편적 접근성을 달성하기 위하여 투자하고 노력한다**. 이를 위해 적절한 경우 시민사회와 다양한 파트너십의 참여가 필요하다.

권장 실천수단: 사회적·경제적 형평성

14. **현금지원 및 먹거리 현물지원을 활용하고**, 기타 사회보장체계(푸드뱅크, 커뮤니티키친, 긴급구호식품)를 활용하여 취약계층에게 건강한 먹거리에 대한 접근을 제공한다. 이때 인간의 존엄성 차원에서 더 이상의 주변화를 막기 위하여 다양한 지역공동체들의 특정한 신념, 문화, 전통, 식습관, 선호를 감안한다.
15. **학교급식과 기타 공공급식 서비스 정책사업의 방향을 재설정**하여, 지역에서 지속가능한 방식으로 생산된 건강한 제철 먹거리를 공급한다.
16. **모든 주민의 적절한 고용을 증진한다**. 여기에는 여성을 비롯하여 먹거리와 농업 부문의 공정한 경제적 관계, 임금, 노동조건이 포함된다.
17. **사회적 연대경제 활동을 장려하고 지원한다**. 이를 위해 먹거리사슬 전반에 걸쳐 취약계층 주민들의 지속가능한 생계를 지원하고, 도시 및 농촌지역에서 안전하고 건강한 먹거리에 대한 접근성을 촉진하는 먹거리 관련 활동들에 특히 관심을 둔다.
18. **네트워크를 증진하고 풀뿌리 활동을 지원한다**. 이러한 활동에는 지역공동체텃밭, 커뮤니티키친, 사회적 먹거리나눔공간(social pantry) 등이 있는데, 이를 통해 사회적 포용성을 창출하고 취약계층들에 먹거리를 제공한다.
19. **참여형 교육, 훈련, 연구를 증진한다**. 이는 사회적·경제적 형평성을 증대하고, 인권 기반의 접근방식을 증진하며, 빈곤을 경감하고, 영양이 풍부한 먹거리에 대한 접근을 촉진하기 위한 지역의 실천을 강화하는데 있어서 핵심적인 요소들이다.

권장 실천수단: 먹거리 생산

20. **지속가능한 접근방식에 기반한 도시 및 근교의 먹거리 생산과 가공을 증진하고 강화한다.** 그리고 도시농업 및 근교농업을 도시 회복력 계획에 통합시킨다.
21. **도시와 근교농촌지역 간의 먹거리 생산**, 가공, 유통**에 일관성을 추구한다.** 소농과 가족농에 초점을 맞추며, 특히 여성과 청년의 역량강화에 주목한다.
22. **전일적이고 통합적인 토지이용계획·관리를 위하여 생태계적 접근방식을 적용한다.** 이는 경관의 특성을 결합함으로써 도시와 농촌 지방정부 및 자연자원 관리자들과의 협력을 도모한다. 가령, 농생태학적 생산, 생물다양성과 농지 보전, 기후변화 적응, 관광, 레저, 기타 생태계 서비스를 위한 기회를 증진하기 위하여 위험 최소화 전략을 취한다.
23. **농지에 대한 안정적 접근과 이용권을 보호**함으로써, 도시 및 근교지역의 지속가능한 먹거리 생산을 도모한다. 일례로 농지은행이나 지역공동체 토지신탁을 통하여 지역공동체텃밭과 소농의 농지를 보호하는 것 등이 있다. 또한 지역의 농업생산을 위해 시유지를 제공하고, 토지이용과 도시개발계획·사업과의 통합을 증진한다.
24. **도시 내와 주변의 먹거리 생산자들에게 관련 서비스를 제공한다**. 가령, 다세대적이고 경제적으로 활력있는 먹거리체계를 구축하기 위한 기술훈련과 재정지원(신용, 기술, 식품안전, 시장접근 등), 그리고 음식물 쓰레기로 만든 퇴비, 시민이 한번 사용하고 재활용하는 중수, 폐기물로 생산한 에너지 등과 같은 투입재의 지원이 있다(단, 이는 인간 소비용과 경합하지 않는 가축생산용도이어야 한다).
25. **짧은 먹거리 유통망을 지원한다**. 그리고 도-농을 연결하는 도시먹거리체계의 사회적·경제적 인프라를 통합하는 생산자단체, 생산자-소비자 네트워크와 플랫폼, 기타 시장시스템을 지원한다. 여기에는 시민사회가 주도하는 사회적경제 및 연대경제 실천들과, 대안시장 시스템 등이 포함될 수 있다.
26. 농업과 먹거리생산 분야에서 **(사용한) 물의 관리와 재활용을 개선한다**. 이를 위해 참여적 접근방식을 사용하여 정책과 사업을 시행한다.

권장 실천수단: 먹거리 공급과 유통

27. **도시로 들어오는, 그리고 도시를 흘러나가는 먹거리의 흐름을 평가한다**. 이를 통해 저소득 취약계층에게 적당한 가격의 신선한 먹거리에 대한 물리적 접근을 보장한다. 이와 동시에 대안적 연료나 운송수단을 통해 탄소배출을 저감하기 위하여 지속가능한 운송과 물류교통수단과 운반 체계의 문제를 다룬다.
28. 도시근교 및 인근 농촌지역을 연결해주는 **먹거리 저장, 가공, 운송, 유통 관련** 기술과 인프라를 **지원한다**. 이를 통해 제철 먹거리의 소비를 보장하고 먹거리 불안정성을 저감하는 동시에, 먹거리와 영양성분의 손실과 낭비를 줄인다. 이 때 먹거리 공급망 내에서 적절하고 안정적인 고용을 제공하고 있는 다양한 중소규모 먹거리 사업체들에 초점을 둔다.
29. 지역 수준에서 식품안전 법률과 규제를 시행함으로써, **먹거리 관리체계를 평가, 재검토, 강화한다**. 이 때 법률과 규제는 (1) 먹거리 공급망 내 먹거리 생산자 및 공급자의 책임있는 운영을 보장하고, (2) 가족농과 소농들의 시장접근성 장벽을 제거하며, (3) 식품안전, 건강, 환경 측면들을 통합해야 한다.
30. **공공조달과 거래정책을 재검토**하여, 건강한 먹거리의 공급을 위해 도시와 연결되어 있는 짧은 먹거리유통망을 촉진한다. 이와 동시에 가장 취약한 생산자와 소비자 계층을 위해 일자리 확보, 공정한

생산조건, 지속가능한 생산을 촉진한다. 이를 위해 공공조달의 잠재력을 활용함으로써 모든 주민들의 먹거리권을 실현시키는데 기여한다.

31. **지방정부가 운영하는 공공시장을 지원하기 위한 정책과 사업을 제공한다**. 이러한 공공시장에는 농민장터, 비공식장터, 도매시장, 식당, 기타 식품 유통업체 등이 있다. 이 때 시장 시스템을 구성하고 있는 민간 및 공공 요소들에 따라 도시간에 상이한 접근방식을 취해야 함을 인식한다.
32. 도시의 구매자를 도시, 근교, 농촌 판매자들과 연결해주는 시장 시스템과 관련한 **인프라를 증진하고 지원을 확대한다**. 이와 동시에 사회적 통합과 신뢰를 구축하고, 문화적 교류를 지원하며, 지속가능한 생계를 보장한다. 이는 특히 여성과 청년 사업가들에게 해당된다.
33. 도시 먹거리체계에 대한 **비공식 부문의 기여를 인정한다**. 가령, 먹거리 공급, 일자리 창출, 향토 식생활 증진과 환경관리 측면에서의 기여가 있다. 그리고 식품안전, 지속가능한 식생활, 먹거리 낭비의 방지 및 관리 같은 분야들에서 적절한 지원과 교육훈련을 제공한다.

권장 실천수단: 먹거리 낭비(폐기물)

34. 도시지역에서 먹거리 공급의 모든 단계(생산, 가공, 포장, 식재료 준비 및 처리, 재활용)에 걸쳐서 **먹거리의 손실과 낭비를 평가하고 모니터링하기 위하여 먹거리체계의 행위자들을 한자리에 불러모은다**. 이를 통해 종합적인 계획과 설계, 투명성, 책무성, 정책적 통합을 도모한다.
35. **먹거리 손실과 낭비에 대한 인식을 증진한다**. 이를 위해 특정 이벤트와 캠페인을 활용하는데, 교육기관, 지역공동체 시장, 기업 매장, 기타 연대경제나 순환경제 증진을 위한 사업들과 같은 거점을 찾아서 활용한다.
36. **연구단체, 교육단체, 지역사회 단체 등의 민간부문과 함께 협력**하여, 지방정부와 정책과 규제(가령, 가공, 외관 및 품질등급기준, 유통기한 등)를 개발하거나 재검토한다. “식용-비식용-폐기 등급구조("food use-not-waste” hierarchy)를 활용하여 낭비를 방지하거나 안전하게 먹거리와 포장재를 재생한다.
37. 생산, 제조, 소매, 케이터링, 도매, 접객업에서 손실되거나 폐기될 위험에 처해있는 **안전하고 영양이 풍부한 먹거리를** (가능한 경우) **식용으로 재생하거나 재유통을 촉진함으로써 먹거리 낭비를 줄인다.**

특별세션 D 농업, 먹거리와 인권 : 도시와 농촌의 상생

[발표 2 박경철]

농업인 인권정책의 방향과 과제

박경철(충남연구원 책임연구원)

1. 들어가며

사람이 세상에 살아가는 데 가장 귀중한 것은 그 인륜(人倫)이 있기 때문이다. 그 중에서도 군신(君臣)과 부자(父子)는 인륜 중에서도 가장 큰 것이다.(중략)
그런데 지금의 신하된 자들은 나라에 보답할 것은 생각하지 않고 한갓 봉록과 지위만을 도둑질해 차지하고 성상의 총명을 가리우고 갖은 아첨과 아양을 부려, 충성되게 간하는 선비를 가리켜 요망한 말이라 하고 정직한 사람을 비도(匪徒)라고 하여, 안으로는 나라를 돕는 인재가 없고 밖으로는 백성에게 사납게 구는 관리만이 많아서, 인민들의 마음이 날로 더욱 변해가고 있다.(중략)
우리는 비록 초야에 버려진 백성이지만, 임금의 토지에서 나는 곡식을 먹고, 임금의 옷을 입고 살고 있으니, 앉아서 위태로워 망하는 것을 볼 수가 없어, 온 나라가 마음을 같이 하고 억조창생(億兆蒼生)이 의논을 모아 이제 의기(義氣)를 들어, 나라를 보존하고 백성을 편안히 하는 것으로 죽고 사는 맹세를 하는 바이니, 오늘의 광경은 비록 놀라운 일이나 절대로 두려워하거나 움직이지 말고 각각 그 생업에 편안하여 다 함께 승평(昇平)한 일월(日月)을 빌고, 모두다 성상의 덕화(德化)를 바랐으면 천만 다행이겠노라.

- 〈동학농민혁명 포고문〉 중에서 -

위의 글은 1894년 갑오년 3월 20일 동학농민혁명 초창기 전라도 무장의 구수내에서 동학군의 영수 전봉준, 김개남, 손화중이 발표한 동학농민혁명 포고문이다. 이 포고문은 조선말기 무능하고 부패한 조정, 탐욕과 학정을 일삼는 관료, 호시탐탐 조선의 침략을 노리고 있었던 청나라와 일본에 맞서 조선의 농민들이 왜 자주와 자치를 표방하고 혁명의 깃발을 올려야만 했는지를 구구절절하게 담고 있다. 결국 동학농민혁명이 그해 11월 공주 우금치전투를 기점으로 혁명의 깃발은 내려지고 참혹한 희생이 뒤따랐지만 따지고 보면 이 혁명은 우리나라 최초로 농민의 생존권이 백척간두의 위기에 처한 상황에서 그들의 인간된 권리를 만천하에 표방하고 투쟁한 우리나라 최초의 농민인권선언문이라고 해도 과언은 아니다.

2. 농업과 농민이 처한 현실

사실 '농업인 인권'이라는 말은 아직 우리에게는 낯설다. 우리사회에서 보통 인권이라고 하면 사회적 소수자와 약자를 말한다. 여성(1979), 어린이청소년(1989), 이주노동자(1990), 장애인(2006) 등은 국제인권 규범에서 규정하고 있는 인권보호의 대상계층이다. 한데 이제 농민, 즉 농업을 주업으로 하는 농업인도 인권보호의 대상으로 규정되어야 한다는 목소리가 점차 높아가고 있는데 이는 그만큼 오늘날 농민이 처한 상황이 매우 어려우며 인내의 한계에 달했다는 것을 반증하는 의미일 것이다. 그런데 따지고 보면, 1894년 〈동학농민혁명 포고문〉이 120년이 지난 오늘날에 다시 선포되더라도 크게 다르지 않는 게 작금의 현실이다.
돌이켜보면, 산업화와 소위 근대화 과정에서 농산물가격은 도시민과 도시근로자를 위한 물가안정 차원에서 국가의 관리를 받았고 도시와 산업의 팽창으로 농촌의 토지는 잠식당하고 농민은 서둘러 농촌을 떠나 도시노동자로 변신해야만 했다. 정치인들은 하나같이 농업과 농민을 위한다고 했지만, 공산품 수출을 위해 농업의 희생은 불가피함을 역설하고 그동안 대책이라고 내놓은 정책 또한 별 실효성 없는 내용들이 대부분이었다.
이처럼 어려운 상황에서도 농산물 시장개방은 계속되고 있다. 한·미FTA, 한·EU FTA에 이어 우리나라 농업에 결정적인 타격을 줄 것으로 예상되는 한·중FTA가 지난해 11월 최종 타결되고 농산물 수출국가인 호주, 뉴질랜드 등과도 이미 FTA를 체결했다. 이런 식으로 계속 농산물 수출국가와 계속 FTA를 추진한다면 농업을 주업으로 하는 농민, 특히 소농들은 이제 농업을 통한 생계 유지가 어려운 상황이기 때문에 농업을 포기하지 않으면 안 되는 상황에까지 내몰리고 있다. 그야말로 '사회적 약자'이자 '소수자'로 전락할 위기에 처한 것이다.[192] 토지를 일구고 생명창고를 지켜야할 농민은 이제 시장개방이라는 거대한 파고에 떠밀리고 거대한 상업자본과 정부의 임기응변식 대책으로 황막한 들판에 내몰리고 있다. 자신의 농지와 터전을 지키기 위해 10여 년 동안 싸워왔던 밀양송전탑 반대 운동의 농민들, 그리고 작년 11월 쌀값 하락 등으로 어려움에 처한 농촌현실을 하소연하기 위해 서울도심집회에 나섰다가 물대포를 맞고 쓰러져 지금도 일어나지 못하고 있는 백남기 농민의 모습은 오늘날 농업과 농촌, 그리고 농민의 현실이 어떠한지 잘 웅변해 주고 있다.

