

지방정부 인권레짐에 대한 성찰적 고찰

— 광주광역시 사례를 중심으로 —

안 진*

목차

I. 머리말	III. 광주지역 인권레짐의 작동
II. 광주지역 인권레짐의 형성과 정과 그 특징	IV. 광주지역 인권레짐의 평가와 과제 V. 마무리

I 국문초록 I

이 글은 인권조례의 제정을 통해 지방정부에서 인권의 제도화가 이루어진지 10여년이 지난 광주광역시의 인권 레짐이 어떻게 작동하고 있는가를 살펴보고, 인권도시 구현이라는 제도의 목적에 비추어 문제점을 진단하고 과제를 도출하고자 한다. 인권제도들의 문제점을 분석하는 일은 <인권정책 기본법>의 국회통과와 시행을 앞두고 지방의 인권 레짐을 재편하는데 유용한 정보를 제공해줄 수 있을 것이다.

본 연구에서 분석한 광주광역시 인권 레짐의 문제점은 전담부서의 조직구조, 인권구제기구 위상의 모호성, 제도화 이후 지역인권위원회의 활동력 약화, 변화된 환경에 적응하지 못하는 국가인권기구 지역사무소의 한계 등 네 가지이다. 이러한 문제점을 해결하기 위해서는 지방정부 인권레짐이 재구조화되어야 하며 인권 거버넌스를 실질화할 수 있는 방안이 필요하다.

인권 레짐의 재구조화를 위해서는 첫째, 인권정책을 총괄하는 기능을 민

* 전남대학교 법학전문대학원 교수
논문접수일 : 2022. 1. 21., 심사개시일: 2022. 2. 7., 게재확정일 : 2022. 2. 23.

주인권평화국 내의 3개과의 하나에 불과한 민주인권과에 맡기지 말고 국무원의 최우선 순위업무로 설정하는 한편, 타부서들과 정책 조정기능을 수행할 수 있도록 정책협의체를 신설해야 한다. 둘째, 인권옴부즈맨 기구는 민주인권과의 소속기구가 아닌 독립기구로서 위상이 강화되어야 하는데, 이는 현행 조례에 규정되어 있는 인권지원센터의 설립과 병행하여 해결할 수도 있다. 셋째, 국가인권위원회 지역사무소는 인권구제업무를 우선시하는 지역분소로서의 역할에서 탈피하고 권한을 확대하여 정책, 교육 등 제반 업무를 지방정부와 함께 추진할 수 있어야 한다. 이를 위해서는 인권의 지역화 추세에 맞추어 지역협력체계를 구축하는 것이 시급하다. 넷째, 지역인권위원회가 인권 거버넌스의 중심축의 역할을 할 수 있도록 활동을 강화해야 한다. 광주시 인권 레짐은 앞으로 자유권과 차별만을 다룰 것이 아니라 사회권의 영역까지 포섭할 수 있어야 할 것이며, 시민사회와의 거버넌스를 통해 재구조화되어야 할 것이다.

주제어 : 인권레짐, 인권행정, 지역인권위원회, 인권옴부즈맨, 인권도시 기본계획, 인권영향평가, 인권 거버넌스

I. 머리말

최근 10여 년 동안 우리나라에서 대부분의 지자체들은 인권도시를 표방하면서 인권조례를 제정하고, 그것을 바탕으로 인권제도를 구축하고 인권정책들을 시행하고 있다. 인권조례의 제정이 전국적으로 확산되고 가속화된 것은 시민사회의 요구에 의해 아래로부터 입법이 이루어진 광주광역시와 같은 소수의 예외를 제외하면, 2012년 4월 국가인권위원회가 <인권기본조례 표준안>을 만들어 지자체에 도입을 권고하면서부터였다. 국가인권위원회의 노력

과 정치적 동기에 의해 추동된 지자체 단체장들의 지지에 의해 2021년 5월 말 현재 전체 지방자치단체 243개 중 약 120개(광역시 자체 17개, 기초 지자체 103개)지자체가 인권기본조례를 제정하여 시행하고 있다. 지방정부 차원에서 인권의 제도화는 접근성이나 신속성의 면에서 중앙정부 차원에서 실현되기 어려운 인권구제나 정책들을 보다 효과적으로 시행할 수 있을 뿐만 아니라, 헌법에 규정된 기본권을 이중적으로 두텁게 보장해주는 역할을 하고 있다. UN 인권이사회가 2019년 9월 제42차 회기에서 UN 인권최고대표 사무소 및 사무총장이 보고한 〈지방정부와 인권〉 보고서를 채택한 것도 인권보장에서 지방정부의 역할의 중요성이 그 어느 때보다도 부각되고 있기 때문일 것이다.¹⁾

그런데, 우리나라 지방정부에서 인권조례가 제정되고 인권보장체제가 형성된 이후 그것이 잘 작동하고 있는가? 이 글에서는 지방정부 인권체제 형성의 선진사례로 평가받고 있는 광주광역시의 경우를 살펴보면서 그것이 과연 주민들의 ‘도시에 대한 권리’²⁾를 실질적으로 실현해 가는데 기여하고 있는지 살펴보고자 한다. 광주광역시에서 인권레짐이 형성된 과정과 작동에 대한 고찰은 다른 지자체들이 광주광역시의 제도와 정책들을 이른바 선진사례로 간주하여 무비판적으로 도입하는 것을 막고, 장단점을 평가하여 기존정책들

1) UN 인권이사회 제42차 회기(2019년 9월 9일-27일) 의제 2 및 3, 유엔 인권최고대표 연례보고와 인권최고대표사무소 및 사무총장 보고/HRC/42/22.

2) 세계 각국의 인권연구자, 인권활동가, 지방자치단체 행정당국 등이 2000년대부터 ‘도시와 인권’이라는 의제에 주목하기 시작하면서부터 1996년 앙리 르페브르(Henry Lefebvre)의 ‘도시에 대한 권리’(the right to the city) 개념을 이론적 근거로 도입하였다. ‘도시와 인권’이라는 의제는 2000년 ‘도시에서의 인권보장을 위한 유럽 헌장’(European Charter for the Safeguarding of Human Rights in the City)선언에서 시작되었다. 홍성수, “지방자치단체의 인권위원회 제도에 관한 일고찰”, 『법학연구』(충남대학교), 제26권 제1호, 2015, 95면.

을 비판적으로 수용하는데 도움을 줄 수 있을 것이다. 지역사회에서 인권의 제도화의 내용이 제대로 채워져야 지방정부의 인권체제는 정치적 선전도구에 그치지 않고 지역인권체제의 강점을 실현하는데 기여할 수 있을 것이다.

이 연구는 광주광역시에서 인권기본조례에 의해 만들어진 인권기구와 인권제도, 그리고 구체적 수단들인 인권정책들이 조례의 입법목적인 지역주민의 인권보장 및 증진 즉, 인권이 존중되는 인권도시 육성을 잘 실현해가고 있는지 비판적으로 살펴보고 지역 인권레짐의 작동에서 나타나는 문제점들을 분석하여 인권레짐의 재구조화에 필요한 요소들을 도출하고자 한다. 지역인권레짐의 재구조화는 분권화와 지방화의 추세 속에서 요청되는 과제일 뿐만 아니라 〈인권정책기본법〉의 국회통과와 시행을 앞둔 현시점에서 중요한 연구주제가 아닐 수 없다.

Ⅱ. 광주지역 인권레짐의 형성과정과 그 특징

2차 대전이후 UN체제 하에서 수립된 국제적 인권보장체제를 ‘인권레짐’(Human Rights Regime)이라고 표현하는 것은 그것이 단순한 국제인권규범의 제정이나 UN기구 내에 이행체제를 수립하는 것만을 의미하는 것이 아니기 때문이다. ‘인권레짐’이란 세계 각 대륙에서, 여러 국가들에서, 각 국가 속의 지역공동체 안에서 다층적으로 인권제도가 마련되어 그것이 유기적 총체를 형성하고 있음을 의미하며, 그 속에 살고 있는 개인들이 국제인권규범의 보편적 가치를 실천하며 사는 것을 의미한다. 한 국가 안에 혹은 한 지역사회

안에 인권체제 혹은 인권레짐이 형성되었다는 것은 시민 혹은 거주민의 인권보호와 증진을 위한 여러 가지 제도와 장치들이 마련되었다는 것을 의미할 뿐만 아니라, 인권의 가치에 대한 구성원들의 규범적 합의와 실천역량이 갖추어졌음을 의미한다.³⁾ 이 글에서 ‘인권체제’라는 용어보다 ‘인권레짐’이라는 용어를 사용하는 것은 이 용어가 인권실현을 위한 법률, 규범, 조직 등 각종 장치를 만들어 가는 제도화의 과정 속에서 시민의 주체적 참여를 담고 있는 개념이기 때문이다. 레짐의 형성과정과 작동과정은 구성원들에 대한 인권교육이 함께 이루어지는 것을 의미하며, 이를 통해 키워진 구성원들의 역량은 인권발전을 지속가능하게 한다.⁴⁾

지방정부에서 인권레짐의 형성은 인권기본조례의 제정에서 시작된다. 광주광역시 2007년에 〈광주광역시 인권증진 및 민주·인권·평화도시 육성 조례〉라는 이름으로 전국에서 최초로 인권조례를 제정하기는 하였지만, 첫 조례는 인권기본조례로서의 내용이 빈약하여 2009년 11월 전면개정을 통해 현재의 명칭인 〈광주광역시 인권보장 및 증진에 관한 조례〉(이하 ‘광주 인권조례’)로 이름을 바꾸고 중요한 내용을 채워 면모를 갖춘 인권조례를 갖게 되었다. 동 조례는 지역적 수준에서 인권증진을 포괄적으로 규정하고 있는 인권기본조례로 전면 개정된 이후에도 여러 차례의 개정을 통해 인권구제기구를 설립하는 등 인권의 제도화의 내용을 채워왔다. 광주광역시 인권기본조례의 제정과 인권의 제도화의 과정을 살펴보면 다른

3) 정영선, “지방자치단체의 인권제도 발전방향과 과제”, 『법학논집』(이화여대), 제 18권 제2호, 2014, 89면.

4) 규범, 제도, 정책의 유기적 총체로서 이루어지는 인권레짐의 형성과정과 작동과정에서 중요한 다른 축은 인권실태 조사이다. 김형완, “지역에서 인권의 제도화, 그 도전과 과제”, 서울대 인권센터, 인권정책연구소 주최, 『한국에서 지역인권의 제도화: 그 성과와 과제』(토론회 자료집), 2015, 14면.

지방자치단체와 뚜렷이 구분되는 특징을 보인다.

광주시 조례 제정과정에서 두드러지는 것은 시민사회의 참여와 공론화의 수준이다. 시민사회의 공론화는 2008년 5월 광주국제평화포럼에서 학자, 시·구 의원 및 활동가들이 모여 인권조례의 필요성을 논의한데서 시작되었고, 이를 계기로 광주에 ‘인권조례연구모임’이 만들어졌다. 이 모임은 시의원·학계·시민단체·국가인권위원회 광주지역사무소 등 4개의 축으로 만들어진 인권 거버넌스 방식의 구성체였다.⁵⁾ 이 모임에서 만들어진 광주 인권조례초안은 11월 14일 시민사회단체 공청회를 통해 공개적인 의견수렴의 과정을 거쳤고, 공청회에서 제출된 의견을 반영해 수정안을 만들었으며, 2008년 11월 26일 모임에서 최종안을 확정하였다.

이렇듯 광주시 인권조례는 초안이 만들어지는 과정에서 시민사회의 거버넌스를 보여주었을 뿐만 아니라 그 이후 조례가 통과되는 과정에서도 시의회 및 시집행부와 거버넌스의 좋은 선례를 보여주었다. ‘인권조례연구모임’은 최종안이 만들어지자 조례 추진 초기부터 적극적인 의사를 표시해왔던 시의원들과 의원발의를 위한 논의에 들어갔으며, 2009년 2월에는 시의원, 광주시 관련 직원들과 ‘인권조례 제정을 위한 간담회’를 가졌다. 이 모임은 시의회 및 시집행부와 간담회를 몇 차례 더 가지면서 조례의 내용에 대해 합의하여 기존의 광주시 육성조례와 연구모임이 제안한 인권기본조례안을 혼합하여 하나의 조례를 만들기로 하였다. 마침내 2009년 10월 27일 광주시의회는 최종합의안을 통과시켰고 2009년 11월 16일 전국

5) 이 모임은 시·구의회 관계자 4명, 단체 활동가 6명, 연구자 6명에 교육관계자, 변호사 각 1명씩, 그리고 국가인권위원회 광주지역사무소 2명 등, 총 20명으로 구성되었다. 조상균, “광주광역시 인권기본조례 추진현황과 과제”, 「인권조례 제정운동의 전망과 국제네트워크 모색」, 광주 국제평화포럼 자료집, 2009, 104-105면.

최초로 인권조례를 공포하였다.

위에서 살펴보았듯이 광주 인권조례의 제정(전면개정)은 주도세력의 구성에서 특징을 보여줄 뿐만 아니라 조례제정의 방식에서 있어서도 새로운 입법이 아니라 의원 발의를 통한 전면개정이라는 독특성을 띠고 있다. 광주광역시 인권조례는 인권도시로서의 광주의 역사적 상징성, 다른 지역에 비해 상대적으로 인권 관련 사안에 적극성을 보이는 진보적 의원들이 의회의 다수라는 점, 활성화된 시민사회의 요구와 전문가들 사이의 교감 등으로 인해 의원발의를 통해 전면개정이라는 방식의 입법이 쉽게 성사되었다. 이러한 특징은 광주보다 훨씬 먼저 조례제정운동을 시작하였지만 보수여당이 지방의회를 장악하고 있었기 때문에 의회 통과가 어려웠고 국가인권위원회의 인권조례제정 권고가 있을 때까지 입법이 보류되었던 울산광역시나 경남 진주시의 사례와는 매우 대조적이다.

울산광역시에서는 ‘울산인권운동연대’가 전국 최초로 2002년부터 인권조례제정운동을 전개했지만 보수적인 지역주민의 정치성향과 시의회의 소극성으로 인해 좌절되었고, 10여년 후인 2011년에 가서야 조례가 제정되었다.⁶⁾ 경남 진주시에서도 2005년에 결성된 ‘세계인권선언 기념사업 진주협의회’(이하 ‘진주인권협의회’로 약칭함)가 인권조례제정운동을 시작하여 인권조례안을 마련하였고, 2008년 12월 10일 세계인권선언기념 60주년 기념일에 그것을 시민들에게 공표하였지만, 시의회를 통과하는데 실패하였다.⁷⁾

광주지역 인권제도화의 과정에서 발견되는 또 하나의 특징은 국

6) 울산광역시에서는 2010년 6월 지방선거에서 진보세력이 승리했던 기초자치단체인 북구에서 먼저 인권조례가 제정되었다.

7) 이 인권조례안은 2010년 6월 지방선거 전에 개최된 마지막 상임위원회에서 논의조차 되지 않고 자동 폐기되었다. 김중섭 외, 「인권제도와 기구」, 오름, 2018, 227면 참조.

가인권기구의 역할이다. 국가인권위원회는 일찍이 지역인권사무소 (이하 '지역사무소'로 약함)를 설립하여 광주, 전남, 전북지역을 관할하고 있었는데, 지역사무소는 지리적으로 광주의 구도심에 위치하고 있어서 지역인권의 제도화 초기에 큰 역할을 하였다. 광주지역의 경우에는 민주화운동 시기에 시민단체 활동을 해온 활동가가 지역인권사무소 초대소장을 맡게 되면서 지역인권사무소가 국가인권기구의 인권구제와 교육기능을 수행하는 지역분소로서의 역할에 머무르지 않고, 인권조례제정을 추동해나갔고, 지방선거에서 당선 가능성이 큰 시장후보에게 인권공약을 채택할 수 있도록 동기부여를 제공하기도 하였다.

인구 150만의 도시인 광주광역시가 광역자치단체 차원에서 인권조례를 제정하여 인권의 제도화를 추진해나가자 광역시에 존재하는 5개자치구에서도 인권조례를 제정하여 마을차원에서 인권 레짐을 확장해가고 있다. 광주광역시의 기초자치단체들 중 광산구는 독자적인 옴부즈맨 제도를 가지고 있으며 남구의 경우 주민과 함께하는 정책과 프로그램이 주목을 끌고 있다.

조례에 나타난 광주시 인권레짐의 틀을 살펴보면 아래와 같다. 조례는 시민의 인권 보장 및 증진을 위한 조직과 추진체계의 마련 및 인권도시의 정체성 구현을 위한 정책 및 사업의 추진을 지방자치단체장의 책무로 규정하고 있고, 인권도시의 역사와 정신에 대한 교육프로그램 개발을 교육감의 책무로 규정하고 있다. 광주지역의 인권레짐의 형성과정에서 간과할 수 없는 것은 교육영역에서 수립된 학생인권보장체제의 영향이다. 전교조운동이 활발했던 광주지역에서는 2005년부터 전국에서 가장 먼저 학생인권조례운동이 시작되었다. 학생인권조례가 최초로 제정된 곳은 경기도였지만, 교사들과 인권전문가 그룹, 인권운동 활동가들이 함께 추진한 학생인권

조례 제정운동은 이후 시민사회 안에 인권레짐의 요소를 구축하는 토대가 되었다.

