전남대학교 법학연구소 공익인권법센터
인권법평론 제23호 (2019년 8월)

광주광역시 광산구 인권기본조례의 내용과 과제

김 남 진*

목차

Ⅰ. 들어가는 글
Ⅱ. 광산구 인권기본조례의 내용
Ⅲ. 광산구 인권기본조례의 과제
Ⅳ. 나오는 글

| 국문초록 |

광주광역시 광산구 인권보장 및 증진에 관한 기본 조례의 내용과 문제점 및 향후 과제를 살펴보고자 한다. 국가인권위원회법, 광주광역시 인권보장 및 증진에 관한 조례, 다른 지방자치단체의 인권조례의 내용을 비교 검토한다. 궁극적으로 광산구 인권위원회와 인권팀이 조화롭게 운영됨으로써 주민의 인권 보장과 증진을 위한 실효적인 제도로써 운영될 수 있도록 그 근거가 되는 광산구 인권기본조례의 내용 및 개선안을 살펴보고, 중·장기적인 개선과제까지 함께 제시한다. 이론적·정책적으로 보완하여야 할 주요과제를 정리하면 다음과 같다. 첫째, 지방자치단체가 법령이 정한 기준을 넘어 기본권을 보다 잘 보장하는 조례를 제정할 경우 이 조례를 법령에 위반된다는 이유로 무효라고 해석해서는 안 된다. 둘째, 위원회의 권고결정의 실효성을 제고시키기 위해서는 국가인권위원회법이 규정하는 권고사항의

* 전남대학교 법학연구소 책임연구원, 법학박사
논문접수일 : 2019. 7. 15., 심사개시일: 2019. 8. 1., 게재확정일 : 2019. 8. 19.
유익한 논평을 해주신 익명의 심사자 선생님들께 진심으로 감사드린다.

이행계획 통지, 불이행할 경우 그 이유 통지, 통지내용 공표제도를 추가적으로 규정해야 한다.

인권기본조례의 목적을 효과적으로 달성하고 그 실효성을 제고하기 위해서는 인권전담부서를 독립적으로 설치하는 것이 필요하다. 셋째, 광산구는 인권영향평가를 현실적으로 실시할 수 있는 제도적 기반이 부족한 상황이다. 인권영향평가의 주체 및 절차에 관해서 세부적인 사항을 운영규칙에 규정하는 것이 필요하다. 그리고 인권인지예산제도가 시행될 수 있도록 조례에 근거를 신설하고, 지방자치단체장의 임기기간동안 최소한 1회 이상 인권백서를 발행할 수 있도록 이에 대한 근거규정을 광산구 인권기본조례에 신설하는 것이 필요하다. 넷째, 지방자치단체의 인권위원회는 중앙정부 차원에서 구현하기 어려운 인권의 공백을 메우는 기능을 하는데 멈춰서는 안 되고, 적극적으로 중앙정부의 인권 보장을 선도할 수 있도록 하여야 한다. 마지막으로 인권기본조례의 실효성을 제고시키기 위해서는 사후적인 입법평가작업이 이루어져야 하고, 계속적인 보완개정이 이루어져야 한다.

주제어 : 광산구 인권기본조례, 지방자치단체, 인권위원회, 인권도시운동, 인권영향평가

Ⅰ. 들어가는 글

지방자치단체의 인권기본조례는 주민의 대표기관인 지방의회가 주체가 되어 주민의 인권보장 및 증진을 위한 기본적인 사항을 규정함으로써 주민의 인권보장·증진 및 인권이 존중되는 지역공동체 실현을 목적으로 제정한 포괄적 인권규범이다.[1] 장애인, 여성, 학

1) 조상균·허창영, “국내 인권기본조례의 현황과 내용”, 「인권법평론」 8, 2012, 192면. 인권조례란 “지역사회구성원 모두의 인권증진을 위한 기본적인 방향성을 제시하며 접근방법 및 적용범위를 확대하고, 그 실행방향에 있어 구체적이고 실행력이 확보되는 기본조례를 말한다”고 정의하고 있다.

생, 아동, 외국인주민 등 인권주체에 따른 개별적인 인권조례와 구별된다.

지방자치단체의 인권조례는 세계의 인권도시운동과 괘를 같이 한다. 지역차원에서의 인권 제도화를 추진하기 위해서는 헌법을 비롯한 국내법적 사항은 물론 국제인권규범을 지역사회 차원에서 실천하기 위한 법적 근거를 마련할 필요가 있는 바, 인권조례는 인권 제도화의 주요한 법적 근거가 된다. 광주광역시는 2007. 5. 15. 인권기본조례에 해당하는 "민주·인권·평화도시 육성조례"를 최초로 제정하였고, 2009. 11. 16. "인권증진 및 민주·인권·평화도시 육성조례"로, 2012. 1. 1. "인권보장 및 증진에 관한 조례"로 조례명을 변경하였다. 국가인권위원회는 2012. 4. 23. 인권기본조례 표준안을 제정하여 다른 지방자치단체로 하여금 인권조례 제정을 권고하였다. 이후 많은 지방자치단체에서 인권기본조례를 제정하였다. 인천광역시가 2019. 1. 27. '인천광역시 시민 인권보장 및 증진에 관한 조례'를 제정함으로써 전국 17개 광역자치단체 모두가 인권기본조례를 갖추게 되었다. 기초자치단체 226개 중 총 96개(약 42.5%)가 인권기본조례를 제정하였다. 광주광역시 산하 5개 자치구(서구, 남구는 2012년, 동구, 북구, 광산구는 2013년)는 인권기본조례를 모두 제정하였다.[2)]

광주광역시 광산구 인권보장 및 증진에 관한 기본 조례(이하 '광산구 인권기본조례'라 함)는 2013. 4. 16. 위 국가인권위원회의 인권조례 제정 권고가 배경이 되어 연대성의 확장, 차이와 다원성이 존중되는 사회 환경 조성으로 인권감수성을 높이고, 인권 친화적인 문화 형성을 위한 법적·제도적 장치를 마련하고자 제정되었다. 광

2) 자치법규정보시스템(http://www.elis.go.kr/) 최종검색일: 2019.8.23.

산구 인권기본조례의 내용과 문제점 및 향후 과제를 살펴보고자 한다. 국가인권위원회법, 광주광역시 인권보장 및 증진에 관한 조례, 다른 지방자치단체의 인권조례의 내용을 비교 검토한다. 이들 규범이 효율적으로 운영되기 위해서 상호 관계성을 고민해야 한다. 궁극적으로 광산구 인권위원회와 인권팀이 조화롭게 운영됨으로써 주민의 인권 보장과 증진을 위한 실효적인 제도로써 운영될 수 있도록 그 근거가 되는 광산구 인권기본조례의 내용 및 개선안을 살펴보고, 중·장기적인 과제까지 함께 제시한다.

Ⅱ. 광산구 인권기본조례의 내용

1. 목적조항

광산구 인권기본조례는 광주광역시 광산구 주민의 인권을 보장하고 증진하기 위한 기본적인 사항을 규정함으로써, 모든 구민이 인간으로서 존엄과 가치를 실현하여 행복한 삶의 권리를 누릴 수 있도록 함을 목적으로 한다(제1조). 주민의 인권이 침해당하지 않는다는 의미에서 '보장'을 규정하고, 인권이 현재의 수준보다 개선되도록 한다는 의미에서 '증진'을 함께 목적으로 하고 있다. 광산구 인권기본조례의 정식명칭도 '광산구 인권보장 및 증진에 관한 기본조례'이다. 그런데 국제인권규약에 가입한 주권국가로서 부담하는 인권실현의무는 인권 존중(Respect), 보호(Protect), 충족(Fulfill), 증진(Promote)의무이다.[3] 따라서 조례의 명칭과 목적조항에서 '보장'

3) 국제인권규약에 가입한 주권국가로서 부과되는 다면적인 의무는 인권 존중(Respect), 보호(Protect), 충족(Fulfill), 증진(Promote)의무이다. 한희원, 국제인권

을 '보호'로 정정하여 표기하든지, 아니면 통상 '보호(Protect)'와 '증진(Promote)'을 포함하여 '보장'이라고 사용하므로[4] 용어를 정리하여 정확하게 사용하는 것이 필요하다.[5]

이 조례는 헌법 제10조의 인간의 존엄과 가치와 행복추구권 실현을 목적으로 하고 있음을 분명히 하고 있다.[6] 국가인권위원회법(제1조)이 인간의 존엄과 가치 및 민주적 기본질서 확립을 목적으로 하고, 광주광역시 인권조례(제1조)가 시민의 인권 보장 및 증진과 인권도시 조성에 기여함은 물론 인권이 존중되는 지역사회의 실현을 목적으로 함과 비교된다.