3. 농민인권선언의 배경

2012년 9월 세계인권문제를 총괄하는 UN 산하 세계인권이사회에서 처음으로 농민인권에 관한 중요한 결의안을 통과시켰다. 세계농민과 농촌지역 노동자들의 권리에 관한 유엔 차원의 선언문을 제정하기 위한 실무그룹을 구성하기로 한 것이다. 전 세계 농촌인구는 줄었지만 아직도 인류의 3분의 1이 농민이고 이들 대부분은 가난한 개도국에 살고 있다. 국가의 보호를 받지 못하기 때문에 이들 대부분은 가난과 영양실조 그리고 병마와 싸우고 있다. 이 때문에 UN 차원의 농민인권에 관한 결의안 통과는 인류의 먹거리를 생산하는 농민들이 오히려 가장 헐벗고 굶주림에 시달리다 결국 병마로 쓰러져가는 역설적 상황 속에서 이제 UN 세계인권이

192) 2000년 우리나라 전체인구 4,599만 명 가운데 농가인구는 403만 명으로 약 8.8%를 차지했으나 2014년에는 크게 줄어 전체인구 5,133만 명 가운데 농가인구는 275만 명으로 전체인구의 약 5.4%를 차지했다. 같은 기간 충남도는 29.3%(54만 명)에서 12.0%(33만 명)로 감소했다.

사회가 이 문제를 심각하게 받아들인 결과이다.
전 세계 기아문제를 국제 정치경제적 구조와 질서의 문제로 다뤄 주목을 받았던 장 지글로의 “왜 세계의 절반은 굶주리는가”의 책에서도 잘 설명하고 있듯 오늘날 농민들의 가난과 굶주림은 정치의 문제이며 사회구조의 문제에서 비롯됐기 때문에 이를 해결하기 위해서는 다국적 기업의 탐욕과 이를 묵인하고 지원하는 서구 자본주의국가의 패착을 끊어야 한다. 이를 위해서는 국가단위의 힘만으로는 부족하기 때문에 UN 차원의 강력한 제재가 선행되어야 하며 이러한 일들이 또한 UN의 본연의 역할이라고 할 수 있다.
그런데 따지고 보면, UN 세계인권이사회가 처음으로 농민인권선언 제정에 관한 결의안을 통과시키고 실무그룹을 통해 농민인권선언문을 작성하는 데에는 개도국들의 소농과 농민자주권을 줄기차게 주장해온 국제소농연대인 “비아 캄페시나(La Via Campesina: 농민의 길)"의 역할이 결정적이었다. 비아 캄페시나는 자유무역을 표방하는 WTO와 초국적기업에 맞서 개도국의 소농들이 연대해 만든 국제농민연대이다. 이들은 WTO와 APEC 등 자유무역협정을 위한 국제회기 개최될 때마다 회의장소에 집결해 자유무역에 맞서 강렬한 투쟁을 전개했다. 이와 동시에 이들은 농민들의 생존권과 권리들이 국제적인 기구 차원에서 보호되고 육성되어야 한다는 신념으로 FAO(세계식량농업기구)와 IFAD(국제농업개발기금)에 농민권리 보호에 관한 권리 규정을 강제하는 한편, 궁극적으로는 농민권리헌장을 UN 차원에서 제정해 선포할 수 있도록 ‘입법’투쟁을 병행했다.
그 결과 UN 세계인권이사회에서 이를 받아들여 농민인권선언을 연구했고 2013년 6월 유엔 인권이사회 첫 번째 세션에서 발표된 농민인권선언(초안)(정식명칭: Declaration on the rights of peasants and other people working in rural areas)[193]은 대부분 비아 캄페시나에서 주창한 농민권리선언(Declaration of Rights of Peasants-Women and Men)을 수용해 작성되었다. 이렇게 작성된 농민인권선언문을 UN 세계인권이사회 차원에서 추가 논의를 거친 후 2013년 가을 정식적으로 공표할 예정이었으나 아직 정식적으로는 공표되지 못하고 있다. 그 주된 이유는 미국과 일부 유럽국가 등 농산물 수출국가와 초국적기업들의 반대가 심하기 때문이다.[194] UN 차원에서 개도국 농민, 특히 소농과 전통농업의 보호를 표방하고 있는‘농민인권선언’이 공표될 경우 농업선진국들과 초국적 기업들에게는 심각한 타격이 가해질 수 있기 때문이다.

예를 들어 총 14조로 구성되어 있는 UN 농민인권선언의 제5조에는 다음과 같은 내용이 나온다.

제 5조 종자, 전통농업지식, 실행에 관한 권리

1. 농민은 그들이 심기를 원하는 다양한 종자의 결정할 권리를 갖는다.
2. 농민은 경제적, 생태적, 그리고 문화적으로 위험하다고 여겨지는 많은 작물을 거부할 권리를 가진다.
3. 농민은 농업의 산업모델을 거부할 권리를 가진다.

193) 이 선서 초안은 원래 농민과 농촌에서 일하는 사람들의 권리 향상에 관한 인권이사회 자문위원회의 최종 연구의 부속서로 출판됐다.
194) 심지어 농산물 수입국가인 일본과 우리나라도 이에 반대하는 것으로 알려져 있다.

4. 농민은 농업, 어업, 그리고 축산에서 토착지식을 보전하고 발전시킬 권리를 갖는다.
5. 농민은 농업, 어업, 그리고 축산시설을 사용할 권리를 갖는다.
6. 농민은 개인적 혹은 집단적으로 그들 자신의 생산물과 수집물 그리고 농업, 어업, 축산 방식을 선택할 권리를 갖는다.
7. 농민은 그들 자신의 기술과 인간의 건강과 환경보전의 필요로 그들이 선택한 기술을 사용할 권리를 갖는다.
8. 농민은 그들 자신의 수확물을 기르고 발전시키며 그들의 종자를 주거나 판매하는 등 교환할 권리를 가진다.

위와 같은 조항들은 분명 개도국 농민들이 자신의 농업방식을 지키고 유지할 수 있도록 규정하고 있기 때문에 선진국의 농업다국적 기업의 개도국 농업진출에 큰 장애가 될 것이기 때문에 현재 UN 차원의 농민인권선언에 반대해 최종 선언은 보류되고 있다.
그렇다고 해서 우리나라나 일본과 같이 농산물 수입국가들이 이 농민인권선언에 우호적인 것은 아니다. 가장 큰 이유 중의 하나는 토지에 대한 국가 보호의무와 농민의 토지보호권의 강화라고 할 수 있다. 사실 농민에게 토지는 생명과도 같은 것이다. 농민이 토지를 빼앗기면 모든 것을 빼앗기는 것과 다름 아니다. 역사 이래 대부분의 농민봉기는 국가와 각급 행정기관 그리고 자본의 강압적인 토지의 수탈로부터 발단이 되었고 지난 몇 년 동안 벌어져온 밀양송전탑문제와 각종 개발지구에서의 농민들의 저항은 토지보호권에 대한 농민의 강력한 의사표현이기도 하다. 이를 반영하듯 농민인권선언 4장에는 농민의 토지보호와 관련해 다음과 같이 규정을 하고 있다.

제 4조 토지와 영토를 보존할 권리

1. 농민은 그들의 주거와 영농을 위해 개인적 또는 집단적으로 자신의 토지를 소유할 권리를 가진다.
2. 농민과 그들의 가족은 그들의 토지를 애써 가꾸고, 그들의 토지 내에서 농산물을 생산하고, 가축을 기르고, 사냥과 채집을 하고, 어업을 할 권리를 갖는다.
3. 농민은 그들의 생활을 위해 남겨놓은 미사용 토지를 소유하고 가꿀 권리를 갖는다.
4. 농민은 삼림과 어장을 보호하고 그것들로부터 이익을 얻을 수 있다.
5. 농민은 그들의 토지와 영토로부터 강제로 퇴거되지 하고 그것을 소유할 권리를 갖는다. 관련 농민들의 자유로운 사전 동의와 통보 그리고 승인 후 공정한 보상과 선택이 없다면 어떠한 이주도 강요받지 않을 권리를 가진다.
6. 농민은 토지개혁으로부터 수혜를 받을 권리를 갖는다. 대토지소유제도는 금지되어야 한다. 토지는 그것의 사회적 기능을 충족시켜야 한다. 토지소유 제한제는 토지소유에 대한 공정한 접근을 보장하기 위해 필요하면 언제든지 시행되어야 한다.

4. 핵심이 빠진 대책들

우리나라 농정에서 '농민인권'이라는 용어가 직접적으로 반영된 정책은 아직 없지만 그동안 농민인권에 준하는 정책이 실행되어 온 것은 사실이다. 그 대표적인 정책은 2005년에 수립된

〈제1차 농림어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌 지역개발 5개년(2005-2009) 기본계획〉(이하 〈기본계획〉)이다.
이 〈기본계획〉은 농업시장 개방과 도시화로 인해 갈수록 소외되고 어려워지고 있는 농어촌의 현실을 타개하기 위해 2004년 3월 제정된 〈농림어업인 삶의 질 향상특별법〉을 기반으로 수립됐다. 관련법에 의거해 위원회(위원장 국무총리)를 구성하고 농림부가 실무를 맡으면서 농어촌의 실태를 조사하고 이러한 조사를 바탕으로 정책목표를 설정하고 최종적으로는 농어업인의 의료, 복지, 교육, 주거환경, 사회안전망, 복지서비스, 복합산업 등을 대폭 향상시키고 발전시킨다는 계획이다.
이러한 〈기본계획〉 수립을 기반으로 2009년에는 〈제2차 농림어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌 지역개발 5개년(2010-2014) 기본계획〉을 수립했고 제2차 계획이 끝나가는 이 시점에 제3차 〈기본계획〉을 수립했다. 지난 제2차 기본계획의 특징 중의 하나는 농어촌서비스 기준을 제정해 정책가이드라인에 따라 이를 추진한다는 계획이다. 서비스기준은 8개 분야(주거, 교통, 교육, 보건의료, 사회복지, 응급, 문화여가, 정보통신) 31개 항목으로 구성됐으며 정부와 지자체별로 실태를 조사하고 관련 통계를 구축해 부족한 사회서비스를 우선 추진하는 내용이었다. 그리고 제3차 계획은 이러한 〈기본계획〉이 지역적 차원에서 지역의 수준과 여건에 맞게 착실히 실행한다는 내용이다.
이러한 정부지침에 따라 지자체에서도 기본계획에 관해 자체 〈기본계획〉을 수립해 농어민의 삶의 질 향상을 위해 노력하고 있다. 특히 주목되는 점은, 충남도가 2014년에 〈충청남도 인권정책 기본계획(2015-2019)〉을 수립하면서 지방정부 인권정책에 처음으로 농업인 인권 분야를 포함했다. 그리고 당해 10월 14일에 선포한 〈충남도민 인권선언〉에 '농어민의 권리'에 관한 내용을 규정했는데 그 내용은 아래와 같다.

제4장 일과 권리

제11조 농어민의 권리

① 충청남도의 농어민은 기본적인 소득을 보장받으며 지속가능하고 안전하게 농어업을 할 권리가 있다.

② 충청남도는 농어민의 소득을 보장하고 안전하고 건강하게 농어업을 할 수 있도록 정책을 수립하고 지원할 책무가 있다.

이처럼 정부는 농림어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌 지역개발에 관한 〈기본계획〉를 세 번째 수립했고 충남도는 광역자치단체 가운데 처음으로 '농어민의 권리 선언'을 〈충남 도민 인권선언〉에 포함하고 있지만 농민, 농촌, 농업을 보호하고자 하는 근본적인 인식은 부족한 실정이다. 〈기본계획〉과 '농어민의 권리 선언' 어디에도 최저로 떨어진 식량자급률을 제고하기 위한 강력한 법적, 제도적 규정은 없고, 주기적으로 반복되는 농산물 파동을 방지할 수 있는 기초농산물수매제, 농산물최저가격보장제와 같은 제도는 요원하기만 하다. 더욱이 쌀시장 완전개방 선언과 작년에 타결된 한·중FTA로 농민의 절망감은 이루 말할 수가 없다. 특히 우려가 현실로 나타나듯 작년 하반기부터 쌀값 폭락으로 농민들의 분노와 한숨이 잦아들지 않고 있지만 농민의 안정적인 소득을 뒷받침해줄 수 있는 현실성 있는 대책들은 거의 없는 실정이다.