지역인권의 제도화 과정에서 중요한 것은 행정청 내에 인권전담 부서를 신설하는 것뿐만 아니라 인권보장 및 인권도시 육성과 관련한 심의·자문기구로서의 인권증진시민위원회를 구성(제25조)하고, 인권 구제기구로서 합의제 형태의 인권옴부즈맨(제31조)제도를 운영하는 것이다. 광주시의 인권레짐의 형성에서 주목할 만한 것은 조례의 전면개정안에서부터 일찍이 인권영향평가 제도(20조)를 도입한 것이다, 그 밖에도 인권기본조례는 인권도시를 육성하기 위한 정책 사업으로 인권 보장 및 증진 기본계획의 수립(조례 제7조), 인권지수의 연구·개발(제9조), 인권교육체계의 구축(제10조), 인권위원의 임명(제11조), 시민인권실천단의 구성·운영(제12조), 인권지원센터의 설치(제13조), 광주인권현장의 실천(제17조)등을 규정하고 있다. 인권레짐의 형성과정을 정리해보면 아래와 같다.⁸⁾

〈광주광역시 인권레짐 형성과정〉

- 인권증진 조례 제정(2009년).
- 인권전담부서(‘인권담당관실’)의 신설(2010.8.5.).
- 세계인권도시포럼(2011)⁹⁾,
제1기(2012-2016) 인권도시 기본계획수립(2011)
- 제1기 인권증진시민위원회의 구성. 광주인권현장 선포, 인권지표, 공무원 인권교육, 인권단체협력사업(2012년).
- 인권옴부즈맨 제도 도입,(2013년).

8) 광주광역시, 「시정백서」, 2020, 270면 참조.; ‘광주광역시 인권보장 및 증진에 관한 조례’(광주광역시조례 제5623호, 2020. 12. 15., 일부개정, 2020. 12. 15.시행) 참조.

9) 2011년에 처음 개최된 세계인권도시포럼은 지금까지 국제적으로 인권도시들을 네트워킹하면서 매년 개최되고 있다.

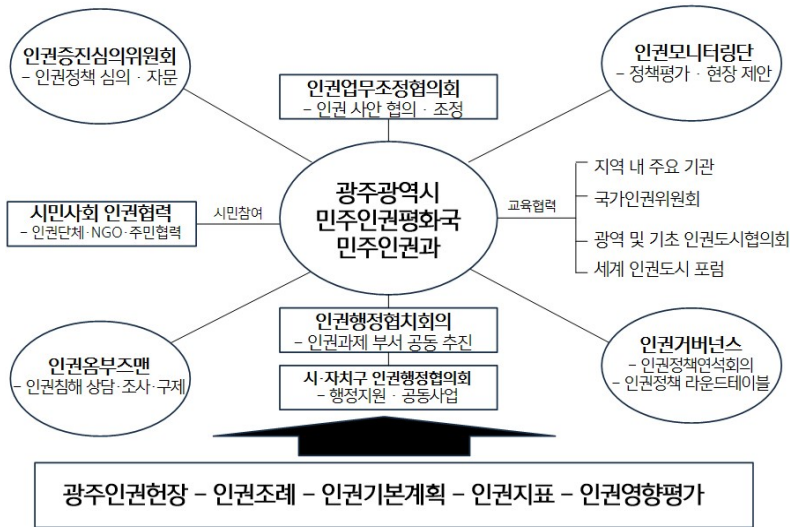
- ‘인권평화협력관실’로 조직개편과 인권업무 강화(2014.9.1.).
- 인권영향평가제 도입, 시민인권실천단 모집(2017).
- 제2기 인권도시 기본계획(2018-2022)수립(2018).
- ‘민주인권평화국’으로 조직개편(2019.1.1.).

인권레짐의 최근의 변화 가운데 주목할 만한 것은 인권조례의 적용대상에 이주자를 포함시킨 것과 인권교육을 강화한 점이다. 광주광역시 인권조례는 2019년 7월 제2조(정의)를 개정하여 ‘거주를 목적으로 체류하는 사람’을 명시하여 이주자를 포함하도록 했다.¹⁰⁾ 뿐만 아니라, 2020년 1월에는 조례 제10조(인권교육체계 구축)를 개정하여 인권교육의 대상을 확대하고 횟수를 늘리도록 했다. 동 조례 제10조 1항의 1)에서 소속 공무원, 시 공사·공단 및 출자·출연기관과 시장의 지도·감독을 받는 법인이나 단체에 종사하는 직원 등을 대상으로 연 2회 이상 인권교육을 실시<개정 2020. 01. 01.>하도록 하고 있다.¹¹⁾ 인권교육은 자신의 인권을 인지하고 타인의 인권에 대한 감수성을 갖게 해준다는 점에서 어떤 종류의 권리보다 우선하기에 이러한 변화는 인권레짐의 안정화에 중요하다.

광주지역 인권레짐의 형성과정에서 빠트릴 수 없는 것은 ‘광주

10) 광주광역시 조례 제2조 제2항 참조. 2. “시민”이란 광주광역시(이하 “시”라 한다)에 주소를 둔 사람, 거주를 목적으로 체류하고 있는 사람, 시에 소재하는 사업장에서 노동하는 사람을 말한다. <개정 2019. 7. 1.>

11) 조례 제10조(인권교육체계 구축) 제①항은 시장과 교육감은 인권교육 제도화 및 인권교육 체계 구축 등을 통해 인권의식을 높이고 인권문화를 확산시키기 위하여 다음 각 호의 사업을 시행하여야 한다고 규정하여 인권교육대상과 횟수뿐만 아니라 2. 인권교육지역협의체 구성 및 운영,
3. 공공기관, 기업체, 민간단체 등에 대한 인권교육 권고 및 지원,
4. 인권교육 교재 개발 및 인권교육 강사 양성·지원 등을 규정하고 있다. 제②에서는 “시장은 민간단체 및 사업장 등에 대하여 제1항 제1호의 사업을 시행할 수 있도록 권장하여야 한다.”고 규정하고 있다.



〈그림 1〉 광주광역시 인권레짐¹²⁾

인권헌장의 제정과 선포이다. UN체제하의 국제적 인권레짐의 형성 과정에서 보편적 인권의 가치를 담은 헌장이나 선언이 맨 먼저 시작된다. 인권레짐은 제도와 장치의 내용이 아무리 좋더라도 사회 공동체 구성원들의 참여와 자력화 없이는 인권보호나 증진을 위한 도구로서 제대로 작동할 수 없기 때문에 인권의 가치에 대한 규범적 합의는 무엇보다 중요하기 때문이다.

그런데, 국제적 인권레짐의 형성과정과 달리, 헌법에 보장된 기본권을 전제로 한 지방정부에서의 인권레짐의 형성은 가치의 선언보다 제도나 기구의 도입이 먼저 시작되는 것이 일반적인 경향으로 나타난다. 광주광역시에서도 인권조례의 제정을 통한 인권전담부

12) 광주광역시, 〈제2기 인권도시 기본계획〉(2018-2022), 18면을 토대로 재작성한 것임. 제2기 기본계획서에는 인권전담부서가 '민주인권평화국'으로 조직개편(2019. 1.1)하기 전인 '인권평화협력관실'로 표시되어 있다.

서의 신설, 인권기본계획의 수립 등이 제도화 초기에 이루어진 연 후에 인권헌장이 선포되었다.¹³⁾ 서울시와 비교해보면, 광주시의 인

〈표 1〉 광주시 인권헌장의 내용과 체계

구분	주요 내용	
전문	광주의 역사적 전통과 정신, 제정목적, 국내외 협력과 연대 등	
본문	제1장 자유롭게 소통하고 참여하는 도시	▪ 사상과 의사 표현의 자유 보장 ▪ 참여와 정보공유를 통한 시민자치 실현 ▪ 인권 문화와 민주시민 의식함양
	제2장 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
	제3장 사회적 약자와 함께하는 따뜻한 도시	▪ 인간다운 삶을 누릴 수 있는 최저생활 보장성 ▪ 평등 및 여성의 권리 보장 ▪ 아동·청소년·노인의 돌봄을 받을 권리 ▪ 차별 없이 살아갈 수 있는 장애인 권리 보장 ▪ 다양한 문화와 정체성이 존중되는 도시 실현
	제4장 쾌적하고 안전한 도시	▪ 쾌적한 환경과 여가시설을 공유할 권리 보장 ▪ 시민 모두에게 장벽 없는 편리한 도시 ▪ 범죄, 교통사고, 재해·화재·유해식품·약품으로부터 안전한 도시
	제5장 문화를 창조하고 연대하는 도시	▪ 교육의 다양성 추구 및 학습권 실현 ▪ 문화·예술을 창조하고 누릴 권리 보장 ▪ 국내외 인권 증진에 노력하고 기여하는 도시
헌장이행	헌장의 실천 주체와 범위, 정책과 제도를 통한 이행의무	

※ 출처: 국가인권위원회, 〈지자체 인권제도 현황과 개선과제 연구〉, 2016, 69면.

13) 인권헌장은 인권공동체를 실현하기 위한 이념과 가치, 기본 실천내용을 규정한 것으로 광주광역시 외에도 서울시, 충북도, 제주도 등 4개의 광역지자체가 인권 기본조례에서 인권헌장에 관한 사항을 규정하고 있다. 광주시는 2011년 4월 각

권현장의 제정과 채택과정은 매우 순조로웠고, 채택 이후의 영향력 또한 괄목할 만하다. 서울시의 경우에는 시민사회의 공론화를 통해 내실 있는 현장을 마련하기는 하였지만, 현장 준비위원회 위원들의 갈등으로 현장의 공포에는 실패하였다.

서울시에서도 광주시와 마찬가지로 ‘서울시민 인권현장’을 제정하려는 시도는 인권기본조례가 제정되고 인권제도화가 시작된 이후에 시작되었다. 서울시에서는 박원순 시장이 당선된 2012년 9월에 인권조례가 제정되었고, 조례에 의해 서울시인권위원회의 구성, 인권담당부서의 설치, 인권보호관 제도의 도입 등 급속도로 제도화가 추진되었다. 2014년에는 시민위원 공모에 응모한 시민들과 전문가들로 현장제정준비위가 구성되고 초안이 만들어졌다. 그러나 현장의 최종문구를 채택하는 과정에서 차별금지대상에 성적 지향을 포함하는데 대한 일부 기독교 집단의 반발을 계기로 제정위원회 내부에 갈등이 표출되었다. 이에 대해 시장은 시민위원들의 합의가 없는 현장제정에 반대하는 입장을 표명했고, 제정위원회의 다수의 위원들이 시장의 입장에 반발했지만, 결국 인권현장의 채택은 좌절되고 말았다.

위에서 살펴보았듯이 광주광역시의 경우에는 조례 제정 이후 조례에 따라 추진된 인권의 제도화(지역인권위원회 구성, 인권전담부서 설치 등등)의 속도가 매우 빨랐다. 이는 급속도로 조례가 제정되었지만 시행이 매우 지체되었던 전북지역과 뚜렷이 대비된다. 상대적으로 다른 지역보다 늦은 2009년 말부터 조례제정운동을 시작한 전북은 2010년 1월에 ‘인권조례 추진 전북본부’를 결성하여 여

분야의 전문가들로 인권현장제정위원회를 발족하여, 시의 행정부서의 지원을 받으면서 현장제정을 추진하였고 전문가, 지역인권단체, 주민들과 논의하면서 현장안을 마련하였고 2012년 5월에 선포하였다.

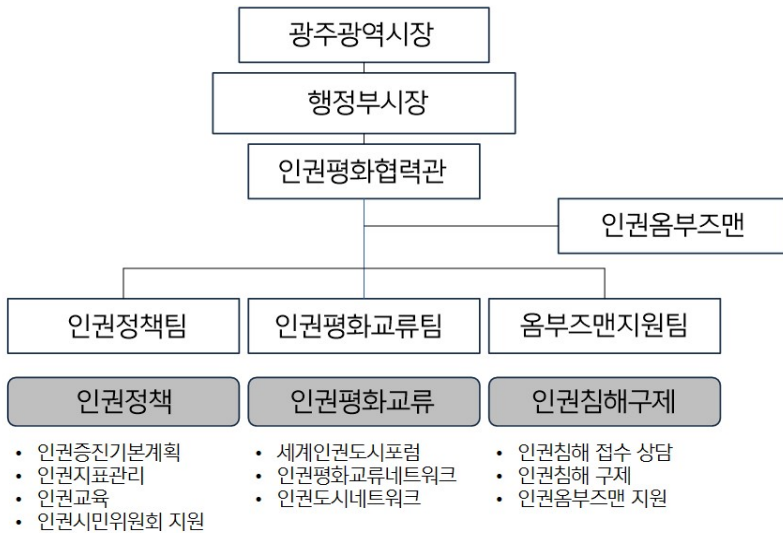
러 차례 수정을 거쳐 조례안을 만들었고 우여곡절 끝에 의회를 통과하여 전국 세 번째로 2010년 7월 9일 인권조례를 제정하였다. 전북은 제정된 조례의 시행을 5년여 가량 미루고 있다가 2016년 6월에 국가인권위원회가 권고한 표준 조례안을 반영한 〈전라북도 도민 인권보호 및 증진에 관한 조례〉로 전부 개정하여 시행에 들어갔다.¹⁵⁾

Ⅲ. 광주지역 인권레짐의 작동

1. 지방정부 인권부서의 창설과 확장

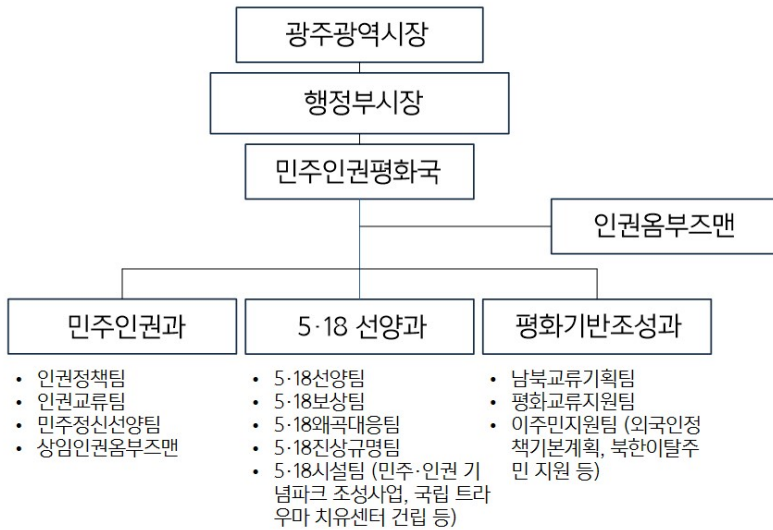
지역인권레짐의 형성에서 핵심이 되는 것은 국가차원에서 국가인권기구를 수립하는 것과 마찬가지로 지방정부의 통치를 인권의 관점에서 모니터링하고 지역주민의 인권을 보호할 인권기구를 만드는 것이다. 대부분의 지자체는 지방정부의 행적조직 안에 인권전담부서를 만드는 것을 인권레짐 형성의 주축으로 보는 경향이 강한데, 인권레짐의 형성에서 행정청 내부의 인권행정담당부서의 창설과 행정청 외부의 인권기구의 설립을 혼동해서는 안 된다. 중앙정부든 지방정부든 인권기구를 행정청으로부터 독립하여 설치하는 이유는 인권고유의 업무 집행을 위한 인권행정담당부서를 신설하는데 그치는 것이 아니라 행정청이 인권에 기반한 행정을 제대로 시행하는지 모니터링하고 문제를 시정하기 위함이기 때문이다.

15) 전북은 전부 개정된 조례의 시행에 따라 2017년 1월 기존의 자치행정과 소속의 인권팀(2015. 7.)과 인권센터의 명칭을 전국 시도 중 세 번째로 ‘인권담당관’으로 바꾸고 과 단위 기구로 확대하였다.

〈그림 2〉 광주광역시 인권부서의 조직(2019 개편이전)¹⁶⁾

‘인권에 기반한 행정’이란, 지자체가 이제까지 해왔던 기존 업무에 부가하여 새로이 ‘인권’이라는 행정업무를 추가하는 것을 의미하는 것만은 아니다. 행정은 법에 근거한 것이고, 모든 실정법은 헌법에 근거한 것이므로 행정은 다른 어떤 국가작용보다도 시민 혹은 인권에 기반하여 이루어져야한다. 그런데 많은 지자체 공무원들이나 관계자들은 인권업무를 기존 업무에 추가되는 ‘별도의 업무’나 인권부서의 업무만으로 잘못 이해하는 경향이 있다. 광주광역시의 인권부서의 창설이나 담당업무에 대해서도 넓은 의미의 ‘인권에 기반한 행정’의 실현이라는 관점에서 보아야할 것이다.

16) 국가인권위원회, 「지자체 인권제도 현황과 개선과제 연구」, 2016, 124면을 토대로 작성한 것이다.



〈그림 3〉 광주광역시 인권부서의 조직(2019 개편이후)

광주광역시는 2009년 인권기본조례를 제정한 이후 시행의 첫 단계로 2010년 8월 전국 최초로 인권전담부서인 ‘인권담당관’실을 신설했고 2014년 9월 ‘인권평화협력관’실로 조직을 개편하여 인권업무를 더욱 확대했으며, 2019년에는 이를 ‘민주인권평화국’으로 승격하는 조직확대를 단행하였다. 확대된 ‘민주인권평화국’에는 민주인권과, 5·18선양과, 평화기반조성과 등 3개과¹⁷⁾를 두고 기존의 ‘인권평화협력관실’의 주된 업무를 민주인권평화국 산하 민주인권과에서 맡도록 하였다. 인권정책의 핵심부서인 민주인권과에서는 정책팀장과 교류팀장으로 업무를 분리해 수행하고 있다.

17) 민주인권평화국 내 3개과의 인원은 민주인권과(10명), 5·18 선양과(10명), 평화기반조성과(10명) 등 총 30명이다.

