발 간 등 록 번 호
11-1620076-000016-01

제주지역 인권 제도 활성화를 위한 심포지움

Symposium

일시 2013년 07월 26일(금) 15:00

장소 의원회관 대회의실

공동주최/주관 제주특별자치도의회 김경진의원실
국가인권위원회 광주인권사무소
제주특별자치도 인권 조례 제정을 위한 추진위원회

제주지역 인권 제도 활성화를 위한 Symposium

전체 사회 : 홍기룡 제주평화인권센터 대표

15:00 ~ 15:10 **개 회 식**

- 내외빈 소개 / 국민의례
- 인사말 – 김경진 복지안전위원회 부위원장
  국가인권위원회 광주인권사무소

15:10 ~ 16:20 **1부 : 제주지역 분야별 인권실태와 제도화 현황**

- 좌 장 : 고현수 제주인권조례추진위원회 상임대표
- 분야별 인권실태
  - 여성분야 : 홍리리 제주여성인권연대 대표
  - 장애인분야 : 고은실 제주장애인연맹 대표
  - 아동청소년분야 : 이병진 전교조제주지부 정책실장
  - 비정규직분야 : 김덕종 민주노총제주본부 부본부장
  - 이주민분야 : 한용길 제주외국인평화공동체사무처장

16:40 ~ 17:50 **2부 : 제주지역 인권제도화 방안 모색**

- 좌 장 : 김경진 제주특별자치도의회 의원
- **발표 I** – 지자체 인권조례 제정 현황과 과제
  문은현 국가인권위원회 광주인권사무소 사무관
- **발표 II** – 제주지역 인권조례 제정을 위한 방향
  신용인 제주대학교 법학전문대학원 교수
- **지정토론**
  - 이응범 제주장애인인권포럼 부장
  - 신강협 제주평화인권센터 인권정책실장

17:50 ~ 18:30 **종합토론**

18:30 **정리 및 폐회**

1부

제주지역 분야별 인권실태와 제도화 현황

좌 장

고현수 제주인권조례추진위원회 상임대표

분야별 인권실태

여성분야 : 홍리리 제주여성인권연대 대표

장애인분야 : 고은실 제주장애인연맹 대표

아동청소년분야 : 이병진 전교조제주지부 정책실장

비정규직분야 : 김덕종 민주노총제주본부 부본부장

이주민분야 : 한용길 제주외국인평화공동체사무처장

제주지역 여성인권 실태로 본 인권조례의 방향

홍 리 리(제주여성인권연대 대표)

Ⅰ. 들어가며

인권의 역사는 곧 투쟁의 역사이며 국가 간, 주민간 서로 영향력을 행사하며 계속 확장되는 힘이 곧 인권의 힘이다.

여성의 참정권 역사를 단적인 예로 살펴본다면, 프랑스 영국 여성들이 투표권을 갖게 된 게 1946년이다. 이탈리아는 1945년, 스위스는 1971년이다. 굉장한 선진국으로 여겼는데 인권상황은 최근에야 비로소 정착되고 있는 게 현실이다.

우리나라는 유신독재와 12.12 쿠데타 이후에 지속된 군부독재와의 투쟁의 역사가 장기화 돼다 보니, 인권을 구체적으로 확보하는 투쟁은 아직까지 초기적 수준에 머물러 있지만, 모든 권력은 국민으로부터 나온다는 헌법 그대로의 정신과 주인이 주인다운 생활을 할 수 있도록 적극적으로 조치하는 주인의 권리가 인권으로 보장되야 한다는 자각을 민주주의와 더불어 뼈속 깊이 통찰하고 있다.

사람의 권리, 주민의 권리가 어느 정도까지인가를 사회적으로 논의하고 그것을 보장시켜야만 민주주의가 실제 작동할 수 있다는 경험이 절실한 현재이다.

그렇다면 이 시점에 여성인권에 대한 우리의 논의수준은 얼마나 될 까?

한마디로 제주여성인권에 대한 논의는 제주여성의 강인한 이미지만큼 활발하지 않은 상황이며 이제부터라도 활발하게 시작해보자는 의미와 더불어 여성인권의 제논의가 제주특별자치도 인권 정착에 미치는 영향력을 고려한다면 그 중요성은 더할 나위 없이 중요하다.

2001년 여성부가 설치되고 정부 주도의 젠더(사회문화적인 성) 이슈들에 대한 제도화가 급진전되면서 피해자 보호·지원의 법률들이 제정되었고 여성이슈들이 국가정책으로 반영되는 최근 역사가 있다.

이 역사는 긍정적으로는 성폭력, 아내폭력, 성매매, 일본군 위안부, 장애여성등 '여성인권'으로 그 개념을 확장하는 하는 기회가 된 것이 사실이다.

즉 성폭력, 아내폭력, 성매매, 장애여성 등의 공통이 '여성폭력'으로 모아지며 '여성을 상대로 공격하는 사회구조적 폭력, 사회문화적 폭력인 여성폭력'이 여성폭력반대운동을 조직할 수 있게 되었고 더 나아가 여성인권운동의 새 지평이 열리게 되었다.

여성인권운동은 남성 개인들이 발생시키는 여성폭력의 문제가 가부장 남성사회구조에 기인한 결과로 개인문제가 아닌 사회문제임을 공고히 하였고 여성의 피해자로 그치

지 않는 피해의 주체이자, 인권의 행위자임을 인정, 부각시키는 성과를 낳았다.

또한 유엔 차별철폐선언 제1조에서 여성폭력의 개념을 “공적 생활에서 발생하든, 사적생활에서 발생하든 신체적, 성적, 정신적 위해와 고통을 여성에게 줄 가능성이 있는 성(性)에 기반한 모든 폭력행위‘라 정의내리고 여성폭력을 사회구조적인 성차별문제, 여성인권을 보편적 인권으로 구체화하게 된 것과 맞물린다.

따라서 여성인권문제는 보편적 인권문제가 되어 여성인권은 곧 보편적 인권을 말하는 역사가 되고 있으며 제주특별자치도 인권조례 제정에 제주지역 여성인권 실태와 현황이 적극 반영되어야 하는 큰 이유로 작동하고 있다.

Ⅱ. 제주지역 여성인권 실태와 현황

1. 가정내 인권유린 실태

① 가정에서의 사례(20세. 학생 이야기)

언니들과 함께 집 청소를 하는데 남동생은 컴퓨터게임만 했다. "도와달라"고 이야기했지만 무시하고 계속 게임만 한다. 화가 나서 "청소하지 않을 거면 나가"라고 했더니 엄마가 "너희들이 알아서 하면 될 것을 굳이 아들까지 시킬 필요가 있냐"며 도리어 나를 혼냈다.

② 위 ①사례에서 일상적으로 나타나는 성역할 고정관념으로 인한 성차별은 가족친척행사에서 음식과 접대상 차리기등을 반드시 해야 할 여성의일로 간주하고 집안일은 여자들만의 몫, 세대로 이어지는 여성의 고정역할로 차별하고 있다.

③ 남성 우선 규범과 가부장중심 문화로 인한 차별이 대를 이을 아들이 반드시 있어야 한다는 통념으로 이어져 남아선호 사상이 뿌리깊게 존재하는 왜곡된 현실을 만들어 양아들 제도까지 두는 남성 중심의 대잇기와 그리고 유산에서 우선권이 남성아들에게 있는 등 가정내 인권유린과 또 다른 가정내 남성폭력을 조장하는 원인이 되고 있다.

④ 가정폭력

제주지역 가정폭력 검거현황은 2011년 58건에서 2012년 96건으로 36건이 증가했으며, 가정폭력 재범율은 2011년 40.9%, 2012년 31.2%로 여전히 높은 수준이다.(제주지방경찰청 보도자료)

피해여성 중 경찰에 신고하는 경우가 10%미만임을 감안하다면 가정폭력건수는 1000여건에 달한다고 볼 수 있다. 이렇듯 제주지역에 가정폭력이 여전히 만연하고 최근엔 결혼이민정책으로 제주도민과 결혼하여 살고 있는 이주여성들의 가정폭력이 심각한 상황이며 가정폭력 경험자의 대부분은 지속적이고 반복적인 폭력을 당해 고막이

손상되고 치아가 부러지는 등 신체적 상처를 입은 경우도 절반가까이 되고 심지어 살해되거나 자살하는 경우도 발생하고 있지만 이들의 한국어의 언어전달력이 힘듦을 고려할 때 인권유린을 당해도 신고 혹은 호소조차 힘든 형편이다.

2. 여성에 대한 전쟁범죄 경험사례와 여성역사의 재조명

(제주여성인권연대 주최, 제주여성인권포럼 중 일부 인용, 2007년)

① 4.3 당시 증언 사례

나 같은 경우는 몸이 막 끊어질 듯이 군인들한테 맞아서 오니까 아버지가 항상 나를 안거나 무릎에 기대어 앉게 하고 “우리만 죽자. 결혼했다고 하면 당장 네 남편도 잡아다 죽일 것이니 우리만 죽자”고 했다. 아버지가 그렇게 말하니까 고문하는 매를 맞으면서도 일절 결혼했다고 안했다.

우리는 산부대가 뭣인지도 모르고 할 때였는데 “아무 것도 모른다!”고 하니까 “지독한 지집 아이들!”이라면서 총으로 머리도 때리고 몸뚱아리도 막 때렸다..

이후 석방되어 학교 마당을 겨우 걸어 나왔다. (중략) 그 후로 숨어 산 남편과 시댁에는 아무 일도 없었다. 내가 결혼 안했다고 하니까.....