5. 농민인권정책의 기본 방향

앞서 설명한 UN 세계인권이사회가 초안으로 제시한 농민인권선언은 우리나라 농업, 농촌, 농민의 현실을 많이 반영하고 있지만 사실 개도국 소농들의 권리를 반영해 작성했기 때문에 우리의 현실과는 다소 차이가 있다. 따라서 좀 더 우리의 현실 문제를 투영한 농민인권정책의 방향은 다음과 같이 제시될 수 있다.[195)]

첫째, 농업·농촌의 가치에 대한 사회적 인식 제고의 기반 구축이다. 많은 농민들은 농업과 농민의 사회적 편견과 폄하에 대한 부당성을 지적하고 있다. 따라서 이러한 문제를 해결하기 위한 노력이 필요하다. 최근 국내외적으로 농업은 단순히 먹거리 생산에 국한하는 것이 아니라 문화, 환경, 교육, 의료, 복지 등 다양한 기능의 가치(다기능 농업: multi-functional agriculture)'에 주목하고 있다. 따라서 농업, 농촌에 대한 가치의 인식을 확대하고 이를 실행하기 위한 기반 구축이 필요하다.

둘째, 농업인이 표준적 삶을 누릴 기반 구축이다. 현재 도시와 농촌의 소득격차는 60%로 하락한 상태인데 이러한 추세가 점점 심화될 전망이어서 이에 대한 대응정책이 필요이다. 정부 차원에서는 다양한 농업직불금을 지불하고 있지만 이들 직불금은 농업인에게는 어느 정도 혜택이 있을지라도 영세소농과 그 외 농촌주민에게는 별다른 혜택임 없어 이에 대한 제도적 보완 필요하다. 또한, 도시와 농촌 간 소득격차 다음으로 중요한 격차문제는 교육과 복지부문의 격차이기 때문에 이에 대한 보완책이 필요하다.

셋째, 지역의 개발행위에 대한 참여와 감시체계의 구축이다. 농촌의 환경과 지역공동체 파괴를 미연에 방지하기 위해서는 지역주민이 지역환경에 영향을 줄 수 있는 개발행위 과정에 참여할 수 있는 제도적 장치가 필요하다.

넷째, 지역의 환경보존체계에 대한 참여권 보장이다. 현재 농촌생활권 환경보전에서 농민이 배제되고 있는 상태이다. 특히 군지역에는 대부분 환경단체들이 거의 없기 때문에 이런 상태가 심화되고 있다. 따라서 환경피해가 예상되는 개발행위 과정에서 농민 참여가 필요하며 개발에 관한 정보공유도 선행되어야 할 것이다. 자발적으로 조직된 단체에서 환경피해에 대한 감시 및 조정 역할도 고려할 수 있으며. 이 과정에서 농민들의 참여가 필요하면 정부의 지원도 어느 정도 이뤄져야 한다

다섯째, 향토지식과 문화에 대한 보존 및 유지, 발전체계의 구축이다. 농촌지역의 고유한 지식과 문화는 농민의 삶과 매우 밀접한 관계를 형성하고 있기 때문에 이들에 대한 보존, 유지, 발전 방안이 필요하다. 예를 들어, 향토(전통)음식과 전통음악, 전통의학은 농촌지역의 고유한 지식과 문화적 가치이지만 농촌인구의 감소와 도시화로 인해 사라지는 경우가 많다. 따라서 지역의 향토(전통)음식, 전통음악, 전통(민중)의학은 시군단위 행정기관에서 세밀하게 조사해 농민의 권리를 보장하는 한편 이를 유지 및 발전시킬 수 있는 체계의 구축이 필요하다.

여섯째, 토지를 가꾸고 보존할 권리체계의 구축이다. 헌법에도 명시되어 있는 경자유전의 원칙이 현실에서도 지켜져야 하며 대농 위주의 정부정책에서 소농들이 토지를 더 구입할 수 있는 정책지원체계가 마련되어야 한다.

일곱째, 우리 토양과 환경에 적합한 농사를 지을 권리 보장이다. 최근 외국계 종자회사들은

195) 여기서 제시한 기본 방향은 필자가 <충청남도 인권정책 기본계획(2015~2019)>에서 제시한 기본 방향을 참고했다.

GMO 종자를 개발해 전 세계적으로 확산시키려는 계획을 갖고 있어 이에 대한 국가 차원의 대비가 필요하다. 따라서 종자시장에서 일정 부분은 정부에서 관리할 필요가 있으며 최근 토종종자에 대한 가치가 재발견되고 있는 만큼 우리 고유의 종자를 확대 보급할 필요가 있다.

여덟째, 효율적인 정보전달체계 기반 구축이다. 현재 중앙 및 지방정부의 많은 기관에서 농업 및 농촌관련 사업을 다양하게 시행하고 있으나 농민들은 정보를 몰라 못하는 경우가 많다. 이러한 문제를 해결하기 위해, 한 해의 정부시책사업을 책자로 만들어 시기별로 필요한 사업을 신청할 수 있도록 미리 마을에 비치해 두면 농촌주민들이 사전에 준비해서 신청할 수 있을 것이다.

아홉째, 농산물 가격 및 보상체계에서 농민참여의 확대 실현이다. 농민들은 농산물을 생산하지만 농산물 가격은 도시소비자 위주 또는 정부의 정책으로 결정되는 경우가 대부분이기 때문에 농민들은 가격결정체계에서 늘 배제된다. 또한 자연재해 등으로 농민들이 피해를 입었을 경우, 농산물과 재산피해에 관한 보상체계 역시 도시소비자에 비해 농민들의 참여가 상대적으로 적어 보상가격은 대부분 농민의 기대수준을 훨씬 밑돌고 있다. 따라서 정부의 수매가 등 농산물가격 결정 시 농민대표의 참여를 확대하고 자연재해로 인한 피해보상 계상 시에도 농민대표의 참여를 확대해 보상액을 현실화하는 방안이 필요하다.

열 번째, 농민인권을 포괄적 정의(justice)문제로 승화한다. 농민인권의 핵심은 공유자원(토지 등)과 생태환경자원(물)을 국가와 자본(기업)이 독점해 소농이 사라질 위기에 처해있다는 사실이다. 또한 근래 들어, 광우병 의심 소고기 수입, 방사능 오염 의심 식품 유통 등으로 인해 안전 먹거리에 대한 관심이 높아지고 있다. 이러한 문제들은 관점에 따라 차이가 있겠지만 인권이라는 범주로 포괄할 수 있으며 이는 더 나아가 농민인권과도 직접적인 관련이 있기 때문에 농민인권을 단순히 농민만의 문제가 아니라 사회 및 경제적 정의문제로 확대될 수 있다.

6. 맺으며: 우리의 과제

1894년 갑오년에 동학농민군은 “사람이 하늘이다”라는 인내천 사상과 보국안민과 척양척왜를 구호로 동학혁명의 깃발을 올렸는데 120여 년이 지난 지금도 그 상황은 변하지 않았다. 오히려 무분별한 자유무역협정 체결과 도시자본의 농촌 침투로 인해 농민들은 토지를 잃고 더 궁지에 몰리고 있는 상황이다. 이제 농민들은 “사람이 하늘이다” 이전에 “농민도 사람이다”라는 구호를 먼저 외쳐야 할 만큼 절박한 심정일 것이다.

농민이 마음 편하게 농사를 지을 수 없고 농민의 터전이 갈수록 위협받고 있는 상황에서 정부가 내놓은 대책들은 임시방편에 불과하고 농촌마을은 고령과소화로 비어가고 있다. 명칭과 목적이 복합돼서 무엇을 하고자 하는지 불분명한 정부의 〈농림어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌 지역개발 5개년 기본계획〉은 농민의 인권차원에서 근본적인 틀을 바꿀 필요가 있고 충남도 〈충남 도민 인권선언〉의 ‘농어민의 권리 선언’에서 적시한 바와 같이 농업인의 안정적 소득을 위해 기본소득에 준하는 획기적인 제도 마련이 도입되지 않는다면 아무리 좋은 계획과 선언도 120여 년 전 갑오년처럼 분노한 농민들의 마음을 되돌릴 수는 없을 것이다.

〈참고자료〉

농림부. 제1~3차 〈농림어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌 지역개발 5개년 기본계획〉.
박경철. 2015. 충남 농업인인권 현황과 과제.『열린 충남』겨울호, pp29~33.
성태규 등. 2014. 충청남도 인권정책 기본계획(2015~2019). 충청남도.
UN Human Rights Council. 2013. Declaration on the rights of peasants and other people working in rural areas.

국제농민인권대회를 다녀와서: http://blog.daum.net/qkagksmf7/38
농민들의 인권을 보호하기 위한 유엔 워킹 그룹(Park 1~2): http://www.apil.or.kr/1381
La Via Campesina: http://viacampesina.org/

농민인권선언

Declaration on the rights of peasants and
other people working in rural areas
(유엔인권이사회 자문위원회, 2013년 6월 20일)

제1조 농민의 정의

1. 농민은 식량 생산 또는 여타의 농업 생산물을 통해 토지와 자연에 직접적이고 특별한 관계를 갖는 대지의 사람들이다. 농민은 토지를 일구고 대체로 가족노동과 여타의 소규모 형태의 조직된 노동에 의존한다. 농민은 전통적으로 자신들의 지역 공동체에 뿌리를 내리고 지역 경관과 농업-생태 시스템을 돌본다.
2. 농민이란 용어는 농촌에서 농업 또는 비슷한 직업과 관련한 농사, 소 사육, 목축, 수공업에 종사하는 사람들을 가리킨다. 여기에는 토지를 경작하는 원주민이 포함된다.
3. 농민이란 용어는 또한 땅 없는 사람에게도 적용된다. 유엔식량농업기구(FAO)의 정의에 따르면, 다음과 같은 범주의 사람들이 무토지자로 간주되며 생계를 보장하는데 어려움을 겪을 가능성이 있다: a. 땅이 거의 없거나 전혀 없는 농업 노동 가구, b. 어로활동, 지역 시장에 판매할 수공업품 제작 또는 서비스 제공과 같이 다양한 활동에 종사하는 농촌의 소규모 토지 또는 토지가 없는 비농업 가구, c. 목축민, 유목민, 화전민, 수렵민과 채집민과 같은 농촌의 다른 가구 그리고 유사한 생계활동을 하는 사람들

제2조 농민의 권리

1. 모든 농민, 여성과 남성은 동등한 권리를 갖는다.
2. 농민은 유엔 헌장, 세계인권선언, 그리고 여타의 국제인권법에 인정된 모든 인권과 기본적 자유를 개별적으로나 집단적으로 완전히 누릴 권리를 갖는다.
3. 농민은 자유롭고 모든 여타 사람들과 동등하며, 자신들의 권리를 행사함에 있어서 어떤 종류의 차별로부터도 자유로울 권리, 특히 농민의 경제적·사회적·문화적 지위로 인한 차별로부터 자유로울 권리를 갖는다.
4. 농민은 자신들의 토지와 지역에 영향을 미치는 어떠한 프로젝트, 프로그램 또는 정책에 대해서도 정책 구상, 의사결정, 이행과 모니터링에 참여할 권리를 갖는다.
5. 농민은 생태적으로 안전하고 지속가능한 방식을 통해 생산된 건강하고 문화적으로 적절한 식량에 대한 권리와 농민 자신의 식량과 농업 시스템을 결정할 권리를 구성하고 있는 식량주권의 권리를 갖는다.

제3조 생명권과 알맞은 표준생활을 누릴 권리

1. 농민은 그들의 권리를 보호하는 데 있어 방해, 퇴거, 박해, 임의 체포를 받지 않는 물리적 무결권을 갖는다.
2. 농민은 존엄하게 살 권리를 갖는다.
3. 농민은 그들과 그들의 가족의 기본 욕구를 충족시키기 위한 적절한 소득을 얻을 권리를 포함하

는 알맞은 표준생활권을 갖는다.

4. 농민은 적절하고, 건강하고, 영양있고, 충족한 음식을 가질 권리와 전통적 음식문화를 유지할 권리를 갖는다.
5. 농민은 그들의 농업생산물을 소비할 권리, 이것을 그들 가족의 기본적 욕구를 만족시키는 데 사용할 권리, 그들의 농업생산물을 다른 사람에게 분배할 권리를 갖는다.
6. 농민은 안전한 음용수, 위생, 교통수단, 전기, 통신과 휴식을 누릴 권리를 갖는다.
7. 농민은 적합한 주거와 의복을 누릴 권리를 갖는다.
8. 농민은 교육과 훈련을 받을 권리를 갖는다.
9. 농민은 가능한 최적표준의 육체적, 정신적 건강을 향유할 권리를 가진다. 그들은 비록 멀리 떨어져 살지라도 건강과 의료서비스의 혜택을 받을 권리를 갖는다. 그들은 또한 전통의약을 사용하고 발전시킬 권리를 가진다.
10. 농민은 건강하게 살 권리를 가지며, 살충제와 비료와 같은 농화학제의 오염으로부터 피해를 받지 않을 권리를 갖는다.
11. 여성농민은 가정폭력, 육체적, 성적, 언어적 그리고 심리적 피해로부터 보호받을 권리를 갖는다.
12. 여성농민은 그들 자신의 육체를 통제하고, 상업적인 목적의 그들 육체의 이용을 거부할 권리를 갖는다.
13. 농민은 그들이 갖길 원하는 아이의 수를 조절하고 그들이 사용을 원하는 피임방법을 결정할 권리를 갖는다.
14. 농민은 그들의 성적 그리고 재생산의 권리를 완전히 실행할 권리를 갖는다.