2. 지역인권위원회의 구성과 활동

인권전담 행정부서의 설치에서 언급하였듯이 시민의 인권보장이 라는 목적에 비추어 볼 때, 인권레짐의 형성에서는 행정청 내부의 인권행정담당부서의 창설보다 행정청 외부에서 지방정부의 통치작용을 모니터링하는 인권기구의 역할이 더 중요하다. 지역인권기구의 감시견(Watch Dog)의 역할을 할 수 있는 것은 행정청 외부에 설치된 인권기구이기 때문이다. 인권레짐에서 시민사회와의 소통과 참여의 협치체계의 주축이 되는 것도 행정청 외부에 있는 인권기구이다. 대부분의 지자체에서 행정청 외부에 설립된 지역인권기구는 지자체마다 조례에서 사용하고 있는 명칭이 다양하기는 하지만 국가인권기구에서 국가인권위원회와 비슷한 위상을 갖는 지역인권위원회이다.

광주광역시 인권조례에서 행정청 외부에 설치된 지역인권위원회의 명칭은 ‘인권증진시민위원회’(이하 ‘인권증진위원회’로 약함)이다. 광주시의 본청 조직인 인권전담부서가 인권정책의 집행을 담당한다면, 인권증진위원회는 심의·자문기구로서 인권정책의 거버넌스를 주도한다고 볼 수 있을 것이다. 광주광역시 인권증진위원회는 〈광주광역시 인권보장 및 증진에 관한 조례〉 제26조에 따라 위원장을 포함하여 20명 이내의 위원(임기 2년)으로 구성되며, 심의사항의 전문적인 검토 등 위원회 운영의 효율성을 도모하기 위해 분야별 소위원회를 둘 수 있다.

광주광역시의 인권증진위원회는 순수 민간위원회라기 보다는 시민, 시의회 의원, 지자체 소속 공무원이 위원으로 참여하는 민관합동형 위원회의 성격을 띠고 있다. 2018년 9월에는 제3기 위원회 임기가 만료되자 제4기 위원회(2년 임기, 2020.11.25. 임기 만료)는 다

문화, 이주민, 청년 등 소수자집단의 참여를 확대하여 인권현장 활동가, 인권분야 전문가 등으로 위원구성을 강화하였다. 2021년 말 현재 제5기 인권증진위원회(2022. 11. 25. 임기만료)가 구성되어 활동하고 있다. 인권증진위원회는 조례에 따라 광주광역시 행정청의 민주인권평화국장이 당연직으로, 시의회 의원 2명, 시민단체 대표자 4명, 인권단체 대표자 4명, 전문가 5명, 국가인권위원회 추천 4명이 등으로 구성되어 있어 분야별 대표성과 다양성을 확보하고 있다.¹⁸⁾ 인권증진위원회는 민간합동위원회의 성격을 갖고 있기 때문에 인권부서의 담당과장이 관련 사무를 처리하기 위하여 위원회의 간사를 맡는 데 그치지 않고, 인권부서의 최상급자인 담당국장이 위원회의 당연직 위원의 지위를 가지고 있다. 담당국장은 인권증진 위원회에서 단순한 행정안내와 정책집행의 역할만 하는 것이 아니라 위원 한사람으로서 의결권을 행사할 수도 있는 것이다.

위원장은 조례 제정 시에는 시장과 민간인 위원이 공동으로 맡도록 하였으나 2017. 7. 1일 개정을 통해 위촉직 위원 중에서 호선하도록 바뀌었다. 이와 같은 2017년 조례의 개정은 광주광역시 지역 인권위원회의 독립성을 확보하는데 기여했는데 이와 함께 동 조항 제8항에서는 “위원회는 업무를 수행하기 위하여 필요하다고 인정되는 경우에 관련 기관 또는 부서의 장에게 필요한 자료 등의 제출이나 관계 공무원의 참석 요구 및 그 밖에 필요한 협조를 요청할 수 있으며, 요청을 받은 관련 기관·부서의 장은 지체 없이 협조하여야

18) 위촉직 위원의 추천은 아래와 같은 네 가지 영역에서 이루어지고 있는데 인권단체의 추천은 시민사회의 대표성을 가질 수 있도록 소수자 영역별로 이루어진다.

1. 시의회에서 추천하는 사람
2. 시민사회단체 및 인권단체에서 추천하는 사람
3. 자치구에서 추천하는 사람 <개정 2020. 01. 01.>
4. 인권침해 관련 권리구제 국가기관에서 추천한 사람
5. 그 밖에 인권증진에 관한 학식과 경험이 있는 사람

한다.” <개정 2017. 7. 1.>고 명문화하여 위원회의 업무처리권한을 명문화하였다. 또한, 위원회의 성별 균형을 위해 동 조례는 2020. 01. 01일 개정을 통해 위촉직 위원은 특정 성별이 10분의 6을 초과하지 아니하도록 하여야 한다고 규정하고 있다.

인권증진위원회는 조례 제25조 제1항에 규정되어 있는 바와 같이 시민의 인권보장의 책무가 있는 시장에게 ‘시민의 인권보장 및 증진’과 ‘인권도시 육성’에 관한 사항을 심의·자문하는 기구이다. 인권증진위원회는 구체적으로 인권정책 기본계획 수립, 연도별 시행계획의 추진실적 모니터링, 인권도시 육성계획, 인권영향평가 등을 심의 및 기획하는 역할¹⁹⁾과 시민의 인권에 중대한 영향을 미친다고 판단한 사안에 대해서 시장에게 개선권고를 하는 자문 역할을 수행한다.

인권증진위원회의 운영과 활동내용을 살펴보면, 연 4회 정기회의를 개최하도록 되어 있고, 필요할 경우 임시회의²⁰⁾를 소집할 수 있다. 다음 <표 2>에 나타난 바와 같이 2020년도 인권증진위원회의 활동상황을 살펴보면 코로나 상황에서도 정기회의를 두 차례, 소위원회를 세 차례 개최하여, 인권증진 연차별 실행계획, 인권지표 분

19) 광주시 인권조례 제4장 제25조(위원회의 설치 및 기능)는 제1항에서 “시민의 인권 보장 및 증진과 인권도시 육성에 관한 사항을 심의·자문하기 위하여 인권증진시민위원회(이하 “위원회”라 한다)를 둔다.”고 규정하고 있고 제2항에서 주요 심의·자문사항으로 아래의 네 가지를 규정하고 있다.

1. 기본계획 수립에 관한 사항
2. 연도별 시행계획의 추진실적에 관한 사항
3. 인권도시 육성계획에 관한 사항
4. 인권영향평가에 관한 사항
5. 「광주광역시 스포츠 인권 보호 및 증진 조례」 제7조에 관한 사항
(신설 2020. 12. 15.)

6. 그 밖에 위원장이 필요하다고 인정하는 사항 <개정 2017. 7. 1.>

20) 조례 제28조는 임시회의 소집이 가능한 경우를 ①위원장이 필요하다고 인정하는 경우 ②재적위원 3분의 1 이상의 요구가 있을 경우로 규정하고 있다.

〈표 2〉 인권증진시민위원회 활동현황(2020년도)

개최일	주요내용	비고
'20.04.17.	- 2019년 인권지표 분석결과 검토 : 부진지표 원인분석 및 대안 마련 - 2020년 인권증진 연차별 실행계획 검토 : 연차별 실행계획 선별적 모니터링 - 인권영향평가 결과 및 계획 검토, 시구 인권증진위원회 활성화 방안 논의 등	소위원회
'20.04.24.	- 2019년 인권지표 분석결과 검토 및 자문 - 2020년 인권증진 연차별 실행계획 검토 및 자문 - 사회복지시설 규정 및 편람 인권영향평가 검토 - 2020년 공공건축물 인권영향평가 추진계획 검토	전체회의
'20.06.05.	- 시민 인권실태조사에 대한 설문지 검토 및 자문 (조사 분야 : 일반시민, 아동, 청소년, 장애인, 이주여성, 비정규직 등 6개 영역)	소위원회
'20.06.25.	- 시민 인권실태조사에 대한 설문지 2차 검토	소위원회
'20.12.17.	- 제5기 인권증진시민위원회 구성과 전체회의 (위원회 운영개요 및 성과, 시 주요인권정책 소개, 위원회 운영관련 법령)	전체회의

※ 출처: 광주광역시, 「시정백서」, 2020, 273면.

석결과, 사회복지시설 규정 및 편람 인권영향평가 결과, 공공건축물 인권영향평가 추진계획, 인권실태조사 등에 대한 검토와 심의·자문 기능을 수행하였다. 그러나 위원회의 회의 안건들을 살펴보면 알 수 있듯이 인권기구로서 감시기능 이른바 ‘감시견’(Watch Dog)의 역할을 다했다고 보기는 힘들다. 더구나 2020 「시정백서」와 같은 공식자료에서 보면, 행정청에서는 인권협치의 핵심축으로서 인권위원회의 위상을 인정하고는 있으나 정책기획과 수립 과정에서 참여할 수 있는 제도적 틀이 마련되어 있지 않아서 진정한 의미의

협치가 이루어지고 있다고 볼 수 있는지는 의문이다.

위원회의 권한과 적극적 역할에서 매우 중요한 것은 권고권한이다. 조례 제27조의 2(시책 등의 개선권고) 제1항은 “위원회는 시책 등이 시민의 인권에 중대한 영향을 미친다고 판단될 때에는 시장에게 개선을 권고할 수 있다.”라고 규정하여 위원회의 권고권한을 명시하고 있다. 2017년 조례 개정에서는 동조항 제2항에서 “시장은 제1항에 따른 위원회의 권고를 받은 경우 그 권고 사항을 이행하기 위하여 노력하여야 한다.” <본조신설 2017. 7. 1.>는 규정을 신설하여 위원회의 권고의 효력을 더욱 강화하였다. 지방정부의 인권위원회의 정책 기능이 활성화되기 위해서는 법령에 규정된 권고 기능을 적극적으로 활용하는 것이 매우 중요할 것이다.

지역인권위원회의 활동가운데 빠트릴 수 없는 것은 광역지자체 인권위원회들 간의 연대활동이다. 지역인권위원회의 연대기구로서 전국 광역지자체 인권위원회 협의회(이하 ‘전국협의회’로 약칭함)가 결성되자 광주광역시 인권증진위원회도 회원으로서 참여하여 다른 지역의 인권현안에 대한 지원활동을 했다. 동 협의회의 첫 활동은 2017년 충남도의회 의원들에 의한 충남인권조례의 폐지 시도에 대한 저지활동²¹⁾이었다. 그 이후에도 전국협의회는 차별금

21) 충청남도에서는 2012년 인권조례가 제정되어 도민의 인권보장을 위해 기능해오고 있었는데 2017년 6월 도의회의 다수가 된 자유한국당 소속 도의원들이 중심이 되어 이를 폐지시켰다. 전국협의회는 도의회에서 인권조례폐지안이 통과되자마자 첫 성명서를 발표하여 충남인권조례 폐지시도에 우려를 표명했으며, 2018. 1.23.에는 도지사와 도의회 의장을 방문하여 진정한 해결책을 촉구했다. 전국협의회는 2018. 2. 27.에는 입장문을 발표하여 충남도의회가 인권조례폐지안에 대한 충남도지사의 재의요구에 대해 주민의견수렴절차를 충분히 거칠 것을 권고하였다. 그러나 충남도의회는 같은 해 4월 3일에 충남 인권조례폐지 재의결을 강행처리했다. 이에 대해 전국협의회는 2018년 4월 4일 다시 입장문을 발표하여 충남도의회 의원들의 반헌법적 결정에 대해 충남도가 즉각적인 대법원 제소와 재의결 집행정지 신청을 진행할 것을 촉구했다.

지법 제정촉구 선언 등 전국적 인권이슈에 대해서도 연대활동을 계속해오고 있다. 광주광역시가 전국협회의의 의장도시(의장은 당시 광역시 인권증진위원장)를 2019년에는 지역인권체제의 발전을 위해 국가인권위원회와 간담회를 개최하기도 했고 경남학생인권조례 제정을 지지하는 성명서를 발표하기도 했다. 전국협회의의 연대활동은 매년 가을 광주광역시에서 개최되는 세계인권도시포럼에서 도시와 인권에 관한 세션을 구성하여 연례 세미나를 개최하고 있으며, 이 세미나와 동시에 정기회의를 개최하고 있다. 또한, 1년 동안 돌아가면서 의장도시를 맡게 되는 광역지자체에서는 매년 지역인권의 주제들을 정하여 다양한 형식으로 토론회를 개최하는 것이 정례화 되어 가고 있다. 의장도시에서 돌아가며 개최하는 토론회에서는 각 지역에서 활동하는 인권위원들(이들 중 다수가 인권활동가이거나 전문가들이기도 함)뿐만 아니라 지역인권위원회 업무를 지원하는 인권행정부서의 공무원들도 참석하게 되어 자연스럽게 지역인권의 발전을 위한 전국적 네트워크와 민관 거버넌스가 형성되고 있다.

3. 인권 옴부즈맨 제도

제정당시의 인권조례에는 인권구제기구에 대한 근거규정이 없었기 때문에 광주시에서 옴부즈맨 기구의 제도화는 지방정부의 행정청에 인권전담부서가 신설되고 인권증진위원회가 구성된 이후 3년여가 지난 이후에야 도입되었다. 인권증진시민위원회는 인권구제기구의 필요성을 의제로 제기했고 한시적으로 학계의 인권전문가를 포함한 정책소위원회²²⁾를 만들어 인권옴부즈맨 제도의 틀을 구

22) 제2기 인권증진시민위원회(위원장 이철우 목사)는 인권옴부즈맨 제도 도입을

상했다. 정책소위원회에서 구상한 틀을 토대로 하여 마침내 2013년 4월 1일 조례를 전면 개정하여 지방정부의 인권구제기구인 ‘인권옴부즈맨’이 조례 제5장에 신설되었으며, 조례에 의해 상임옴부즈맨 1인과 비상임 옴부즈맨 6인이 위촉된 후 같은 해 6월 10일에 ‘인권옴부즈맨’이 출범되기에 이르렀다.²³⁾ 2017년에는 인권증진시민위원회의 권고로 ‘옴부즈맨’기구의 조사인력을 보강하기 위해 기존의 조사관 1인에 더하여 여성인권 전문조사관을 한 명 더 충원하였다. 인권조례 제31조²⁴⁾는 인권구제기구의 독립성을 유지하기 위해 시장이 비상임 인권옴부즈맨을 위촉할 때 반드시 인권증진위원회 추천을 거치도록 규정하고 있는데, 인권증진위원회는 여성·아동, 장애·노인, 노동, 학계, 이주민·소수자, 인권 일반의 6개 분야로 인권영역을 임의 구분하여 피추천인을 배분하면서도 남녀 각 3명씩 성별 균

위해 전문성을 갖는 인권위원들로 정책소위원회를 구성하였다. 정책소위원회는 안진(전남대 법학전문대학원 교수), 최완욱(장애우 권리문제연구소 소장), 이정강(국가인권위원회 광주인권사무소 소장), 이경울(광주시 인권평화협력관, 당연직 인권위원) 등 4인으로 구성되었는데, 이들이 지역인권구제기구의 틀을 마련했고 이를 토대로 조례에 인권옴부즈맨 제도의 근거규정을 마련하게 되었다. 광주광역시는 조례개정 이후 상임 인권옴부즈맨 1인과 조사관 1인을 공개모집으로 채용하였고 지역인권위원회에서 분야별로 추천된 인물들로 비상임 인권옴부즈맨 6인을 위촉하였다.

- 23) 옴부즈맨의 직무개시 이후 시민사회와 인권증진위원회에서 조사관 1인으로는 인권상담과 구제업무를 처리하기에 역부족이라는 지적과 함께 여성조사관인력의 충원이 필요하다는 지적이 끊임없이 제기되었고, 그에 따라 2017년 하반기에는 여성인권 전문조사관의 충원이 이루어졌다.
- 24) 조례 제31조 제3항은 아래와 같이 규정하고 있다. 상임옴부즈맨은 「지방공무원 임용령」에 따라 임용하고, 비상임옴부즈맨은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람으로 위원회의 추천을 받아 시장이 위촉한다. 이 경우 성별 균형이 유지되도록 노력하여야 한다.
 1. 인권분야에 대한 전문지식이 있거나 인권분야 근무경험이 있는 사람
 2. 인권관련 비영리 민간단체·법인으로부터 추천을 받은 사람
 3. 국가기관 또는 지방자치단체에서 4급 상당 이상 공무원으로 재직한 사람 중 인권 관련 업무 경험이 있는 사람

형을 함께 고려하여 비상임옴부즈맨을 추천해왔다.

인권침해·차별행위에 대한 상담·조사·권고 등 인권구제기능을 수행하는 인권옴부즈맨은 상임인권옴부즈맨 1인과 비상임인권옴부즈맨 6명 등 총 7인의 합의제로 운영된다. 회의는 월 1회 정기회의 외에도 사안 발생시 임시회의를 개최하는데, 재적 옴부즈맨 3분의 2이상 출석으로 개최되며, 출석 옴부즈맨 과반수 찬성으로 의결한다. 옴부즈맨의 회의 개최회수를 살펴보면 업무개시 이후 2019년 5월말 현재까지 제75차례 회의를 개최하였다.

인권옴부즈맨 기구가 업무를 개시한 이후 2019년 상반기까지 7년여 동안의 활동내용은 아래의 <표 3>과 같다. 총 상담건수는 419건으로 연간 상담건수는 50여건에서 70여건 정도이다. 총 접수건수 85건 중 인용결정된 건은 37건인데 이 가운데 조사 중 해결된 건수 13건을 제외하면 총 권고건수는 24건 정도이다. 2020년 한 해 동안의 활동내용을 살펴보면, 시 관계기관²⁵⁾에서 발생한 인권침해 및 차별행위에 대한 상담, 조사, 구제 활동으로는 상담 74건(인권침해 38건, 차별행위 15건, 기타 21건), 접수 32건(인권침해 7건, 차별행위 20건, 기타 5건)을 처리하였다. 뿐만 아니라 인권옴부즈맨은 시 소속 공무원 등을 대상으로 인권실태조사를 실시했고, ‘성평등 조직문화 조성’을 위한 안내서를 발간하기도 하였다.²⁶⁾

광주광역시 인권옴부즈맨의 주요 결정례들²⁷⁾을 살펴보면, 시청

25) 옴부즈맨의 직무범위에 드는 시의 ‘관계 기관’이란 ①시 및 그 소속행정기관, ②자치구(시의 위임사무), ③시가 출자 또는 출연하여 설립한 공기업 및 출연기관, ④시의 민간위탁 기관(시의 위탁사무), ⑤시의 보조금 지원을 받는 복지시설 등을 말한다.