법원론-이론과 케이스-, 삼영사, 2012, 187면. 1997년 '사회권의 침해에 관한 마스트리히트 가이드라인(Maastricht Guidelines)'은 당사국의 존중, 보호, 실현의 의무(obligations to respect, protect and fulfill)를 규정하고 있다.

4) 헌법 제10조 후단은 '국가는 개인이 가지는 불가침의 기본적 인권을 확인하고 이를 보장할 의무를 진다'고 규정하고 있는데 이때 '보장'의 의미는 존중, 보호, 충족, 증진을 포함하는 의미로 볼 수 있다. 보호(保護)는 위험이나 곤란 따위가 미치지 아니하도록 잘 보살펴 돌보거나 잘 지켜 원래대로 보존되게 함을 의미하는데 비해, 보장(保障)은 어떤 일이 어려움 없이 이루어지도록 조건을 마련하여 보증하거나 보호함을 의미한다고 한다. 보장이 보호를 위한 장애물이나 조건의 설치까지 포함한다는 점에서 보호보다 광의의 개념이라 할 수 있다. 국립국어원 표준국어대사전(http://stdweb2.korean.go.kr/search/List_dic.jsp).

5) 국가인권위원회의 인권기본조례 표준안이 '보장 및 증진'이라고 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. 김형완, "지자체 인권의 제도화 그 쟁점과 과제", 「인권법평론」19, 2017, 121-122면. 참조. 유엔인권고등판무관실도 인권의 증진(promote)과 보호(protect)를 목적으로 한다고 구별하여 사용하고 있다. https://www.ohchr.org/EN/AboutUs/Pages/WhoWeAre.aspx(2019.3.4.검색)

6) 헌법 제10조는 인간으로서의 존엄과 가치 및 행복추구권뿐만 아니라 국가의 인권보장의무를 함께 규정하고 있다. 그런데 헌법 제10조의 인권 보장 의무의 주체는 국가뿐만 아니라 지방자치단체도 당연히 포함된다 할 것이고, 지방자치단체는 주민의 복리를 주된 사무로 하고 있으므로(헌법 제117조 제1항), 지방자치단체도 헌법 제10조에 따른 인권보장의무를 진다고 할 수 있다.

2. 정의 규정

"인권"이라 함은 세계인권선언 및 국가인권위원회법 제2조제1호에 따른 인권을 말한다(제2조 제1호). 이는 국가인권위원법이 규정하는 "대한민국헌법 및 법률에서 보장하거나 대한민국이 가입·비준한 국제인권조약 및 국제관습법에서 인정하는 인간으로서의 존엄과 가치 및 자유와 권리" 이외에도 세계인권선언을 명시하고 있는 점이 다르다.[7] 광산구 인권기본조례가 인권을 정의함에 있어 세계인권선언을 명시한 이유는 당시 광주광역시 인권보장 및 증진조례에서도 세계인권선언을 명시하였기에 이를 따른 것이고, 세계인권선언은 비록 법적구속력은 없지만 세계인권사에 있어 중요한 의미를 갖는 규범으로서 조례의 지역적 한계성을 뛰어넘어 인권의 보편성을 강조하고, 국제협력을 강조하는 의미를 가지므로 이를 명시하고 있다고 할 수 있다.[8] 그러나 광주광역시가 2017. 2. 23. 인권보장 및 증진조례를 개정하면서 인권의 정의 규정에서 세계인권선언을 삭제하였다. 그 이유는 세계인권선언은 법적구속력이 없다는 점을 반영한 것이다. 이에 반해 헌법과 법률뿐만 아니라 대한민국이 가입·비준한 국제인권조약 및 국제관습법도 국내법과 동일한 효력이 인정되므로(헌법 제6조 제1항) 법적 구속력이 있다. 따라서 광산구 인권기본조례의 인권을 정의함에 있어 국가인권위원회법상의 인권

---

7) 광주광역시 인권보장 및 증진조례 제2조도 인권이란 대한민국헌법 및 법률에서 보장하거나 대한민국이 가입·비준한 국제인권조약 및 국제관습법에서 인정하는 인간으로서의 존엄과 가치 및 자유와 권리를 말한다고 규정하고 있다. 그러나 2007. 5. 15. 최초로 제정한 "민주·인권·평화도시 육성조례"는 인권이란 세계인권선언 및 국가인권위원회법 제2조 제1호에 따른 인권을 말한다고 규정하였다. 이후 2017. 2. 23 개정 조례에서 세계인권선언을 삭제하였고, 현재에 이르고 있다.

8) 조상균, 광주광역시 인권기본조례의 의의와 과제, 인권조례 제정운동의 전망과 모색 포럼, 국가인권위원회 광주인권사무소, 2010, 255면.

과 별개로 세계인권선언을 명시할 필요는 없다 할 것이다. 세계인권선언은 인권 사상사적 중요성은 변함이 없으나, 법적 구속력이 없는 것이 현실이므로 국가인권위원회법과 동일하게 인권개념을 제한적으로 정의하는 것이 타당하다.[9] 또한 인권의 개념을 '국가인권위원회법 제2조제1호에 따른 인권'으로 정의하는 부분은 그 내용을 풀어서 '대한민국헌법 및 법률에서 보장하거나 대한민국이 가입·비준한 국제인권조약 및 국제관습법에서 인정하는 인간으로서의 존엄과 가치 및 자유와 권리'를 의미한다고 규정하는 것이 타당하다. 인권기본조례가 국가인권위원회법상의 위임조례가 아니므로 오해를 피하기 위하여 그대로 풀어쓰는 것이 적절하다.

또한 인권조례의 적용대상으로서 "구민"이라 함은 광주광역시 광산구에 주소 또는 거소를 둔 사람, 체류하고 있는 사람, 구에 소재하는 사업장에서 근로하는 사람을 말한다(제2조 제2호). 지방자치단체는 생활공동체로서의 성격을 갖고 있기 때문에 체류하는 모든 거주민을 적용대상으로 하고, 국적의 보유여부 및 체류자격의 합법여부를 불문하고 적용된다.[10]

3. 다른 조례와의 관계

인권에 관한 다른 조례를 제정 또는 개정하는 경우에는 이 조례

---

9) 정의규정은 법규에서 사용되는 용어 중에서 개념상 중요한 용어이거나 일반적으로 사용되는 용어의 의미와 다른 의미로 사용되는 용어에 대하여 법규자체에서 그 의미를 명확하게 함으로써, 법규를 해석하고 적용할 때 나타나는 의문점을 없애고 법적 분쟁을 사전에 예방하는 기능을 하기 때문에 혼선의 여지가 있는 용어 설명은 명확하게 한정해야 할 것이다.

10) 국가인권위원회법 제4조가 "이 법은 대한민국 국민과 대한민국의 영역에 있는 외국인에 대하여 적용한다"고 규정하여 대한민국에 체류하고 있는 외국인도 적용대상으로 하고 있음과 같은 취지이다.

의 내용에 부합되도록 하여야 한다(제3조).[11] 이는 인권기본조례의 성격이 인권에 관한 포괄적 지위를 갖는다는 점을 명확히 하기 위하여 다른 조례와의 관계규정을 둔 것으로, 인권기본조례의 우월적 지위를 선언하고 있는 것이다. 다만 다른 조례의 내용이 인권기본조례이 내용에 위반될 경우 해당 조례가 당연히 무효가 되는 것은 아니다. 하지만 인권기본조례가 인권에 관한 사항을 포괄적으로 다루는 것이고, 인권 보장 및 증진의 중요성을 고려할 때 다른 조례의 내용이 인권기본조례의 취지에 부합하도록 적극적으로 이해할 필요가 있다.

4. 구청장의 책무와 구민의 참여

구청장은 인권보장 및 인권증진을 위한 조직과 추진체계를 구축하여 필요한 재정상의 조치 등을 마련하고, 공무원 등에 대한 인권교육을 제도화하는 등 행정 전반에서 구민의 인권을 보장·증진하기 위한 시책 및 사업을 적극적으로 발굴하고 추진하여야 한다(제4조). 모든 국가기관과 지방자치단체는 인권보장 및 증진을 위하여 헌법 제10조에 따른 책무를 부여받고 있다. 따라서 구청장뿐만 아니라 구의원, 산하기관과 공무원은 모두 인권조례를 실현시킬 의무를 부담한다. 또한 구청장의 책무(제4조)에 "구청장은 인권정책 수립에 있어 주민의 참여를 최대한 보장하여야 한다"는 규정을 명문화하여 주민의 참여권이 실질적으로 보장될 수 있도록 하여야 할 것이다.[12]

---

11) 광주광역시 인권조례 제3조 제1항은 "시민의 인권과 관련한 다른 조례를 제정 또는 개정하는 경우에는 이 조례의 내용에 부합되도록 하여야 한다"고 규정하고 있다.