제4조 토지와 영토를 보존할 권리

1. 농민은 그들의 주거와 영농을 위해 개인적 또는 집단적으로 자신의 토지를 소유할 권리를 가진다.
2. 농민과 그들의 가족은 그들의 토지를 애써 가꾸고, 그들의 토지 내에서 농산물을 생산하고, 가축을 기르고, 사냥과 채집을 하고, 물고기를 기를 권리를 갖는다.
3. 농민은 그들의 생활을 위해 남겨놓은 미사용 토지를 소유하고 가꿀 권리를 갖는다.
4. 농민은 삼림과 어장을 보호하고 그것들로부터 이익을 얻을 수 있다.
5. 농민은 그들의 토지와 영토로부터 강제로 퇴거되지 하고 그것을 소유할 권리를 갖는다. 관련 농민들의 자유로운 사전 동의와 통보 그리고 승인 후 공정한 보상과 선택이 없다면 어떠한 이주도 강요받지 않을 권리를 가진다.
6. 농민은 토지개혁으로부터 수혜를 받을 권리를 갖는다. 대토지소유제도는 금지되어야 한다. 토지는 그것의 사회적 기능을 충족시켜야 한다. 토지소유 제한제는 토지소유에 대한 공정한 접근을 보장하기 위해 필요하면 언제든지 시행되어야 한다.

제5조 종자, 전통지식, 영농활동에 관한 권리

1. 농민은 그들이 심기를 원하는 다양한 종자를 결정할 권리를 갖는다.
2. 농민은 경제적, 생태적, 그리고 문화적으로 위험하다고 여겨지는 많은 작물을 거부할 권리를 가진다.
3. 농민은 농업의 산업모델을 거부할 권리를 가진다.

4. 농민은 농업, 어업, 그리고 축산에서 토착지식을 보전하고 발전시킬 권리를 갖는다.
5. 농민은 농업, 어업, 그리고 축산시설을 사용할 권리를 갖는다.
6. 농민은 개인적 혹은 집단적으로 그들 자신의 생산물과 수집물 그리고 농업, 어업, 축산 방식을 선택할 권리를 갖는다.
7. 농민은 그들 자신의 기술과 인간의 건강과 환경보전의 필요로 그들이 선택한 기술을 사용할 권리를 갖는다.
8. 농민은 그들 자신의 수확물을 기르고 발전시키며 그들의 종자를 주거나 판매하는 등 교환할 권리를 가진다.

제6조 농업생산 수단을 가질 권리

1. 농민은 그들의 농업 활동에 필요한 자금과 자재와 도구를 획득할 권리를 가진다.
2. 농민은 그들의 사회, 문화, 윤리적 가치를 존중하는 방식으로 그들의 생산성을 향상시키기 위해 기술적 지원, 생산 도구 그리고 다른 적정한 기술을 습득할 권리를 갖는다.
3. 농민은 지역 사회에서 관리하는 지속가능한 생산시스템에서 관개와 농업생산을 위한 수리권을 갖는다.
4. 농민은 지역시장에 그들의 생산물을 팔기 위해 운송, 건조, 저장시설을 사용할 권리를 갖는다.
5. 농민은 지역 및 정부 농업예산의 계획, 집행, 적용과 관련된 권리를 갖는다.

제7조 정보 획득의 권리

1. 농민은 자본, 시장, 정책, 가격 그리고 기술을 포함해 농민에게 필요한 정보를 획득할 권리를 갖는다.
2. 농민은 상품과 서비스와 관련해 적절한 정보를 획득하고 그들이 무엇을 어떻게 생산하고 소비할 것인가를 결정할 권리를 갖는다.
3. 농민은 유전자원의 보호에 관해 국가적, 국제적 수준에서 적절한 정보를 획득할 권리를 갖는다.

제8조 농산물의 가격과 시장을 결정할 자유

1. 농민은 그들 가족의 필요에 따라 그들의 농업생산물을 우선 취득할 권리를 갖는다. 그들은 그들의 기본적 욕구와 그들 가족의 욕구의 충족을 보장하는 그들의 생산물을 저장할 권리를 갖는다.
2. 농민은 전통적인 지역 시장에서 그들의 생산물을 판매할 권리를 갖는다.
3. 농민은 개인적 또는 집단적으로 가격을 결정할 권리를 갖는다.
4. 농민은 그들의 생산물에 대해 공정한 가격을 획득할 권리를 갖는다.
5. 농민은 그들의 노동에 대해 공정한 임금을 획득하고 그들의 기본적 욕구와 그들 가족의 욕구를 충족시키기 위한 권리를 갖는다.
6. 농민은 그들이 생산한 수확물에 대한 품질 평가에서 국가적 그리고 세계적으로 공정하고 편파적이지 않는 체계를 보장받을 권리를 갖는다.
7. 농민은 식량주권을 보장받기 위해 공동체를 기반한 상업화를 발전시킬 권리를 갖는다.

제9조 농업의 가치를 보호할 권리

1. 농민은 농민의 문화와 지역 농업의 가치를 인식하고 보호할 권리를 갖는다.

2. 농민은 농업에서 지역 지식을 발전시키고 보존할 권리를 갖는다.
3. 농민은 지역의 농업 가치를 파괴할 수 있는 개입을 거부할 권리를 갖는다.
4. 농민은 농민의 존엄성을 개별적으로나 집단적으로 표현할 권리를 갖는다.

제10조 생물다양성을 지킬 권리

1. 농민은 개인적 그리고 집단적으로 생물다양성을 지키고, 보호하고, 발전시킬 권리를 갖는다.
2. 농민은 작물, 식품 그리고 의약품을 포함해 생물다양성을 위협하는 특허물을 거부할 권리를 갖는다.
3. 농민은 지역 농민공동체가 소유하고, 유지하고, 발견하고, 개발하고, 생산한 상품, 서비스, 자원 그리고 지식에 관한 지적재산권을 거부할 권리를 갖는다.
4. 농민은 초국가적 기업이 만든 인증체계를 거부할 권리를 갖는다. 정부지원으로 실시되는 농민단체의 지역보장정책은 증진되고 보호되어야 한다.

제11조 환경을 보존할 권리

1. 농민은 깨끗하고 건강한 환경을 가질 권리가 있다.
2. 농민은 자신들의 지식에 따라 환경을 보존할 권리가 있다.
3. 농민은 환경 파괴를 일으킬 모든 형태의 착취를 거부할 권리가 있다.
4. 농민은 환경 파괴에 대해 소송하고 보상을 청구할 권리가 있다.
5. 농민은 생태적 부채 그리고 그들의 토지 및 지역에 대한 역사적이며 현재적 처분에 대해 배상받을 권리가 있다.

제12조 결사, 의견, 표현의 자유

1. 농민은 타인과 결사할 자유에 대한 권리와 현지, 지역, ·전국, 국제적 차원에서 이의 제기, 청원, 동원을 포함하여 전통과 문화에 따라 자신들의 의견을 표현할 권리가 있다.
2. 농민은 자신들의 이해를 보호하기 위하여 독립적인 농민조직, 노동조합, 협동조합 또는 기타 형태의 조직이나 결사체를 형성하고 가입할 권리를 갖는다.
3. 농민은 개별적으로 또는 집단적으로 그들 지역의 관습, 언어, 문화, 종교, 문화적 문헌, 지역 예술로 표현할 권리를 갖는다.
4. 농민은 자신들의 권리요구와 투쟁이 범죄화 되지 않을 권리를 갖는다.
5. 농민은 억압에 저항할 권리와 자신들의 권리 보호를 위해 평화적인 직접 행동에 호소할 권리를 갖는다.

제13조 정의에 접근할 권리

1. 농민은 그들의 권리가 침해될 경우 효과적인 구제책을 가질 권리가 있다.
2. 농민은 법률적 지원을 받을 권리가 있다.

번역: 충남연구원 박경철

특별세션 D 농업, 먹거리와 인권 : 도시와 농촌의 상생

[토론 1 문명우]
기본권의 관점에서 본 학교급식(공공급식) – 광주남구 학교급식지원센터 사례

문명우(광주남구학교급식지원센터)

□ 무상급식

학교급식은 교육의 일환이고, 학교급식은 교육권이고 기본권이다. 무상급식 정책은 복지 정책 수단을 어떻게 할 것인가의 문제가 아니라 헌법상 기본권을 보장하는 것이다. 학교급식법을 개정해서 무상급식을 법률적으로 보장하고 예산지원 책임도 명료화해야 한다. 무상급식 정책은 2010년 지방선거, 2011년 서울시장 보궐선거, 2014년 지방선거에서 국민의 다수 지지를 받았다. 하지만, 몇 가지 과제가 남아있다. 보편적 복지 논쟁이 여전하고, 논쟁을 부추겨서 무상급식정책을 정치적으로 이용하기도 한다. 70%가 넘는 비율로 시행되고 있지만 법률적으로 보장되지 않았다. 경상남도의 경우처럼 단체장의 결정에 따라 수십만 명의 학생과 학부모들에게 큰 혼란을 줄 수 있다. 학교급식을 복지 정책 수단의 관점에서 접근하면 논쟁이 있을 수 있다. 불평등 자체를 항상 불공정하다 할 수는 없기 때문이다. 철학자 루소는 불평등을 자연적 불평등과 사회적 불평등으로 구분했다. 헌법 제31조의 교육 받을 권리, 교육 받게 할 의무, 의무교육은 무상으로 한다는 것을 명시하고 있다. 헌법상 교육의 권리는 교육 기회의 균등을 말하는 것이고, 사회적 불평등을 최소화 하겠다는 것이다. 대전의 중학생, 경남, 대구, 울산의 저소득층 학생이 급식비를 지원받기 위해서는 각종 증빙 서류로 가난을 증명해야 한다. 낙인감에 의한 인격적 정신적 소외나 차별이 있을 수 있다. 차별은 또 다른 불평등과 정신적 모멸감을 낳을 수 있다.

□ 결식아동 및 취약계층 먹거리 인권

사고나 이혼으로 한부모 가정이 되거나 위기 상황에 처한 아동의 기본권이 위협받는 상황에서는 생계비, 교육비, 주거비, 의료비 등 여러 가지 문제가 발생한다. 아동의 기본권 문제 중에서 먹거리 문제는 학교급식이나 공공급식 정책으로 지원해야 한다. 저소득층이 밀집한 지역의 한 학교에서는 100명이 넘는 결식아동이 있는 사례를 보았다. 제대로 된 식사는 학교급식이 유일하다고 했다. 아침과 저녁 식사는 인스턴트로 때우고, 방학 중에는 학교급식도 없기 때문에 이런 가정의 아이들 영양 불균형은 심각한 문제다.

독거노인과 취약계층의 먹거리 문제도 면밀하게 살펴야 한다. 지방자치단체의 각종 먹거리 지원 사업이 먹거리 주권과 먹거리 인권, 먹거리 정의에 맞게 집행될 수 있도록 논의되야 한

다. 먹거리 정책을 논의할 때 지역 경제 활성화, 식량주권, 지속가능한 농업, 지역민의 건강권 등을 함께 고려해야 한다.

□ 광주 남구 학교급식지원센터 사례

광주 남구 압촌동의 전통된장, 원산동의 유기농 생강·무우·마늘, 칠석동의 무농약 토마토, 대촌 일대에서 재배된 우리밀로 만든 국수와 만두, 승촌동의 무농약 깻잎, 아빠 있는 유정란, 무농약 국산콩과 천연간수로 만든 두부...광주 남구지역 아이들이 먹고 있는 지역 친환경 우수 식재료다.

○ 설립목적

광주 남구 학교급식지원센터는 친환경 무상·의무급식 실현을 위해 행·재정적 지원과 환경·건강·배려를 최우선적으로 고려하여 생산·가공·유통 과정이 생태친화적인 식재료를 지원하며, 성장기 학생들의 건강증진 및 로컬푸드 실현으로 도·농 상생과 지속가능한 지역사회 발전에 기여하는 것을 목적으로 한다.

○ 개요

- 2013년 2월 28일 광주 남구 학교급식지원센터 개소
- 위치 : 광주 남구 양과동 893-2(포충로 937)
- 남구 관내 초·중·고·특수 56개교 약 42,000명 대상
- 『광주 남구 친환경학교급식 지원조례』에 따라 지역 친환경 식재료를 관내 학교급식에 지원
- 제철 친환경 농산물, 우리밀가공식품, 전통장류, 두부 등 약 190종

○ 운영방침

- 운영방식 : 구청직영, 민·관 거버넌스 방식(민·관협력)

 * 학부모, NGO, 교육청, 생산자, 행정이 함께하는 「민관거버넌스지원센터」 구축으로 학교급식지원의 선도모델 제시

- 품질 및 유통기준에 맞는 친환경 우수 식재료의 선정 및 공급
- 지역내 친환경 우수농산물 및 그 가공품을 우선 사용
- 식생활교육을 통한 식습관 개선으로 구민건강 증진 도모

○ 생산 및 공급지원 품목

- 공급품목 : 친환경농산물(잡곡, 과일, 채소) 약 120품목, 가공품 및 기타 약 70품목(전통장류, 우리밀가공식품, 유정란, 콩나물, 두부 등) 월평균 190품목 내외로 학교공급

- 공급방식

· 지역산 친환경농산물/농가와 계약재배·직거래/유기농 우선공급

· 지역 품목 없을 경우 타도산 공급(공급협력업체 선정)
· 생산자(협력업체)가 소분·포장해서 급식지원센터에 입고
· 공급희망 품목에 대한 품목제조보고서 및 관련 시험성적서를 사전 제출받아 조례에 명시한 식재료 기준(non-GMO, 無트랜스지방, 無MSG, 無유해첨가제)에 따라 운영위 심의
· 지역내 제조식품은 직거래 우선 원칙으로, 타시도 제조식품은 직거래 또는 지역 총판을 통해 공급받음
· 우리밀가공식품 : 원곡 및 1차 가공품(가루, 국수), 2차 가공(만두, 빵)

■ 광주 남구지역 학교급식과 친환경 생산 기반의 변화

○ 친환경 식재료 사용비율 증가

광주 남구 학교의 친환경 식재료 구매실적 2012~2014년(3개년) 정산자료를 분석한 결과 2012년에 비해 **초등학교 52%, 중학교 45%가 증가**했다. 또한, 2014년 광주 5개 자치구별 학교를 비교한 결과 남구 학교가 초등학교 4.25배, 중학교 3.22배로 가장 높은 비율로 친환경 식재료를 사용한 것으로 나타났다.