② 전쟁의 역사는 주로 객관적인 사실이란 미명하에 남성중심의 기록에 초점을 두고 있다. 군위안부를 예로 들면, 남성적인 시각에서 그들을 단지 피해자로 간주하고, 그들의 수나 소속 연대, 피해 장소 등을 묻고 있다. 여기서 군위안부 여성의 주체성이나 경험은 제외되었다(한국정신대책문제협의회 2000년 일본군 성노예 전범 여성국제법정 한국위원회 증언팀, 2001). 또한 항쟁의 역사에서도 여성의 활동과 역할은 제대로 평가를 받지 못했다. 5·18에서 여성들도 활발하게 참여했지만 5·18 역사에서 주목받지 못했다(강현아, 2002). 특히 전쟁이후 남성부재의 사회에서의 여성의 삶, 재건 과정, 가부장제의 재형성 등이 제대로 기록되지 않았다. 한국전쟁이후 여성들의 생계활동은 매우 중요한 역사의 장이지만, 주변적인 자료로 취급되었다(이임하, 2004). 이처럼 전쟁의 역사에서 여성들의 활동과 경험은 제외되거나 축소되고, 여성들이 겪은 피해는 항목으로 정리되어 왔다. 여성의 관점에서 사건을 어떻게 이해하고 있고, 그들이 어떤 활동을 했으며, 어떤 경험과 피해를 겪었는지 충분히 드러나지 않았다. 4·3 연구에서도 마찬가지이다.

전쟁에 의한 피해만 보더라도 여성이 겪은 폭력은 남성과 또 다르다. 여성도 남성처럼 죽음, 총상, 고문을 겪었지만 성폭력, 강제결혼 등 성에 의한 폭력도 겪었다. 남성에 의한 폭력, 가부장제에 의한 폭력이 가중된 것이다. 더구나 총상, 고문 등은 말할 수 있지만 성폭력 등에 대해서는 침묵할 수밖에 없으므로 다중의 정신적 고통을 받게 된다. 이러한 특별한 여성 피해에 대한 관심은 전쟁의 역사를 보다 치밀하게 기록하게 만들며, 인권의 관점에서도 중요한 시사점을 제시한다.

또한 사건 이후 여성이 겪은 경험은 현재의 젠더 관계를 이해하는데 매우 중요한 부

분이다. 예를 들어 4·3 이후, 즉 젊은 남성이 대부분 사망한 마을의 경우, 여성과 남성의 관계는 달라질 수밖에 없기 때문이다. 여성이 주도적으로 생계를 책임지고 연대를 맺지만, 가부장제의 이데올로기는 강화되고 여성 노동력은 평가절하될 수 있는 것이다(이정주, 2004).

③ 따라서 제주의 현대사와 더불어 현재의 가부장제를 읽는데 결정적인 도움이 될 전쟁의 역사를 여성인권적 관점에서 재조명, 재정리하는 연구노력이 인권 시각을 올바로 정립하는데 적극 필요하다.

3. 지역내 성폭력, 성매매 실태

① 성폭력은 육체적, 정신적 상처로 인한 피해자의 삶을 송두리째 파괴하는 범죄이자 인권유린의 대표적 사례가 되면서 갈수록 그 범죄내용은 잔혹해지며 그 수도 늘고 있다.

2013년 제주지방경찰청 보도자료에 따르면, 2013년 제주지역 상반기 강력범죄발생 건수는 182건으로 지난해 동기 142건보다 28.2% 증가했다.

최근 50대 남성이 평소 알고 지내던 후배의 여자아이를 강제추행했고, 심지어 경찰이 위촉한 아동지킴이가 자신의 책임구역의 초등학교 여학생을 성추행하는 사건이 발생했다.

강간과 추행 등 성폭력 사건도 올해 상반기 146건으로 지난해 동기 116건보다 25.9% 증가했다. 특히 어린이를 범행대상으로 하는 성범죄 사건이 크게 늘고 있어 문제가 심각한 상황이다.

만 13세 미만 아동·청소년 성폭력사건인 2011년 11건에서 2012년 31건으로 1년새 3배 가까이 증가했고, 올해는 1~2월 집계로만 22건에 달하고 있다.

강력사건의 증가원인은 인명경시풍조 만연, 경제악화 등으로 인한 사회분위기 경직 등으로 지적되고 있다.

② 2012년 6월, '투명사회를 위한 정보공개센터'의 정보공개자료에 따르면 전국 평균보다 인구대비 제주의 성폭력범죄가 가장 많은 것으로 밝혀졌다.

2008년부터 2011년까지 제주지역에 총 1057건의 성폭력범죄가 발생하여 주말을 제외하면 하루 1건의 성폭력범죄가 제주에서 일어났다는 해석이다. 이 기간의 4년 동안 제주에서 발생한 성폭력범죄 중 더욱 충격적인 것은 6세미만의 유아에 대한 성폭력이 9건이며, 12세이하인 초등학생에 대한 성범죄도 62건에 달한다는 것이다.

또한 이를 포함한 만20세미만인 미성년자에 대한 성범죄가 4년간 405건이 발생해 전체발생건수 1057건에 38%를 차지해 심각한 수준에 이르었다.

③ 성매매 실태

2002년 형사정책연구원 자료에 의하면 제주지역이 성매매 관련 사업체수가 인구천

명당 7.75개수로 전국에서 가장 많은 업체밀집수를 차지하였다는 보고와 함께 성매매방지법이 제정,시행된 2004년 이후에도 신제주를 유흥특구로 만들어 성매매를 합법화해줄 것을 요구하는 제주상인들의 행동이 있었다.

이 행동의 근거에는 제주가 2004년 이전의 시기에 대규모 기생관광을 조성하며 관광정책과 직접 연동되는 제주지역의 경제의 한 축을 이루고 지하경제를 창출하는 부정한 역사가 있었기 때문이다.

이 분위기는 성매매방지법이 시행된 이후에도 지속되어 한 동네에만 400여개에 달하는 유흥주점과 단란주점의 기록적인 숫자와 더불어 신변종 성매매업소로 불리우는 마사지업소 100여개가 더해져 동네가 온통 유흥과 성매매 공간으로 집중, 집결되는 풍경이 비단 신제주만의 모습은 아닌 것이다.

동네 어디를 가더라도 제주지역엔 '먹고사는 문제'라 치부하며 성매매연관업체수는 더 증가하고 있고, 주민들은 성매매 인권유린에 여러 모습으로 가담하며 살고 있음은 어제만의 놀라운 상황은 아니다.

특히 성매매사건이 한 건 터지면, 관련자들만 수백명에 달하는 놀라운 사실은 2012년 제주지역내에서 발생한 700건에 달하는 대규모 공무원 성매매사태가 단적으로 보여주었고 인권감수성이 공무행정에 얼마나 부족한가를 입증하는 사례이기도 하였다.

즉 인간에 대한 구조적 학대행위인 성매매가 제주성산업으로 점점 더 부흥하다는 것은 제주지역민들의 인권의식이 인권시대와는 역행하고 있고 제주주민들 스스로가 인권의 가치와 인권상황을 더 멀게 만들고 있는 사실을 반영하는 것이기도 하다.

④ 인권유린 범죄유형중 제주도에서 가장 많은 범죄는?

전국 범죄 종류별 분포도 (대검찰청 2010년도 범죄분석 근거)에 의하면, 제주지역에 많은 범죄는, '폭행'이 1위 제주> 2위 강릉> 3위 구리이고, '상해 범죄'도 1위 제주> 2위 부산> 3위 강릉이다

또한 '방화'가 1위 춘천> 2위 제주> 3위 순천 이었으며 '교통사고'는 1위 제주> 2위 경주 > 3위 원주 그리고 아동성폭력(13세 미만)은 1위 원주> 2위 광명> 3위 제주 순이었다.

제주는 폭행, 상해, 교통사고가 가장 많은 지역이며 13세 마만의 아동성폭력과 방화범죄에도 제주가 상위범죄발생지역으로 나타나, 주민들의 인권의식함양이 절실히 필요한 지역임을 범죄현황에서도 보여주고 있다.

4. 사회 경제적, 생활 문화적 억압과 차별 현황

① 직장 등 일터에서의 성차별 사례(40세. 사무직)

업무 문의 전화가 와서 받았는데 상대가 "남자직원 바꿔요"라고 했다. "제가 답변해드리겠습니다"했지만 "아니, 남자직원 바꾸라니까"라고 했다. 여직원은 마치 아무것도

모를 것이라는 전화기 너머의 남자. 여직원은 사무실 전화 교환수가 아니다.

또한 성역할 고정관념에 입각하여 차는 여자가 끓여야 맛있고 접대도 여자가 해야 그 분위기 살고, 복사와 컵씻기, 청소등을 잔심부름이라 생각하면서 잔일은 여성만의 일로 치부하는 남자들의 사고방식이 여태 남아 있다.