12) 광주광역시 인권보장및증진에 관한 조례 제4조 제3항 "시장은 인권정책 수립에

구민은 스스로가 인권이 존중되는 지역사회 구성원으로서 일상생활에서 인권의식의 실천에 노력하고, 구의 인권시책 시행에 협력하여야 한다(제5조). 이는 구민이 단지 인권보호의 대상이 아닌 인권보장 및 증진의 주체임을 분명히 하고, 구민의 자발적인 참여와 협력을 통해서만 인권보장 및 증진이 실현될 수 있음을 확인한 것이다. 구민의 협력에 관한 규정에서 구민에게 일정한 의무를 부담하게 하는 것이 지방자치법 제22조에서 규정하는 '주민의 권리 제한 또는 의무 부과에 관한 사항에 대한 법률위임의 원칙'에 반하는지 여부가 쟁점이 될 수도 있으나, 인권기본조례가 구민의 인권보장 및 증진을 본래 목적으로 하고 있기 때문에 반드시 법률의 개별적 위임이 별도로 필요한 것은 아니라고 할 것이다. 다만 '구의 인권시책 시행에 협력하여야한다'는 표현은 구민에게 일방적으로 인권시책을 수용할 노력의무를 부과하는 결론으로 해석될 가능성이 있으며, 이는 자칫 구민이 사상과 양심의 자유 및 표현의 자유에 대한 제한으로 이어지게 될 근거규정으로 악용될 가능성도 있다. 따라서 '구민은 스스로가 인권이 존중되는 지역사회 구성원으로서 구의 인권정책 시행에 적극적으로 참여할 권리를 갖는다'는 참여권으로 규정하는 것이 적절하다.[13)]

5. 인권정책 기본계획과 시행계획

구청장은 구민의 인권보장 및 증진을 위하여 기본계획을 5년마

있어 시민의 참여를 최대한 보장하여야 한다."고 규정한다. 수원시 인권기본조례 전부개정조례(안) 제5조 제3항 "시장은 인권정책 수립에 있어 시민의 참여를 최대한 보장하여야 한다."

13) 수원시 인권기본조례 제4조 2항은 "시민은 인권을 존중하는 지역사회를 실현하는 주체로서 시의 정책에 능동적이고 적극적으로 참여할 권리를 갖는다"라고 규정하여 책무가 아닌 참여권으로 접근하고 있다.

다 수립하여 시행하여야 한다. 기본계획은 ① 인권증진 기본 방향, ② 분야별 핵심 정책과제의 추진목표 및 실천계획, ③ 구민의 인권의식 향상을 위한 시책, ④ 인권증진에 관한 협력체계 구축, ⑤ 사업추진을 위한 재원조달 방안, ⑥ 그 밖에 인권을 증진하기 위해 필요한 사항을 포함해야 한다. 구청장은 인권보장 및 증진을 위한 사업의 효율적인 추진을 위하여 각종 인권상황에 대한 실태조사를 실시할 수 있다(제6조). 기본계획의 수립시기를 구청장의 임기에 맞게 4년 단위로 하는 방안도 있을 수 있다. 이는 구청장의 정치적 이념에 맞추어 기본계획을 수립할 수 있다는 장점이 있으나, 구청장의 임기에 맞추어 바뀌게 될 경우 그 정치적 영향력으로부터 자유롭지 못하고, 인권의 관점에서 일관성이 흔들릴 수 있다는 단점이 있다. 또한 기본계획을 수립할 때 실태조사 및 공청회 등 절차를 거쳐야 하는 점, 광주광역시 인권조례상 기본계획도 5년 주기이므로 상위 자치단체와 상호 주기를 맞출 필요가 있는 점을 감안할 때 기본계획의 수립은 구청장의 임기와 별개로 5년 단위로 정한 것으로 적절하다 할 것이다.[14)]

구청장은 기본계획을 기초로 하여 매년 연도별 시행계획을 수립하여 시행하여야 한다. 구청장은 연도별 시행계획에 따른 추진 실적을 종합하여 평가하고, 그 결과를 매년 광주광역시 광산구 인권보장 및 증진위원회에 제출하여야 하며, 위원회는 심의를 거쳐 그 결과를 연도별 시행계획 및 기본계획 수립에 반영하여야 한다(제7조). 구청장의 연도별 시행계획에 따른 추진실적 위원회제출의무는

14) 인권증진에 관한 국가의 기본계획(National Action Plan; NAP)은 5년 단위로 수립하도록 하고 있고, 광주광역시 인권보장 및 증진조례 제7조 제1항은 기본계획을 5년마다 수립·시행하도록 하고 있다. 이는 중앙정부와 지방자치단체 간에 종합적이고 유기적으로 인권계획을 수립·시행하도록 하려는 취지이다.

기본계획 실행여부에 대한 모니터링이 가능하도록 하고, 그 심의결과를 차년도 시행계획 및 기본계획에 반영하도록 하여 바람직한 피드백이 가능하도록 한 것이다. 기본계획에 따른 연도별 시행계획의 집행력을 담보한다는 의미와 기본계획에 대한 중간점검의 의미도 갖는다는 점에서 위원회의 충실한 심의가 이루어지도록 하여야 할 것이다.

구청장은 기본계획을 수립하고자 하는 경우에는 공청회를 열어 구민과 관계 전문가 등으로부터 의견을 들어야 한다(제8조). 인권기본계획이 주민들에게 미치는 영향이 큰 장기 계획이란 점에서 이를 수립하는 과정에서 주민들의 의견청취를 통한 민주성 제고, 관계 전문가의 의견청취를 통한 전문성 제고를 위한 절차적 통제 장치이다.

6. 인권교육 및 인권증진활동 단체에 대한 지원

구청장은 구 소속 모든 공무원 등, 구의 출연과 재정보조를 받는 복지시설에 종사하는 사람에게 연1회 이상 인권교육을 실시하여야 한다. 구청장은 구 소재 사업장 및 민간단체 등에서 인권교육이 실시될 수 있도록 권장·지원하여야 한다(제9조). 인권친화형 지역공동체 형성을 위해서는 구 소속 공무원과 관련 복지시설 종사자 및 주민에 대한 인권교육이 필수적이다. 구청장이 연1회 이상 인권교육을 실시하여야 한다는 의미는 구청장이 연1회 인권교육을 실시하는 것으로 충분한 것이 아니라, 구 소속 모든 공무원 및 산하 복지시설 종사자는 연1회 이상 인권교육을 받아야 한다는 의미이다. 다만, 지방자치단체의 장의 권한이 직접 미치지 못하는 사업장 및 민간단체에 대해서는 이를 강제할 수 있는 법적 근거가 없기에 권장할 수 있는 근거를 둔 것이다.

구청장은 효율적인 인권증진 시책 추진을 위해 관련 사업을 추진하는 기관 또는 단체에 대하여 행정·재정적 지원을 할 수 있다. 재정적 지원의 절차 및 방법 등은 「광주광역시 광산구 지방보조금 관리 조례」에 따른다(제10조). 인권거버넌스의 형성을 위해서는 인권관련단체 등의 적극적인 활동과 지방자치단체와의 협력이 중요하므로 인권을 보장하고 증진시키기 위해 활동하는 비영리민간단체의 인권사업을 보조하기 위한 지원의 근거를 두고 있는 것이다.