〈남구 학교급별 지원액 대비 친환경식재료 사용비율 비교〉

구 분	학교급	2012년(A)	2013년(B)	2014년(C)	증가율(C÷A)
지원액 대비 친환경사용비율*	초등학교	2.79배	3.63배	4.25배	52%
	중학교	2.22배	3.16배	3.22배	45%

* 친환경식재료 사용비율은 「지출액 ÷ 지원액 = ?」으로 계산하고, 친환경식재료 사용비율이 높을수록 값이 커진다. 친환경 우수 식재료 지원액은 학생 1인, 1식당 200원씩 지원하고 있다.

무상급식으로 급식 질이 나빠질 것이라는 근거 없는 억측이 사실과 다르다는 것을 확인할 수 있다. 또한, 식재료 검수에 참여한 학부모들을 통해 과거보다 학교급식이 좋아졌다는 평가를 받고 있다.

○ 친환경 농산물 품목 다양, 시장가보다 평균 20% 저렴

	남구 학교급식지원센터	시장
친환경농산물 공급품목(평균)	106품목*	63품목
가격효과(품목별 평균)	80%	100%

* 이중 44개 품목은 연평균가 비교 25%이상 저렴, 시장 가격은 광주영양(교)사회 시장가격조사 자료와 비교

○ 지역 생산 친환경 인증 품목 증가

	2012년(센터 설립 이전)	2013년	2014년 추가품목
품목	피망, 애호박, 깻잎, 토마토	피망, 애호박, 깻잎, 토마토, 근대, 아욱, 쪽파, 꽈리고추, 열무, 오이, 오이맛고추, 풋고추, 건고추, 마늘, 생강, 얼갈이, 무, 청양고추, 양파, 부추, 쑥갓, 딸기	기존 22품목 외 방울토마토, 수박, 감자, 대파, 가지, 참나물
	4품목	**22품목**	**28품목**

※ 남구급식센터 공급 친환경농산물 약 80여 품목 중 35% 남구지역 생산가능

생산자가 출하가격을 책정함으로써 생산원가를 보장하고, 우리지역 친환경농산물을 우선적으로 학교급식에 공급될 수 있도록 하여 고정적인 판로를 제공함으로써 지역 친환경 인증농가 수 증가와 재배 품목의 다양화라는 긍정적 효과가 가시화되고 있음.

○ 친환경 우수 식재료 지원 확대(식재료 질 향상)

- 안전한 식재료 : 친환경식재료와 가공품의 식재료기준 설정
- 안심 식재료 : 품목제조보고서 확인, 잔류농약 검사 등 사전예방의 원칙으로 운영
- 전통식품 공급 : 전통장류(간장, 된장, 고추장, 청국장)

○ 지역경제활성화

- 직거래장터 운영
- 지역 학교급식납품업체가 공급자 및 배송자로 참여
- 지역 생산 농가의 소득원 창출
- 남구급식센터는 생산자가 공급가격을 책정하도록 하여 생산원가를 보장하고, 친환경농법으로 재배한 지역 우수 농산물을 우선 공급함. 그 성과로 지역 친환경 재배 농가수와 친환경 재배 품목의 증가로 나타나고 있으며, 해당 농가에 수도권 및 타지역의 주문 문의로 이어지고 있음
- 잉여 생산물 처리방법 개선 : 남구급식센터는 생산자에게 1개월 단위로 품목별 수요량을 통지하여, 잉여생산량을 사전에 파악하여 처리할 수 있도록 안내하고 있으며, 일부 잉여량은 직거래장터를 열어 판매하는 등 잉여 생산물 처리에도 노력하고 있다.
- 산지 출하가격 보장 및 학교공급가격 인하효과
- 친환경농산물 시중 공급가보다 평균 20% 저렴
- 생산농가 산지 수취가격 시중 출하보다 20%이상 높게 형성

○ 로컬푸드 사용확대

친환경 무상급식 정책과 학교급식지원센터가 운영되기 전(2011년 기준) 광주광역시 전체 학교에서 광주광역시 내에서 생산된 친환경 농산물 사용비율은 1% 정도 였음.

2015년 기준 광주남구급식지원센터를 통한 친환경 농산물 공급량은 약 330톤이고, 이중 남구 관내 농산물 공급량은 약 66톤으로 약 20%정도임

제2회 한국인권회의

한국 인권 회의

KOREA HUMAN RIGHTS CONFERENCE

부대행사 - 영화로 보는 인권/ 인권포스터·도서전시

【상영작 1】 동물농장

【상영작 2】 봉구는 배달중

영화로 보는 인권 "인권영화관"

■ **일시 :** 3. 25(금) 14:00~15:00
■ **장소 :** 테마동 라벤더홀
■ **진행순서**

시간 및 순서		내용
14:00~14:10	사전 토크	국가인권위원회 인권영화프로젝트 소개 인권영화 DVD 입수 및 활용방법 안내 상영영화 소개
14:10~15:00	영화상영	동물농장 (15분) 봉구는 배달 중 (33분)

■ **상영작**

동물농장 (15분)_

감독: 권오성 / "별별이야기, 2004" 수록작품
"양들과 친해지고 싶은 염소의 고군분투"
양들이 사는 농장에 염소 한 마리가 양들의 주위를 맴돌면서 함께 어울리고 싶어 한다. 하지만 양들은 자신과 다르게 생겼다는 이유만으로 염소를 왕따시킨다. 염소는 양들의 주변을 맴돌면서 양이 될 수 있는 번뜩이는 아이디어를 생각해 내는데,...

봉구는 배달 중 (33분)_

감독: 신아가. 이상철 / "어떤 시선, 2013" 수록작품
실버 택배기사 "봉구"의 "행운" 배달기
실버택배 아르바이트로 생계를 꾸리고 있는 할아버지 봉구는 어느 날 길에 남겨진 6살 행운이를 보고 유치원까지 데려다 주려고 선심을 쓰지만, 행운이와 함께하는 여행(?)은 왠지 꼬여만 간다. 어느 새 TV에서는 아동유괴범으로 봉구의 신상이 버젓이 뜨고...

인권포스터 · 인권도서 전시회- 인권포스터, 사람 사이에 서다

. 인권포스터 전시 : 스파동 1층 로비

. 인권도서 전시 : 스파동 2층 루비노홀 로비

제2회 한국인권회의

한국 인권 회의

KORE HUMAN RIGHTS CONFERENCE

사전네트워크모임 - 광역지자체인권도시협의회

【사례발표 1】 서울시 인권정책

【사례발표 2】 전라북도 인권시책

【사례발표 3】 충청남도 인권정책

함께서울
시민과 함께 세계와 함께

서울시 인권정책 및 거버넌스 개요

1 / 26

함께서울
시민과 함께 세계와 함께

인권정책 추진방향

인권도시 '서울' 구현

- 서울시정 인권주류화를 통해 시민에게 체감되는 인권행정 추진
- 공무원 인권감수성 증진을 통한 인권발전 토대 마련

인권 거버넌스(민관협력체제) 구축

- 인권보호 주체로서의 지방정부의 역할 강화
- 거버넌스를 통한 인권시정 전문성 제고로 내실있는 인권정책 추진
- 시민단체, 타 지자체 인권위원회와의 네트워크 강화

2 / 26

1. 인권위원회

3 / 26

인권위원회 개요

❖ **설치 근거 : 서울시 인권기본조례 제14조~제17조**

❖ **구성 : 총 15명** (위촉 14명, 당연직 1명)

- 인권분야 연구자, NGO, 정부기관, 국제기구 근무 경험이 있는 전문가 등

❖ **역할 : 인권 관련 정책 심의·자문 및 권고**

- 시민의 인권에 영향을 미치는 법규, 정책, 인권센터 운영에 대한 자문
- 시장, 위원장, 위원회 위원 3명 이상이 제안한 사안에 대한 심의·자문
- 시민 인권에 중대한 영향을 미치는 시의 자치법규, 정책 등 개선 권고

4 / 26

1기 인권위원회 활동연혁

2012. 11. 27.	➢ 제1기 인권위원회 발족 (임기 : ~15. 11. 26)
~ 2013. 6 월	➢ 인권정책 기본계획 수립 심의·자문
'13.5. ~ '14.12.	➢ 『서울시민 인권헌장』 제정과정 준비 및 참여
2013. 11. 15.	➢ 1주년 토론회 (다산콜센터 감정노동 및 고용실태)
2014. 2. 5.	➢ 120 다산콜센터 상담사 인권개선 정책권고
2014. 11. 7.	➢ 2주년 토론회 (인권도시 서울 2년, 과제와 전망)
2014. 12. 8.	➢ 『서울시민 인권헌장』에 대한 권고
2015. 3. 19.	➢ 서울 · 충남 인권위원회 양해각서 체결
2015. 10. 8.	➢ 서울 · 광주 · 강원 · 충남 인권위원회 간담회

5 / 26

인권위원회 주요활동

❖ 인권위원회 회의 개최

- **정기회 연 4회, 임시회 수시, 소위원회 및 워크숍 등 운영**
- **1기 인권위원회 : 총 30회 개최**(15년도 8회, 14년도 10회, 13년도 10회, 12년도 2회)
- **인권정책 기본계획, 인권교육 등 서울시 인권업무에 대한 자문**

❖ 세미나, 포럼 및 연례 토론회 개최

❖ 타 지자체 인권위원회와 네트워크 구축 (광주, 강원, 충남 인권위원회)

❖ 정책권고 : 서울시 120 다산콜센터 상담사 인권개선권고 등

6 / 26

2. 시민인권보호관

7 / 26

시민인권보호관이란?

옴부즈만 → 조사·권고 → 독립적

❖ 서울시정에서 발생하는 인권침해, 시민인권보호관이 해결합니다.

- **구성 : 인권전문가 3명** ('13. 1. 2.~)
- **직무 : 인권침해사항 조사 및 개선·권고** (독립적 수행)
- **조사대상 및 범위**
  - 조사대상 : 인권센터 상담·접수사항, 시장·위원회의 조사의뢰 사항 등
    ※ 중대한 인권침해 사안에 대한 인지(직권)조사 도입 : '15. 10. 8.
  - 조사범위 : 서울시 및 소속행정기관, 자치구(위임사무), 출자·출연기관, 시의 사무위탁기관, 시의 지원을 받는 각종 복지시설

8 / 26

시민인권보호관 조사현황

❖ '15. 12월까지 상담 716건, 조사 326건, 권고결정 28건

❖ 주요 개선 권고사항

- **전과를 이유로 한 공무직 임용 차별** ('13. 2. 28.)
- **서울 지하철 객실 내 CCTV에 의한 인권침해** ('13. 7. 3.)
- **비인가 대안교육기관에 대한 급식 및 교육비 지원 차별** ('13. 10. 31.)
- **민원을 제기한 이유로 이동권 침해** ('14. 11. 18.)
- **성폭력 피해자 2차 피해로 인한 인권침해** ('15. 5. 13.) 등

9 / 26

3. 인권담당관

10 / 26

인권담당관 운영현황

함께서울 시민과 함께 세계와 함께

인권정책팀 (6명)	인권보호팀 (4명)	인권협력팀 (4명)
- 조례 등 법·제도 개선 - 인권위원회 운영지원 - 인권정책 기본계획 - 시민인권 실태조사 - 국제인권도시 컨퍼런스 - 인권센터(가칭) 추진	- 시민인권보호관 지원 - 인권침해 접수 및 상담 - 인권법률상담 지원 - 범죄피해자 보호·지원 - 인권도시협의회	- 공무원 인권교육 - 인권교육 강사 양성 - 인권보호 및 증진 활동 지원 - 인권현장 탐방 프로그램 개발·운영

11 / 26

인권행정 연혁

함께서울 시민과 함께 세계와 함께

2012. 9. 28.	➢ 인권기본조례 제정 및 인권담당관 설치
2012. 11. 27.	➢ 제1기 서울시 인권위원회 구성
2013. 1. 2.	➢ 시민인권보호관 설치
2013. 7. 10.	➢ 인권정책 기본계획(2013~17) 수립
2013. 8월 ~	➢ 공무원 인권교육 실시
2014. 7월 ~	➢ 인권교육 대상 확대 (간부직 공무원)
2014. 12. 19.	➢ 시민인권배심원제 도입
2015년 이후~	➢ 인권도시 네트워크 구축을 위한 노력