26) 광주광역시, 「시정백서」, 2020, 274면.

27) 광주광역시 인권옴부즈맨은 2013년 7월 활동을 시작한 이래 2020년까지 549건의 상담과 129건의 신청사건을 조사하였다. 주요 결정례들은 두 권의 결정례집으로 출판되었다. 첫 번째는 2013년부터 2016년까지의 결정례들을 모아 「광주

〈표 3〉 인권옴부즈맨의 사건처리 현황(2013.4-2019.7)

	상담	접수	인용		미인용				조사중
			권고	조사중 해결	각하	기각	취하	이관	
합계	419	85	37		44				4
			24	13	18	16	8	2	
침해	206	55	19	9	11	6	7	1	2
차별	56	29	5	4	6	10	1	1	2
기타	157	1			1				

내 청소용역 노동자 고용승계에 대한 의견표명(2013), 공동주택 단수조치 관련 제도개선 권고(2013), 공무원노동조합 단결권 침해(2014), 시민의 청사 출입 제한(2016), 정신요양시설 CCTV설치에 의한 인권침해(2016), 정신요양시설 인권침해(2016), 요양병원 환자폭행 등 인권침해(2017), 비정규직 정규직 전환 차별(2018), 상급기관 공무원에 의한 성희롱(2018), 직장상사의 성희롱(2019), 직장상사의 괴롭힘에 의한 인격권 침해(2018), 사업소 직장상사의 괴롭힘(2018), 직장상사에 의한 인격권 침해(2019) 등 실로 다양하다. 최근에는 사회복지시설에서의 인권침해, 직장 내 괴롭힘, 성희롱 등 차별 사건들이 늘어나고 있는 추세이다. 사회복지시설에서의 인권침해사건의 접수가 늘어나면서 인권옴부즈맨실은 서면진술이나 자료제출을 요하는 방식의 미비점을 보완하고 신속한 구제조치를 권고하기 위

광역시 인권옴부즈맨 결정례집(2013-2016)』으로 총 15건의 결정례(제도개선 권고 2건, 의견표명 3건, 개선권고 10건)가 실려 있다. 두 번째는「광주광역시 인권옴부즈맨 결정례집(2017-2020)」에는 이 기간 동안에 심의한 총 22건(인권침해 5건, 차별 5건, 직장 내 괴롭힘 4건, 직장 내 성희롱 및 괴롭힘 8건) 중 성희롱 사건을 제외한 14건의 결정례가 실려 있다. 이 기간의 결정례는 개선권고 18건, 기각 2건, 의견표명 2건으로 구성되어 있다.

해 적극적인현장조사와 보건복지담당부서의 특별조사를 병행하기도 하였다. 또한 ombudsman실은 인권침해와 차별에 대한 상담과 조사를 통한 사후적 구제활동에 국한하지 않고 복지시설 등 현장방문을 실시하여 현장의 인권 상황을 확인하여 시설 유형별로 과제를 정리하는 등 예방을 위한 활동을 모색하기도 하였다.

4. 인권기본계획과 인권 정책

인권제도를 구축한 후 인권레짐이 작동하는데 핵심축을 이루는 것 가운데 하나는 인권정책 기본계획의 수립과 이행이다. 국가적 차원에서도 정부는 2007년부터 매 5년마다 ‘국가인권정책기본계획’(NAP: National Action Plan for the Promotion and Protection of Human Rights)을 수립하여 정책을 시행해오고 있고 현재 제3기(2017-2021) 국가인권정책기본계획의 시행이 마무리단계에 있다. 제1기 기본계획²⁸⁾에서부터 국가인권위원회는 권고안을 만들어 법무부에 제출하였으며 정부는 이를 근거로 기본계획을 수립해왔는데 제3기 권고안 제출은 기본계획이 시행되기 한 해 전인 2016년 7월에 이루어졌다.

지역적 차원에서는 인권조례가 먼저 제정된 서울과 광주에서 인권정책기본계획이 수립되었는데 성격상 ‘지역인권정책 기본계획’(RAP: Regional Action Plan for the Promotion and Protection of Human Rights)으로 명명해도 무방할 것이다. 지방정부인 광주광역시시는 2012년부터 매 5년 마다 ‘광주광역시 인권도시 기본계획’을 수립하고²⁹⁾ 그에 따라 매년 시행계획을 수립하여 제1기(2012-2016)

28) 제1기 국가인권정책기본계획(NAP)은 2007년부터 2011년까지이며, 제2기 기본계획은 2012년부터 2016년까지였다.

29) 조례 제7조에 의하면 시장은 인권 보장 및 증진 정책을 체계적으로 추진하기

계획의 시행을 마쳤고, 현재에는 제2기(2017-2021)계획을 마무리함과 동시에 제3기 광주광역시 인권도시기본계획(2022-2026)을 수립하고 있는 중이다.

지역인권기본계획이 인권레짐의 형성에서 차지하는 의미와 범위는 광주광역시가 기본계획을 수립하기 전에 밝힌 제1기 기본계획을 수립하기 전에 밝힌 아래와 같은 취지문에 잘 나타나 있다. 광주시는 2011년 4월 “민주, 인권, 평화의 소중한 자산을 활용해 세계인권도시로 발전하려면 타 도시보다 인권이 가장 앞선 도시로서 세계 모든 도시의 모델이 될 수 있도록 기반, 제도 실천 방안을 만들어 지속적으로 추진할 수 있는 기본계획이 필요하다”며 “인권도시 조성 추진방향과 인권 관련 제반 정책의 로드맵을 제시하고, UN이 지정하는 인권도시를 실현하도록 하겠다”고 천명하였다. 기본계획안에 들어있는 인권의 개념과 범위에는 국가 억압에서 자유로울 권리(자유권)뿐 아니라 국가에 의해 보장되어야 하는 권리(사회권)까지 포함되어 있고, 인권지수화(계량화)를 시도하는 대상에도 건강권·생활권·안전권·노동권·생계권·평등권 등 7개 영역으로 제2세대 인권이라고 불리우는 사회권의 내용들을 두루 포함하고 있다.

두 개의 인권기본계획을 중심으로 지난 10년 동안 광주시가 추진해 왔던 인권정책과 중점 사업을 살펴보면, 인권정책 실현의 장치로서 마련된 인권부서와 인권기구를 통해 인권레짐이 어떻게 작동하고 있는가를 평가할 수 있을 것이다. 지방정부에서 기본계획은 중앙정부에서와 마찬가지로 매년 시행계획을 수립하여 정책을 집

위해 인권 보장 및 증진 기본계획(이하 “기본계획”이라 한다)을 5년마다 수립·시행하여야 한다고 규정되어 있으며 동조항 제4항에서는 “기본계획의 수립 시에 공청회, 토론회 등을 통하여 시민 및 관계전문가 등의 의견을 들어야 한다.”고 명문화하고 있다.

행하게 되는데, 광주시의 경우에는 기본계획이든 년도 별 시행계획이든 지역 인권위원회의 심의를 거쳐 확정되고, 정책시행 이후에도 동 위원회의 정기회의에서 보고와 평가를 거치도록 되어 있다. 뿐만 아니라 조례 제7조 제3항은 정책의 효율적인 추진을 위해 시장에게 “각종 인권상황에 대한 실태조사를 실시하고, 그 결과를 기본계획에 반영하여야 함”이라고 규정하여, 인권실태조사가 정책수립의 토대가 되어야함을 명시하고 있다.

기본계획의 내용은 조례의 제7조 제2항에 규정된 아래의 7가지이다.

1. 인권 보장 및 증진의 기본이념
2. 분야별 인권 보장 및 증진 과제 현황 및 추진전략
3. 시민의 인권의식 향상을 위한 시책
4. 인권지표(수) 개발 및 시행
5. 인권 보장 및 증진에 관한 협력체계 구축
6. 사업추진을 위한 자원 조달 방안
7. 그 밖에 인권 보장 및 증진을 위해 필요한 사항

위의 조례 제7조 제2항의 규정대로 광주시는 인권정책의 수립과 집행 외에도 인권지표를 개발하여 정책을 평가하는 도구로 활용하고 있으며, 지역에서 협력체계를 구축해왔을 뿐만 아니라 세계인권도시포럼을 통해 국내·외 교류협력 및 네트워크를 구축해왔다.

광주광역시도 정책을 평가하는 도구로 조례에 인권지표의 개발을 명시적으로 규정하고 있고, 그에 따라 2012년 전국 최초로 지표를 개발하여 다른 지자체들이 뒤따라서 이를 도입, 활용하고 있다. 2018년 년도 별 시행계획에 대한 평가의 예를 살펴보면 다음의 <표 4>에 나타난 바와 같이 5개 인권정책 영역에 50개 지표와 72개 하

〈표 4〉 정책영역별 인권지표(2018년)

정책 영역	지표	하위지표
합계 (5)	50	72
자유롭게 소통하고 참여하는 도시	6	9
행복한 삶을 실현하는 도시	11	14
사회적 약자와 함께하는 따뜻한 도시	16	23
쾌적한 환경, 안전한 도시	9	12
문화를 창조하고 연대하는 도시	8	14

위 지표를 적용하였다.³⁰⁾ 인권지표를 통한 정책평가는 정량평가라는 한계를 가지고 있지만, 개발이후 현재까지 정책효과의 측정도구로서 활용되고 있다.

위의 지표들의 측정내용의 예를 살펴보면, ‘행복한 삶을 실현하는 도시’에 대한 정책평가의 경우에는 비정규직의 정규직 전환율, ‘사회적 약자와 함께 하는 도시’에는 선출직 공직의 여성당선자 비율, 5급이상 관리직 공무원의 여성비율, 남성 육아휴직률, 기초수급자 비율, 여성실업률 등을, ‘문화도시’에는 청소년 시설 설치수, 무상급식비 지원액 등을 포함하고 있다.³¹⁾

30) 조례의 규정에 따라 2012년 인권지표를 처음 개발했을 당시에는 5대 영역 18대 분야의 실천과제에 100대 지표와 147개 하위지표로 구성되어 있었으나 매년 년차별 시행계획의 평가에 적용하면서 좀 더 간결하게 수정·보완되어 왔다.

31) 2018년도 말 공공기관 비정규직 859명이 정규직으로 전환을 완료하였고, 전년도에 비해 선출직대비 여성당선자비율은 29.7% → 30.4%로, 5급 이상 여성 공무원비율은 18% → 20.8%로, 남성 육아휴직율은 22.9% → 35%로 증가하였고, 청소년시설도 12개소에서 → 15개소로 늘어났고, 무상급식비도 1인당 지원액이 4,090원 → 4,810원으로 늘어났다. 지표에 의한 정책평가에서는 양성평등 실현과 아동, 청소년, 장애인, 이주민 등 사회적 약자에 대한 복지지원의 증가로 인한 인권정책의 긍정적 효과뿐만 아니라 부정적 측면도 측정되는데 예컨대, ‘사회적 약자와 함께 하는 도시’의 하위 측정항목인 기초수급자비율이 4.28%에서 → 4.98%로 늘어난 점, 여성 실업율이 2.4% → 3.7%로 증가한 점 등이다.

광주시는 전국에서 맨 먼저³²⁾ 인권기본계획을 수립하였다고는 하지만 제1기 인권도시기본계획은 지역주민들의 삶과 밀접한 인권 정책의 개발이라는 면에서도, 중앙정부의 인권정책의 효과적 시행이라는 측면에서도 미흡한 측면이 있었다. 따라서, 제2기 인권도시 기본계획(2018-2022)의 수립에서는 제1기 기본계획에 ‘시민이 체감할 수 있는 인권정책이 제시되지 않은 점’을 보완하여 ‘사회적 약자’ 중심으로 세부적인 인권정책 추진방법을 제시하고 인권제도와 인권행정 강화, 인권공동체 문화형성, 인권행정 협치 체계 구축 등 핵심 분야를 제시하였다.

2020년에도 제2기 기본계획에 따라 년차별 실행계획이 수립되었고, 33개 부서에서 117개 인권관련 과제를 추진하였는데 정책과제별 주요부서는 장애인복지과(20), 민주인권과(12), 건강정책과(11), 대중교통과(10), 여성가족과(8), 고령사회정책과(7), 노동협력관(6), 평화기반조성과(5) 등이다.³³⁾ 특히 2020년도에는 인권경영의 확산을 강조하여 광주도시공사, 도시철도공사, 광주환경공단, DJ컨벤션센터 등 공기업과 출연기관에서 인권경영체계 구축사업을 추진한 것이 주목할 만하다. 노동·건강·환경권의 영역에서는 기업이 시민의 인권에 미치는 영향이 크기 때문에 지방정부가 인권경영의 확산을 주도하여 민간기업을 이끌어가는 것은 인권레짐의 효과를 확산시켜줄 수 있을 것이다.

32) 광주광역시 인권조례의 제정이나 기본계획의 수립에서 서울특별시보다 한 걸음 앞서갔다. 서울시는 광주시보다 1년 뒤인 2013년에 제1기 인권기본계획(2013-2017년)을 수립했다. 서울시의 인권정책 기본계획은 사회적 약자의 인권 증진, 인권지향적 도시환경 조성, 인권가치 문화 확산, 인권제도 기반구축, 시민사회 협력체계 구축 등 5가지 정책목표를 기반으로, 17개 분야, 25개 중점과제, 총 73개 세부과제로 구성되어 있다.

33) 광주광역시, 「시정백서」, 2020, 270면.

〈표 5〉 광주광역시 인권분야별 과제현황(2020)

구분 (계)	사회적 약자 인권증진					인권 제도 인권 행정 강화	인권 공동체 문화 형성	인권 협력 체계 구축	인권 도시 위상 강화	광주 인권 현장 실천
	장애인	노인	여성	이주민	어린이 청소년					
117	35	9	3	16	11	3	3	2	3	32

※ 출처: 광주광역시, 「시정백서」, 2020, 271면.

2020년도 인권정책의 실행에 대해서도 광주광역시는 자체적으로 인권지표를 적용하여 평가³⁴⁾하였다. 2020년도 인권정책 실행계획은 5대 영역 18개 분야의 실천과제(51대 지표 73개 하위지표)를 설정하였는데 5대 영역에 대한 개선도는 전년도 대비 2.16%로 개선된 것으로 나타났다. 각 영역별 개선도를 살펴보면, 「자유롭게 소통하고 참여하는 도시」(-4.77%), 「행복한 삶을 실현하는 도시」(13.48%), 「사회적 약자와 함께하는 따뜻한 도시」(4.21%), 「쾌적한 환경과 안전한 도시」(-4.05%), 「문화를 창조하고 연대하는 도시」(1.95%)로 3개 영역에서 인권향상이 이루어진 것으로 나타났다. 지표에 의한 양적 평가의 한계가 존재함에도 불구하고, 인권지표의 개발과 적용을 통해 인권행정전담부서가 정책의 효과를 측정하려고 노력하는 점은 인권레짐의 작동에서 긍정적인 요인일 것이다.

그러나, 인권지표가 제 기능을 하고 있는가에 대해서는 성찰해볼

34) 「광주광역시 인권보장 및 증진에 관한 조례」 제8조(연도별 시행계획 등)는 아래와 같이 시장의 정책평가의무와 평가결과를 인권증진시민위원회에게 보고할 의무를 규정하고 있다.

- ① 시장은 기본계획을 기초로 하여 매년 연도별 시행계획을 수립·시행하여야 한다.
- ② 시장은 제1항에 따른 추진실적을 종합하여 성과를 평가하고, 그 결과를 매년 인권증진시민위원회에 알려야 한다.

시점에 와있다. 인권수준을 종합적으로 나타내는 인권지표(human rights index) 혹은 인권지수란 단순히 인권정책의 효과를 평가하고 모니터링하기 위한 측정도구로 머물러서는 안 되며 구조적인 인권문제와 현안을 파악하고 정책개발을 하는데 정보를 제공하는 기능을 할 수 있어야 한다. 인권지표의 분석결과를 정책수립에 제대로 활용하지 않음으로써 인권지표가 중요한 기능을 하지 못하고 있다는 점과 함께 지적되고 있는 다른 점은 지표의 측정기준과 측정방식이 제대로 확립되었는가 하는 점이다.³⁵⁾ 예컨대, 초·중·고교 인권교육 측정을 위해 관내 318개교 학생 181,106명이 참여하여 100%목표달성을 했다고 평가하고 있으나 지표도 측정기준도 형식적이어서 인권교육의 실태에 대한 정보나, 향후 인권교육 계획의 수립에 필요한 정보를 얻을 수가 없다.³⁶⁾ 그 외에도 인권지표를 제대로 활용하기 위해 2015년 10월 시민사회 토론회, 인권증진위원회 자문 등을 거쳐 마련된 ‘6대 핵심인권지표 61개 과제’가 있는데, 그 이후 인권지표의 적용에 거의 반영되지 않았다는 점도 비판을 피해가기 어렵다. 이는 인권레짐의 작동에서 시민사회의 참여가 제대로 이루어지지 않는 것으로 해석될 수 있을 것이다.³⁷⁾

35) 최완옥, “인권지표의 변화로 본 인권도시”, 국가인권위원회 광주인권사(광주광역시 인권도시 정책 모니터링)(토론회 자료집), 2021, 45-47면 참조.