② 동일노동을 해도 임금은 남성임금의 60%로 임금에서도 성차별이 존재하고 있다.
- 임금은 똑같은 일을 해도 남자가 2배의 월급, 모성보호는 뒷전, 혹은 부차적인 일
- 월급에 대한 사고방식의 편견, 남자는 가족생계를 부양하는 가장이니까 당연히 여자보다 많아야 한다는 생각이 아직도 지배적이다.
- 승진 등에 유리천장과 유리벽 존재,여자는 남자의 보조자
- 이력서상의 '남자 우대'라는 성차별
- 여성에 대한 평가는 '일'보다는 '외모'가 우선
- 정체성을 반영하는 호칭 차별 (동일나이,입사해도 남성은 ~씨, 여성은 ~양)
- 성폭력
- 식품위생법상의 유흥접대부의 존재

③ 공공장소, 지역 상가, 관공서등 기타 공적영역에서의 성차별
- 여자가 첫 손님 혹은 첫 방문객이면 재수없어, 소금뿌려라
- 운전하는 여성에게 여자는 밖에 나오지 말고 집에서 아이나 보지
- 마을행사에서도 여성 역할은 주로 음식 장만, 행사 도우미
- 여성은 조신하게 밤늦게 다니면 안돼
- 여자는 담배 안돼
- 술 잘 먹는 여자 조심하라
- 남자 조합원이 보증을 서라
- 여성은 조합원이 될 없어
- 공공장소에서의 성폭력
- 시선과 언어로 하는 성희롱 만연, 공중장소에서의 성추행은 밀착과 더듬기, 자위행위보이기등 공공연히 발생하고 있음

④ 대중매체에서 보여주는 성차별 현황
- 광고와 드라마에서 문제 해결사는 남성 중심
- 뉴스의 여성앵커는 안경을 쓰면 안되고 남성은 상관없다.
- 외모지상주의, 성상품화등 여성은 외모로만 홍보하는 광고
- 폭력 문화를 하나의 남성성으로 이미지화하는 대중매체
- 여성관련 사건을 가쉽거리 혹은 비난의 대상으로 처리하는 보도태도
- 성폭력을 '몹쓸짓'이라 표현하는 언론사.기자등 언론사에 대한 여성인권교육 절실

5. 정치적 억압과 교육현장에서의 성차별 실태

① 반장선거 사례를 통해서 본 대표성에 성차별 사례

초등학교 때 반장선거를 해서 내가 제일 많은 표를 얻었지만 나보다 표를 적게 얻은 남자애가 반장이 됐고 나는 부반장이 됐다.(44세. 전문직, 경험이야기)

② 교장, 교사등의 무문별한 성역할 고정관념 발언

- 음식준비와 청소등은 여성의 고정역할로 교육함
- 학교도우미, 녹색 어머니회 등 학교 환경개선에는 여성의 역할로 고정시키는 사례 만연
- 여자는 조신하고 깨끗해야 하고 남자는 조신하면 남자스럽지 못하다 비난
- 급식때 여자는 남자보다 덜 먹는다는 편견으로 여자애는 음식조금주기
- 체육대회는 사실상 남자 체육대회, 경기종목과 장소등등 남성 위주의 편재, 여자는 응원하도록 하는 사례
- 교내 성폭력

③ 대표성에 관한 성차별 의식

'남자는 여자보다 상대적으로 지도력이 높다'는 왜곡된 인식과 더불어 '여성은 보조역할을 맡아야 남녀가 조화롭다'는 여성폄하 의식은 여성이 정치등 다양한 분야에 진출하는 진입을 막고, 여성의 대표성 확보에도 공공연한 방해 무드로 작동되고 있다.

④ 성폭력은 정치적 억압이자 가부장 구조가 만들어 낸 성차별 억압임을 증명해준 대표적 사건

- 2002년 제주도지사의 성추행 사건은 도지사 권력을 위시한 정치적 억압이자 여성단체에 대한 권력적 폄하, 그리고 성폭력은 정치적 억압임을 단적으로 보여 준 성폭력사건이었다.

Ⅲ. 나오며

제주지역 여성인권 실태와 현황을 가정내 인권유린과 전쟁등의 특수한 상황 그리고 지역내 성폭력, 성매매등의 실태와 사회경제적, 생활문화적 , 정치적 억압과 차별 현황을 사건과 제주여성의식조사등을 통해 제주사회가 다양한 인권유린과 일상적 성차별이 존재함을 보고 있다.

그것은 여성폭력이 사회구조적으로 야기된 문제이며 오히려 여성폭력을 발생시키는 제주지역의 가부장 남성 우월의 통념이 여성피해자들을 무차별적으로 양산하고 있음을 입증하는 근거이기도 하다.

따라서 보편적 인권문제로서의 여성폭력과 여성차별문제를 해결하기 위해서는 성평등·인권의식함양이 우선되어야 하는 절박한 현실을 보게 된다.

즉 제주도민들의 성평등의식이 곧 여성인권증진과 인권함양에 직결된다는 사실을 여성인권현황과 실태속에서 활발히 보여주고 있는 것이다.

따라서 사적이든 공적영역이든 우리의 일상은 모든 영역에서의 성차별 존재와 심각한 여성인권유린을 현실로 받아들여 제주도민의 인권의식함양에 반드시 '남성의 의식변화'가 선행되어야 하는 큰 이유임을 주지하자.

이에 본 발제를 끝내면서 제주특별자치도 인권조례 제정에 반영해야 할 몇 가지 주요 내용을 제안으로 요약한다.

1) 제주특별자치도 인권조례는 여성인권을 보편화된 인권으로 채택함으로써 성평등한 인권을 반드시 구체적으로 써야 한다. 그러기 위해서는 제주의 현대사와 더불어 현재의 가부장제를 읽는데 결정적인 도움이 될 전쟁의 역사를 여성인권적 관점에서 재조명, 재정리하는 연구노력이 적극 필요하며 여성인권연구를 전문적으로 할 수 있는 연구활동이 병행되어야 한다.

2) 제주도민의 인권의식함양에 반드시 '남성의 의식변화'가 선행되어야 하는 구체적인 내용과 방식이 반영, 시행되어야 한다.

3) 도지사등 고위 공무원들의 윤리를 강화하는 성·인권교육이 실효적으로 이루어지는 인권조례가 강조되어야 하고 더불어 여성폭력 가해자를 정치등 모든 부문의 대표자로 진입하는 것을 초기에 방지하는 사전검증내용을 조례로 쓰고, 사후 행위시에는 공무행정에서 퇴출하는 방안도 병행되어야 한다.

4) 성산업등 여성폭력을 합리화하고 여성비하를 조장하는 사회적 위험요인들을 아동, 청소년 유해단속과 연관시켜 축소하는 방안을 조례에 반영하여 인권유린 방지책을 말로서만이 아닌 실제 예방, 방지하는 내용으로 조례에 적극 반영할 필요가 있다.

5) 일상적으로 만연해 있는 성차별 통념을 불식시키는 현실적인 학교 교육, 가정교육, 지역사회 교육등 유기적인 연관으로 전체 지역사회의 성차별 행동을 변화시키는 여성인권교육을 제주주민 모두가 받을 수 있는 실효적인 방안을 모색해야 한다. 이에 제주특별자치도민 인권선언문을 만들어 이를 공공장소에 비치하는 등 적극적 조치로 홍보하고 제주도민의식전환의 지표로 활용하는 방안도 고려했으면 한다.

6) 여성폭력피해자를 문제해결 경험 당사자 혹은 주체자로 인권조례관련 '위원회'구성에 적극 참석토록 배치해야 한다.

7) 정기적으로 제주여성인권유린실태를 조사하고 여성인권증진정도를 인권영향평가로 실시하는 방안을 구체적으로 마련해야 한다.

(도움받은 자료들)

1. "제주여성, 그 강인한 이미지 뒤에 숨겨진 차별 드러내기", 제주여민회'生生수첩', 2007.10
2. 제주도내 주요 일간신문, 2010년~2011년
3. 투명사회를 위한 정보공개센터, 2012년 6월자료
4. 제주여성인권포럼, 제주여성인권연대, 2007

제도개선을 통한 장애인인권회복과 권리확보를 위한 문제점 분석 및 발전방향 제시

고 은 실(제주장애인연맹 회장)

I. 우리나라 장애인의 위치

1. 장애, 장애인은 어떻게 정의내리고 있는가?

우리나라는 헌법을 비롯한 장애인차별금지및권리구제에관한법률(이하, 장애인차별금지법), 장애인권리협약, 장애인복지법, 장애인고용촉진법, 사회복지사업법 등이 있다. 그 외에도 장애인연금법, 장애인활동 지원에 관한 법률, 장애아동 복지지원법이 있으며 장애인·노인·임산부 등의 편의증진 보장에 관한 법률 등 이러한 법률들은 장애인이 지역사회에서의 참여를 통해 장애인의 자립생활과 노동, 문화, 교육, 소득, 주거, 이동 및 접근성 등에 관한 다양한 방법을 제시하며 지원하고 있다.

이러한 지원을 위해 우리나라는 장애인을 아래와 같이 구분하고 있다.
장애인에 대한 구분은 크게 선천적 장애와 후천적 장애로 구분하고 또한 이것은 장애특성에 따라 신체적 장애와 정신적 장애로 나뉜다.
신체적 장애는 외부신체기능 장애와 내부기관의 장애로 구분하며 여기서 외부신체기능 장애는 우리가 익히 알고 있는 지체장애, 뇌병변장애, 시각장애 등으로 구분되며 내부기관의 장애는 신장장애, 호흡기장애, 간장애 등으로, 그리고 정신적 장애는 지적장애, 정신장애 등 총 16가지로 세분화 하여 장애유형을 표기하고 있다.

이처럼 다양한 유형의 장애를 구분하고 장애인의 삶에 많은 밀접한 영향을 주고 있는 법률에서는 장애, 장애인을 어떻게 정의내리고 있으며 이에 따른 문제는 없는가를 살펴보도록 하자.

장애나 장애인에 대한 정의를 장애인차별금지법을 통해 알 수 있으며 이러한 정의를 장애인권리협약[1]과 비교하여 살펴보면 우리나라와 외국의 장애와 장애인에 대한 인식의 차이를 쉽게 알 수 있다.

1) 장애인권리협약, 2006년 12월 13일 UN총회에서 192개국 만장일치로 통과된 협약, 국회비준을 거쳐 2009년 1월 10일 국내에 발효된 국제협약, 국내법과 같은 효력을 갖고 있음.

[장애인차별금지법]
제2조 (장애와 장애인) ①이 법에서 금지하는 차별행위의 사유가 되는 장애라 함은 신체적·정신적 손상 또는 기능상실이 장기간에 걸쳐 개인의 일상 또는 사회생활에 상당한 제약을 초래하는 상태를 말한다.
②장애인이라 함은 제1항에 따른 장애가 있는 사람을 말한다.

[장애인권리협약]
장애는 점진적으로 변화하는 개념이며, 손상을 지닌 사람과 그들이 다른 사람과 동등하게 사회에 완전하고 효과적으로 참여하는 것을 저해하는 태도 및 환경적인 장벽 간의 상호작용으로부터 기인되며,
장애인'은 다양한 장벽과의 상호작용으로 다른 사람들과 동등하게 완전하고 효과적인 사회참여를 저해하는 신체적, 정신적, 지적 또는 감각적 손상을 가진 사람을 포함한다.