12 / 26

주요 인권정책

1. 인권정책 기본계획
2. 공무원 인권교육
3. 인권보호 및 증진활동 지원
4. 시민인권배심원제 운영
5. 협력 네트워크 구축
6. 기타

13 / 26

인권정책 기본계획

❖ 성격 : 시정에 인권 관점을 반영한 서울시 인권정책의 청사진

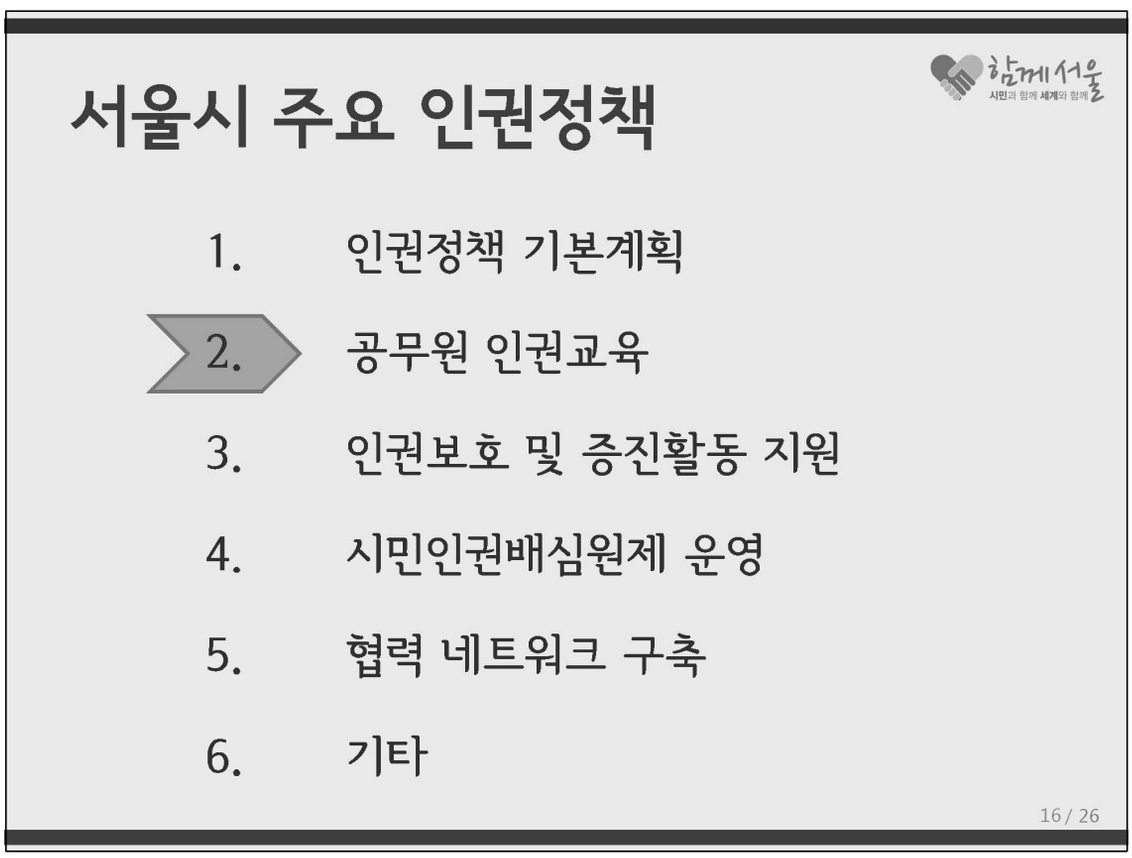
❖ 기간 : 2013~ 2017 (5개년 중기계획)

❖ 내용 : 인권정책 비전, 목표와 기본방향 설정 및 기본계획 수립

- 비 전 : '누구나, 언제나, 어디서나 인권을 누리는 서울'
- 구성 체계 : 5대 정책 목표 17개 분야
  25개 중점과제 73개 세부과제

14 / 26

함께서울
시민과 함께 세계와 함께
인권정책 기본계획 : 5대 정책목표, 25개 중점과제
1 사회적 약자의 인권증진
장애인
이주민
여성
노동
어르신
성소수자
어린이청소년
새터민
문화소외시민
2 인권지향적 도시환경 조성
장벽없는 도시
안전보장 도시
인권기억 도시
주거권보장 도시
3 인권가치 문화확산
인권친화 행정환경
인권감수성 향상
인권문화 조성
4 인권제도 기반 구축
인권행정 체계강화
인권기반 제도운영
5 시민사회 협력체계 구축
시민참여 인권행정
인권도시 네트워크
15 / 26


함께서울
시민과 함께 세계와 함께
서울시 주요 인권정책
1. 인권정책 기본계획
2. 공무원 인권교육
3. 인권보호 및 증진활동 지원
4. 시민인권배심원제 운영
5. 협력 네트워크 구축
6. 기타
16 / 26

공무원 인권교육

❖ 추진 근거 : 서울시 인권기본조례 제10조 (인권교육)

❖ 교육 목표 : 인권친화 행정을 위한 인권감수성 향상

교육 운영

일반교육 과정	통합교육 과정	강사양성 과정
1일 / 2시간	1일 / 7시간	총 80시간 이수
본청, 사업소 등	본청 9개 실·본부·국	강의경력 있는 시민 등

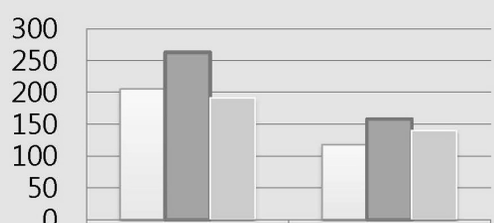
교육 지원

교육 모니터링 : 교육생 / 강사 / 전문가의 다각적·객관적 평가

17 / 26

공무원 인권교육

❖ 인권교육 추진 실적('13~'15년도)



	교육횟수	수강생 수 (단위:백명)
2013년	205	118
2014년	263	158
2015년	191	140

2016년도에는…

- 인권 전 분야에 걸친 통합인권교육 확대
- 인권교육 표준강의안 개발
- 3년 간의 교육 성과를 바탕으로 서울시 인권교육 중기 계획 수립 중

18 / 26

서울시 주요 인권정책

1. 인권정책 기본계획
2. 공무원 인권교육
3. 인권보호 및 증진활동 지원
4. 시민인권배심원제 운영
5. 협력 네트워크 구축
6. 기타

19 / 26

인권보호 및 증진활동 지원

❖ 추진 근거 : 서울시 인권기본조례 제13조

❖ 지원 대상 : 비영리민간단체 및 비영리법인

지원 분야

- **서울시 지정 분야('16년도)**
  - 인권교육 콘텐츠로 활용가능한 영상물제작
  - 인권현장 탐방프로그램 운영
- **자유제안분야**
  - 인권교육·문화 ·연구 등 시민인권보호와 증진을 위한 사업

20 / 26

서울시 주요 인권정책

1. 인권정책 기본계획
2. 공무원 인권교육
3. 인권보호 및 증진활동 지원
4. 시민인권배심원제 운영
5. 협력 네트워크 구축
6. 기타

21 / 26

시민인권배심원제

❖ **추진 배경**

- 시민에게 영향력이 크고 사회적 합의가 필요한 사건에 대한 폭 넓은 공감대 형성

❖ **시민참여배심원제 구성**

- **배심원 주재자 : 1인**
- **배심원 : 12인** (시민배심원 8명, 전문가배심원 4명)
  - 시민배심원 풀 150명 : 14세 이상 인권보호에 관심 있는 서울시민 중 추첨
  - 전문가 배심원 구성 : 인권 관련 학계, 전문가, 단체 등 추천을 통해 선발

❖ **개최현황 : '14년 2회**(11.25.12.19), **'15년 3회**(6.29, 10.28, 12.22) **개최**

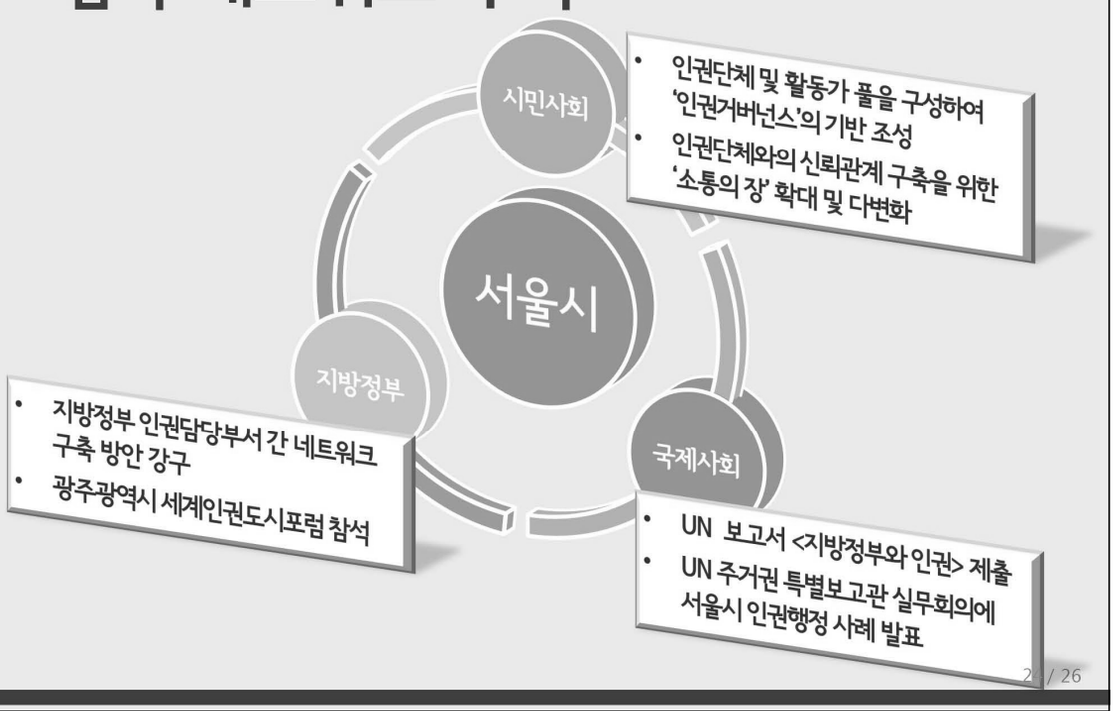
22 / 26

서울시 주요 인권정책

1. 인권정책 기본계획
2. 공무원 인권교육
3. 인권보호 및 증진활동 지원
4. 시민인권배심원제 운영
5. 협력 네트워크 구축
6. 기타

23 / 26

협력 네트워크 구축



24 / 26

서울시 주요 인권정책

1. 인권정책 기본계획
2. 공무원 인권교육
3. 인권보호 및 증진활동 지원
4. 시민인권배심원제 운영
5. 협력 네트워크 구축
6. 기타

25 / 26

기타 추진중인 인권정책

- ❖ 서울시민 인권 실태조사
- ❖ 인권침해 신고·조사 핫라인 운영
- ❖ 세계인권선언의 날(12.10.) 기념 인권문화행사
- ❖ 범죄피해자 인권보호를 위한 제도적 기틀 마련
- ❖ 인권 무료법률 상담 운영
- ❖ 인권현장 체험 프로그램 개발·운영

26 / 26

전라북도 인권시책

응답하라 인권! 도민이 행복한 인권전북 구축!

1.인권행정의 기본체계 구축 및 운영

2.도민인권지킴이단 운영

3.도민 및 공무원 인권교육

4.인권상담실 운영

응답하라 인권! 도민이 행복한 인권전북 구축! 3

1. 인권행정의 기본체계 구축 및 운영

전라북도 인권보장 및 증진에 관한 조례 제정

▷ 2010.7.9. 제정

▷ 2014.12.26. 2015.5.1. 2015.10.30. 일부개정

▷ 도지사 책무, 인권기본계획 수립, 인권위원회, 인권교육 의무화, 인권실태조사, 인권센터 설립 등 총 24개 조항

인권전담팀 신설 : 2015.7

▷ 자치행정과 인권팀(팀장, 주무관 2명으로 구성)

응답하라 인권! 도민이 행복한 인권전북 구축! 4

1. 인권행정의 기본체계 구축 및 운영

인권위원회 운영

구 성 ▷ 13명 (2015.3.23 ~ 2017. 3.22 임기 2년)
- 당연직(3) : 자치행정국장, 복지여성보건국장, 대외협력국장
- 위촉직(10) : 도의원, 교수, 변호사, 관련 기관단체장 등

운영계획
▷ 월 1회 정도의 회의 진행
▷ 인권증진 정책방향 제시
▷ 인권보장 및 증진 조례 개정안 자문
▷ 인권센터 심의
▷ 인권보호 및 증진 방향 자문
▷ 인권기본계획 심의 의결
▷ 인권지킴이단 심사

응답하라 인권! 도민이 행복한 인권전북 구축! 5

1. 인권행정의 기본체계 구축 및 운영

인권보장 및 증진기본계획 수립

사업기간 2016년 1월 ~ 2016년 6월

주요내용

▷ **인권 실태조사**
- 노인, 이주민 등 인권 약자계층에 대한 실태조사
- 인권침해요소 및 개선에 관한 사항

▷ **기본계획**
- 인권 비전과 전략
- 인권지표 개발
- 인권교육
- 인권지표별 실천과제 발굴 등

응답하라 인권! 도민이 행복한 인권전북 구축! 6

1. 인권행정의 기본체계 구축 및 운영

인권보장 및 증진기본계획 수립

사 업 수 행 자

▷ **기본계획 수립**
- 전북연구원 (2015년도 정책연구과제로 12월 착수)

▷ **기본계획 수립 중간보고(전북 인권위원회 등)**
- 2016년 4월

▷ **도민공청회**
- 2016년 6월

▷ **기본계획 최종 보고 및 인권위원회 심의의결**
- 2016년 6월

▷ **인권실태조사**
- 실태조사 내용을 바탕으로 기본계획이 수립되어야 하므로 한 기관에서 용역 추진할 수 있도록 추진

응답하라 인권! 도민이 행복한 인권전북 구축! 7

1. 인권행정의 기본체계 구축 및 운영

인권실태조사 : 2016.2 ~4.