7. 인권보장및증진위원회의 설치 및 구성

주민의 인권 보장 및 증진을 위한 주요 시책에 대한 심의·자문을 위하여 위원회를 설치한다. 위원회는 다음 각 호의 사항을 심의하고 자문에 응한다. ① 인권보장 및 증진 기본계획 수립에 관한 사항, ② 기본계획에 따른 연도별 시행계획에 대한 사항, ③ 인권영향평가 요구 및 개선 등의 권고 사항, ④ 인권상황 실태조사, 인권교육에 관한 자문, ⑤ 그 밖에 구청장, 위원장 또는 재적위원 1/3 이상이 필요하다고 인정하여 제안한 사안 등이다(제11조). 구청장 또는 위원장이 심의를 요청한 사안뿐만 아니라 재적위원 1/3이상이 필요하다고 인정하여 제안한 사안도 심의·자문이 가능하므로 위원들의 적극적인 의지에 따라 활동영역이 확대될 수 있다. 다만, 인권위원회는 심의·자문기관이므로 위원회의 결정은 구청장에 대해 정치적 영향력을 미칠 뿐이고, 법적인 구속력은 없다. 다만 필수적으로 심의를 받도록 정한 사항임에도 불구하고 심의절차를 거치지 아니한 결정은 적법성을 인정받기 어렵다는 점에서 단순한 자문과는 다르다.[15)]

---

15) 심의·자문의 법적 성질과 효력에 관해서는 헌재 2013.11.28. 선고 2007헌마1189·1190결정 참조. 사립학교법이나 그 시행령은 대학평의원회가 행사하는 '심의' 및 '자문'의 개념이나 효력에 관하여 아무런 규정을 두고 있지 아니하나, 교육관

위원회는 위원장 1명과 부위원장 1명을 포함한 20명 이내로 구성하며, 위원장 및 부위원장은 위원 중에서 호선(互選)한다. 위원은 인권에 대하여 전문적인 지식과 경험을 갖춘 사람 중에서 다음 각 호의 사람으로 구청장이 임명·위촉하며, 구 인권 업무 담당 부서의 국장 및 사회복지관련 국장은 당연직 위원이 된다. ① 광주광역시 광산구의회가 추천하는 사람, ② 교육, 법률 인권, 주민자치 관련 활동가 또는 전문가로서 관련 인권단체, 시민단체의 추천을 받은 사람, ③ 구민으로서 인권 문제에 대한 관심과 참여의지를 소명하여 공개모집에 지원한 사람, ④ 그 밖에 인권증진에 관한 학식과 경험이 풍부한 사람이다. 구청장은 위원을 임명할 때에는 어느 한 쪽의 성(性)이 10분의 6을 넘지 않도록 하여야 한다. 위원의 임기는 2년으로 하고 연임할 수 있다. 다만, 보궐위원의 임기는 전임위원의 남은 기간으로 한다. 당연직 위원의 임기는 그 직에 재임하는 기간으로 한다(제12조). 구의회가 추천하는 사람과 구의회 의원[16]이 직

계법령에서의 용례를 비교해 보면, '자문'은 물론 '심의'의 경우에도 조정위원회의 심의 결과(법 제24조의2 제4항)와 같이 법률이 기속력을 부여하는 특별한 규정을 두고 있지 않는 한 그 결과가 결정권자를 기속하지는 않는 것으로 해석된다. 따라서 결정권자는 심의결과와 다른 결정을 할 수 있고, 이 점에서 '심의'와 '자문'은 다르지 않다 할 것이나, 국·공립학교운영위원회의 경우에서 보듯이 정당한 사유 없이 심의·의결 결과와 다르게 시행하거나 이를 시행하지 아니하는 경우 또는 긴급한 사유 없이 심의사항을 심의를 거치지 아니하고 시행하는 경우 시정명령의 제재가 부과될 수 있고(초·중등교육법 제32조 제1항, 제3항, 제63조, 같은 법 시행령 제60조 제2항, 제61조), 법률이 심의기관과 결정기관을 분리하면서 심의절차를 필요적인 것으로 규정하고 있는 경우 그 심의절차를 거치지 않은 결정은 원칙적으로 그 적법성을 인정받기 어려울 것이라는 점에서는 '자문'과 다르다고 할 것이다(대법원 2007. 3. 15. 선고 2006두15806 판결 등).

16) 「지방의회의원 행동강령」 제7조에 따르면 "의원은 법률 또는 조례에서 겸직이 금지되지 아니한 지방자치단체 및 「공직자윤리법」 제3조의2에 따른 공직유관단체의 각종 위원회·심의회·협의회 등의 위원으로 활동하는 경우에도 해당 위원회 등에서 의원이 소속된 소관 상임위원회 또는 특별위원회의 직무와 직접 관련된 사항을 심의·의결할 때에는 그 심의·의결을 회피하여야 한다.

접 위원으로 참여하여 구행정에 대한 전문성 부족의 위험성을 보완하고 있고, 의회와의 협력적 관계로 구청장을 견제할 수 있도록 하고 있다. 구 인권 업무 담당 부서의 국장 및 사회복지관련 국장이 당연직 위원으로 참여하도록 하고 있으나, 실제로 구청장에 대해 권고결정을 내릴 경우 권고문에 위원회 위원자격으로 서명하는 것이 부적당한 경우도 발생하고 있다.[17] 또한 사회복지관련 국장이 당연직 위원으로 참여하는 것이 타당한가에 대해서는 논란이 있을 수 있다.[18] 사회복지관련 국장이 당연직위원으로 참여하도록 하는 것은 사회권이 제2세대 인권으로서 복지영역이 인권과 밀접한 관련성을 갖고 있는 점, 복지영역이 계속적으로 확대되고 있는 시점에서 실질적 인권 증진을 위해 복지관련 국장의 참여가 필요하다는 진보적 관점이 반영되었다고 할 수 있다. 하지만 사회복지의 보장범위는 사회권적 기본권에 기반을 두고 있어서 보편적 인권의 보장범위 보다는 좁을 수 밖에 없다는 한계를 염두에 둔다면 굳이 사회복지관련 국장까지 당연직위원으로 참여할 필요는 없다 할 것이다.[19] 그리고 당연직 위원과 지방자치단체장간의 계층제적 갈등관

17) 서울시 인권위원회가 서울시장에 대하여 권고를 할 때 당연직 위원인 혁신기획관은 계층제 조직 특성상 상관에 대한 권고가 부적절하다는 이유로 기명을 거부한 사례도 있다.

18) 서울특별시, 수원시 등 대부분의 지방자치단체 인권위원회가 인권업무 담당 부서의 국장 1인만 당연직위원으로 참석하고 있다. 광주광역시의 경우 인권증진조례 제26조 제2항에 의해 시장 및 사회복지 업무 소관 국장이 당연직 위원으로 하도록 하고 있으나, 이는 인권업무 담당 부서의 국장이 참여하는 것이 타당하다. 사회복지와 인권은 헌법상 권리의 관점이 다르다는 점에서 인권업무 담당 부서의 국장이 당연직 위원으로 참여하는 것이 타당하다.

19) 사회복지 담당 국장이 당연직 위원으로 참여할 필요는 없으나, 사회안전망을 촘촘하게 구성하기 위해서는 복지와 인권의 긴밀한 연계관계는 필요하다. 복지와 인권의 관계에 대해서는 '인권의 보호울타리이론'을 제시한다. 복지는 사회권적 기본권을 전제로 국민에게 인정되는 권리인 반면, 인권은 국적을 불문하고 인간으로서 당연히 누리는 권리라는 점에서 다르다. 실제 난민신청을 하면서

계 발생의 염려를 해소하기 위해서 당연직 위원은 옵저버(observer)로서 참여하도록 하고, 의결권은 제한하는 것이 필요하다. 그리고 위원회 위원을 임명함에 있어 특정 성별이 10분의 6을 초과하지 않도록 하고 있는 부분은 당연직을 제외한 위촉직 위원으로 한정하는 것이 필요하다.[20)]

8. 위원회의 독립성과 운영

위원은 위원회 활동에 영향을 미치는 부당한 간섭을 받지 아니한다. 구청장은 다음 각 호에서 정하는 사유에 따르지 아니하고는 위원의 의사에 어긋나게 위촉 해제할 수 없다. ① 위원이 질병 또는 그 밖의 사유로 직무를 수행하기 어려운 경우, ② 위원이 직무상 알게 된 비밀을 누설한 경우, ③ 위원이 위원회의 회의에 자주 불참하거나 위원으로서 품위를 현저히 손상하는 등 위원의 직무를 수행하는데 부적당하다고 판단되어 위원회가 재적위원 3분의 2이상의 찬성으로 의결하는 경우이다(제13조). 위원회의 독립성은 위원회가 구청장으로부터 독립하여 집행부를 견제하는데 필수적이다. 그 전제는 위원의 임기보장 등 신분보장이다. 위촉 해제할 수 있는 사유는 명확하게 규정하는 것이 필요하고, 이런 점에서 제13조의 제3항 '회의에 자주 불참하거나'는 '정당한 사유 없이 3회 이상 불참하거

국내에 체류하고 있는 사람이 일자리를 구하지 못해 의식주 해결이 어려운 상태에 있을 경우 국가 또는 지방자치단체가 지원을 하는데 있어 복지정책은 한계에 봉착하게 될 것이고, 이러한 경우에는 인권정책에 따른 지원이 필요하다.