장애인차별금지법에서의 장애와 장애인에 대한 개념을 개인에 손상과 제약[의료모델, 개인모델]에 초점을 맞췄다면 장애인권리협약인 경우는 개인의 손상과 제약과 함께 사회 환경과 장벽[사회모델]을 포함하여 정의내리고 있다.

즉, 장애인차별금지법을 포함한 우리나라에서 정한 대다수의 법률에서 장애 및 장애인에 대한 개념은 지극히 의료적 관점에서 개인의 문제로 보고 있으며 이러한 이유로 현재까지 장애인을 바라보는 사고의 중심이 개인의 손상을 완화, 치료하고 손상을 가진 사람을 비장애인 중심의 사회에 적응시키는 훈련이 법과 제도의 중심에 있다. 이러한 이유로 인해 장애인들은 인간의 존엄성과 권리가 심각히 침해되고 있으며 특히, 장애인등록제, 장애인등급제 등 장애인을 구분하여 차별하고, 장애인복지법, 사회복지사업법 등을 토대로 지원되는 시설 중심적 지원으로 많은 문제를 낳고 있다.

2. 대표적 인권침해법(法), 장애인등록제와 장애인등급제

법률을 통해 인권을 침해하는 대표적은 사례는 장애인등록제와 장애인등급제[2017년 폐지예정]이다.

외국의 사례처럼 국가 및 지방자치단체가 각종 사회서비스를 제공하고 이를 필요로 하는 국민(시민)은 자신이 신체적, 물리적, 사회적 환경에 따라 필요한 서비스를 신청하는 것[2]이

2) 장애인권리옹호(Protection and Advocacy, P&A) 제도 [별지참조]

아니라 우리나라는 장애를 갖고 있는 사람에게 6단계로 등급을 나누어 그 정도에 따라 등급을 매기고(장애인등급제) 이 장애등급에 따라 장애인을 등록하여 서비스를 제공하고 있어 국민(시민)을 장애인과 비장애인으로 이분화 하고 있으며, 서비스를 미치 국가가 이러한 장애인에게 큰 혜택을 주고 있는 시혜와 동정의 테두리를 벗어나지 못하고 있는 실정이다. 이는 장애인등록절차를 보면 쉽게 알 수 있다. 장애인등록제와 장애인등급제의 등록과 등급의 기준은 '얼마나 움직일 수 있는가, 얼마나 표현할 수 있는가'가 등급을 나누는 기준점이고 국가는 이 등급에 따라 등록하고 있다. 극단적인 표현한다면 '장애인으로 등록하려는 사람이 얼마나 사망상태에 가까운가'가 등급의 기준이라고 할 수 있다. 또한 이러한 등급제를 기반으로 제공되는 활동보조제도는 장애를 갖고 있는 개인의 욕구에 맞는 활동보조서비스가 아닌 등급(현행 1~2급 장애인)에 따른 서비스제공으로 제한된 서비스시간, 수요중심이 아닌 공급중심의 제한된 서비스 범위 등으로 인해 많은 문제를 낳고 있다.

이러한 문제는 1~2등급의 제한된 서비스범위를 제한다고 해도 도시와 농촌, 주변 환경의 편의시설 설치유무 등의 물리적 환경과 직업, 연령, 주변 공동체 등의 사회적인 환경에 대한 배려가 없어 많은 문제를 낳고 있다,

이러한 문제를 해결하기 위해서는 근본 원인인 장애 및 장애인에 대한 정의에서부터 살펴봐야 할 것이다. 즉 새로운 장애 및 장애인에 대한 인식의 변화가 요구되는 것이며 '장애'와 '장애인'에 대한 개념의 변화를 통해 근본적인 장애인정책의 변화가 요구되는 것이다.

장애 및 장애인에 대한 기준이 기존의 의료모델과 개인모델을 통한 개인의 손상과 이를 극복하기 위한 서비스제공이 현재 우리나라의 정책이라면 새롭게 부상하고 있는 사회모델은 개인의 손상과 환경의 상호작용에 대한 결과로서 '장애'와 '장애인'의 원인을 규정하고 이를 해결하기 위해서는 모든 영역에서의 참여에 대한 저해요인인 환경의 변화를 장애인관련 정책의 중심에 두어야 한다는 점에서 '장애'와 '장애인'에 대한 새로운 개념 및 규정의 도입이 중요성을 잊지 말아야 할 것이다.

장애인권리협약에서 정의하고 있듯이 새로운 장애의 개념은 손상을 전제로 하지 않는다. 중증장애인과 경증장애인을 명확하게 기준을 정하고 분류할 수 없듯이 장애는 정도의 차이만 있을 뿐 명확하게 어디부터 어디까지를 장애인으로 분류할 수 없다. 이렇게 볼 때 장애인등록제와 등급제는 폐지되어야할 제도이다.

다만 개인의 손상과 환경의 상호작용으로 사회참여에 제한을 받는다고 스스로 생각하는 사람들에게 적절한 기준과 합리적인 절차를 통하여 개인별 맞춤지원체계를 갖추면 될 것이다. 이러한 점에 해결된다면 장애인으로 등록할 필요도 등급을 판정받을 이유도 없다. 즉, 자신이 필요하다고 생각되는 프로그램에 신청하고 대상자로 판정을 받으면 되는 일이다. 다시 말해, 프로그램의 대상자일 뿐 장애인이다아니다를 구분하거나 등록하여 등급을 받을 이유가 없는 것이다.

3. 장애인시설과 장애인인권 공존할 수 있는가?

현재 장애인의 자립생활을 직접적으로 언급하고 있는 법률은 없다. 다만 헌법을 포함하여 대부분의 장애인관련법에서 장애인의 자립생활권리를 간접적으로 규정하고 있을 뿐이다. 이러한 이유로 지원규정이 제도적 체계를 이루지 못하고 있으며 그 책임조차 정부와 지방자치단체 어느 곳도 없어 그 실효성을 거두지 못한 채 선언적 문구에 그치고 있다. 특히 현행 장애인복지법은 장애인 당사자의 탈시설을 통해 자립생활권리실현을 위한 정책으로 장애인 복지패러다임을 전환하기보다는 여전히 이들을 사회로부터 격리·보호하는 시설수용중심에 머무르고 있다.

장애인생활(수용)시설이 기초생계를 보장하고 종합서비스를 제공하면서 가족부양부담을 경감하였다는 긍정적 의의에도 불구하고, 시설의 규모화, 지역사회와의 격리, 개별욕구에 대한 서비스보다는 획일화된 서비스제공 등 개개인의 특성과 역량에 맞는 적절한 지원이 이루어지지 않고 있는 문제점을 낳고 있다. 이러한 이유로 주택과 사회적 지원이 동반되면 시설 퇴소를 하고 싶다는 장애인이 69.4%에 이르는 현 상황을 야기하였다

그러나 현재 중앙정부 차원에서는 탈시설 자립생활에 대한 명확한 로드맵을 가지고 있지 않은 실정으로 이에 대한 관련부서나 시설거주 장애인이 자립생활에 대한 중앙정부차원의 기초적인 욕구조사 등도 전무한 상황이다. 그리고 가장 근본적인 문제는 장애인등급제를 기반으로 한 지원으로 결국 현 상황에서 하향 판정에 따른 복지서비스 탈락 및 축소 등 본인의사와는 상관없이 생계곤란이나 생존권의 위협 등 장애인 당사자의 의견이나 생활환경이 전혀 반영이 되지 않고 있으며 이는 바로 헌법에 보장된 기본권이 침해되고 있는 실정이다.

[표1] 장애인관련 시설의 종류와 수

시도	합 계	장애인관련 시설의 종류					
		생활시설	장애인복지관	의료재활시설	주간보호시설	단기보호시설	공동생활가정
합계	1,947	490	199	17	485	119	637
서울	397	43	43	4	104	33	170
부산	127	24	14	1	48	2	38
대구	79	18	6	1	31	1	22
인천	95	22	8	2	24	5	34
광주	52	15	4		15	1	17
대전	82	17	5	2	25	7	26
울산	48	7	3		22	7	9
경기	384	118	26		78	23	139
강원	83	24	10		14	7	28

충북	77	23	9	1	14	3	27
충남	69	27	12	1	8	4	17
전북	107	47	11		22	2	25
전남	66	22	14	1	18	3	8
경북	107	41	12	1	24	9	20
경남	129	30	17	2	26	8	46
제주	45	12	5	1	12	4	11

[표2] 생활 시설에 따른 중증장애인 입소자 수

시도	합 계			중증장애		
	생활시설	정원	현원	시설수	정원	현원
합계	490	29,419	25,345	191	12,404	10,798
서울	43	3,868	3,175	21	2,203	1,758
부산	24	1,791	1,377	6	367	321
대구	18	1,651	1,518	8	567	521
인천	22	1,226	952	12	647	559
광주	15	871	681	2	170	142
대전	17	1,092	865	7	337	235
울산	7	550	495	5	420	387
경기	118	5,858	5,193	40	2,718	2,425
강원	24	1,217	1,081	10	596	511
충북	23	1,976	1,667	11	817	789
충남	27	1,852	1,666	14	756	683
전북	47	1,975	1,754	12	491	431
전남	22	1,075	968	4	230	195
경북	41	2,158	1,901	22	1,115	987
경남	30	1,763	1,578	11	710	596
제주	12	496	474	6	260	258

[자료출처, 보건복지부2012장애인복지시설 열람표]

자료를 살펴보면, 2011년 12월 현재 우리나라의 장애인복지시설은 생활시설 및 복지관을 포함하여 1,947개소이며 이중 장애인 생활시설이 490개소, 단기보호시설 119개소로 전체 시설의 31.2%를 차지하고 있으며, 이중 생활시설의 약39%가 중증장애인 수용시설이며 전체 수용인원의 약 42.5%에서 중증장애인을 수용하고 있는 것으로 나타났다.