이 글은 정책목표가 되는 측정기준치가 잘못 설정되어 있는 여러 가지 사례들의 하나로 교통약자를 위한 저상버스 도입률을 정부의 교통약자 이동편의위한 5개년 계획의 2021년 목표치인 42%보다 더 낮게 저상버스 도입률 목표치를 설정한 상태에서 개선율을 측정하는 것을 들고 있다. 다른 예로 이주노동자 노동조건 개선을 측정하는 방법으로 이주노동자 상담건수를 파악하여 개선율을 측정하고 있는데, 상담내용과 영역, 상담이후 조치가 빠져버린 측정으로 노동조건 개선의 개선을 측정하기 어렵다고 본다.

36) 위의 글, 45면.

37) 위의 글, 49면. 우선적으로 필요한 정책을 핵심지표로 선정, 추진하기 위해 마련된 ‘핵심인권지표의 결정과정’에는 실무TF회의 9회, 각 분야 인권당사자, 전문가들의 릴레이 현장토론회 6회, 시민원탁토론회 2회, 인권증진위원회 자문 등 6개

조례제정단계에서부터 형성된 인권협치체계는 감염병 위기가 지속되는 2020년에도 인권정책연석회의, 인권정책 라운드테이블 등의 틀을 통해 지속되어 왔으며, 시민사회의 참여를 활성화하려는 사업으로 인권작품공모전, 인권단체협력사업, 시민인권실천단(‘광주인꽃지기’) 운영 등도 계속되었다. 이러한 시책들이 과연 제2기 기본계획에서 강조한 인권협치체계의 구축이라는 정책목표를 어느 정도 실현하였는지, 앞으로 진정한 인권거버넌스 구축을 위해 이들이 어떻게 재편되어야 하는가에 대해서는 제IV장에서 논의할 것이다.

5. 인권영향평가

인권영향평가(Human Rights Impact Assessment)란 국가나 자치단체의 법령과 정책 및 사업이 국민의 인권을 침해할 가능성이 있는지 여부를 모니터링하고 평가하는 것을 말한다. 인권증진기본계획에 대응하는 인권영향평가는 법령을 제·개정하거나 제도·정책·사업을 입안하고자 하는 경우에 미리 정해진 기준항목들을 평가함으로써 그것이 가져올 인권영향을 미리 예측하는데 주된 목적이 있다. 인권영향평가는 정부, 지방자치단체, 조직의 구체적인 행동 이전에 사전평가 방식으로 할 수도 있고, 행동 이후에 사후 평가 방식으로 수행할 수도 있다.³⁸⁾

광주광역시 인권조례 제20조 제1항은 시장은 자치법규 및 시책 등이 시민의 인권 보장 및 증진 등에 중대한 영향을 미친다고 판단할 때에는 인권영향평가를 실시할 수 있다고 규정하고 있는데, 2017. 7. 1일 개정을 통해 제2항을 신설하고 근거조항을 마련하여

월 정도가 소요되었다.

38) 이발래, “지방자치단체의 인권제도화에 관한 연구: 인권증진 기본계획과 인권영향평가 제도를 중심으로”, 『헌법학 연구』, 제19권 제4호, 2013.

인권영향평가 대상을 아래와 같이 세 가지로 명문화하였다.

1. 조례·규칙
2. 인권취약계층 등 시민의 인권증진을 위해 시장 또는 인권증진시민위원회에서 선정한 시책 등 <개정 2020. 01. 01.>
3. 인권취약계층 등 시민의 인권증진을 위해 시의회 의장이 의뢰한 시책 등<본호신설 2020. 01. 01.>

광역자치단체 가운데 최초로 인권영향평가제를 시행한 광주광역시도 사업부서가 제출한 평가기초자료를 외부 전문기관으로부터 평가결과를 받아 사업부서로 다시 통보한 후 개선권고사항 이행 점검 및 평가결과 반영 순으로 추진하고 있다. 그동안 이루어진 인권영향평가 내용과 건수를 살펴보면, 빚고을 안전체험관 건립공사, 6·13 전국동시 지방선거 투표소 모니터링, 사회복지시설 규정·편람, 조례 제·개정(2018년 평가 17건, 권고 9건, 2019년 평가 97건, 권고 11건, 2020년 평가 135건, 권고 8건)등 지속적으로 평가대상이 늘어남을 볼 수 있다. 2020년에는 공공기관 주관행사도 인권영향평가를 실시하여 가이드라인을 확정하기도 하였고 앞으로도 시의 주요 정책이나 공공건축물에 대해 영향평가를 확대할 계획이다.

인권영향평가의 대표적 사례의 하나는 영향평가를 확대시행한 후 인권증진위원회에서 선정한 평가대상이었던 ‘빚고을 안전체험관’ 인권영향평가(2019)이다. 인권영향평가를 담당한 민주인권과에서는 먼저 소수자 이용을 고려하여 ‘공공건축물 인권영향 평가 가이드라인’을 마련했고, 다음 단계로 공공건축물 인권영향평가단 구성하여 설계단계에서부터 총 세 차례의 회의를 개최하여 검토하였다.³⁹⁾

39) 이후 담당부서는 80% 공정 상태에서 인권영향 평가단의 자문의견(장애인 주차

인권영향평가절차에 대해서는 조례 제20조의 2(평가절차)에서 세부적으로 규정하고 있다. 제1항은 평가업무에 대해“인권영향평가는 인권부서에서 주관하며, 평가내용에 대한 전문적 검토를 외부 전문가 또는 전문기관이나, 광주광역시 인권지원센터에 의뢰할 수 있다.”고 규정하고 있으며 제2항에서는 인권영향평가 시기를 아래의 두 가지로 규정하고 있다.

1. 시장이 입안하려고 하는 조례·규칙 : 법제심사 의뢰 전
2. 제20조제2항 제2호 및 제3호에 따른 시책 등 : 해당 계획 확정 전<개정 2020.1.1.>

동 조항 제4항은 인권영향평가를 받고자 하는 관련 부서의 장은 평가에 필요한 사업계획서 또는 조례·규칙안 등 관련 자료를 평가 추진 부서에 제출하여야 한다고 규정하고 있다. <본조신설 2017.7.1.> 인권영향평가의 실효성을 높이기 위한 규정은 동 조항 제3항으로 예외적으로 시행중인 시책에 대해서도 인권증진시민위원회에서 시민의 인권증진 및 인권침해 예방을 위해 필요하다고 인정할 경우 인권영향평가를 실시할 수 있도록 하고 있다.⁴⁰⁾

무엇보다도 중요한 것은 인권영향평가의 결과를 어떻게 실효성 있게 집행하는가이다. 이와 관련하여 지방정부 지역인권위원회의 권고와 권고효력을 조례에서 보장하는 것은 매우 중요하다. 동 조

장 드랴 존, 어린이 휴게 공간 등)을 수용할 것인지 여부를 건립공사를 담당한 사업체와 협의하였다.

40) 조례 제20조 제③항의 규정은 아래와 같다. 시행중인 조례와 규칙은 시장이 따로 정하여 평가를 할 수 있으며, 인권증진시민위원회에서 시민의 인권증진 및 인권침해 예방을 위해 예외적으로 필요하다고 인정될 경우 시책 추진 중 또는 완료 후에도 실시할 수 있다.

례 제20조의 3(인권영향평가에 따른 권고)제1항은 “인권영향평가 결과, 인권증진시민위원회는 시민의 인권보장에 반한다고 인정되는 경우, 추진 중인 시책 등에 대한 개선, 중단 등의 조치를 시장에게 권고할 수 있다.”고 규정하여 지역인권위원회의 권고권한을 명문화하고 있다. 뿐만 아니라 동 조항 제2항은 “조례·규칙에 대한 인권영향평가 결과, 재검토해야 할 조항이 있을 경우, 평가부서는 관련 부서의 장에게 개선을 권고할 수 있으며 조치 결과를 인권증진시민위원회에 사후 통지해야 한다.”고 규정하여 평가부서가 권고를 한 경우에도 조치결과를 지역인권위원회에 반드시 통지해야 할 의무를 부과하고 있다. 동조항 제3항은 권고의 효력에 대해서도 “인권영향평가에 관한 권고를 받은 관련 부서의 장은 특별한 사유가 없는 한 그 권고사항에 따라야 한다.”는 강행규정을 두고 있다. ⁴¹⁾

지역에서의 인권레짐의 작동에는 위에서 살펴본 영역 외에도 시민사회의 모니터링, 전국적·국제적 네트워킹, 국가인권기구 지역사무소의 역할 등을 빠트릴 수 없다. 인권조례는 인권정책에 대한 시민사회의 모니터링을 위해 조례 제12조(시민인권실천단의 구성·운영) 제1항⁴²⁾에서 ‘시민인권실천단’⁴³⁾을 구성하도록 하고 있다. 동

41) 인권영향평가에 따른 권고를 이행하지 아니할 경우 동 조항 제4항은 아래와 같이 규정하고 있다. 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. <본조신설 2017. 7. 1.>

42) 조례 제12조 제①항은 “시장은 시민인권 보장 및 증진에 관한 사업의 효율적 시행을 위하여 광주광역시 시민인권실천단(이하 “인권실천단”이라 한다)을 구성·운영할 수 있다.”고 규정하고 있다.

43) 광주시는 조례에 규정된 시민인권실천단 으로 ‘광주인꽃지기’를 운영해 왔다. 2018년 10월에 제2기 광주인꽃지기를 공개모집하여 100여명이 활동 중이다. 2019년도 활동내용을 보면 인권캠페인 벌이기, 복지관 꽃심기-행사, 이주민을 위한 행사, 공공기관 행사 인권모니터링활동 등을 하였다. 2020년에는 광주 소재 대학 내에서 인권문화 확산과 실천 활동을 위해 시민인권-실천단을 공개모집하였다.

조항 제2항의 임무에 관한 규정은 모니터링하는 역할 외에도 인권 침해에 대한 제보, 제도개선에 대한 제안활동을 규정하고 있다.⁴⁴⁾

국제협력 또한 지역인권레짐의 한 부분이다. 광주시 인권조례는 인권도시 조성을 위한 국제협력에 대해 조례 제21조(국제협력 강화)에서 국제행사의 개최를 비롯한 여러 가지 구체적인 내용을 규정하고 있다.⁴⁵⁾

광주시 인권레짐의 형성에서 조례는 제13조⁴⁶⁾에서 규정하고 ‘인권지원센터’는 아직 설립되지 않았다. 광주광역시에서 인권제도 도입 초기에 행정청 외부에 어느 정도 독립성을 갖는 인권기구로 인권보호와 구제, 교육·홍보, 실태조사와 정책연구, 인권영향평가 등 종합적인 기능을 수행할 수 있는 센터의 설립이 왜 이루어지지 않

44) 인권조례 제12조 제2항은 시민인권실천단의 임무를 1) 인권침해 및 차별행위에 대한 제보, 2)시에서 추진하는 인권시책에 대한 모니터링, 3)제도 개선사항 제안, 4)그 밖에 시장이 필요하다고 인정하여 부여하는 임무, 등 네 가지로 규정하고 있다.

45) 광주시 인권조례 제21조(국제협력 강화)는 아래의 세 가지를 규정하고 있다.
 ① 시장은 세계적인 인권도시 조성을 위하여 국제협력 사업을 추진하고 국제기구 또는 관련 단체에 가입하거나 창설을 주도할 수 있다.
 ② 시장은 국제기구 또는 관련 단체가 함께 참여하는 국제 행사 등을 개최하여 세계적인 인권도시로서의 위상제고를 위해 노력하여야 한다.
 ③ 시장은 제1항과 제2항에 따른 업무의 효율적인 추진을 위해 국제화 추진 기구를 설립하거나 전문기관 또는 단체에 위탁할 수 있다.

46) 동 조항 제①항은 인권 보장 및 증진을 위한 정책 개발과 집행, 교육 등을 안정적이며 효율적으로 추진하기 위하여 광주광역시 인권지원센터(이하 “센터”라 한다)를 둔다고 규정하고 있으며 제②항은 센터의 업무는 아래와 같이 열거하고 있다.

1. 인권 보장 및 증진을 위한 정책 연구, 프로그램 개발, 교육, 홍보에 관한 사항
2. 인권상황 실태조사에 관한 사항
3. 인권지표(수) 개발 및 평가에 관한 사항
4. 인권영향평가에 관한 사항
5. 인권요원 운영 및 지원
6. 그 밖에 인권 보장 및 증진을 위하여 필요한 사항

았는지는 의문이다. 인권구제기구인 옴부즈맨 제도가 제정조례에 포함되지 않고 뒤늦게 조례개정을 통해 도입되었기 때문에 조례시행 초기에 인권센터의 설립의 필요성이 부각되지 못했던 것도 한 요인으로 작용했을 것이다. 인권센터의 설립문제는 현재 추진 중인 구 광주교도소 부지의 민주인권 기념파크 조성사업과 제22조에 규정된 민주·인권·평화센터와 관련하여 향후 인권레짐의 재편에서 본격적으로 논의되어야 할 것이다. 조례에 규정된 ‘인권지원센터’의 기능은 민주인권의 단순한 상징공간으로서 기념공원과는 성격이 다른 인권레짐의 한 축을 이루기 때문이다.⁴⁷⁾

IV. 광주지역 인권레짐의 평가와 과제

1. 지자체 인권레짐의 재구조화

위에서 살펴본 인권레짐의 작동은 과연 우리가 꿈꾸는 지역사회 공동체의 실현에 얼마나 기여하고 있는가? 지금까지 시행된 인권정책은 지역주민인 우리들의 삶에 어떤 영향을 끼쳤는가? 인권은 보편적인 가치이며 사회적 약자의 권리이지만, 지역에서의 인권의 제도화의 과정은 인권인 것과 인권이 아닌 것을 판단하는 칸막이식 행정체제로 인해 인권을 개별집단의 권리로 왜곡하고, 구조적 불평등과 권력의 작동방식에는 무관심하게 만들고 인권운동을 잠식시켜가고 있는 것은 아닌가?⁴⁸⁾ 지역의 인권레짐은 실질적인 평등과

47) 조례 제22조(민주·인권·평화센터 조성)는 “시장은 민주·인권·평화에 대한 상시적 학습과 인권체험 및 인권의제에 대한 연구, 인권과 관련한 국내·외 교류와 연대 등을 위한 공간을 마련하기 위하여 민주·인권·평화센터를 조성할 수 있다.”고 규정하고 있다.

사회적 약자들의 인권이 보장되는 사회로 가는 길과 무관하게 작동하고 있는 것은 아닌가?

전국적으로 수많은 지자체들이 인권조례를 제정하고 지역에서 인권이 제도화되었다고는 하지만, 한국에서는 지역 인권레짐의 형성이 헌법의 기본권 보장의 지역적 실현으로 효과를 나타내기에 한계를 갖는 것은 지방 분권화의 수준이 낮은 것이 한 요인일 수도 있겠지만, 좀 더 근본적으로는 제도화 과정에서, 또 제도화 이후에 시민사회의 참여와 모니터링이 활성화되지 못했기 때문이기도 하다. <표 6>에 나타난 17개의 인권조례를 가진 광역자치단체들에서는 기본조례의 준비과정부터 시민사회와의 소통이 얼마나 잘되고 있는가, 조례의 실효적 이행을 위한 전담조직과 예산이 확보되어 있는가, 또 자치단체의 집행부나 시의회로부터의 독립성이 보장되는 인권기구(지역인권위원회, 인권센터)가 제대로 작동하고 있느냐에 따라 인권제도화의 효과가 상이하게 나타난다.

인권사무는 중앙정부가 위임한 국가사무이기도 하지만, 동시에 지방정부가 헌법에 보장된 기본권을 보장하기 위해 자체적으로 조례를 제정하여 시행할 수 있는 지자체 고유의 사무이기도 하므로, 지방정부는 지역주민의 삶과 밀접하고 시급한 인권과제들을 파악하여 목표를 설정하고, 자치단체가 실행가능한지 여부를 파악하여 제대로 된 계획을 수립해야 할 것이다. 국가인권정책의 방향, 국가단위의 과제 및 사업내용을 파악하여 자치단체에서 수행할 수 있는 과제 및 사업을 개발하는데서 한걸음 더 나아가야 하는 것이다. 지

48) 인권기본계획과 정책들이 인권행정의 목적과 제도의 방향에 맞게 가고 있는가에 대한 경험적 연구로는 이정은, “한국사회 인권의 제도화 과정에 대한 비판적 고찰”, 『민주주의와 인권』, 제18권 제2호, 2018, 247-248 참조. 이 연구는 16개 광역자치단체의 인권기본계획을 분석하여 제도화되는 인권의 본질적 내용과 성격을 성찰적으로 분석하였다.

〈표 6〉 전국지자체 인권제도 추진현황

구분	기초 지자체수	조례 제정	인권 전담자	보호관 운영	위원회 운영	기본 계획
광역시	17	17 ⁴⁹⁾	15	11	15	14
서울	25	15	9	1	12	10
부산	16	10	0	0	4	5
대구	8	4	0	0	1	1
인천	10	2	1	0	1	1
광주	5	5	3	1	5	5
대전	5	4	0	0	0	1
울산	5	5	0	0	5	5
세종시	.	.	.	.	.	.
경기도	31	11	3	2	6	4
강원도	18	4	0	0	0	0
충북	11	1	0	0	0	0
충남	15	15	2	0	5	3
전북	14	3	1	1	1	1
전남	22	7	0	0	1	0
경북	23	3	0	0	0	0
경남	18	6	0	0	0	0
제주도	.	.	.	.	.	.
소계 (기초)	208	89	19	5	41	35
총계 (전국)	225	106	34	16	56	50

※출처: 국가인권위원회, 「지방자치단체 인권정책 현황연구」, 2019, 46면.

49) 광역지자체 17개의 지방정부는 2019.1.7. 인천광역시가 마지막으로 인권조례를 제정함으로써 모두 인권조례를 시행하고 있다.