20) 양성평등기본법 제21조 제2항은 '국가와 지방자치단체는 위원회를 구성할 때 위촉직 위원의 경우에는 특정 성별이 위촉직 위원 수의 10분의 6을 초과하지 아니하도록 하여야 한다'고 규정하고 있고, 광주광역시 각종위원회 구성 및 운영등에 관한 조례 제6조 제3항은 '위촉직 위원을 구성할 때 특정 성별이 위촉직 위원 수의 10분의 6을 초과하지 아니하도록 하여야 한다'고 규정하고 있다.

나'로 개정하는 것이 필요하다.

위원장은 위원회를 대표하고, 위원회의 직무를 총괄한다. 회의는 정기회와 임시회로 구분하며, 정기회는 분기별로 개최하고, 임시회는 위원장이 필요하다고 인정하거나 재적위원 3분의 1이상의 회의 소집 요구가 있을 때에 위원장이 소집한다. 회의는 재적 위원 과반수의 출석으로 개의하고, 출석위원 과반수의 찬성으로 의결한다. 위원회 심의사항의 전문적인 검토 등 위원회 운영의 효율성을 도모하기 위해서는 분야별 소위원회를 둘 수 있다.[21] 위원회의 모든 회의는 공개하며, 회의록을 작성하여 누구나 열람할 수 있도록 비치하여야 한다. 다만, 사안의 성격상 공개하는 것이 적절하지 않거나 관련자들의 인권을 보호할 필요가 있는 경우에는 위원회 의결로써 회의를 비공개로 하거나 회의록의 열람을 제한할 수 있다. 이 조례에서 규정한 사항 이외에 위원회 및 소위원회 운영에 필요한 사항은 위원회가 운영세칙으로 정한다(제14조).

위원회의 사무를 처리하기 위하여 간사를 두며, 간사는 인권업무 담당 과장이 된다(제15조). 인권팀이 자치행정국 산하의 주민자치과에 소속되고, 인권담당부서의 국장이 당연직 위원으로 임명되므로 인권업무 담당 과장인 주민자치과장이 간사가 되는 것으로 규정하고 있는 것이다. 그러나 '인권업무 담당 과장'으로 규정하는 것보다는 '인권부서의 인권정책담당'으로 규정하는 것이 보다 효율적일 것이다.[22] 간사는 인권위원회의 업무를 실질적으로 보조하는 위치

21) 소위원회의 구체적인 구성과 운영 및 권한에 관해서 세부적으로 규정하는 시행규칙이 보완되어야 할 것이다. 현재 광산구 소위원회가 인권침해·차별 진정에 대해서 사실조사 및 권고문 작성까지 수행하고 있는데 그 근거를 명확하게 마련할 필요가 있고, 장기적으로 인권센터를 두어 인권옴부즈맨 또는 인권보호관으로 하여금 담당하도록 하여야 할 것이다. 수원시 인권기본조례 시행규칙 제5조 참조.

22) 광주광역시 인권조례 제26조 제7항은 "위원회의 사무를 처리하기 위하여 간사

에 있기 때문에 실무자인 인권정책담당으로 규정하는 것이 효율적이다. 인권전담부서를 둔다면 그 부서 책임자가 간사가 되어야 할 것이다.

9. 인권영향평가 및 인권침해·차별시정 권고

위원회는 구청장이 제정·입안하려고 하는 조례·정책 등이 구민의 인권증진 등에 중대한 영향을 미친다고 판단할 때에는 구청장에게 인권영향평가 실시를 권고할 수 있다. 구청장은 위원회의 권고를 받은 경우 그 권고사항을 이행하기 위하여 노력하여야 한다(제16조). 위원회는 조례와 정책 등 주민의 인권에 중대한 영향을 미치는 사안에 대해서 인권영향평가를 실시하도록 권고할 수 있는 근거 규정을 두고 있다. 현재 광주광역시는 인권영향평가를 실시하고 있으나,[23] 광산구는 인권영향평가를 실시할 수 있는 제도적 기반이 부족한 상황이다.[24]

위원회는 구민의 인권보장 및 증진을 위하여 필요한 경우 자치법

를 1명을 두되, 간사는 인권부서의 인권정책담당으로 한다"고 규정하고 있다. 그리고 서울특별시 서대문구의 경우 구인권위에 위원회의 사무를 처리할 간사를 '인권업무를 담당하는 팀장'이 맡도록 하고 있다(제14조 제4항). 구인권위의 독립성을 위해서는 사무국을 별도로 두는 것이 이상적이나 예산상의 문제나 집행력의 확보 등을 위해 인권업무담당 팀장이 사무를 담당하도록 한 것이다. 김종철, "서울특별시 서대문구 인권보장 및 증진에 관한 조례의 제정과정, 내용 및 의의", 「연세 공공거버넌스와 법」 5(1), 2014, 116면.

23) 광주광역시 인권보장및증진에 관한 조례 제20조(인권영향평가) "시장은 자치법규 및 시책 등이 시민의 인권 보장 및 증진 등에 중대한 영향을 미친다고 판단할 때에는 인권영향평가를 실시할 수 있다."고 규정하고 있다.

24) 광산구는 2017. 3. 제19대 대통령 공약사업을 발굴함에 있어 '인권영향평가에 기초한 도시개발'을 제시한 바 있다. 도시 (재)개발 및 (재)건축에 있어 취약계층의 권리보호, 시민참여 공간 설계, 환경보호 및 재난예방을 위해 인권영향평가를 도입해야 한다는 주장이었다. 광산구, 제19대 대선공약 관련 발굴 자료, 2017. 93면. 참조

규, 정책 등에 대한 조사·연구 및 의견표명을 하거나 개선을 권고할 수 있다. 위원회는 구민이 인권침해 및 차별에 관하여 위원회에 제기한 사항에 대하여 실태조사 및 시정권고를 할 수 있다. 구청장은 위원회의 권고를 받은 경우 그 권고사항을 이행하기 위하여 노력하여야 한다(제16조의2). 위원회가 인권침해 및 차별에 관하여 실태조사 및 시정권고를 할 수 있도록 하는 것은 국가적 차원의 국가인권위원회와 달리 지자체 차원의 제도로서 인권의 빈틈없는 보장을 위한 중층적 구제 메카니즘의 기능을 한다.[25] 위원회가 구민의 인권침해 및 차별행위를 인지한 경우 직권으로 실태조사 및 시정권고를 할 수 있도록 규정을 보완해야 할 것이다. 위원회의 소위원회가 필요한 경우 외부 전문가와 함께 조사팀을 구성하여 실태조사를 수행하도록 하여야 할 것이다. 그리고 위원회의 권고사항에 대하여 구청장은 '이행하기 위해 노력해야 한다'는 원칙규정만을 규정하고 있는 것은 위원회 권고결정의 실효성을 담보하기에는 부족하다. 이에 국가인권위원회법이 규정하는 권고사항의 이행계획 통지, 불이행할 경우 그 이유 통지, 통지내용 공표제도를 추가적으로 규정할 필요가 있다.[26] 광주광역시 인권조례도 인권위원회의 인권영향평가에 따른 권고사항에 대한 이행계획 통지, 불이행할 경우 그 이유 통지제도를 규정하고 있고,[27] 수원시 및 성북구에서

25) 홍성수, "지방자치단체의 인권조례에 대한 연구: 이념, 현실, 전망", 「민주주의와 인권」 12(3), 2012, 322면.

26) 국가인권위원회법 제25조 ③ 제1항에 따라 권고를 받은 관계기관 등의 장은 권고를 받은 날부터 90일 이내에 그 권고사항의 이행계획을 위원회에 통지하여야 한다.
④ 제1항에 따라 권고를 받은 관계기관 등의 장은 그 권고의 내용을 이행하지 아니할 경우에는 그 이유를 위원회에 통지하여야 한다.
⑤ 위원회는 필요하다고 인정하면 제1항에 따른 위원회의 권고와 의견 표명 및 제4항에 따라 권고를 받은 관계기관 등의 장이 통지한 내용을 공표할 수 있다.

27) 광주광역시 인권조례 제20조의3(인권영향평가에 따른 권고) ① 인권영향평가

도 위원회의 시정권고통지를 받은 기관장의 통지의무를 규정하고 있다.[28)]

구 소속공무원이 아닌 위원이 위원회에 출석하거나 공무로 출장할 때에는 「광주광역시 광산구 각종위원회 구성 및 운영 조례」가 정하는 바에 따라 수당과 여비를 지급할 수 있다(제17조). 이는 위원들의 활발한 위원회 활동을 위해 보장되어야 할 것이다. 현실적으로 예산이 적정하게 책정되지 아니하면 위원회의 소극적 활동의 원인으로 작용한다. 지방자치단체의 장은 인권위원회가 적극적으로 활동을 하는 것이 불편할 수도 있다. 따라서 예산상 제약을 해결하기 위해서는 지방자치단체장뿐만 아니라 지방의회의 이해와 협조가 절대적으로 필요하다.