이는 앞에서도 언급하였듯이 시설의 특성상 획일화된 서비스, 활동영역에 대한 통제, 외부와의 차단 등으로 수많은 장애인들이 시설 내에서 인권이 침해되고 있다.

하지만 여전히 정부는 장애인을 지역사회로부터의 격리와 시설 수용에 초점을 맞추고 있으며 사회통합을 통한 지역 공동체로의 전환은 여전히 미미한 상황이다.

인권적 측면에서 자립생활이 가장 합리적이다. 하지만 공동생활가정이 인권적 측면에서 시설장애인들의 자립생활을 위한 그 중간 매개체 역할을 하리라고 보았으나 일부 지역을 제외하고 대부분은 사후관리, 적절한 서비스제공의 부제로 인해 시설에서 나온 장애인이 안전하게 지역공동체로 통합되는 것이 아니라 다시 시설로 들어가는 악순환이 발생하고 있는 것이다.

하지만 여전히 정부는 이를 비용의 문제라고 말하고 있다. 하지만 지난 장애인시설과 관련하여 한국DPI가 밝힌 자료를 언급하면 2011년 장애인수용시설에 투입된 국비와 지방비를 합치면 약 6,000억원이며 시설 입소자가 24,395명, 시설종사자 12,689명으로 이는 시설입소 장애인 1인당 약 2,460만원이 투여된 것이며, 종사자를 포함하더라도 1인당 약 1,620만원이 연간 지급되었다. 그러므로 정부에서 말하는 예산의 문제는 설득력이 없으며 가장 중요한 인간의 존엄성과 권리적 측면에서 본다면 장애인을 수용하는 수용시설 특성상과 장애인당사자 개개인이 갖고 있는 장애특성에 따른 권리와 인간의 존엄성은 공존할 수 없으나 이러한 인권문제 해결을 위해 정부는 등을 돌리고 시설의 증가 및 시설중심의 사회복지서비스만을 확대하고 있는 실정이다.

간략하게 인권의 시각에서 본 장애인시설의 문제점에 대한 이야기를 마치면서 우리는 주목해야만 하는 한 조항을 소개하겠다. 우리나라가 2006년 UN에서 비준하고 2009년 발효된 장애인권리협약에서는 아래와 같이 규정하고 있다.

제 19조 자립적 생활 및 지역사회에의 동참

이 협약의 당사국은 모든 장애인이 다른 사람과 동등한 선택을 통하여 지역사회에서 살 수 있는 동등한 권리를 가짐을 인정하며, 장애인이 이러한 권리를 완전히 향유하고 지역사회로의 완전한 통합과 참여를 촉진하기 위하여, 효과적이고 적절한 조치를 취한다. 여기에는 다음의 사항을 보장하는 것이 포함된다.

가. 장애인은 다른 사람과 동등하게 자신의 거주지 및 동거인을 선택할 기회를 가지며, 특정한 주거 형태를 취할 것을 강요받지 아니한다.

나. 장애인의 지역사회에서의 생활과 통합을 지원하고 지역사회로부터 소외되거나 분리되는 것을 방지하기 위하여 필요한 활동 보조를 포함하여, 장애인은 가정 내 지원서비스, 주거 지원서비스 및 그 밖의 지역사회 지원 서비스에 접근할 수 있다.

II. 제주도장애인복지로 보는 장애인인권 현실

현재 제주지역의 장애인복지실태조사는 제주특별자치도가 한국장애인개발원에 의뢰하여 조사된 제주 중증장애인생활실태조사와 경증장애인을 포함한 전체 장애인 등록현황을 제외하고는 전무한 실정이다.

이러한 이유로 중증장애인을 중심으로 제주지역의 장애인복지실태를 통해 인권의 현주소를 밝히려고 한다.

1. 제주지역 장애인 현황

제주지역의 장애인 일반현황은 2011년 12월 기준 31,995명으로 매년 10%안팎으로 급속히 증가하고 있으며 장애인비율도 5.55%로 지속적으로 증가하고 있다.

특히 2012년 6월 기준 중증장애인 분포는 1급 10.5%, 2급 13.2%로 23.7%를 차지하고 있어 우리나라 전체 중증장애인 평균비율 22.0%에 비해 높게 나타나고 있다. 또한, 발달장애 범주에 포함되는 지적장애인(2,578명)과 자폐성장애인(271명) 등 지체, 청각, 시각, 뇌병변 다음으로 출현율을 보이고 있다.

[표3] 제주특별자치도 장애인 등록현황(2012.21.31)

구 분	2011년			2010년		
	등록장애인	전체인구	비율	등록장애인	전체인구	비율
계	31,995	576,156	5,55	31,874	571,255	5,58
제 주 시	21,921	422,790	5,18	21,817	417,539	5,22
서귀포시	10,074	153,366	6,57	10,057	153,416	6,54

[표4] 유형별 등록장앤 현황(2011.12.31.)

합계		지체	청각	시각	뇌병변	지적	자폐성	정신	신장
계	31,995	14,255	4,291	4,192	3,336	2,578	271	1,125	838
남	17,341	심장	호흡기	간	안면	장루·요루	간질	언어	
여	14,654	127	255	89	20	158	178	282	

[자료출처 : 제주 중증장애인 생활실타조사]

2. 제주지역 중증장애인 생활실태 현황

제주 중증장애인 생활실태조사에서 밝혔듯이 등록된 장애인중 중증장애인은 전체 31,995

명 중 7,580여명으로 이중 남성은 55.8%, 44.2%로 남성이 약 11.6%가 많다. 본 조사가 중증장애인 400명을 대상으로 한 표본조사로 인해 약간의 오차는 발생할 수 있으나 제주지역의 남녀 등록장애인을 비교하였을 경우 그 오차가 크지 않음을 사전에 밝혀 둔다.

제주 중증장애인 생활실태조사에 의하면 조사된 전체 중증장애인가구 중 60.5%가 기초보장 수급을 받는 것으로 나타났으며 이중 53.5%는 일반수급을 통해 생계를 이어가고 있는 것으로 나타났다. 특히, 지체장애인(62.5%)이 가장 높게 나타났으며 장애등급별로 1급 51.5%, 2급 58.9% 나타났다.

교육정도의 조사에서는 고등학교 45.0%, 초등학교 15.8%, 중학교 14.5%, 무학 14.0%, 대학(2,4년제포함) 10.5%로 조사되었다. 이중 뇌병변장애인인 경우 무학 16.9%로 조사되었다.

주거소유형태에서는 자가 36.0%, 보증금 있는 월세 32.0%, 보증금 없는 월세 135.% 등이며 주거 실평수 조사에서는 ∽10평 이하 9.8%, 10∽20평 이하 52.0%, 20∽30평 이하 36.5% 등으로 전체 가구 중 20평 이하가 61.8%로 조사되었으며 이는 1급, 2급 모두 비슷한 것으로 조사되었다.

가장 중요한 경제활동 관련하여 조사된 것을 살펴보면 88.8%가 취업을 하지 않은 상태로 나타났으며 이는 기초보장 수급과도 무관하지 않는 것으로 보인다.
취업을 한 11.2%에 대한 응답자중 일반사업체 29.9%, 장애인 근로사업장 26.7%, 장애인 관련기관 24.4%, 장애인 보호작업장 4.4%로 나타났으며 자영업비율도 11.1%로 조사되었다. 이중 55.5%가 장애인 관련 기관이나 사업장에 근무하는 것으로 나타났다. 또하, 이 조사와 연관하여 고용상 지위에 대한 조사에서는 상용직 35.6%, 임시직 31.1%, 일용직 22.2% 등으로 53.1%가 임시직과 일용직으로 고용안정성에서 문제가 있는 것으로 나타났다.

취업하지 않는 경우 가장 큰 요인이 장애로 인한 업무수행의 어려움(87.5%)과 건강상의 문제(9.9%)를 들었으며 이중 지체장애인인 경우 94.0%가 업무상 어려움으로 취업을 못하거나 포기한 상황이다.
이러한 경제적 어려움으로 가장 염려가 되는 부분에 노후문제를 들었다. 전체 응답자중 91.3% 노후준비를 하지 못하고 있는 것으로 나타났다.

여성장애인을 대상으로 한 조사와 관련해서 살펴보면, 사회참여의 기회부족 30.5%, 취업 등 경제적 자립의 어려움 17.5%, 편견과 이중차별 15.3%, 전문프로그램 등 여가활용의 어려움 10.2%로 나타나났다.

3. 지역사회시설 접근만족 현황

조사된 결과에 의하면 생필품을 구입하기 위한 장소에 대한 접근성에 보통이하라고 응답한 경우가 동네 슈퍼(44.3%), 재래시장(84.2%), 대형마트(75.0%) 등으로 나타났으며, 건강과 관련된 기관의 접근성 역시 병원(51.7%), 의원(54.1%), 종합병원(73.4%), 약국(52.3%) 등으로 대다수 중증 장애인들이 이용에 다소 불편을 겪고 있는 것으로 조사되었다. 또한 공공기관인 읍면 주민센터(63.0%), 관공서(78.8%), 경찰서(79.5%), 학교(88.5%)가 접근성 면에서 보통이하의 만족도로 나타났다.

이외에도 복지센터, 재활센터, 버스정류장, 공항 등에서도 대부분의 중증장애인인 경우 접근성에서 보통이하의 만족도를 나타냈다.

4. 제주지역 중증장애인 생활실태의 문제점과 대안

제주지역의 장애인구의 특징을 살펴보면, 저출산고령화로 인한 고령인구의 장애출현비율과 발달장애(지적장애, 자폐성장애)등의 장애출현비율이 높게 나타났다. 노후생활에 대한 불안감(91.3%, 노후준비부족)과 더불어 발달장애이인을 위한 생애주기별 지원과 장애특성에 맞는 구체적인 계획이 수립되어야 할 것이다.