방정부는 인권증진기본계획을 수립하기 위하여 조례에 규정된 인권실태조사, 시민단체 설문조사, 기본계획에 대한 공청회, 인권증진위원회 등을 통하여 인권정책의 방향에 대한 수요를 파악하고 지역주민이 참여하는 의견수렴 절차를 거쳐야 한다. 무엇보다도 먼저 인권과 관련된 정책의 수립과 추진에서 지역주민의 참여체계를 강화는 방안이 모색되어야 할 것이다.

광주광역시에는 조례의 제정에서부터 인권전담부서의 설치, 지역인권위원회의 구성, 인권기본계획의 수립, 인권지표의 개발, 인권영향평가의 실시 등 인권제도들을 가장 먼저 도입하여 인권레짐을 형성해온 모델로 주목을 받아 왔고 인권시스템을 가장 잘 갖춘 지방정부로 평가받고 있다. 그러나 III장에서 고찰하였듯이 인권레짐의 작동이 인권제도화의 효과를 거두는 데에는 문제점들을 안고 있다. 이미 구축된 지역인권체제가 어느 정도 공고화되었기 때문에 이를 뒤엎고 새판을 짜는 것은 불가능한 일일뿐 아니라 소모적이기도 하다. 이제는 인권레짐의 작동과정에서 발생하는 문제점들을 성찰하고, 제도화의 효과를 거두기 위해 시민참여를 토대로 하여 기존의 인권레짐을 재편해가야 한다. 광주광역시 인권레짐의 재편에서 고려되어야 할 중요한 요소들은 아래의 몇 가지로 간추려 볼 수 있겠다.

가. 인권행정부서의 재편과 인권행정의 확산

제II장에서 살펴보았듯이 지역주민들 뿐만 아니라 지방자치단체장이나 지방의원들의 보수적 정치성향으로 인해 인권조례 제정이나 인권제도화가 지체되었던 울산광역시와 경남 진주시의 경우와 달리 광주광역시는 인권레짐 형성의 초기부터 시민사회의 조례제정의 주도세력, 의회, 시집행부 사이에 인권의 규범적 가치에 대한

합의가 매우 쉽게 이루어졌다. 1980년 5·18항쟁 이후 진실규명과 역사왜곡에 대해 끊임없이 싸워오면서 지역주민들은 인권의 가치에 쉽게 공감하게 되었고, 지방정부나 지방의회 또한 인권의 가치를 표방하지 않고는 시민사회에 대한 해게모니 획득이 어려웠기 때문에 인권조례의 제정이 용이했을 뿐만 아니라, 지방선거에서 자치단체장이 여러 차례 바뀌었어도 인권의 제도화와 인권도시정책의 집행은 변함없이 지속되어 왔다.

그런데, 조례제정과 제도화의 착수에 용이한 배경이 되었던 5·18항쟁의 발생지라는 지역적 특성은 그 이후 제도화 속에서 오히려 제약요인으로 작용하였다. 인권사무전담조직과 구제기구의 지위가 모호할 뿐 아니라, 2019년 인권담당부서가 과 차원의 인권평화협력관실(인권정책팀, 인권평화교류팀, 옴부즈맨지원팀)에서 국 차원의 민주인권평화국(민주인권과, 5·18선양과, 평화기반조성과)으로 승격했음에도 불구하고 그것이 인권전담부서의 확장과 정책수행의 내실화로 연결되지 못하고 인권관련사무는 여전히 민주인권과의 소관으로 머물러 있다. 과차원의 ‘인권평화협력관실’의 3개 팀이 민주인권과로 소속이 변경되었을 뿐 기존의 전담부서가 확장된 것이 아니기 때문이다. 제1기 인권기본계획에서 인권행정전담부서를 인권도시국으로 조직개편할 것을 제안했던 취지는 5·18민주기념과를 통합하는 것뿐만 아니라 인권정책기능을 강화하기 위해 1개 과 정도를 더 증설할 것을 의미하는 것이었지만, 5·18전담부서와의 통합도 정책의 통합이 아닌 형식적인 통합에 그쳤고, 인권정책전담부서의 확장은 실질적으로 이루어지지 못했다. ‘민주인권평화국’으로의 전담부서의 승격은 다른 실·국들과 인권행정업무를 조정하고 인권정책업무를 총괄하는 확장의 성과를 가져온 것이 아니라, 5·18항쟁이라는 과거사에 관련된 인권업무를 인권전담부서에 편입하는 효

과를 거두는데 그쳤기 때문이다.

조직규모의 양적인 성장이라는 측면에서 보더라도 앞의 〈그림 3〉에 나타난 바와 같이 민주인권과의 인원은 19명에 불과하며 평화기반조성과에서 이주민지원팀의 3인을 더하더라도 실제 인권정책전담부서의 인원은 총 21명으로 조직개편 전의 ‘인권평화협력관실’보다 크게 늘어난 것으로 보기는 어렵다. 더구나, 전담부서가 국으로 승격된 이후 5·18진상규명이라는 국가사업의 지원, 5·18왜곡 대응이라는 지방정부 고유의 사업들의 중요성이 부각되면서 인권정책의 위상은 전체 지방정부 정책들의 우선순위에서 밀리게 되었다.

광주광역시에서는 인권조례가 제정되고 제도화가 시작되기 이전부터 5·18민주화운동과 관련된 과거청산의 인권업무들을 담당하는 전담부서가 존재했었고 다양한 업무와 역할을 해왔지만, 인권조례가 제정된 이후부터 지금까지 5·18민주화 운동과 관련된 인권업무와 과거청산과 관련된 인권의제들을 어떻게 보편적 인권정책과 의제들 속에 담아내고 연결지을 것인가를 본격적으로 고민해본 적은 없는 것으로 보인다. 5·18민주화운동이 발생했던 지역으로서 5·18민주화운동과 관련된 인권의제들은 다른 지방정부에서는 찾아볼 수 없는 광주광역시 고유의 정책의제이면서도 중요한 의제임에 틀림없다. 그러나, 지금까지 5·18민주화 운동과 관련된 의제들과 일반 인권정책의제들의 접점을 찾으려는 시도는 찾아보기 힘들며, 5·18민주화운동 담당부서가 민주인권평화국으로 통합된 이후에도 여전히 두 영역의 정책은 평행선을 달리고 있다. 앞으로는 광주라는 지방정부의 특징인 5·18민주화 운동과 관련된 인권의제들과 일반 인권정책의 의제들의 접점을 찾아내고, 그 차이를 존중하되 ‘함께 또, 따로’ 가는 융합정책의 고민이 필요하다. 지역 인권지형과 인권상황의 특수성을 반영하는 핵심 영역은 기본계획의 수립이므로, 기

본계획의 수립에서 5·18항쟁의 ‘민주의제’와 보편적인 ‘인권의제’의 접점을 모색해야한다. 기본계획에서 인권교육은 가장 쉽게 시도해 볼 수 있는 정책영역으로 보인다.

인권담당부서의 확장으로 인해 가시적으로 나타나는 긍정적 효과는 ‘평화권’과 관련된 보편적 인권의 정책내용들을 지방정부 인권 부서 내에서 시행하고자 했다는 점일 것이다. 이는 다른 지방정부에서는 찾아보기 힘든 강점임에 틀림없지만, 앞으로 지방정부 차원에서 평화와 통일 정책의 내실화를 어떻게 담아낼 것인가가 과제로 남는다. 또한, 이주민지원정책을 ‘평화권’을 다루는 평화기반조성과에 두지 않고, 민주인권과에 포함시키는 것이 정책수립과 집행의 효율성 면에서 더 효과적일 것이므로 이주민정책의 담당부서를 민주인권과로 이관하는 방안도 고려해볼만 하다.

인권레짐을 재편하는데 있어서 기존의 민주인권평화국을 재편하는 방식 외에 행정청 외부에 인권행정을 ‘모니터링 하는 단위’를 신설하여 이를 ‘집행하는 단위’와 구분하는 전적으로 새로운 체제도 구상해볼만 하다. 현재 광주광역시에는 두 기능을 모두 행정청 내의 인권정책 전담부서에 두고 있는데, 조례에 규정된 ‘인권지원센터’와 같은 준 인권기구를 설립하여 인권영향평가를 비롯한 모니터링 기능과 옴부즈맨과 같은 독립성을 요하는 인권구제 기능, 인권실태조사 기능 등을 인권행정담당부서로부터 떼어낼 필요성도 있다. 이는 인권레짐을 전반적으로 재구조화하는 방안이라고 볼 수 있을 것이다.

법치주의의 불안정성으로 인해 우리사회는 아직 법규범과 제도에 대한 신뢰수준이 낮을 뿐만 아니라, 중앙정부건 지방정부건 공통적으로 행정에 대한 시민권적 통제가 제대로 이뤄지지 않았기 때문에 우리사회에서 인권기구의 역할은 기본적으로 ‘거버넌스’(governance) 지향이기보다는 ‘감시견’(Watch Dog) 지향이어야 한

다는 지적은 지역인권레짐의 재편에서도 중요하다.⁵⁰⁾ 행정청 외부에 인권센타를 두는 방안은 지역인권기구가 지방정부에 대한 감시·견제기능을 하는 데 있어 좀 더 효과적일 것이다.

이와 함께 인권행정담당부서인 ‘민주인권평화국’에 지방정부 행정청 안에서 인권에 기반한 행정을 주류화하고 확산시킬 수 있는 가칭 ‘인권정책협의회’⁵¹⁾, 또는 인권정책이행 점검회의기구를 신설하여 조정기능을 제도화할 필요가 있다. 인권행정담당부서는 행정청 내에서 집행기구가 아닌 기획조정기구로서의 위상과 역할을 확보하여야만 지방정부 내에 인권기반행정(human rights-based administration)을 효과적으로 확산시킬 수 있기 때문이다.

나. 인권옴부즈맨 기구의 위상강화

Ⅲ장에서 살펴보았듯이 광주시 인권조례는 제정당시에 인권구제 기구인 인권보호관이나 인권옴부즈맨 제도를 담고 있지 않았다. 2013년 인권조례를 개정하여 7인의 합의제로 구성된 인권옴부즈맨실을 설립하고 독립적으로 운영하도록 하였지만 그 위상은 여전히 모호하다. 광주시 행정기구도표의 어디에도 인권옴부즈맨의 위

50) 김형완, “지역에서 인권의 제도화, 그 도전과 과제”, 서울대 인권센터, 인권정책 연구소 주최, 「한국에서 지역인권의 제도화: 그 성과와 과제」(토론회 자료집), 2015 참조.

51) 행정청 내에 인권행정의 조정기구로서 ‘인권정책협의회’를 둔 경우는 서울시이다. 이는 정부의 ‘국가인권정책협의회’를 지자체에 적용한 것으로 협의회의장은 법무부장관이 맡고, 위원은 기획재정부·교육과학기술부·외교통상부·통일부·법무부·국방부·행정안전부·문화체육관광부·농림수산식품부·지식경제부·보건복지가족부·환경부·노동부·여성부·국토해양부 및 국무총리실의 차관 또는 차관급 공무원으로 임명한다. 이 협의회의 기능은 1) 국가인권정책기본계획의 수립 및 그 시행에 있어 관계부처 간 협의·조정이 필요한 사항 2) 그 밖에 중요한 국가인권정책으로 통일적인 정부대책수립을 위하여 관계부처 간 협의가 필요한 사항 등을 협의·조정하는 것이다. 홍성수, “지방자치단체의 인권위원회 제도에 관한 일고찰”, 「법학연구」(충남대학교), 제26권 제1호, 2015 참조.

치는 보이지 않고, 다만 행정청의 전담부서인 민주인권국의 하위부서인 민주인권과 내에 상임인권옴부즈맨과 2인의 조사관의 소속이 명기되어 있을 뿐이다. 지금까지 조례의 취지대로 독립적으로 운영되어온 인권옴부즈맨의 위상에 맞게 지금처럼 단지 민주인권과 소속으로 위치지우지 말고 시장 산하 독립기구로 명시해야 할 것이다. 민주인권과에서 인권보호와 구제에 관련된 행정을 지원한다고 해서 상임인권옴부즈맨과 조사관⁵²⁾을 해당과에 소속시키는 것은 인권옴부즈맨의 역할에 대해 시민들에게 잘못된 인식을 심어줄 우려가 있다. 현행제도 하에서 지방정부의 행정조직 내에 위상을 바로잡는 일은 바로 시정이 가능한 것이다. 인권옴부즈맨실의 위상을 근본적으로 정립하는 다른 방식은 전담행정기구의 재편에 대한 위의 논의에서 제안했던 인권지원센터의 설립과 맞물려 있다. 인권센터가 행정청 외부에 설립된다면, 인권옴부즈맨실은 그 산하에 소속되는 것이 바람직하다. 행정조직의 전반적인 재편과정에서 인권옴부즈맨실을 재배치하는 데에는 서울시와 전북의 제도에서 참조할 점이 많다. 서울시의 경우 2012년 9월 28일에 제정된 인권기본조례에 의해 인권위원회, 인권담당관과 시민인권보호관을 설치하도록 되어 있어서 조례의 시행초기부터 시민·전문가 가 참여하는 거버넌스 구조로서의 인권위원회, 행정추진단위로서의 인권담당관, 인권침해 조사·구제기구로서의 시민인권보호관 등으로 구성된 인권레짐을 제도화 초기에 갖추게 되었기 때문에 광주시의 경우처럼 상임 인권옴부즈맨이나 조사관2인을 행정청인 민주인권과 소속으로 하

52) 광주시의 경우 시민사회의 문제제기로 2018년 여성인권 조사관이 충원되어 상담, 조사업무를 담당하는 전문성을 갖는 조사관 2인이 지역차원의 인권네트워크 형성과 인권교육, 워크숍 기획 등 중요한 역할을 수행하고 있다. 여성전문 조사관의 충원으로 '인권옴부즈맨'은 행정청의 고충상담실의 역할도 수행하면서 성희롱, 성폭력에 관한 상담사건이 늘어나고 있다.

여 인권옴부즈맨실의 위상이 모호하게 될 우려가 없었다.

전북은 인권센터를 인권담당관실로 조직을 개편하면서 3팀(인권 정책, 보호, 협력팀)을 구성하여 인권조례시행 초기에 지역주민의 인권 보호증진, 침해예방 및 시책의 발굴, 인권·교육홍보, 인권상담·조사 업무를 추진할 수 있는 인적·물적 토대를 갖추었기 때문에 인권보호팀의 위상이 처음부터 분명히 정립될 수 있었다. 전북지역과 비교⁵³⁾해보면 광주광역시는 형식적으로 조직규모는 크지만, 실질적으로 인권정책과 구제업무는 여전히 민주인권과로 제한되어 있다. 뿐만 아니라 해당과 내의 업무분장이 인권보호와 구제, 교육, 정책 등의 세 분야로 팀별로 체계적으로 분담되어 있지 않고 개별 사업별로 나누어져 있어서 인권옴부즈맨실의 위상이 독립적이지 않고 마치 민주인권과 소속 부서인 것처럼 위치지워진 것이다. 현행 조직체계에서든, 인권센터가 창설되는 방식을 택하든 간에 광주광역시 인권옴부즈맨실의 위상은 서울시의 시민인권보호관이나 전북의 인권보호팀의 지원을 받는 독립기구와 같이 행정조직도표에 서나 조직체계 속에서 명확하게 자리할 필요가 있다.

광주광역시는 인권레짐 속에서 인권옴부즈맨실의 위상이 모호할 뿐 아니라 조직 운영의 독립성도 제한적이다.

‘인권옴부즈맨’은 조례 제33조(직무)에 의해 ‘그 권한에 속한 업무를 독립하여 수행한다.’⁵⁴⁾고 하여 법으로 독립성을 보장받고 있다.

53) 전북의 경우 지방정부 행정조직기구표에도 도지사·행정부지사 아래에 감사관실과 인권담당관실이 독립성을 갖는 기구로 명확하게 표시되어 있어 인권담당관실에 인권정책팀, 인권보호팀, 인권협력팀 등 세 영역의 업무가 명확하게 분장되어 있다.

54) 조례 제33조는 옴부즈맨의 독립성에 대해 아래와 같이 규정하고 있다. 제33조(직무) ① 옴부즈맨은 다음 각 호의 기관이나 단체에서 발생한 인권침해나 차별행위에 대해 시민이나 단체의 신청이 있거나 시장 또는 위원회의 의뢰가 있는 경우와 인권침해나 차별행위가 있다고 믿을 만한 상당한 근거가 있을 때 직권

또한 7명 이내의 합의제 형태의 인권구제기구 ‘인권옴부즈맨’중 상임옴부즈맨 1인을 제외한 비상임인권옴부즈맨 6인을 인권증진시민위원회의 추천을 받아 시장이 위촉하게 되어 있어서 인적구성의 면에서도 독립성과 다양성이 잘 보장되어 있다. 그러나 옴부즈맨실은 지방정부의 행정조직 체계도 속에서 시장 직속의 독립기구가 아닌 민주인권국의 한 부서인 것처럼 나타나 있을 뿐 아니라, 실제 업무처리의 과정을 보면 운영의 자율성 또한 제한적이다. 현재 2인의 조사관이 있지만 민주평화인권국 산하의 민주인권과 인권정책팀에 소속되어 있고 결제라인도 민주인권과 과장이다. 상임옴부즈맨 1인과 독립제를 보완하기 위한 비상임옴부즈맨 6인으로 구성된 인권옴부즈맨 기구 내에 독립적으로 조사와 행정적 실무를 맡을 인원이 따로 있는 것이 아니어서 일상적인 업무를 처리하기에는 운영의 자율성이 부족하다. 실질적으로 조례에 규정된 독립성을 온전히 보장받을 수 있으려면 ‘인권옴부즈맨’이 일상적 업무를 처리할 수 있도록 조사와 행정인력운용의 자율성이 보장되어야 할 것이다. 이는 업무수행의 측면에서 ‘인권옴부즈맨’과 인권전담부서와의 관계를 명확히 정립하는 데에도 긍정적 영향을 끼칠 것이다.