결과, 인권증진시민위원회는 시민의 인권보장에 반한다고 인정되는 경우, 추진중인 시책 등에 대한 개선, 중단 등의 조치를 시장에게 권고할 수 있다. ② 조례·규칙에 대한 인권영향평가 결과, 재검토해야 할 조항이 있을 경우, 평가부서는 관련 부서의 장에게 개선을 권고할 수 있으며 조치 결과를 인권증진시민위원회에 사후 통지해야 한다. ③ 인권영향평가에 관한 권고를 받은 관련 부서의 장은 특별한 사유가 없는 한 그 권고사항에 따라야 한다. ④ 관련 부서의 장은 권고사항에 대한 이행계획 또는 검토결과를 평가 부서에 제출하여야 하며, 권고내용을 이행하지 아니할 경우, 지체 없이 그 이유를 구체적으로 밝혀 문서로 설명하여야 한다.

28) 수원시 인권기본조례 시행규칙 제15조(조사결과 통지 및 회보) ② 제1항의 시정권고통지를 받은 기관장은 특별한 사유가 없는 한 그 내용을 존중하여 조치해야 하고, 통지받은 날로부터 60일 이내에 조치결과를 센터장에게 통보하여야 한다.
성북구 인권증진기본조례 제27조(위원회 권고의 이행 등) ② 구청장은 권고를 받은 날로부터 30일 이내에 권고사항의 이행계획을 위원회에 제출하여야 한다. ③ 구청장은 위원회의 권고내용을 이행하지 아니할 경우, 지체 없이 그 이유를 구체적으로 밝혀 위원회에 문서로 설명하여야 한다. 성북구 인권증진기본조례 시행규칙 제20조(조사의 보고, 통지 등) ③ 시행권고를 받은 기관장은 특별한 사유가 없는 한 그 내용을 존중하여 조치하여야 하고, 통지받은 날로부터 60일 이내에 조치결과를 구청장에게 보고하여야 한다.

10. 관계기관간의 협력

구청장은 인권증진 사업 추진 및 인권 교육 등 필요한 경우 광주광역시 및 국가인권위원회를 비롯한 국가 및 지방자치단체 관계기관과 협력하여야 한다(제18조). 이 조례에서 정한 것 이외에 필요한 사항은 규칙으로 정한다(제19조). 위원회 운영을 위해 필요한 세부적인 규칙은 위원회의 의결을 거쳐 제정하도록 하고 있다. '전국지자체인권기구협의회' 및 '국제적 인권도시협의체'와 같은 네트워크를 활성화시켜 연대할 수 있도록 하여야 할 것이다.

Ⅲ. 광산구 인권기본조례의 과제

1. 조례제정권의 범위

지방자치단체는 주민의 복리에 관한 사무를 처리하고 재산을 관리하며, 법령의 범위 안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다(헌법 제117조 제1항). 지방자치단체는 법령의 범위 안에서 그 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있다. 다만, 주민의 권리 제한 또는 의무 부과에 관한 사항이나 벌칙을 정할 때에는 법률의 위임이 있어야 한다(지방자치법 제22조). 따라서 지방자치단체는 그 내용이 주민의 권리의 제한 또는 의무의 부과에 관한 사항이거나 벌칙에 관한 사항이 아닌 한 법률의 위임이 없더라도 조례를 제정할 수 있다.[29]

29) 대법원 1992. 6. 23. 선고 92추17 판결 [행정정보공개조례(안)재의결취소 등] 청주시의회에서 의결한 청주시행정정보공개조례안은 행정에 대한 주민의 알 권리의 실현을 그 근본내용으로 하면서도 이로 인한 개인의 권익침해 가능성을 배제하고 있으므로 이를 들어 주민의 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 조례라고는 단정할 수 없고 따라서 그 제정에 있어서 반드시 법률의 개별적 위임이

그러나 지방자치단체의 인권신장을 위한 조례 제정에 대하여 중앙정부는 그것이 법령에 위반되는 것이라고 하면서 조례 제정에 대해 제동을 걸기도 하여 국가와 지방자치단체 사이에 갈등이 있었다. 지방자치단체의 인권보장을 위한 노력을 국가가 제약하는 사례로는 지방자치단체와 교육과학기술부 사이에서 학생인권조례의 제정과 시행과 초·중등교육법 및 그 시행령의 개정, 학교폭력 가해학생에 대한 조치사항의 학교생활기록부 기록 강제, 청년수당의 지급 등을 둘러싸고 심각한 갈등이 있었다.

교육과학기술부 등 중앙부처는 조례의 상위규범인 법령을 개정하면 이에 저촉되는 조례는 효력을 상실한다고 해석하고 있다. 이러한 해석은 국가법령의 절대적 우위를 주장하는 것으로서 헌법이 지방자치제도를 보장하는 취지에 반한다. 조례는 지방의회가 제정한 규범으로서 주민으로부터의 민주적 정당성을 강하게 확보하고 있다는 점, 헌법이 지방자치단체에 자치사무에 관하여 포괄적인 자치권을 보장하고 있다는 점, 대통령령은 법률이 구체적으로 범위를 정하여 위임한 사항에 한하여 제정할 수 있는 반면, 조례에 대한 위임은 포괄적인 것으로 족하다는 것이 헌법재판소의 판례[30]라는 점을 고려하면, 대통령령과 서로 다른 내용을 담은 조례가 대통령령에 저촉되는 것인지 여부에 대해서는 신중하게 판단해야 한다.[31]

법규범의 위계구조는 '헌법 – 법률(시행령) – 조례'의 순이지만, 인권 보장의 기준점은 그 역순이기 때문이다. 헌법이 보장하는 인권의 보장을 강화하는 방향으로 헌법에 적합하게 법령을 해석해야

따로 필요한 것은 아니라고 한 사례이다.

30) 헌재 1995. 4. 20. 선고 92헌마264결정.

31) 이에 관해서는 송기춘, "지방자치와 인권보장 -전라북도의 사례를 중심으로-", 「세계헌법연구」18(3), 2012, 195-201면 참조.

하며, 하위규범은 상위법규범의 기준을 상회하는 한 헌법에 합치하는 것으로 보아야 한다.[32] 따라서 지방자치단체가 법령이 정한 기준을 넘어 기본권을 보다 잘 보장하는 조례를 제정할 경우 이 조례를 법령에 위반된다는 이유로 무효라고 해석해서는 안된다.[33] 법률은 국가의 최저기준(national minimum)을 정한 것이므로 그 이상의 내용을 규정하는 조례를 법률위반이라 할 수 없다.[34] 조례에 대한 법률의 우위는 지방자치단체에 대한 국가의 우위를 전제로 한 것이 아니라, 법질서의 통일성과 조화를 위한 불가피한 선택이란 점에서 주민의 복리에 관한 수익적 조례의 자율성이 최대한 존중되어야 할 것이다.

2. 위원회와 인권전담부서의 위상 제고

위원회가 인권침해 및 차별에 관하여 실태조사 및 시정권고를 할 수 있도록 하는 것은 국가적 차원의 국가인권위원회와 달리 지자체 차원의 제도로서 인권의 빈틈없는 보장을 위한 중층적 구제 메카니즘의 기능을 한다.[35] 위원회의 권고결정의 실효성을 제고시키기

---

32) 오동석, “경기도 학생인권조례안의 제정경과와 쟁점 그리고 전망”, 2010 광주아시아포럼, 2010, 304면.

33) 대법원 2000. 11. 24. 선고 2000추29 판결 [단양군공유재산관리조례중개정조례안에대한재의결] 지방자치법 제15조에서 말하는 ‘법령의 범위 안’이라는 의미는 ‘법령에 위반되지 아니하는 범위 안’이라는 의미로 풀이되는 것으로서, 특정 사항에 관하여 국가 법령이 이미 존재할 경우에도 그 규정의 취지가 반드시 전국에 걸쳐 일률적인 규율을 하려는 것이 아니라 각 지방자치단체가 그 지방의 실정에 맞게 별도로 규율하는 것을 용인하고 있다고 해석될 때에는 조례가 국가법령에서 정하지 아니하는 사항을 규정하고 있다고 하더라도 이를 들어 법령에 위반되는 것이라고 할 수가 없다.