또한, 앞서 시설관련 자료(표1, 표2)에서도 나왔듯이 과도한 생활시설과 단기보호시설이다. 이는 여전히 장애인에 대한 격리를 보호의 개념으로 인식되고 있으며, 잘못된 장애인에 대한 인식으로 인해 배제와 분리를 자행하고 있는 것이다. 장애인수용시설은 앞에서도 언급한 기초생계를 보장하고 종합서비스를 제공하면서 가족부양부담을 경감하였다는 긍정적 의의도 있지만 여전히 인간의 존엄성과 권리침해, 사회통합의 저해요인으로 지목되고 있다. 정부의 시설중심의 장애인복지는 이제 자립을 통한 지역사회로의 환원을 위해 쓰여야 할 것이다.

교육은 취업과도 밀접한 관계를 갖는다. 하지만 중졸이하의 학력이 44.3%로 나타났으며 이는 취업 및 소득, 자립생활과도 밀접한 관계를 갖는다. 이에 따라 학령기 학생을 위해 교육프로그램을 비롯한 성인장애인을 위한 평생교육프로그램의 확대를 통해 교육의 기회를 보장해야하며 특히, 취업과 연관된 직업교육 및 취업알선, 일자리제공 등 생애 전주기에 걸친 교육 및 관련 프로그램을 마련해야 할 것이다.

현재 제주지역의 중증장애인들 61.8% 20평 이하에서 거주하는 것으로 나타났다. 특히 주목해야 할 것은 앞서 밝히지는 않았지만 지체장애인 13.6%가 10평 이하에서 거주하고 있으며 평균가구수는 3명으로 휠체어나 보조기구를 이용하야 하는 장애인은 공간확보가 매우 어려운 실정이다. 정부에서도 [장애인·고령자 등 주거약자 지원에 관한 법률]을 제정하였으나 장애특성에 따른 최소주거기준 등은 명시되어 있지 않아 문제로 남아 있다. 이는 지자체 조례 등의 제정을 통해 실효성을 두어야 할 것이다.

취업의 경우 일을 하고 있는 중증장애인의 가장 큰 문제가 고용상의 지위문제를 들 수 있다. 총 53.3%가 임시직이나 일용직으로 불안정하며 특히 발달장애인(지적, 자폐성장애인)인 경우 대부분 임시직으로 직업유지 및 일자리창출을 통한 고용안정성을 확보해야 할 것이다. 또한, 취업과 연관된 편의시설확충, 다양한 정보제공, 장애인에 대한 인식개선이 요구된다.

여성장애인은 사회화 기회의 부족(30.5%)과 더불어 경제적 자립, 편견과 무시·이중차별(32.8%)로 어려움을 격고 있는 것으로 나타났다. 앞에서도 (교육부문) 언급하였지만 특성에 맞는 교육프로그램 개발과 더불어 비장애인을 대상으로 한 인권교육, 취업기회 확충이 필요하며, 현재 일부 지원은 이루어지고 있으나 각종 지원금을 현실에 맞는 조정과 출산과 육아에 따른 다양한 지원프로그램개발이 필요하다.

지역사회시설의 접근성에서는 대다수 중증장애인들은 어려움을 느끼고 있다. 이는 편의시설 설치 시 장애특성을 고려하지 않고 설치되었거나 미흡한 설치로 인해 불편을 느끼고 있다고 볼 수 있다. 특히, 시각·청각장애인을 위한 정보제공 부분에 매우 미흡한 것으로 나타나 이는 반드시 개선이 필요할 것이다.

또한, 이들 시설로의 접근방식은 장애인콜택시(18.3%), 일반택시(18.0%), 복지관, 단체에서 운영되는 차량(17.0%), 자가용(17.0%), 일반버스(13.5%) 등으로 나타났다. 이 조사가 중증장애인을 대상으로 조사한 만큼 일반택시 이용율이나 일반버스 이용율이 21.5%로 상당히 높게 조사되었다. 이와 관련해서 일반택시 및 일반버스 이용비율이 높은 이유로 장애인콜택시의 부족 및 운영방식의 문제로 들었다. 이러한 문제를 해결하기 위해 장애인콜택시의 증차, 탄력적인 운영시간 조정 등이 필요하며, 일반택시(회사) 등과의 협약을 통한 운송지원 등 도정 차원에서의 이동편의 증진을 위한 구체적인 계획을 수립해야 할 것이다.

제주 중증장애인 생활실태조사를 토대로 제언한다면, 현재 획일화된 복지서비스의 문제이다. 그 지원정도가 많고 적음의 문제를 떠나 장애유형별 특성을 파악하고 그에 맞는 지원방안을 강구해야 할 것이다. 특히, 시설, 이동권, 교육, 취업의 문제는 장애인들의 인권향상을 위해 반드시 해결해야하며, 이는 경제적 자립을 통해 자신의 지향하는 삶의 방식을 선택하여 우리사회의 한 구성원으로써 인간답게 살아가는데 가장 중요하기 때문이다. 이를 위해 유형별 장애인당사자가 참여하고, 각 장애유형별 특성을 고려한 조례제정과 더불어 이를 통해 장애인발전 중장기 계획을 만들고 단계적으로 시행해야 할 것이다.

III. 제도화를 통한 장애인인권보장

현재 국가인권위원회가 장애인차별금지법이나 국가인권위원회법률에 의거하여 장애인의 권리를 보호하고 있다고 하나 그 역할과 수행능력의 한계를 보이고 있다. 특히 매년 국가인

권위원회의 차별 진정건수 중 장애를 이유로 한 차별 진정건수가 최근 5년간 가장 많이 나타나고 있으나 이를 해결하기 위한 인력은 매우 부족한 실정이다.

2008년 640건, 2009년 725건, 2010년 1,695건, 2011년 886건, 2012년 1,339건이며 5년 연속 국가인권위원회에 진정된 여러 사건 중 매년 최대 진전 건수이며 이는 5년간 전체 진정건수 9,826건 중 장애를 이유로 한 진정이 5,285여건으로 전체 53.8%를 차지하고 있다. 이는 장애인차별금지법이 제정되기 5년 전과 비교하면 2003년∽2007년 합쳐 565건인 점을 감안하면 매우 증가되었음을 알 수 있다.

하지만 장애인차별금지법에 근거하여 장애를 이유로 한 차별에 대한 진정은 매년 증가하고 있으나 피해에 조사에 대한 한계점, 이러한 법률에 대한 인식부제, 진정이후 나타나는 2차 피해에 대한 우려감 등으로 진정포기 등을 감안한다면 차별로 인한 피해는 훨씬 더 많은 것으로 추측이 되며 특히, 진정을 하여 이를 입증하였다고 해도 그에 따른 처별이 가해자의 사과 및 재발방지 수준으로 해결 되는 경우가 많아 사실상 피해자는 있으나 가해자가 없어 이는 반드시 제도적 개선을 통해 보완해야 할 것이다. 이러한 문제의 보완에 대해 눈길을 끄는 제도가 미국의 장애인권리옹호(P&A)의 제도이다.

미국의 P&A(Protection and Advocacy)와 같은 시스템으로서, 영화 '도가니'를 비롯하여 인권침해와 차별에 노출된 장애인의 현실과 그 대응수단이 부재한 현실이 알려지면서 공론화되고 있는 상황이다.

미국의 P&A는 중앙 P&A 기관과 지방 P&A 기관으로 분류된다. 중앙기관은 지방기관에 대한 지원, 연계체계 구축, 프로그램 및 정책개발, 교육 등의 역할을 수행한다. 지방기관은 시도 단위로 설치되고, 큰 지자체의 경우 지역을 분할해 여러 개의 P&A기관이 설립한다.

장애인 학대나 방임 사건이 발생했다는 이유가 있다면 조사를 시작할 수 있다. 조사와 관련해서 강제조사권 부여, 임의조사권만 부여하되 조사를 거부하거나 기피하는 자를 제재하는 방안, 임의조사권을 부여하고 조사거부 등의 상황이 발생하면 인권위 또는 수사기관에 의뢰해 조사 가능하다. 또한 학대와 방임을 조사한 뒤 피해당사자를 격리, 보호하거나 지역사회로 자립할 수 있도록 도울 수 있다. 가해자를 고발하거나 피해자로부터 분리하는 것 등 여러 수단들을 함께 시도할 수 있다.

P&A 기관들은 개별적·집단소송으로 장애인들의 권리를 옹호하기 위한 소송도 제기할 수 있다. 조사결과를 기술하고 개선조치를 권고하는 공적 보고서 발행이나 감시와 개선을 위해 해당 시설과의 기술지원, 자기옹호 훈련도 제공할 수 있다.

이 제도의 핵심 내용은 서비스제공자로부터의 독립성, 공적권한 및 공적예산지원, 조사권

한과 소송제기권, 인권교육 등이며, 주요 기능과 역할은 아래와 같다.

1. 장애인 인권침해 신고접수, 상담 및 조사
2. 장애인 차별행위 신고접수, 상담 및 조사
3. 피해자의 격리 기타 보호를 위한 조치
4. 장애인 권리옹호를 위한 각종 서비스 제공
5. 장애인 인권침해 및 차별 상담전화 운영
6. 국가인권위원회 및 수사기관에 인권침해 및 차별행위에 대한 조사의뢰
7. 인권침해, 차별행위를 당한 피해자의 보호 등을 위하여 국가 및 지방자치단체에 장애인복지법에 따른 조치의뢰
8. 장애인 복지시설 조사
9. 장애인 권리옹호 및 차별구제를 위한 소송 기타 법률구조활동
10. 장애인 인권침해 예방 및 차별금지를 위한 상담 및 교육
11. 장애인 권리옹호 및 차별금지, 인권보호를 위한 연구, 홍보, 실태조사
12. 장애인 권리옹호 및 차별금지, 인권호호를 위한 프로그램 및 서비스개발
13. 그 밖에 장애인 권리옹호 및 차별, 인권침해 예방과 관련된 업무

하지만 권리옹호제도화를 제도화 하기위해서는 이를 둘러싼 다양한 쟁점이 발생할 것이다. 이중 문제가 되는 두 가지 쟁점은,

가장 큰 문제가 입법추진 방향의 문제이다. 장애인차별금지법 개정, 장애인복지법 개정, 별도의 입법추진, 그리고 장애인기본법이나 장애인권리보장법등 다양한 방법이 제시되고 있다. 이는 어떤 법률에 포함되는가에 따라 소관부처를 국가인권위원회나 보건복지부가로 결정되는 것이다.