용역기간	착수일부터 70일간
조사내용	① 인권상황에 대한 인지도 등 인권개념 및 인권의식정도 ② 인권취약계층에 대한 실태 및 인권존중 정도 ③ 인권침해 및 차별경험, 발생원인 및 대응방법 ④ 인권교육 및 인권개선 활동 등
조사대상	전라북도 거주 19세 이상 성인 남녀 1,000명 (계층, 영역, 권역별 안배)
조사방법	조사항목 설계 후 유선 및 방문조사
사 업 비	30,000천원 (연구용역비)

응답하라 인권! 도민이 행복한 인권전북 구축! 8

2. 도민인권지킴이단 운영

사업개요

구 성	지역실정에 밝고 인권에 관심이 많은 도민 공개 모집 및 시장, 군수 추천을 통해 150명 구성
운 영	▷ 지역에서 발생하는 인권침해 및 차별행위에 대해 도에 제보하여 구제절차, 소송 등 상담을 받을 수 있도록 가교역할 수행 ▷ 해당지역의 지속적인 인권 침해예방 모니터링 실시
사 업 비	15,000천원

응답하라 인권! 도민이 행복한 인권전북 구축! 9

2. 도민인권지킴이단 운영

2016년 계획

2016.2 ~ 4	2016.4	2016.5.19	2016.11
인권지킴이단 공개모집 및 시장, 군수 추천	전라북도 인권위원회에서 인권지킴이단 선발	인권지킴이단 발대식 · 워크숍 - 위촉장 수여 - 결의문 낭독 - 인권 특강	인권지킴이단 활동평가회 개최 - 우수지킴이 표창 - 우수사례 발표

응답하라 인권! 도민이 행복한 인권전북 구축! 10

3. 도민 및 공무원 인권교육

사업개요

사업기간	2016년 1월 ~ 2016년 12월
사업내용	▷ 공무원 인권아카데미 운영 - 월1회 도청내 사무관급 이상 간부 30여명 대상 인권교육 실시 - 신규 공무원, 6급 공무원 대상 인권교육 실시(공무원 교육원) ▷ 출자, 출연기관 직원 대상 찾아가는 인권교육 실시 - 10회 정도 연 300여명 ▷ 찾아가는 도민인권교육 - 민간단체 전북인권교육센터와 업무협약을 통해 30여명 인권강사 양성과정 실시
사 업 비	20,000천원

응답하라 인권! 도민이 행복한 인권전북 구축! 11

4. 인권상담실 운영

▷ 도청 1층에 인권상담실 설치 ➜ 인권상담 진행

▷ 인권조사 및 구제에 대한 법적 체계 미흡

▷ 국가인권위원회 안내

전라북도 인권시책

응답하라 인권! 도민이 행복한 인권전북 구축!

평등의 뜰 충남에서, 함께피는 인권의 꽃

충청남도 인권정책 이렇게 추진하고 있습니다

충청남도

1

충청남도 인권정책

1. 비전과 목표
2. 그동안 우리의 노력
3. 2016 추진방향
4. 2016 중점과제

2

1 인권정책 비전과 목표

3

모두가 행복한 인권충남 구현

정책 목표

도민 모두가 자유롭고 평등하게 살아갈 권리실현
사회적 약자를 먼저 생각하고 배려하는 인권문화조성

중점과제

- 인권제도 및 공감대 조성
- 시민사회와의 협력체계 구축
- 인권존중문화 사회적 확산
- 사회적 약자의 인권 증진

4

충남도지사 송년기자회견(2015.12.18)

안 지사 "여성·소수자 인권 보장 구체화"

올 성과·내년 도정방향 제시
농업직불금 등 3농혁신 추진

안희정 충남도지사가 내년 도정 운영 철학을 밝혔다. 여성과 소수자 인권을 보장하고 3농혁신 관련 사업을 구체적으로 추진한다는 방침이다. 〈사진〉

안 지사는 17일 도청 대회의실에서 송년 기자회견을 열고 올해 성과를 되짚는 동시에 내년 도정 운영 방향을 제시했다. 올해 성과로는 투명한 정보공개를 바탕으로 한 소통·투명 행정으로 일 잘하는 정부의 기틀을 다져왔다는 점을 내세웠다.

깨끗한 충남 만들기와 도랑 살리기, 해양건도 충남의 일환인 서해안 비전 및 해양수산 발전계획을 마련한 점도 성과다. 구체적으로는 안면도 관광지 개발 재추진과 원산도 테마랜드 조성 추진, 당진 왜목 거점형 마리나 항만 조성 추진 등이 있다.

안희정 충남지사가 17일 충남도청 대회의실에서 기자회견에서 발언하고 있다. 연합뉴스

환황해 아시아 경제시대 중심 도약을 위해서는 내포신도시의 성공적 건설과 충남 경제비전 2030, 환황해 프로젝트를 마련했다.

서해선 복선전철 착공 등 SOC 확충을 위해서도 올해 도는 행정력을 집중했다.

서해안 기후환경연구소를 열고, 수소연료전지자동차 육성 사업 예타 대응과 농가-기업 탄소배출권 거래, 친환경 에너지 산업벨트 조성 추진, 지역별 사회적 비용 및 원가주의가 반영된 지역차등전기요금제 개편 공론화 등은 기후변화와 새로운 에너지체제에 대응한 활동이었다.

내년 도는 소수자 인권·경제위기 대응에 온 힘을 쏟는다. 그 방향은 여성·소수자 인권 보장 및 양성 평등 정책 진전, 경제위기 선제적 대응, 선거 후 사회통합, 3대 행복과제 보완·발전, 3대 혁신과제 고도화, 서해안 산업물류체계 구축 및 해양·항만 투자 유지 집중, 도정 품질 제고 등으로 정했다.

3농혁신은 5대 혁신과제 지속 추진 기반 확산, 시·군 참여를 위한 시범사업 확대, 농업·농촌 다원적 가치를 반영한 농업직불금 시범 사업 등을 추진할 계획이다.

내포=유희성 기자 jdyhs@

26.5 X 12.6 cm

5

충남도지사 신년기자회견(2016.1.4.)

"도민 행복체감지수 높이는 발전 이루는데 노력"
"여성과 인권의 관점으로 도정을 점검하는데 힘을 쏟겠다"

6

2 그동안 우리의 노력

7

인권행정의 제도적 기반구축(2012~)

- **도민 인권증진에 관한 조례 제정**(2012.5.10.)
  - 도의원(송덕빈) 의원발의
  - 전부개정(2015.10.30. 도민인권 보호 및 증진에 관한 조례)
- **도 인권위원회 구성 및 위원위촉**(2013.5.16.)
  - 15명(위촉직13, 당연직2), 임기 3년
  - 위원회 운영(20회), 안건처리(79건)
- **충청남도 인권정책 기본계획 수립**(2014.12.18.)
  - 사회적 약자의 인권증진, 인권제도 정비, 인권교육 및 문화조성 인권협력체계 구축 등 (4개 분야, 84개 시책)
- **자치행정과 內 인권증진팀(4명) 신설**(2015.1.16.)
  - 팀장, 주무관3 ('16년 1명 증원)

충남인권 주요시책 ①

□ 충남 도민인권선언 선포(2014.10.13. 전문,6장,21조)

- 인권선언 도민참여단 105인 선정 및 참여
- 도가 지향해야 할 인권가치와 규범을 담은 선언문 제정

충남인권 주요시책 ②

□ 충남인권 심포지엄(2014.12.16. 덕산 리솜스파캐슬)

- 인권학술대회, 종합토론, 인권토크쇼 등
- 충남 인권정책의 의미를 학술적으로 재조명

충남인권 주요시책 ③

□ 전국최초, 충남-서울 인권위원회 간 양해각서 체결(2015.3.19)

- 30명 참석(서울15, 충남15), MOU → 토론회 → 현장방문
- 시도 인권위원회간 교류협력을 위한 양해각서 체결

11

충남인권 주요시책 ④

□ 제1회 인권주간 문화행사 운영(2015.10.12.~10.16.)

- 도민인권선언 선포1주년 기념식
  (인권작품 공모전 우수작 및 유공자 시상, 축하메세지 등)
- 충남인권 심포지엄(인권선언 1년 성과와 과제, 지방정부 인권정책 방향)

12

충남인권 주요시책 ⑤

□ 도민인권지킴이단 구성 및 운영(2015.9.23. 도청 대회의실)

- 총153명(공모134, 시장군수 추천19) 임기2년, 무보수 명예직
- 인권침해 및 차별행위 제보, 인권시책 모니터링 역할

충남인권 주요시책 ⑥

□ 전국최초, 도단위 유관기관 업무협약 체결(2015.10.7.)

- 5개기관(도, 도의회, 교육청, 32사단, 지방경찰청)
- 다자간 인권업무 협약체결로 협업행정시스템 구축

충남인권 주요시책 ⑦

□ 도지사 주재, 도민인권 증진시책 추진방안 토론회(2016.2.16.)

- 2016년 실국별 업무분석과 앞으로 추진계획, 전문가 자문
- 2016 도민인권 증진시책 시행계획 수립(2016.3.17.)

충남인권 주요시책 ⑧

□ 도민인권증진을 위한 도-시군간 업무협약체결(2016.2.25.보령시청)

- 인권가치 확산을 위해 시군차원의 공감 및 추진동력 확보
- 시군별 인권조례 및 위원회 구성 등 후속조치 이행

충남인권 주요시책 ⑨

□ 도·시군 4급이상 간부공무원 인권감수성 향상교육(아산 KT 도고수련관)

- 제1기 : 2016.3.3.~3.4, 72명 (도33, 시군39)
- 제2기 : 2016.4.4.~4.5, 96명 (도41, 시군51)

3 2016 추진방향

18

2015년 반성과 향후과제

2015년 아쉬운 점

❶ 중앙부처 인권총괄부서와 인권기본법 부재로 예산지원 및 인권정책 확산 한계

❷ 시군 관심부족, 인권조례 미제정, 인권위원회 미구성으로 인한 추진동력 미약

❸ 도내에 인권교육 전문기관 등 역량있는 인권단체의 부재, 민·관 거버넌스 구축 어려움

2016년 개선방안

❶ 민·관 연대·협력을 통한 분위기 확산, 중앙정부·국회에 지속 건의

❷ 도-시군간 인권업무 협약을 통한 추진동력 확보와 공감대 조성
- 시군 공무원 인권교육을 통한 인식전환

❸ 도내 대학, 시민단체 등의 전수조사를 통한 리스트 업
- 인권강사 등 전문가 양성

19

2016년 추진방향

1. 인권관련 주체간 협업체계 구축
- 인권위원회, 도(전담부서), 인권센터, 인권협의체간 역할분담 추진

2. 시군 차원의 인권역량 강화
- 도와 시군간 인권업무 협약체결로 시군단위 규범과 제도마련

3. 중앙 및 타 시도와의 협력체계 강화
- 한국인권회의, 광역지자체 인권도시협의회 등과 인권 네트워크 구축

4. 도민과 공무원의 인권감수성 향상교육
- 4급이상 간부공무원, 출자기관 임직원, 취약계층 대상 인권교육

5. 민간 협업체계 구축을 위한 거버넌스 강화
- 역량있는 인권단체 발굴·양성, 충남 인권협의체 구성·운영

4 2016 중점과제

21

2016년 중점과제

1. 인권교육 및 공감대 조성

□ **추진배경**

- 인권침해와 차별이 대부분 갑-을, 강자-약자 등에서 주로 발생
- 공무원·공사·사회복지시설의 임직원에 대한 인권의식 전환 필요

□ **추진방법**

- 도 관련부서, 시·군, 인권센터, 유관기관간 협업체계 구축
- 충남의 특색에 맞는 인권교육 프로그램과 교재제작 공동활용

□ **주요사업**

- 도-시군간 인권업무 협약체결(2.25)
- 도·시군 4급이상 간부공무원 인권감수성 교육(2회, 170명)
- 공무원과 출자기관 임직원 인권교육(각 1,800명)

2016년 중점과제

2. 시민사회와의 협력체계 구축

□ **추진배경**

- 민간과 행정의 인권정책 당사자가 협업·성장하는 시스템 요구

□ **추진방법**

- 인권센터 설치, 인권협의체 구성 등 민간 협력사업 발굴

□ **주요사업**

- 인권활동가와 시·도 인권위원간 만남의 장 마련(한국인권회의)
- 도민인권지킴이단(153명) 현장모니터링 강화
- 광역지자체 인권도시협의회 발족(2.26)
- 인권교육 강사진 구축(40명) 등

2016년 중점과제

3. 인권존중문화의 사회적 확산

□ **추진배경**

- 인권가치가 바로서는 사회만이 더 좋은 민주주의가 가능하며, 충남이 지방의「인권문화 존중운동」을 선도해 대한민국의 새로운 인권역사 제시

□ **추진방법**

- 각종행사와 연계하여 프로그램 개발과 홍보활동 전개

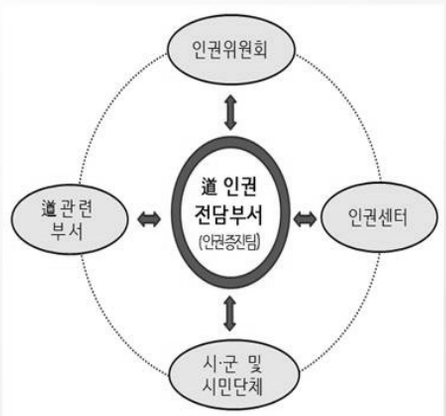
□ **주요사업**

- 인권주간 문화행사(1주) 운영(10.10.~10.14.)
- 도민 인권(위탁)교육(2,000명)
- 학교 인권교육 지원(2회, 80명) 등

2016년 중점과제

4. 사회적 약자의 인권증진

□ 추진체계



2016년 중점과제

4. 사회적 약자의 인권증진

□ 추진체계간 역할분담

- **인권위원회** : 인권정책 심의·자문기구, 기본계획 수립 등
- **전담부서(팀)** : 도정에 대한 인권적 관점의 모니터링, 이행상황 평가
- **관 련 부 서** : 분야별 복지사각지대 발굴·보호 사회안전망 구축
- **인 권 센 터** : 인권취약계층에 대한 실태조사 및 보고, 인권교육·상담
- **시 · 군** : 취약계층 복지정책 집행, 긴급지원, 현장모니터링