인권옴부즈맨실이 어디에 위치지워지든 간에 옴부즈맨의 역할은 인권구제에 그치지 않는다. 광주광역시 은 조례 제33조(직무)에 규정되어 있는 바와 같이 신청사건에 대한 사후적 구제뿐만 아니라 ‘인권침해나 차별행위가 있다고 믿을 만한 상당한 근거가 있을 때’

으로 상담, 조사, 개선 권고를 할 수 있으며 그 권한에 속한 업무를 독립하여 수행한다.

1. 시 및 그 소속행정기관
2. 자치구(시의 위임사무 또는 자치구청장이 요청한 사항) (개정 2020.01.01.)
3. 시가 출자 또는 출연하여 설립한 공기업 및 출연기관
4. 시의 민간위탁기관(시의 위탁사무에 한한다)
5. 시의 보조금을 지원받는 복지시설

직권으로 상담·조사하고 개선책을 권고할 수 있기 때문에 인권보장에서 역할을 얼마든지 확장할 수 있다. 이처럼 인권옴부즈맨은 지역차원에서 인권침해와 차별을 예방하는 효과가 국가인권기구보다 더 클 뿐만 아니라 조사과정에서 관련부서와 협력이 이루어지기 매우 용이하기 때문에 인권침해의 예방지침을 마련하고 인권시책에 대한 정보를 제공하는데 있어서도 실질적인 역할을 할 수 있다.

2021. 6. 30 법무부에서 입법예고했던 <인권정책기본법>이 국회에서의 의결을 앞두고 있는데, 동 법의 시행에 맞추어 옴부즈맨실에 새로운 역할이 주어질 가능성도 크다. <인권정책기본법>이 시행되면 지방자치단체 뿐만 아니라 어린이집과 유치원 및 각급학교, 공직 유관단체 및 다수인 보호시설에서도 인권교육을 실시하도록 의무화되어 있는데, 인권센타가 있는 지방정부의 경우에는 인권교육의 실시가 용이하겠지만, 광주광역시의 경우처럼 옴부즈맨 외에는 별도의 교육, 정책의 기능을 수행할 기구가 없는 상황에서는 동 법의 시행에 대비하여 옴부즈맨기구를 확대 개편하여 인권정책과 교육기능까지 포괄적으로 수행하도록 하거나, 옴부즈맨실을 포함하는 인권센타를 창설해야 할 것이다. 인권센타를 설립하여 지자체의 인권센터 안에 옴부즈맨을 두게 되면, 인권센타가 마치 인권행정담당부서인 것처럼 작동하는 병폐도 해소되고 지방정부의 인권기구로서 자기 정체성을 분명하게 확립할 수 있을 것이다. 광주광역시 ‘인권옴부즈맨’은 인권센타가 없는 상황에서 포괄적인 역할을 해오고 있으나 현재 ‘인권옴부즈맨’ 기구의 위상은 모호하며 독립성 또한 제한적이다. 앞으로 <인권정책기본법>의 제정과 시행에 대비하는 한편, 조례의 취지에 맞게 ‘인권옴부즈맨’의 위상이 제대로 확립되어야 할 것이다.

이와 함께 이미 조직되어 있는 전국 인권보호관 협의체⁵⁾를 활성화

화하여 지방정부의 인권구제 사례와 지역 인권 옴부즈맨 기능의 확장에 대해 소통하고 공유할 필요성이 있다.

다. 국가인권기구 지역사무소 역할의 재조정.

광주광역시에는 국가인권기구인 ‘국가인권위원회’산하에 있는 5개의 지역인권사무소 가운데 하나가 있다.⁵⁶⁾ 앞에서 광주광역시 인권조례제정에 관한 고찰에서 살펴보았듯이 광주지역인권사무소는 관할지역으로 다른 광역지자체인 전북과 제주도가 포함되어 있지만, 지리적으로 광주광역시의 구도심에 위치하고 있어서 국가인권위원회가 정책적으로 인권조례 표준안⁵⁷⁾을 만들어서 모든 지자체에 인권조례제정을 제정을 권고하기 이전에 광주지역에서 일어났던 인권조례제정운동을 추동하는 역할을 하였다. 그 이후에도 광주인권사무소는 지역에서 발생하는 인권침해나 차별의 진정사건에 대한 구제업무를 분담하는 지역분소나 연락소 수준의 역할을 넘어

55) 전국 지자체 인권보호관 협의회는 2017. 12. 7일 14개 도시 26명이 모여 출범하였으며 년도 별로 의장도시를 정하여 운영되고 있다. 동 협의회에는 지자체뿐만 아니라 각 교육청도 참여가 가능한데 2020년 현재 서울 경기 광주 전북 교육청 참여하고 있다. 광주광역시 전국 지자체 인권보호관 협의회 워크숍 자료집, 2019, 11면 참조.

56) 국가인권위원회는 현재 광주, 대구, 대전, 부산, 강원지역에 5개의 지역인권사무소와 제주 출장소를 두고 있다. 광주사무소는 부산, 대구와 함께 2005년 지역사무소가 초기에 만들어진 곳 중의 하나이다.

57) 국가인권위원회는 2012년 4월 지방자치단체(16개 광역단체 및 228개 기초단체)의 장에게 인권기본조례 표준안을 제시하며 인권조례를 제·개정할 것을 권고했다. 표준안에는 조례의 목적이나 지자체의 장의책무, 인권보장 및 증진 기본계획 수립과 정책, 인권보장 및 증진위원회 설치 및 업무, 운영 등에 관한 사항, 인권 영향평가 등에 관한 사항이 담겨져 있다. 국가인권위원회의 권고에 따라 피권고기관 244개 기관 중 권고를 수용한 기관은 177개 기관으로 인권기본조례를 제정하였거나, 제정 계획을 수립했다. 이발래, “지방자치단체의 인권제도에 관한 연구: 인권증진 기본계획과 인권영향평가제도를 중심으로”, 『헌법학 연구』, 제19권 제4호, 2013.

서 인권교육이나 ‘인권정책라운드 테이블’같은 지역 인권거버넌스 형성을 지원하면서 광주지역의 인권레짐의 형성과 작동과정에서 적지 않은 역할을 해왔다.

다른 한편으로 지역인권사무소는 지방정부마다 인권제도화가 추진되고 지역 인권거버넌스가 확장되어가면서 지역인권기구나 타기관과 경쟁적인 위치에 처하게 되면서 역할을 재조정해야 하는 상황에 처하게 되었다. 이제 지역인권사무소는 본부에서 계획된 사업을 지역에서 시행하는 것을 주요 업무로 해서는 안되며 본부로부터 일정 정도의 독립성과 재량권을 가지고 지역현안에 대한 사업을 수립하고 집행할 수 있어야 존재의의를 가질 수 있을 것이다.

아이러니하게도 지방정부에 인권레짐이 형성되고 안정화되었다고 해서 국가인권기구의 지역인권사무소의 역할이 가벼워지거나 사라지는 것이 아니다. 지역현안에 대한 사업역량을 키우는 일뿐만 아니라, 국가인권위원회의 출범한 이래 축적되어온 인권구제와 정책, 교육, 교류 등 다양한 부분에서의 역량을 지역인권기구와 행정전담부서를 통해 지역으로 확산시켜야하기 때문에 지역사무소는 더욱 활성화되어야 한다. 이는 지역차원에서 해결될 수 있는 과제가 아니라 출범 후 20년이 지난 국가인권위원회의 향후 비전과 혁신적 변화 속에서 풀어야 할 과제이다. 서울에 집중되어 있는 국가인권기구의 조직과 예산, 역량을 분권화의 추세에 맞게 지역으로 분산시키고 인권구제, 정책, 교육 등 제반 업무를 지방정부와의 협력체계 속에서 추진하고 중앙의 조직은 일종의 컨트롤 타워의 역할을 수행할 수 있도록 해야 한다.

국가인권기구의 본부는 준국제기구로서 국가인권기구가 정부를 모니터링하는 역할과 국제교류, 국가차원에서 추진해야할 인권정책 연구와 같은 국가적 업무를 주축으로 하는 한편, 인권구제업무에

관한한 수도권 지역의 진정사건을 주로 다루는 서울·경기지역의 지역인권사무소처럼 기능하는 것이 인권의 지역화 시대에 맞는 국가인권기구의 미래상일지도 모른다. 장기적으로 보면 광역자치단체마다 지역인권사무소를 설치하여 지역사무소가 지역협력체계에서 독보적이고 중요한 역할을 담당해야 할 것이다.⁵⁸⁾ 인권보호 업무의 영역에서는 본부와 지역이 유기적 관계 속에서 진정사건을 처리하되, 인력보강 및 예산뿐만 아니라 지역사무소의 권한을 확대하여 지방분권화와 인권의 지역화에 맞게 국가인권위원회가 변모해가야 한다.⁵⁹⁾ 현재의 지역인권사무소는 최소한 관할지역이 광역지자체가 2~3개에 걸쳐 있는데, 각 지역마다 인권현안이 달라서 지역인권사무소가 제대로 대응하기 힘들다.⁶⁰⁾ 전북지역이 광주인권사무소와 독립된 지역인권사무소의 설치를 요구하는 것도 이러한 이유 때문이다.

요컨대, 광주시 인권레짐의 재편에서 요구되는 다른 하나는 지방분권화와 인권의 지역화에 조응하는 국가인권위원회의 변화와 지역인권사무소의 역할조정이다. 국가인권기구 지역사무소의 역할은 인권구제뿐 아니라 지역특수적인 인권의제와 인권정책의 개발에서 매개역할을 해야 한다. 지역의 특성을 갖는 차별화된 인권정책과 전략수립이라는 새로운 역할을 제대로 수행하려면, 지역인권사무소의 독립성이 확보되어야 하고 이를 통해 지역협력체계가 확립되

58) 최소한 광역단위별로 지역인권사무소를 설치하는 방안을 추진하되 현재 상황을 개선하기 위해서 제주도과 같은 형식으로 광역단위의 출장소라도 우선 도입하는 방안을 마련하여 배제되는 지역이 없게 해야 한다는 제안도 있다. 국가인권위원회, 「지역인권사무소 역할정립 연구」, 국가인권위원회, 2020.

59) 국가인권위원회는 2019년 7월부터 전문위원회 중의 하나로 지역인권전문위원회를 구성하여 지역인권사무소의 역할변화에 대한 논의를 진행 중이다. 국가인권위원회, 「국가인권위원회 20년사」, 2021.

60) 국가인권위원회, 「지역인권사무소 역할정립 연구」, 국가인권위원회, 2020.

어야 하는 것이다.

라. 지역인권위원회의 역할 강화와 인권기본계획의 내실화

본론에서 살펴보았듯이 광주광역시 ‘인권증진시민위원회’는 조례에 규정된 권고의 기능을 제대로 활용하지 못하고 있다. 제도화 초기처럼 시민사회의 각 부문과 위원회의 소통도 활발하지 못하다. 앞으로는 지역특수성을 갖는 인권의제를 제기하고 인권정책을 수립하기 위해 인권증진시민위원회가 심의자문 역할 뿐 아니라 정책연구⁶¹⁾와 권고기능을 더욱 활성화해야 한다. 특히 인권기본계획의 수립과정에서 시민사회를 대표하는 지역인권위원회의 역할은 매우 중요하다. 지역인권위원회는 다른 지역인권위원회 뿐만 아니라 국가인권기구와 유기적으로 협력하여 지역이 추동하는 국가 인권정책의 수립도 이끌어가야 한다. 이를 위해서는 인권레짐의 재편과정에서 〈인권정책기본법〉 제정과 시행에 맞추어 ‘전국광역시자치체 인권위원회협의회’와 같은 지역인권기구 간 네트워킹을 안정화시킬 필요도 있다.

아울러 인권기본계획과 인권정책의 전반적인 내실화를 위해서는 인권기본계획수립과 년도 별 시행계획의 수립, 정책집행, 정책평가에서 시민의 참여를 활성화하는 방안을 모색해야 한다.

2. 인권거버넌스의 실질화

가. 인권전담부서의 총괄·조정 기능 강화와 정책협의체의 신설

지역인권레짐의 재편에서 중요한 것은 개별제도들을 바꾸고 재

61) 대표적인 경우로 부산시를 들 수 있다. 부산광역시 인권위원회, 「지역과 현장의 인권」, 부산시 인권위원회 정책 제언집1, 2019.

배치하는 것뿐만 아니라 각각의 제도들이 시민들을 주체로 하여 얼마나 잘 작동하느냐 하는 점이다. ‘협치’(거버넌스)는 각 제도와 기구들 간의 단순한 협력만을 의미하는 것은 아니다. 협치란 통치와 지배를 뜻하는 전통적 국가 작용으로서의 통치(government)를 대체하는 개념이다. 거버넌스 개념의 참된 의미는 시민사회의 참여와 권력 분할을 통해 정부의 통치 독점을 지양하고 민주적 통치를 실현한다는 데 있다. 통치(government)의 궁극적 대체개념이 협치(governance)가 아니라 자치(self-government)라고 표현하는 것도 이 때문이다.⁶²⁾

중앙정부차원에서 광역지자체(의회포함)/기초지자체(의회포함)의 협력구조를 전제로, 국제인권기구 → 국가인권위 → 광역인권기구 → 기초인권기구 간의 종적 협력체계와 장애, 여성, 이주, 아동, 노인분야 등 인권시민사회와의 횡적 협력체계를 동시에 마련하여, 유기적 연계성을 조직적인 면에서나 사업적인 면이나 유기적 체계를 마련하는 것을 말한다. 이렇게 유기적인 체계가 마련되면 시민사회 역량이 성장하지 못한 지역에서도 인권의 제도화와 내실화를 위해 광역지자체간 또는 기초지자체간, 광역-기초지자체간에 정보와 자원을 공유할 수 있을 것이다. 전국적 차원의 협력체계에서 핵심 고리는 광역지자체이므로 인권의 제도화에서 가장 앞서간 광주광역시는 다른 지자체에 정보를 확산하는 데에 있어서도 중심역할을 맡게 될 것이다. 전국 ‘광역지자체 인권위원회 협의회’는 이슈 파이팅을 통해 활동을 확장해가고 있는데, 이와 같은 지역인권기구 간 네트워크를 안정화시켜 광주광역시라는 지방 정부 외부에서 거버넌

62) 김형완, “지역에서 인권의 제도화, 그 도전과 과제”, 서울대 인권센터, 인권정책연구소 주최, 「한국에서 지역인권의 제도화: 그 성과와 과제」(토론회 자료집), 2015.

스를 구축해가는 것도 필요하다.

거버넌스 관점에서 인권전담부서의 중요한 역할은 인권도시정책을 전담하는 것 못지않게 타 부처의 정책까지 포함한 인권정책의 총괄기구로서의 콘트를 타워의 기능이다. 앞 장에서 살펴보았듯이 민주인권평화국의 조직편제는 인권과 민주, 평화, 통일 정책을 포함한 다기능 역할을 하도록 설계되어 있으면서 다른 한편으로 인권도시정책을 총괄하는 기능은 민주인권과가 맡고 있어서 타 부처와의 협력과 조정역할 도한 과차원에서 수행하도록 되어 있다. 따라서 앞으로는 2차 기본계획이 의도하였던 조직개편의 목적을 제대로 반영하여 인권도시정책의 총괄과 조정기능을 민주인권국의 제1역할로 우선순위를 재정립할 필요가 있다. 광주광역시 본청 내 실·국 등 타부서와의 조정과 협력뿐만 아니라 자치구와의 협력과 조정 또한 국 차원에서 수행해야 더 효과적이기 때문이다.

지방정부의 인권협치에서 중요한 것은 인권정책수립에서 시민참여를 보장하는 것이다. 〈그림 1〉의 인권레짐의 도표에 나와 있는 것처럼 광주시는 인권업무조정회의, 인권행정 협치회의, 시·자치구 인권행정 협의회⁶³⁾등을 두고 있기는 하지만 이들은 행정청 안에서 인권과제를 공동으로 추진하거나 인권사안을 협의 조정하기 위해 만들어진 것으로 시민사회와의 협치기구도 아니며 정례화, 제도화되어 운영되고 있는 것도 아니다. 인권행정에서 협치구조를 제도화하려면 이들 기구 안에 시민사회의 대표성을 갖는 인권증진위원회가 참여할 수 있도록 조례를 개정하여 근거규정을 마련해야 한다. 협치의 중요한 틀을 마련하기 위해서는 행정조직의 재편에서 논의하였듯이 인권조례를 개정하여 서울시의 경우처럼, 실질적인 정책

63) 제2기 (2018-2021) 〈광주광역시 인권증진 및 인권도시기본계획〉, 18면 참조.

협의기구(혹은 ‘정책협의체’)를 만들어야 한다. 인권정책은 단 어느 한 부서의 사안으로 국한되는 것이 아니기 때문에 광주시 인권기본계획을 수립시행을 비롯하여 인권행정사안 일체를 추진하는 컨트롤타워로서 시장 또는 부시장을 비롯하여, 여성, 복지, 교통, 환경, 장애, 외국인 등의 담당 실·국장 혹은 과장, 인권위원장 등이 위원으로 참여하여야 한다.