34) 일본은 급부입법 분야에서 국가가 정한 급부내용을 확장하는 조례는 ‘얹어주기(上積み)’조례라 표현하고, 이는 허용된다는 입장이다. 小山 剛, 민병로 옮김, 헌법상의 권리 작법, 전남대학교출판부, 2013. 82-83면.

위해서는 국가인권위원회법이 규정하는 권고사항의 이행계획 통지, 불이행할 경우 그 이유 통지, 통지내용 공표제도를 추가적으로 규정해야 한다.

현재 광산구 인권기본조례는 인권전담부서에 관해서는 규정하지 않고 있다. 인권기본조례 제10조 구청장의 인권 관련 단체 지원에 관한 규정에 "시장은 효율적인 인권보장 및 증진 정책을 추진하기 위하여 인권전담 부서를 신설하는 등의 필요한 조치를 하여야 한다"는 규정을 신설할 필요가 있다. 기존의 인권팀은 주민자치과에 소속되어 독립적인 인권업무를 수행하는데 어려움이 있다. 인권기본조례의 목적을 효과적으로 달성하고 그 실효성을 제고하기 위해서는 인권전담부서(인권센터)를 독립적으로 설치하는 것이 필요하다. 위원회가 실질적으로 운영되기 위해서는 인권전담기구와의 협력이 절대적으로 요청되기 때문이다. 다만 인권전담기구를 지방자치단체장의 실무집행기구로 할 것인지 아니면 위원회의 실무기관으로 할 것인지는 정책방향에 따라 달라질 수 있다.[36]

3. 인권영향평가제도, 인권인지예산제도 및 인권백서 발행

광주광역시 인권조례 제20조는 시장은 자치법규 및 시책 등이 시민의 인권 보장 및 증진 등에 중대한 영향을 미친다고 판단할 때에는 인권영향평가를 실시할 수 있도록 규정하고 있다. 이에 비해 광산구 인권기본조례 제16조는 위원회는 조례와 정책 등 주민의 인권에 중대한 영향을 미치는 사안에 대해서 인권영향평가를 실시하도

35) 홍성수, "지방자치단체의 인권조례에 대한 연구: 이념, 현실, 전망", 「민주주의와 인권」 12(3), 2012, 322면.

36) 국가인권위원회, 지방자치단체 인권제도화 설명회 및 협의회, 한학문화, 2012, 33-34면 참조.

록 권고하는 근거규정을 두고 있다. 인권영향평가제도는 인권기본조례 시행 초기에 그 정착을 위해서 각종 갈등 비용을 감소시킬 수 있고, 불법적이거나 심각한 반대를 불러일으킬 수 있는 사업들을 계획단계에서 걸러낼 수 있고, 사업주체에게 상담 기능을 함으로써 최선의 실천을 유도하는 기능을 한다. 다만 광산구는 인권영향평가를 현실적으로 실시할 수 있는 제도적 기반이 부족한 상황이다. 이를 개선하기 위해서는 조례 규정을 개정해야 할 것이다. 위원회가 구청장에게 인권영향평가를 실시하도록 권고하는 체계가 아니라, 구청장이 주민의 인권 보장 및 증진 등에 중대한 영향을 미친다고 판단할 때에는 인권영향평가를 실시하도록 하여야 한다. 현재 광산구 인권위원회가 비상설인 점에 비추어 인권위원회가 광산구의 모든 법령, 사업 및 계획을 사전에 검토하여 인권영향평가를 실시하도록 권고하는 것은 현실적으로 어렵기 때문에 집행부에서 인권영향평가의 필요성이 있는 사안을 선별하여 평가를 받도록 하는 체계가 타당하다는 것이다. 기초자치단체 중 서울특별시 성북구도 구청장이 추진하는 모든 법령의 제·개정 및 일정한 계획, 사업에 대해 인권영향평가를 실시하도록 하는 체계를 취하고 있다.[37]인권영향평가의 주체 및 절차에 관해서 세부적인 사항을 시행규칙에 규정하는 것이 필요하다.

인권인지예산제도는 인권증진계획에 따라 당해 연도 인권증진

37) 서울특별시 성북구 인권증진 기본조례 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

사업에 투여하는 인권예산을 별도로 책정하여 전반적으로 또는 점진적으로 인권을 증진할 수 있는 물적 토대를 마련하는 일이다. 이것은 기존의 예산안을 조정하여 확보할 것이 아니라 독립적으로 확보해야 한다. 또한 특정 부서의 몫으로 할당하는 것이 아니라 인권이란 큰 틀의 종합적 관점에서 예산을 수립하고 집행하며, 결산할 수 있도록 하여야 한다. 인권인지예산제도가 시행될 수 있도록 조례에 근거를 신설하는 것이 필요하다.

광주광역시 인권기본조례는 2년마다 인권백서의 발간을 의무화하고 있다.[38] 지방자치단체장의 임기기간동안 최소한 1회 이상 인권백서를 발행하여 주민들이 지방자치단체장의 인권보장과 증진에 대한 성과를 평가할 수 있는 기회를 부여해야 할 것이다. 이에 대한 근거규정을 광산구 인권기본조례에 신설하는 것이 바람직하다.

4. 중앙정부와 지방자치단체간의 네트워크

중앙정부는 지방자치단체의 주민참여적인 인권보장 및 증진의 실행계획에 대한 가이드라인을 제시하는 사령탑으로서, 또 각 지방자치단체의 인권보장 및 증진 계획을 수립하고 실현하는데 있어 다양한 원조와 지원 및 감시·감독을 행하는 망루(watchtower)로서 인권기준의 전국적인 통일성과 상향평등성을 보장하기 위한 역할을 수행해야 한다. 지방자치단체의 인권조례의 실효성을 확보하기 위해서는 조례의 상위법으로서 '인권기본법'제정이 필요하다. 이에 반해 지방자치단체는 지역주민의 인권감수성을 높일 수 있도록 다양한 인권현장에서의 목소리에 귀를 기울이고 주민참여적인 인권보

38) 광주광역시 인권조례 제16조 "시장은 시민에게 인권현황 및 인권증진시책의 내용과 추진현황 등을 알리기 위하여 '광주광역시 인권백서'를 2년마다 작성·공표하여야 한다.

장 및 증진의 세부적인 실행계획들을 실천하며, 관내의 주민, 학생 및 공무원의 인권교육에 힘써야 한다. 인권의 시작과 완성은 지역이다. 다만 지방자치단체의 인권위원회는 중앙정부차원에서 구현하기 어려운 인권의 공백을 메우는 기능을 하는데 멈춰서는 안되고, 적극적으로 중앙정부의 인권 보장을 선도할 수 있도록 하여야 한다. 이와 같이 중앙정부와 지방자치단체간의 분업적이고도 상승적인 인권보장 및 증진 활동을 통하여 국가 전체의 인권보장 역량을 강화할 수 있다.[39]

5. 조례 사후 입법평가제도

지방자치단체 인권기본조례는 주민의 삶속의 인권을 보장하고 증진시키기 위한 규범으로서 제정이 큰 의미를 갖는다. 하지만 인권기본조례의 실효성을 제고시키기 위해서는 사후적인 입법평가작업이 이루어져야 하고, 계속적인 보완개정이 이루어져야 한다. 광주광역시는 2013년「광주광역시 조례 사후 입법평가조례」를 제정하여 전국 최초로 입법평가제를 도입하였다.[40] 위 조례에 의하면 시행일로부터 2년이 지난 조례를 원칙적인 평가대상으로 하고(제4

39) 이상경, "인권보장을 위한 중앙정부와 지방자치단체의 기능적 역할분담론에 대한 소고",「공법연구」43(3), 한국공법학회, 2015, 144면.

40) 광주광역시 조례 사후 입법평가조례 제2조는 "사후 입법평가"란 시행되고 있는 조례에 대하여 입법목적의 실현성, 실효성 등을 평가하고 그 개선에 필요한 적극적 조치를 취하는 일련의 과정을 말한다고 규정하고 있다. 실현성은 광주시의 사무범위 내에 있거나 국가법령과의 관계에서 추상적·일반적으로 실현가능한지의 문제이다(예컨대 만일 인권분야와 관련하여 수사과정 등에서 인권침해 예방에 관한 조례가 제정된 경우, 수사는 국가 사무이므로 지방자치단체 차원에서 해결할 문제가 아니므로 실현성이 없는 것이다). 이에 비해 실효성은 실현성이 있는 사안이 구체적으로 달성되는지의 문제이다(예컨대 예산문제나 시의성 등의 이유로 실현성이 있으나 실효성이 없을 수 있다). 정훈, "광주광역시 조례입법평가에 관한 연구에 대한 토론문", 한국국가법학회, 2015, 55면 참조.