> 한국은 장애인차별금지법을 근거로 국가인권위원회가 장애인의 인권보호와 옹호를 할 수있도록 되어 있고, 조사권, 접근권(특히 시설에 대한 방문조사권), 시정권고 또는 조정권한을 비롯해서 홍보, 교육, 관행에 대한 의견표명 등 미국 P&A가 가지고 있는 권한의 상당부분을 가지고 있으며, 어떤 면에서 보면 국가인권위원회는 미국의P&A 기관보다도 더 큰 권한을 가지고 있다고도 할 수 있다(임성택. 2012년 11월 16일 장애인권리옹호제도화를 위한 토론회).

둘째는 조사권, 접근권, 소송권 등의 확보조사권, 접근권, 소송권 등은 권리옹호제도의 매우 중요한 내용인데, 법적 어려움과 현실적 저항이 쉽지 만만치 않을 것으로 예상된다. 이는 이론적 정리보다 현실의 힘의 관계가 작용하는 문제일 것이다.

VI. 맺음말

1990년대 이후 장애인운동은 많은 성과를 이루어 냈다. 이러한 성과를 통해 장애인 관련 법안만 특별법을 포함해 14여개에 이르고 있으며 이에 따라 다양한 정책과 프로그램들이 만들어지고 있습니다. 하지만 장애 또는 장애인의 정의, 장애인등록제 및 등급제의 폐지에 따른 판정체계의 변화, 장애인 중심 서비스 전달체계의 변화 및 개인별 지원체계 구축, 탈시설화와 전환서비스체계의 구축 등 미흡한 부분에 대한 보완과 개선은 반드시 이루어져야 할 것이다. 이는 장애인차별금지법은 인적, 물적 한계로 인해 차별을 당한 장애인에 대한 구제에 한정되어 운영되고 있으며, 또한 장애인복지법은 장애인의 권리와 실현방안이 명시되지 않아 서비스법의 한계를 벗어나지 못하는 실정이다. 이외의 대부분의 법 역시 장애인에 대한 인간의 존엄성과 권리를 보장하기엔 한계성을 보이고 있다.

이러한 이유로 인해 일각에서는 장애인당사자를 중심으로 이러한 서비스전달중심의 법과 권리보장이 포함된 '장애인기본법'이나 '장애인권리보장법' 등을 통해 문제 해결을 제시하고 있다.

이제 우리는 시혜와 동정을 넘어선 인간의 존엄과 권리에 대하여 다시금 고민하고 풀어가야 하는 숙제를 안고 있다. 이러한 중요한 시기에 제주에서도 인권조례 제정을 통해 각 분야별 인권현안과 과제를 논의하고 이에 따른 방향성을 제시하여 새로운 제주를 만들어야 할 것이다. 하지만 장애인연금법처럼 실제로 장애인 전체를 대상으로 하고 있지 않음에도 마치 장애인 모두에게 일정액의 연금을 지급하는 것처럼 오인되거나 특정집단의 성과와 전유물로 전락되지 않는 인권조례가 제정되어 제주민과 제주를 방문하는 모든 사람들에게 도움이 되길 바란다.

참고문헌.

장애인차별금지법, 장애인권리협약, 2012장애인복지시설연람(보건복지부), 2012제주 중증장애인 생활실태 조사(제주특별자치도), 2013년 장애인차별금지법 시행5주년 성과와 평가(국가인권위원회)

[별지-제도개선을 통한 장애인인권회복과 권리확보를 위한 문제점 분석 및 발전방향 제시]

P&A(Protection & Advocacy 제도

1965년 뉴욕주 상원의원이자 존 F. 케네디의 동생인 로버트 F. 케네디는 뉴욕주 윌로우브룩(Willowbrook)에 있는 발달장애인시설[3]에서 벌어지는 인권침해를 고발하는 기자회견을 통해 뉴욕의 발달장애인시설에 대하여 고발했다. 뉴욕 윌로우브룩의 발달장애인시설은 70여명이 수용된 대규모 시설로 변변한 옷도 없었으며, 학교에도 가지 발달장애인들은 옷도 입지 못하고 벌거벗은 채로 있었고, 학교교육은 전혀 이루어지지 않고 있었으며 심지어 음식을 손으로 퍼 먹이고 내외부적으로는 감금을 통한 고립과 통제를 통해 관리가 이루어지고 있었다. 하지만 이를 관리하는 시설관리자는 3명뿐이었다. 이 외에도 많은 장애인시설은 이와 유사한 많은 문제로 인해

1975년 장애인들을 보호하고 그들의 권리를 옹호하는 P&A(Protection & Advocacy - 보호 및 권리옹호) 제도가 도입되게 되었다.

이러한 옹호제도는 이후 다양한 형태로 제정되었으며 그 근간이 되는 발달장애인에 대한 권리옹호제도(PADD - **Protection and Advocacy** for Individuals with Developmental Disabilities)를 시작(1975년)으로,

1984년 - 직업재활서비스를 받으려는 장애인들을 위한 권리옹호제도

CAP(Client Assistance Program),

1986년 - 정신질환자를 위한 권리옹호제도

PAIMI(Protection and Advocacy for Individuals with Mental Illness),

1993년 - 그 외의 장애인들을 위한 권리옹호제도

PAIR(Protection and Advocacy for Individual Rights),

1998년 - 휠체어와 같은 보조공학기기 이용에 관한 권리옹호제도

PAAT(Protection and Advocacy for [Individuals in Need of] Assistive Technology),

1999년 - 사회보장수급자를 위한 권리옹호제도

PABSS(Protection and Advocacy for Beneficiaries of Social Security),

2002년 - 외상성 뇌손상자를 위한 권리옹호제도

PATBI(Protection and Advocacy for Individuals with Traumatic Brain Injury),

2002년 - 투표 접근성 확보를 위한 권리옹호제도

PAVA(Protection and Advocacy for Voter Access)

처음 사건이 알려진 곳인 뉴욕의 경우 P&A 기관은 25년 이상 특별한 주정부 조사

3) 2차세계대전당시 육군병원으로 이용되다 이후 발달장애인 등의 시설로 사용됨.
1965년 미국의 대표적인 문제의 장애인시설로 알려져 5년후인 1970년 강제 폐쇄됨.

권한과 예산으로 격리와 강박사건을 최소화시키는 데에 있어 큰 성공을 거두었다. 그 기관은 5천 건이 넘는 사망사건을 조사하였고, 조사결과에 따라 수백 건 권고 및 광범위한 시설개혁을 하였다. 한편 1999년에 일리노이 주 전역의 학교에서 6살 정도 밖에 안되는 장애학생들을 가두는 사건이 알려졌다. 학교에서는 위험하지 않은 행동에 대해서 한 번에 몇 시간 동안 학생들을 작은 방에 가두고 있었다. 일리노이 주 P&A 기관은 그러한 관행의 위험성에 대해 주 의회 의원들을 교육시켰고, 1999년에 일리노이 주 학교에서 격리와 강박의 사용을 제한하는 주법이 통과되었다.

현제 인디언 보호구역을 포함한 미국 전역에 56개의 P&A 기관이 설립되어 위와 같은 다양한 P&A 프로그램을 운영하고 있다. 최초로 발달장애인을 위한 권리옹호 프로그램이 만들어진 1975년 이래 지금까지 30년이 넘는 기간 동안 미국 전역의 P&A 기관들은 격리 및 강박, 학대와 방임 등의 다양한 인권침해로부터 장애인들을 보호하고 그들의 권리를 지키기 위해 헌신적으로 노력해왔다.

학교와 인권

초·중·고등학교에서의 인권의 현실 및 개선 방향

이 병 진(전국교직원노동조합제주지부 정책실장)

1. 인권이란?

- Daum 국어사전 : 사람이라면 누구나 태어나면서부터 당연히 가지는 기본적 권리
- 브리태니커 : 사람이 사람답게 살기 위해 필요한 것으로서 당연히 인정된 기본적 권리
- 대한민국 헌법 제 10조 : 모든 국민은 인간으로서의 존엄과 가치를 가지며, 행복을 추구할 권리를 가진다. 국가는 개인이 가지는 불가침의 기본적 인권을 확인하고 이를 보장할 의무를 진다.