나. 지역인권위원회의 역할의 내실화

인권에 기반을 둔 지방행정’(human rights-based local administration)을 실현하기 위해서는 부서간의 협력뿐만 아니라 시민사회와 소통하는 인권 협치(human rights governance)가 중요하기 때문에 거버넌스의 실질화에서 중요한 다음과제는 인권증진위원회의 역할을 내실화하는 것이다. <표 3> 인권증진 위원회의 활동내용에 나타나듯이 지역인권위원회는 인권기본계획과 년도 별 실행계획에 대한 심의와 검토, 인권영향평가 결과의 검토, 인권실태조사에 대한 자문 등 다양한 역할을 하고 있지만, 인권영향평가가 필요한 사안의 제안이나 정책권고 같은 적극적 활동내용은 극히 미미하다. 시민사회는 ‘지역 인권위원회’를 통해 정책수립 및 정책결정과정에 ‘참여’할 뿐만 아니라 정책집행을 모니터링하는 데에도 참여해야 한다. 시민들은 인권행정의 대상으로만 존재하는 것이 아니라 행정과정에 직접적으로 참여할 수 있어야하기 때문에 조례에는 ‘시민인권 실천단’에 대해 규정하고 있지만 이 기구의 모니터링 활동은 미미하다.

무엇보다도 협치는 정책의 수립단계에서부터 이루어져야 하는데 이에 대한 근거규정이 광주시 조례에는 아직 존재하지 않는다. 민관협의체의 기능을 효율화하려면 인권증진 위원회 내에 분야별 인

권정책을 총괄하는 설치하거나 인권전문가 및 이해관계자가 참여하는 자문기구 형식의 인권회의를 설치하여 운영하는 등의 방안을 도입하여 인권정책의 민·관 거버넌스를 재조정할 수도 있다.⁶⁴⁾ 정책영역별로 지역인권위원회 안에 분과위원회나 시민사회의 자문회의를 도입된다면 시민사회의 참여가 제도화되어 정책수립 초기단계에서부터 인권위역할이 내실화될 수 있을 것이다. 광주시 경우에는 제1기 인권증진위원회에서 옴부즈맨제도를 도입하기 위해 소위원회를 조직하여 운영한 경험이 있는데, 분과위원회의 구성에서 이를 참조할 수 있을 것이다.

소수자를 인권정책의 주체로 세우는 바람직한 협치 사례로 최근에 시행한 이주민정책을 들 수 있다. 광주광역시의 이주민은 2019년 현재 총인구수 1,489,730중 외국인 43,053(2.9%)명으로 전국평균 비율보다 현저히 낮지만 외국인주민에 대한 실효성 있고 효율적인 지원을 위해 ‘외국인주민 지원정책 실무 협업회의’를 개최하여 외국인주민 정책을 논의하고 상시 협력체계를 구축하였다. 광주광역시는 2020.8월 12개국, 19명의 외국인주민으로 구성된 ‘외국인주민협의회’를 출범시켜 외국인주민과 소통을 강화할 뿐 아니라 소수자들을 인권정책의 주체로 세우고자 노력하였다. 이와 같은 시도들을 개별정책에 국한시키지 않고 지역인권위원회의 분과위원회로 시스템화한다면, 법률상으로는 시장의 심의·자문기구에 불과한 지역인권위원회가 인권 협치(human rights governance)의 핵심에 자리할 수 있을 것이다.

지역인권위원회는 형식과 실질 면에서 심의·자문위원회와 독립행정위원회의 양면성을 갖고 있기 때문에 이러한 위상에 걸맞게

64) 박중수, “광주광역시 인권도시 정책수립과 이행평가”, 국가인권위원회 광주인권사무소, 「광주광역시 인권도시 정책 모니터링」(토론회 자료집), 2021, 43면.

지역인권 거버넌스에서 실질적 역할을 할 수 있으려면 위원회 구성과 활동, 그리고 사무지원체계를 마련하는 것이 중요한 과제로 남는다.⁶⁵⁾

국가차원에서는 인권제도와행정이 국가인권위원회와 법무부 등 행정조직 간의 협업을 통해 이루어지는 반면에 지방정부에서는 그것이 행정기구 내 국 또는 과 단위의 인권행정전담부서를 중심으로 이루어진다. 지방정부의 인권거버넌스 구조의 이러한 특성은 지역인권위원회, 인권구제기구 등과 같은 지역인권기구의 위상을 모호하게 만들기도 하며, 국가인권위원회가 지방정부의 인권전담부서와 갖는 관계를 모호하게 하는 결과를 가져오기도 한다. <인권정책기본법>의 시행되게 되면 지방정부의 인권전담부서가 법무부의 지휘, 감독을 받는 데서 더 나아가 국가인권위원회와의 관계가 좀 더 명확하게 정립될 것으로 전망된다. 지방정부의 인권위원회는 별률상 독립성을 보장받는 국가인권위원회와 달리 자치단체장의 자문기구의 위치에 있으므로 지역사회에서 인권협력체계를 주도해나가는 데 한계가 있었지만 앞으로 <인권정책기본법>의 시행에 대비하여 거버넌스 역할을 이끌어 갈 수 있도록 해야 한다. 인권행정부서는 본질적인 성격상 지방정부 내에서 인권기반 행정을 추동하고 조정하는 역할을 할 수는 있지만 지역인권레짐에서 거버넌스 형성의 중심역할을 하기는 힘들기 때문이다.

다. 인권 거버넌스 재편의 자원들

(1) ‘인권정책 라운드 테이블’

국내외 인권전문가 및 분야별 관계자를 초청하여 인권의 흐름과

65) 홍성수, “지방자치단체의 인권위원회 제도에 관한 일고찰”, 『법학연구』(충남대학교), 제26권 제1호, 2015, 131면.

동향을 공유하고 민·관·학의 공동학습과 소통의 공간이 되어온 ‘인권정책 라운드테이블’은 2011년 9월부터 월1회 개최되어 왔는데 최근 2021년 12월 제96회 차를 진행했다. 국가인권위원회 광주인권사무소, 광주광역시교육청, 시민사회의 인권연대기구(시작 당시에는 ‘광주인권회의’였으나 현재에는 ‘혐오문화 대응 네트워크’)가 공동주최하는 라운드 테이블은 국가인권위원회 광주인권사무소가 주도적으로 조직하지만, 광주광역시, 광주광역시 교육청, 시민사회 인권단체 활동가들이 연대하여 참여하므로 인권정책 담당자들과 인권현장의 활동가들의 상시적인 소통의 장이 되어 왔으며, 실질적인 네트워크로 작동하고 있다. 라운드 테이블은 주요이슈에 대한 연사를 초청하여 강의를 듣는 형식으로 진행되기 때문에 주요기능이 일견 학습의 장으로 보이기도 하지만 2020년 12월의 주제에서 볼 수 있듯이 ‘성중립 화장실’이라는 일상생활 속의 인권과 밀접한 구체적인 의제들이 제기되고 논의되고 있다. 그러나 정책 라운드테이블의 논의는 시의 정책으로 반영되지 못하고 있다. 지역의 인권협치의 핵이라고 할 수 있는 인권증진위원회가 라운드 테이블에서 빠져 있는 것도 아쉬운 점이다. 앞으로 조례개정을 통해 인권위원회를 축으로 한 정책협의회를 행정청 안에 만들고, 생동감 있는 정책의 제의 제기와 논의의 장으로서 정책 라운드 테이블을 활용할 수 있다면, 광주광역시의 협치체제는 더욱 견실해질 수 있을 것이다.

(2) 인권정책 연석회의

‘인권정책연석회의’는 광주광역시, 국가인권위원회 광주인권사무소, 광주광역시 교육청, 광주 지방경찰청, 광주전남연구원, 인권분야 전문가 등 공공과 민간 부문 인권 정책 전문가들이 참여하는 인권정책 추진과 관련한 정보네트워크이다. 앞으로 거버넌스의 재편

에서 연석회의는 정책개발과 연계되는 또 하나의 축이 될 수 있을 것이다.⁶⁶⁾

V. 마무리

광주광역시시는 인권조례의 제정을 필두로 하여 인권전담부서의 설치나 기본계획의 수립과 시행을 전국에서 가장 먼저 시행해 왔지만, 5·18민주화운동의 상징적 도시에서 사는 시민들이 체감하는 인권향상이 어느 정도일지는 의문이다. 2020년도에 발생한 학동 재개발 아파트 붕괴참사의 구조적 원인이 채 밝혀지기도 전에 최근 2021. 1. 12 에 발생한 고층아파트 붕괴사고, 난개발과 도심녹지의 감소 등 시민의 일상생활과 밀접한 안전권과 환경권 등은 제도화된 인권레짐 속에서 본격적으로 정책이슈로 제기된 적이 없다.

본론에서 살펴보았듯이 광주시에 형성된 인권레짐이 헌법에 보장된 시민의 인권을 지역에서 향상시키는데 기여할 수 있으려면 시민참여를 보장할 수 있도록 재편되어야 하고, 느슨하게 흩어져 있는 거버넌스 체제가 실질화되어야 한다. 인권레짐의 재편에서 필요한 요소들은 지방정부 인권전담부서인 민주인권평화국이 인권행정을 확산시키고 인권정책을 총괄·조정하는 기능을 제대로 할 수 있도록 조직을 재편하는 것, 지방정부 내에 인권센터를 포함하는 독립적 인권기구를 설치하는 것, 인권구제기관인 인권옴부즈맨 기구

66) 인권정책연석회의의 주요참여자인 광주광역시, 국가인권위원회 광주인권사무소, 광주광역시 교육청, 광주인권회의 등이 인권 전문가 및 분야별 관계자를 초청하여 인권 정책의 학습과 소통 목적의 라운드테이블을 운영한 것이 현재의 인권정책 라운드 테이블이 되어 광주지역에서 인권의제의 상시적인 소통의 장으로 발전한 것이다.

의 위상과 역할을 재정립하는 것, 지방분권화와 지자체 내 인권의 제도화에 맞추어 국가인권기구 지역사무소의 역할을 재조정하는 것, 지역인권위원회의 역할을 강화하여 인권기본계획을 내실화하는 것 등이다.

인권제도의 구축이후 지역인권체제 작동의 핵심이 되는 것은 인권제도에 대한 시민사회의 신뢰를 바탕으로 하여 지역주민들이 정책의 기획, 입안, 시행, 평가 등 지자체 업무의 전 과정에 걸쳐 참여할 수 있도록 인권거버넌스를 실질화하는 것이다. 그러나, 광주광역시에서는 지역인권 제도화 초기인 인권기본조례 제정과정에서 보여준 이상적 형태의 거버넌스는 그 이후 제도의 도입 과정이나 제도화 이후 정책이 시행 속에서는 잘 보이지 않는다. 정책의 기획 단계에서 거버넌스 체제의 구축이 미흡하고 정책의 평가단계에서도 참여의 틀이 형성되어 있지 않다. 본론에서 살펴보았듯이 서울시의 경우처럼 조례개정을 통해 ‘정책협의회’를 구성하여 이것이 정책수립단계에서 거버넌스의 핵으로서 작동할 수 있어야 할 것이다. 정책협의회에는 지역 인권위원회(광주광역시의 경우 ‘인권증진시민위원회’)의 위원들의 참여가 보장되어야 하고, 인권관련 행정부서의 국장들의 참여뿐 만아니라 인권교육에서 중요한 한 축을 차지하고 있는 시교육청, 시의회 등등이 참여하여 명실공히 정책수립단계에서 거버넌스가 작동해야 한다.

광주지역에서 인권의 제도화가 시작된 지 10여년이 지난 지금, 지방정부의 인권 레짐은 전통적인 자유권과 차별만을 다룰 것이 아니라 인권정책의 아젠다에 사회권의 영역까지 포섭할 수 있도록 재편되어야 할 것이며, 시민사회를 대표하는 지역인권위원회가 활성화되어 이를 주도해가야 할 것이다. 그럴 때만이 시민들은 인권의 향상을 체감할 수 있을 것이다.

인권레짐을 재편하는데 있어서는 집행기관인 광주광역시와 대의기관인 광주광역시 의회의 관계, 광주광역시와 광주광역시 인권증진시민위원회의 관계, 광주광역시와 국가인권위원회(지역인권사무소)의 관계, 광주광역시 인권증진시민위원회와 국가인권위원회(지역인권사무소)의 관계 등이 지역에서 시민의 인권보장과 증진을 위해 어떻게 설정되어야 하는가가 검토되어야했지만, 이 글에서는 본격적으로 다루지 못했다. 이러한 연구의 한계는 추후의 과제로 남기고자 한다.

참 고 문 헌

- 광주광역시 인권옴부즈맨, 「인권침해 결정례집(2017-2020)」, 2021.
- 국가인권위원회, 「국가인권위원회 20년사」, 2021.
- _____, 「지역인권사무소 역할정립 연구」, 2020.
- _____, 「지방자치단체 인권정책 현황연구」, 2019.
- _____, 「지자체 인권제도 현황과 개선과제 연구」, 2016.
- _____, “지방자치단체 인권제도 구축 현황”, (국가인권위원회 지방자치단체 인권제도 서울·경기·강원 워크숍 자료집). 2015.
- 국가인권위원회 광주인권사무소, 「광주광역시 인권도시 정책 모니터링」(토론회 자료집), 2021.
- _____, “지방자치단체 인권제도 현황”, <인권제도화 확산을 위한 지방자치단체 인권담당자간담회 자료집>, 2016.
- 김중섭 외, 「인권제도와 기구」, 오름, 2018.
- 김한균, “인권정책 기본법에 따른 법제와 정책변화 전망”, 한국인권학회 2021 하반기 학술대회(전환기 인권정책, 돌아보고 내다보기: 현 정부 인권정책 평가와 새 정부의 과제) 발표논문, 2021.
- 김형완, “지역에서 인권의 제도화, 그 도전과 과제”, 서울대 인권센터, 인권정책연구소 주최, 「한국에서 지역인권의 제도화: 그 성과와 과제」(토론회 자료집), 2015.
- _____, “인권보호관의 사명과 역할”, 광주광역시, <전국 지자체 인권보호관 협의회 워크숍 자료집>, 2019.
- 부산광역시 인권위원회, 「지역과 현장의 인권」, 부산시 인권위원회 정책제언집1, 2019.
- 박래균, “한국에서 지역인권의 제도화: 서울시 인권위원회 활동을 중심으로”, 서울대 인권센터, 인권정책연구소 주최, 「한국에서 지역인권의 제도화: 그 성과와 과제」(토론회 자료집), 2015.
- 박영철, “조례를 통해 본 지자체 인권위원회의 위상과 역할 강화를 위한 제언”, <2019 인권옹호자 회의 자료집>, 2019.
- 박종수, “광주광역시 인권도시 정책수립과 이행평가”, 국가인권위원회 광

- 주인권사무소, 「광주광역시 인권도시 정책 모니터링」(토론회 자료집), 2021.
- 안 진, “인권조례 제정운동의 성과와 한계: 광주광역시, 전북, 울산광역시 인권기본조례를 중심으로”, 「법학논총」(전남대학교 법학연구소), 제31집 제2호, 2011.
- , “광주광역시 학생인권조례의 내용과 과제”, 「법학논총」(전남대학교 법학연구소), 제31집 제3호, 2011.
- 이발래, “지방자치단체의 인권제도화에 관한 연구: 인권증진 기본계획과 인권영향평가 제도를 중심으로”, 「헌법학 연구」, 제19권 제4호, 2013.
- 이정은, “한국사회 인권의 제도화 과정에 대한 비판적 고찰”, 「민주주의와 인권」, 제18권 제2호, 2018.
- 정영선, “지방자치단체의 인권제도 발전방향과 과제”, 「법학논집」(이화여대), 제18권 제2호, 2014,
- , “지방정부 인권제도의 실효성에 대한 고찰”, 「동북아법 연구」(전북대 동북아법 연구소), 제13권 제3호, 2020.
- 조상균, “광주광역시 인권기본조례 추진현황과 과제”, 「인권조례 제정운동의 전망과 국제네트워크 모색」, 광주 국제평화포럼 자료집, 2009.
- 최완욱, “인권지표의 변화로 본 인권도시”, 국가인권위원회 광주인권사무소, <광주광역시 인권도시 정책 모니터링>(토론회 자료집), 2021.
- 홍성수, “지방자치단체의 인권위원회 제도에 관한 일고찰”, 「법학연구」(충남대학교), 제26권 제1호, 2015.
- 광주광역시, 광주광역시 인권보장 및 증진에 관한 조례.
(광주광역시조례 제5623호, 2020. 12. 15.일부개정, 2020. 12. 15.시행)
- UN 인권이사회 제42차 회기(2019년 9월 9일~27일) 의제 2 및 3, 유엔 인권최고대표 연례보고와 인권최고대표사무소 및 사무총장 보고/HRC/42/22.
- Chung, Young Sun and Naser Emran, “Regional Human Rights Mechanism and the Alternatives for Asia”, 「동북아법연구」(전북대 법학연구소), 제11권 제2호, 2017.

<Abstract>

The Critical Review on the Human Rights Regime in Gwangju City

Jean Ahn*

How has the human rights regime been operating in Gwangju city, which is the symbol of democracy in Asia, since the institutionalization of human rights at the most local government in Korea for the last decade? Is it really contributing the fulfillment of human rights city and the promotion of human rights of citizen living in the city?

This research found out some problems in the human rights regime at the local government in Gwangju city such as ineffective administrative organization dealing with the implementation of human rights policies, ambiguous status of human rights ombudsman, weakening of activities of regional human rights commission, failure of follow-up which should be taken by regional human rights office of National Human Rights Commission(NHRC) according to the regional institutionalization of human rights.

Reflexive review of the human rights regime raises four tasks as follows. Firstly, administrative organization relating to human rights should be adjusted to better coordinate all the policies at the city government from the point of view of the human rights. Secondly, the status of human rights ombudsman should be relocated in the local human rights system as an independent institution of remedy of human rights. Thirdly, the role of the regional human rights office of NHRC should be expanded to substantively cooperate with the local government. Fourthly, regional human rights commission

* Chonnam National Univ. Law School, Professor

should strengthen its activities to perform as the role of the key-player in the local human rights governance.

Key Words : human rights regime, human rights administration, regional human rights commission, human rights ombudsman, human rights impact assessment, human rights governance.