조), 단체장이 입법평가의 주체이고, 별도의 입법평가위원회를 구성하여 입법평가를 실시하도록 하고 있다(제7조). 주관부서의 장은 위원장으로부터 받은 사후 입법평가 결과통보서에 개선권고 사항이 있는 경우에는 이를 반영하여야 한다. 다만, 주관부서의 장은 평가 결과를 반영하기 어려운 경우에는 그 사유를 서면으로 위원장에게 통지하고, 반영 여부를 협의하여 결정하여야 한다(제10조). 광주광역시 동구도 2017. 2. 6.「광주광역시 동구 조례 사후 입법평가 조례」를 제정하였다. 광산구에서도 위 조례를 제정하여 정책 실현 도구로써의 조례의 보완개정을 통해 실효성을 높여야 할 것이다.

Ⅳ. 나오는 글

인권의 보편적·국제적 실현을 위한 국제인권규범이 중요하다. 하지만 최근에는 구체적인 삶의 현장에서 인권이 실현되어야 한다는 인권의 지역화(localizing human rights) 요청에 따른 지방자치단체의 인권규범도 그 중요성이 증대하고 있다. 이에 따라 지방자치단체들이 인권기본조례를 제정하고 있으나, 실효성을 제고하기 위한 논의들이 이루어지고 있다.

이에 광주광역시 광산구 인권위원회의 근거가 되는 광산구 인권기본조례의 내용을 살펴보고 수정·보완하여야 할 사항들을 살펴보았다. 또한 이론적·정책적으로 보완하여야 할 주요과제를 정리하면 다음과 같다. 첫째, 지방자치단체가 법령이 정한 기준을 넘어 기본권을 보다 잘 보장하는 조례를 제정할 경우 이 조례를 법령에 위반된다는 이유로 무효라고 해석해서는 안된다. 둘째, 위원회의 권고

결정의 실효성을 제고시키기 위해서는 국가인권위원회법이 규정하는 권고사항의 이행계획 통지, 불이행할 경우 그 이유 통지, 통지내용 공표제도를 추가적으로 규정해야 한다. 그리고 인권기본조례의 목적을 효과적으로 달성하고 그 실효성을 제고하기 위해서는 인권전담부서를 독립적으로 설치하는 것이 필요하다. 셋째, 광산구는 인권영향평가를 현실적으로 실시할 수 있는 제도적 기반이 부족한 상황이다. 인권영향평가의 주체 및 절차에 관해서 세부적인 사항을 운영규칙에 규정하는 것이 필요하다. 그리고 인권인지예산제도가 시행될 수 있도록 조례에 근거를 신설하고, 지방자치단체장의 임기기간동안 최소한 1회 이상 인권백서를 발행할 수 있도록 이에 대한 근거규정을 광산구 인권기본조례에 신설하는 것이 필요하다. 넷째, 지방자치단체의 인권위원회는 중앙정부차원에서 구현하기 어려운 인권의 공백을 메우는 기능을 하는데 멈춰서는 안되고, 적극적으로 중앙정부의 인권 보장을 선도할 수 있도록 하여야 한다. 마지막으로 인권기본조례의 실효성을 제고시키기 위해서는 사후적인 입법평가작업이 이루어져야 하고, 계속적인 보완개정이 이루어져야 한다.

참 고 문 헌

1. 단행

국가인권위원회, 지방자치단체 인권제도화 설명회 및 협의회, 한학문화, 2012.

한희원, 국제인권법원론-이론과 케이스-, 삼영사, 2012.

小山 剛, 민병로 옮김, 헌법상의 권리 작법, 전남대학교출판부, 2013.

2. 논문

김종철, “서울특별시 서대문구 인권보장 및 증진에 관한 조례의 제정 과정, 내용 및 의의”,「연세 공공거버넌스와 법」 제5집 제1호, 2014.

김형완, “지자체 인권의 제도화 그 쟁점과 과제”,「인권법평론」 제19집, 2017.

송기춘, “지방자치와 인권보장-전라북도의 사례를 중심으로-”,「세계헌법연구」 제18집 제3호, 2012.

오동석, “경기도 학생인권조례안의 제정경과와 쟁점 그리고 전망”, 인권조례 제정운동의 전망과 모색 포럼, 국가인권위원회 광주인권사무소, 2010.

이상경, “인권보장을 위한 중앙정부와 지방자치단체의 기능적 역할분담론에 대한 소고”,「공법연구」 제43집 제3호, 한국공법학회, 2015.

이석준, “지방자치단체 인권제도 현황 및 과제”, 강원도 인권제도 이행 방안 모색 워크숍, 국가인권위원회, 2014.

정영선, “인권중심 지방행정 구현을 위한 인권제도화 방향”,「법학논총」 제33집 제4호, 충남대학교 법학연구소, 2014.

정 훈, “광주광역시 조례입법평가에 관한 연구에 대한 토론문”, 한국국가법학회, 2015.

조상균, “광주광역시 인권기본조례의 의의와 과제”, 인권조례 제정운동의 전망과 모색 포럼, 국가인권위원회 광주인권사무소, 2010.

조상균·허창영, “국내 인권기본조례의 현황과 내용”,「인권법평론」제8집, 2012.

홍성수, “지방자치단체의 인권조례에 대한 연구: 이념, 현실, 전망”「민주주의와 인권」제12집 제3호, 2012.

_____, “지방자치단체 인권위원회의 역할과 과제: 서울특별시 인권위원회를 중심으로”, 강원도 인권제도 이행방안 모색 워크숍, 국가인권위원회, 2014.

_____, “지방자치단체 인권위원회 제도에 관한 고찰: 서울특별시 인권위원회를 중심으로”,「법학논총」제26집 제1호, 충남대학교 법학연구소, 2015.

3. 기타

광산구, 제19대 대선공약 관련 발굴 자료, 2017.

국가법령정보센터(http://law.go.kr), 검색일: 2019.1.23.

국립국어원 표준국어대사전(http://stdweb2.korean.go.kr/search/List_dic.jsp), 검색일: 2019.1.23.

유엔인권고등판무관실(https://www.ohchr.org/EN/AboutUs/Pages/WhoWeAre.aspx), 검색일: 2019.3.4.

자치법규정보시스템(http://www.elis.go.kr/), 검색일: 2019.8.23.

<Abstract>

The Contents and Tasks of the Ordinance on Human Rights of Gwangsan-gu

Kim, Nam-Jin*

This study examines the contents of the basic ordinance on the protection and promotion of human rights in Gwangsan-gu by comparing and reviewing the contents of the National Human Rights Commission of Korea, the Act on the Protection and Promotion of Human Rights in Gwangju and other local governments. Ultimately, the Human Rights Commission and the Human Rights Team of the Gwangsan-gu are managed harmoniously, and the basic regulations of the Gwangsan-gu are reviewed and presented for improvement so that they can be operated as an effective system to ensure and promote the human rights of residents.

The main tasks to be supplemented theoretically and in policy are as follows. First, if local governments enact ordinances that better guarantee basic rights beyond the standards set by the Act, they should not be construed as invalid on the grounds that they are in violation of the Act. Second, in order to enhance the effectiveness of the Committee's recommended decision, it should additionally stipulate notification of the plan for implementation of the recommendations prescribed by the National Human Rights Commission Act, notification of the reasons for failure, and the system for publishing the notice contents. And in order to effectively achieve the purpose of the Basic Human Rights Ordinance and enhance its effectiveness, it is necessary to establish a human rights preamble department

* Ph.D in Law, Researcher in Institute for Legal Studies at Chonnam National Univ.

independently. Third, It lacks the institutional foundation to conduct the human rights impact assessment realistically. It is necessary to prescribe details in the operational rules regarding the subject and procedure of the human rights impact assessment. In addition, it is necessary to establish a basis in the ordinance so that the human rights awareness budget system can be implemented, and to establish a basic ordinance on human rights so that a Public paper can be issued at least once during the term of the head of a local government. Fourth, the Commission on Human Rights in local governments should not stop functioning to fill gaps in human rights that are difficult to implement at the central government level, but actively lead the central government's guarantee of human rights. Finally, in order to enhance the effectiveness of the basic human rights ordinance, post-legislative evaluation work must be carried out, and continuous supplemental revision must be made.

Key Words : Human Rights Ordinance of the Gwangsan-gu, Local Government, Human Rights Commission, Human Rights City Movement, Human Rights Impact Assessment.