➡ **각 행위 주체간 대등한 협력관계, 법우선적 권익보장 노력**

2016년 중점과제

4. 사회적 약자의 인권증진

□ **분야별 중점추진 과제** (7개분야)

- **(아동청소년)** 청소년 통합지원체계,
  아동드림스타트(통합서비스) 등 계속사업, 아동학대
  예방교육과 인권교육을 중심으로한 신규사업 추진
- **(장애인)** 장애인활동 지원사업과 장애인 문화예술 향유기회 확대 등
- **(노인)** 행복경로당 리모델링 사업, 노인학대 예방사업 등 추진
- **(여성)** 여성폭력 없는 충남만들기 등 계속사업과
  마을어장 내 여성용 이동화장실 설치,
  여성농업인 복지서비스 지원강화사업 등

2016년 중점과제

4. 사회적 약자의 인권증진

□ **분야별 중점추진 과제** (7개분야)

- **(농어업인)** 6차산업 창업을 통한 일자리창출,
  농어업인 대상 인권교육
- **(이주민)** 결혼이민여성 인턴제 운영과 이주외국인 인권실태조사
- **(그외 인간답게 살 권리)** 자살예방 안전망구축사업과
  취약계층 소방안전서비스 확대,
  고령자·장애인 대상 주거환경개선사업 등

인권의 시작과 완성은 지역사회 입니다!
감사합니다
충청남도
29

www.humanrights.or.kr

우리는 대한민국의 인권플랫폼을 만듭니다

누군가는 해야 할 일

누군가는 만들어야 할 플랫폼

인권이 살아있는 도시

인권을 존중하는 기업

인권에 기반을 둔 개발협력

세계시민을 키우는 인권교육

인권이 숨 쉬는 문화

아시아와 연대하는 인권공동체

한국인권재단이 함께 합니다

대한민국의 인권플랫폼

한국인권재단

KOREA HUMAN RIGHTS FOUNDATION

한국인권재단 '인권도시' 관련 사업

○ 인권도시 만들기와 권역별 토론회 및 인권포럼 및 워크샵 (2011 ~)

- 제1회 세계 인권도시 운동의 흐름과 한국에서의 함의(2011. 4. 22.)
- 제2회 인권조례 제정 현황과 과제(2011. 4. 29)
- 함께 만드는 인권도시 서울 "서울시에 바라는 인권정책"
- '인권도시 만들기'의 국내외적 동향과 과제
- '주민의 인권과 권리를 보장하는 도시 만들기'
- 풀뿌리 운동과 인권도시
- 인권 4.0 시대의 '인권도시' 프레임워크와 이행전략
- 인권조례 분석을 통한 인권전담.
- 인권에 기반을 둔 행정이란 무엇인가?
- 사회복지, 권리로 말하다
- 인권에 기반을 둔 사회정책 분석 - 인권기본정책을 중심으로
- 인권영향평가와 행정 - 성북구 사례를 중심으로
- 인권도시 만들기와 주민참여
- 지자체 인권정책 기본계획 현황과 과제
- 마포구 인권조례 제정 토론회 (2013. 7. 25)
- 서대문구 인권도시 포럼 (2015. 10)

○ 건축과 인권 포럼(2013. 4. - 12)

- 경제, 사회, 정치 등 역사적 흐름 속에서 본 건축, 그리고 인권과의 관계
- 도시, 건축, 인권
- 건축의 사회성과 공공성
- 사례를 통해 살펴본 건축과 인권
- 아동의 주거환경과 인권
- 성북구 안암동 인권청사

○ 인권도시 관련 연구 조사 및 용역

- 서울특별시 성북구 안암동 복합청사 신축 등 인권영향평가연구용역(2012)
- 서울시 인권행정강령 개발(2012. 10. - 2013. 2)
- 유엔인권이사회 자문위원회 <지방정부와 인권> 중간보고서 기초연구 (광주광역시, 2014)
- 지방정부 및 인권도시 국내외 자료 모음집 2014 (광주광역시)
- 한국 <인권도시 현황 백서> 2014 (광주광역시)

○ 광주 세계인권도시포럼 (World Human Rights Cities Forum, WHRCF)

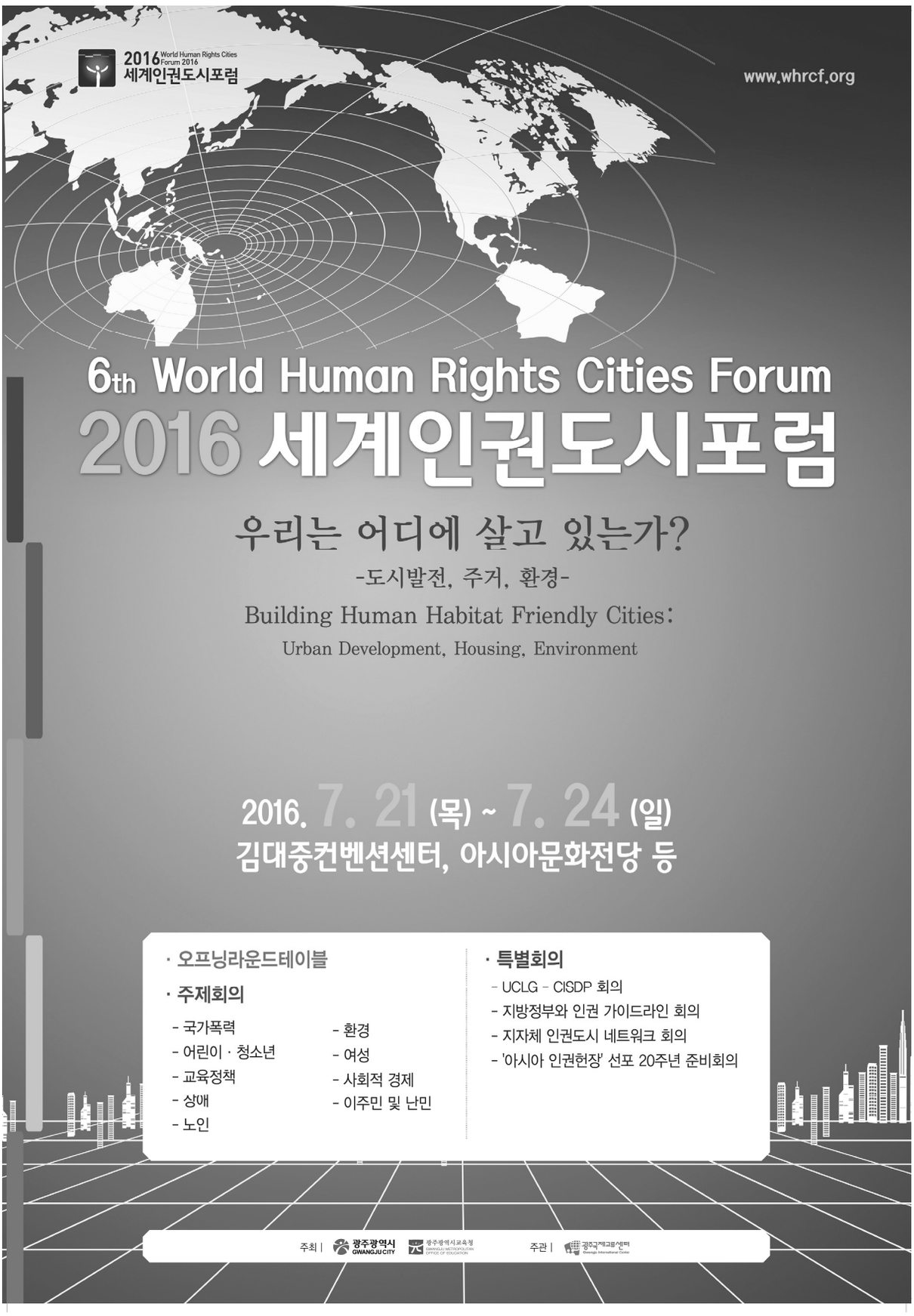
- 2011 ~ 2016 제1회 포럼부터 공동주관 또는 기획 자문으로 참여
- 2012 ~ 2013 국제인권도시 논문 공모전
  (주제: 내가 살고 싶은 인권도시 만들기)
- 2013 ~ 2014 광주 <인권도시 이행원칙> 제정 워크샵
- 2014 ~ 2015 <지방정부와 인권> 국제 전문가워크숍 진행

○ 2012 제 1회 한국인권회의 (2012. 2 전북 변산)

- 도시와 인권: '인권도시'의 도전과 과제

○ 도시와 인권 주간 모니터링 수행 (2015. 3. - 현재)

- 도시와 인권에 관한 국내외 이슈를 모니터링하고 아카이브
http://forhumanrights.tistory.com/


2016 World Human Rights Cities Forum 2016
세계인권도시포럼
www.whrcf.org
6th World Human Rights Cities Forum
2016 세계인권도시포럼
우리는 어디에 살고 있는가?
-도시발전, 주거, 환경-
Building Human Habitat Friendly Cities:
Urban Development, Housing, Environment
2016. 7. 21 (목) ~ 7. 24 (일)
김대중컨벤션센터, 아시아문화전당 등
· 오프닝라운드테이블
· 주제회의
- 국가폭력
- 어린이 · 청소년
- 교육정책
- 상애
- 노인
- 환경
- 여성
- 사회적 경제
- 이주민 및 난민
· 특별회의
- UCLG - CISDP 회의
- 지방정부와 인권 가이드라인 회의
- 지자체 인권도시 네트워크 회의
- '아시아 인권헌장' 선포 20주년 준비회의
주최 | 광주광역시 GWANGJU CITY 광주광역시교육청 GWANGJU METROPOLITAN OFFICE OF EDUCATION
주관 | 광주국제교류센터 Gwangju International Center

2016 한국인권회의 기획자문위원

[가나다순]

이름	소속/직책	이메일
강현수	충남연구원장	hskang@cni.re.kr
김덕진	천주교인권위원회 사무국장	myoungrrang@hanmail.net
김수아	광주광역시 인권평화협력관	sooakim@korea.kr
김철홍	국가인권위원회, 인권교육기획과장	dodododo@nhrc.go.kr
김형완	사단법인 인권정책연구소 소장 서울시1, 2기인권위원, 충남1기인권위원	keenae183@gmail.com
이성훈	한국인권재단상임이사 서울시 제1기 인권위원	alee7080@gamil.com
이윤하	노둣돌 건축사사무소 소장	noddyh@daum.net
최영애	서울시 2기 인권위원회 위원장	yachoi70@hanmail.net
최은영	한국도시연구소 연구위원	choiey6012@gmail.com
허남혁	지역재단 먹거리정책교육센터장	hurnh@naver.com
홍성수	숙명여자대학교 법학부 교수 서울시 1기, 2기 인권위원	sungsooh@gmail.com

2016 한국인권회의 실무위원회

[가나다순]

이름	소속/직책	이메일
노정환	국가인권위원회 인권교육기획과 사무관	intopeacei@humanrights.go.kr
박동영	광주광역시 인권평화협력관실 주무관	ferrypark@korea.kr
안선희	한국인권재단 간사	worldsunsun@humanrights.or.kr
오다인	한국인권재단 ODA인턴	ohdain@humanrights.or.kr
오선영	한국인권재단 사무국장	sunyoung@humanrights.or.kr
이정신	광주광역시 인권평화협력관실 주무관	icanfly@korea.kr
장진원	충남도청 자치행정과 인권증진팀장	ji7753@korea.kr
조덕희	충남도청 자치행정과 인권증진팀 주무관	a7235a@korea.kr

2016 한국인권회의를 위한 재능기부/자원봉사자

[가나다순]

이름	소속/직책	이메일
강미숙	한국인권재단 후원자, 지인커뮤니케이션즈 실장	kelly@giincom.co.kr
나혜수	한국인권재단 팰로우	nazlla@naver.com
박은종	㈜레스터글로벌 과장	eunjong1472@naver.com
박한솔	경희대 평화복지대학원 국제평화 전공	gksthf828@naver.com
이보란	한국인권재단 전 ODA간사	boranlee@humanrights.or.kr
정여은	경희대 평화복지대학원 국제평화 전공	cecilia.j.1123@gmail.com

고맙습니다.

충남 6차 산업 경영체에서 협찬해주셨습니다.

업 체 명	대표자	연락처	제 품	
은성가족식품	윤성중	010-8815-8828	배즙	
농가애	유애순	010-3327-3141	맛밤	
천수만전통 생강한과	노수영	010-6474-4756	한과	
한산모시사업단	이효숙	010-7310-3123	떡	
밤뜨래 영농조합법인	강신황	010-9090-1988	밤양갱	
올리고마을	문구현	010-5423-6915	단호박 식혜	
썬러브치즈	이선애	010-8422-8795	플레인 요구르트	
둔송구기주	청양군		100병	