▷ 인권 = 인간적 권리 = 인간적으로 생존, 생활할 권리

2. 아동 · 청소년 인권에 대한 국제적 기준

<유엔 아동권리에 관한 협약> 요약 1989년 11월 20일 유엔총회에서 채택	
서론	유엔은 세계인권선언을 통해 모든 사람은 유년기에 특별한 보호와 도움을 받을 권리가 있다고 선언하였음을 상기하며, 가족은 사회의 기초집단이며 모든 구성원 특히 아동의 성장과 복지를 위한 자연적 환경으로서 공동체 내에서 그 책임을 충분히 감당할 수 있도록 필요한 보호와 지원이 부여되어야 함을 확신하며, 아동은, 완전하고 조화로운 인격 발달을 위하여, 가족적 환경과 행복, 사랑 및 이해의 분위기 속에서 성장하여야 함을 인정하고, 아동은 사회에서 한 개인으로서의 삶을 영위할 수 있도록 충분히 준비되어져야 하며, 유엔헌장을 통해 선언한 이상주의 정신과 특히 평화, 존엄, 관용, 자유, 평등, 연대의 정신 속에서 양육되어야 함을 고려하고,
제28조	1. 당사국은 아동의 교육에 대한 권리를 인정하며, 점진적으로 그리고 기회균등의 기초 위에서 이 권리를 달성하기 위하여 특히 다음의 조치를 취하여야 한다. 나. 일반교육 및 직업교육을 포함한 여러 형태의 중등교육의 발전을 장려하고, 이에 대한 모든 아동의 이용 및 접근이 가능하도록 하며, 무료교

	육의 도입 및 필요한 경우 재정적 지원을 제공하는 등의 적절한 조치를 취하여야 한다. 2. 당사국은 학교 규율이 아동의 인간적 존엄성과 합치하고 이 협약에 부합하도록 운영되는 것을 보장하기 위한 모든 적절한 조치를 취하여야 한다.
제29조	1. 당사국은 아동교육이 다음의 목표를 지향하여야 한다는데 동의한다. 가. 아동의 인격, 재능 및 정신적, 신체적 능력을 최대한 계발한다. 나. 인권과 기본 자유 및 유엔헌장에 내포된 원칙을 존중한다. 다. 자신의 부모, 문화적 주체성, 언어 및 가치 그리고 현 거주국과 출신국의 국가적 가치 및 이질문화를 존중한다. 라. 아동이 인종적, 민족적, 종교적 집단 및 원주민 등 모든 사람과의 관계에 있어서 이해, 평화, 관용, 남녀평등 및 우정의 정신에 입각하여, 자유사회에서 책임있는 삶을 영위하도록 준비시킨다.
제31조	1. 당사국은 휴식과 여가를 즐기고, 자신의 연령에 적합한 놀이와 오락활동에 참여하며 문화생활과 예술에 자유롭게 참여할 수 있는 권리를 인정한다. 2. 당사국은 문화적, 예술적 생활에 완전하게 참여할 수 있는 아동의 권리를 존중하고 촉진하며, 문화, 예술, 오락 및 여가활동을 위한 적절하고 균등한 기회를 제공하도록 권장해야 한다.

※ 이 협약에서 '아동'은 18세 미만의 청소년을 포함하고 있음.

3. 학교 교육 현실에서 바라본 인권

1) 우리나라 법에서 정한 학교의 역할

교육기본법 제9조(학교교육)

① 유아교육·초등교육·중등교육 및 고등교육을 하기 위하여 학교를 둔다.

② 학교는 공공성을 가지며, 학생의 교육 외에 학술 및 문화적 전통의 유지·발전과 주민의 평생교육을 위하여 노력하여야 한다.

③ 학교교육은 학생의 창의력 계발 및 인성(人性) 함양을 포함한 전인적(全人的) 교육을 중시하여 이루어져야 한다.

2) 제도의 문제

⊙ 일제고사(국가수준학업성취도평가)

- 교육부가 제시한 목표

기초학력미달 학생의 학습결손 보충을 위한 기초자료 확보
학생 개개인 및 단위학교의 학업 성취수준 파악
교육과정 개선 및 행·재정적 지원의 기초자료로 활용

- 현실
학교별, 지역별 비교 자료
학교평가, 교육청평가에 반영

< 중학교 학교평가 반영 내용 > 100점 만점 중 7점

평가지표	급간	배점별 척도
		7점
기초학력 미달학생 비율(40%)	1.4%미만	2.8
	1.4%이상 ~ 2.9%미만	2.24
	2.9%이상 ~ 4.3%미만	1.68
	4.3%이상 ~ 5.7%미만	1.12
	5.7%이상	0.56
증감정도(40%)	-3%미만	2.8
	-3%이상 ~ -1%미만	2.24
	-1%이상 ~ 1%미만	1.68
	1%이상 ~ 3%미만	1.12
	3%이상	0.56
보통이상 학력 비율평균(20%)	80%이상	1.4
	75%이상 ~ 80%미만	1.12
	70%이상 ~ 75%미만	0.84
	65%이상 ~ 70%미만	0.56
	65%미만	0.28

< 시도교육청 평가 >

기초학력 미달비율 - 100점 만점 중 5점(2012년은 7점이었음)

- 부작용 : 학습부진아에 대한 과도한 학습 노동 강요
강제적 동의(강제된 선택)에 의한 야자 참여 : 8교시, 21시까지 등
다른 어떤 것을 잘해도 국영수를 못하면 보충학습 대상
다양한 꿈과 끼를 발산할 수 있게 한다는 공약은 공허하게 들릴 뿐!

⊙ 점수체제 - 발달의 차이를 인정하지 않고 일률적인 잣대로 평가하는 시스템
- 교육 본연의 의미 : 잘 하는 것을 확인해주는 것이 아니라 부족한 부분(잘 못하는 부분)을 지원해 주는 것
- 학교교육의 현실 : 능력을 공식적으로 어느 정도 수준인지 공식적으로 확인해주는 역할

- 개인별 발달 과정의 차이를 인정하고 비교우위가 아닌 개개인의 전인적 발달을 지원해주는 방향으로 나아가야 함

⊙ 수능 결과 고시 - 학교 간 성적비교, 학교 순위=학생 순위
- 수능결과 분석 자료 : 학술적 목적으로는 사용될 수 있으나 비교자료로 활용되는 것은 결코 교육적이지 않음.
- 지역별 학교별 비교를 통해 자랑과 홍보 수단으로 전락, 반대급부의 경우 비판과 상대적 박탈감을 갖게 하고 있음.
- 새누리당 국회의원과 일부 언론에서는 학교별 순위까지 공개하며 일류학교, 이류·삼류학교로 구분하게 만들어버리고 있음.
- 제주도교육청에서도 모든 학교에 홍보현수막을 내걸어 자랑하고 있음. 통계적 착시에 대한 지적은 애써 외면하고 있음.

⊙ 고입제도 : 제주시 일반계고를 중심으로
- 현실 : 20년이 넘게 고착화된 구조 - 일반계 50%, 그 외 50%
- 절반의 인생 탈락자를 양산하는 문제, 교복으로 구분되는 등급
- 일반계고 확대를 통한 탈락자 양산의 교육체제 혁신 필요

3) 문화의 문제

⊙ 학교란?
- 원래 목적 : 발달을 지원하는 곳
- 현실 : 경쟁이 철저히 내면화되어 있고 지도 대상으로 바라보는 경향이 높음

⊙ 학생다움과 인간다움, 그리고 보편적 인권
- 학생들을 하나의 독립된 인격체로 인정하고 존중해주는 것이 필요하나
- 성인이 되어서 성공을 위해서 하고 싶은 것도 참고 비인간적인 과도한 학습노동도 감내해야하는 현실
- 고등학교에서 인권은..., 초·중학교에서는...

⊙ 패션과 교복
- 표현의 자유는 모든 국민들이 누릴 수 있는 가장 기본적인 권리
- 학생생활규정의 예
  남학생 : 바지는 쫄바지로 변형해서는 안되고
  여학생 : 치마는 무릎위로 올라가거나 몸에 달라붙는 형태로 변형해서는 안되며
- 고정관념에 따라 여름철 더위를 극복하기 위한 '반바지 교복'은?
- 명찰 : '탈부착 가능한 것'과 '박음질 하는 것'
- 여름철 학교에 갈 때 신발로 샌달을 신을 수 있을까요?
- 학교 실내화에 대한 제한은 정당한가?
- 헤어스타일 : 여권사진 찍을 때처럼 두 귀가 모두 보여야 할까?

- 두발 자유는 학생들의 탈선을 부추기고 학습 집중력을 떨어뜨린다?
- 이런 결정은 현명한 어른들이 한다?
- 결정과정에 학생들의 참여 보장은?

4) 경쟁구조에서 살아남기 또는 승리자, 선택권 보장?

⊙ 교과관련 0교시 방과후학교
- 선택권 보장 없는 거의 모든 중등학교의 0교시
- 참여율 전국 최고의 이상한 현실
- 표선중 담임 박탈 사례
- 교육청 평가 우수사례
- 중학교 : 8시 이전 등교
- 일반계고등학교 : 7시 20분 등교(극소수 일부학교 예외)
- 잠잘 권리와 아침식사를 할 권리는 유보되어도 좋다?

⊙ 하교시간
- 강제보충
- 밤11시까지 야자
- 밤 9시 야자는 필수?
- 휴식을 취할 권리는?
- 6년(또는 3년)만 죽도록 고생하면 인생이 바뀔 수 있다?
- 점자(점심자습-점심시간에 행해지는 약 20분 여 간의 자율학습)와 휴식 : 점심시간의 휴식도 미뤄두자?
- 휴식을 취할 권리는 미래를 위해 유보되어도 좋다?

⊙ 중고등학교 학생들에게 하고 있는 것을 어른들에게도 강요한다면?
- 상상 : 소득 창출을 통해 가정을 살리기 위해 도내 모든 어른들에게 매일 16시간(07:00-23:00) 노동을 강제, 확실한 성공보장은 없더라도 투잡, 쓰리잡 하게 하자!!
- 기대되는 효과(?) : 경제 활성화, 가정 소득 증대, 어른들 씀씀이 축소 등
- 정말 이런 상황이 벌어진다면 : 사회는 뒤집어진다!

5) 자살률 통계로 보는 청소년들의 현실

< 청소년(15~24세) 사망 원인 >

10만 명 당 사망원인 통계. 2011년. 통계청

원인	고의적 자해(자살)	운수사고	암	심장질환	익사
사망 통계	13.6	7.8	3.8	1.0	0.8

<아동 청소년(10~19세) 자살 통계>

연도	1987	1992	1997	2002	2007	2011
자살자 수	297	346	368	234	309	373
10만명 당 자살자 수	6.6	8.4	9.4	6.9	9.4	10.7

자료 출처 : 국가통계포털(www.kosis.kr)에서 발췌 요약

< 청소년 자살 충동 원인 >

조사시기	대상	조사기관	조사 결과(%)			
2010년	전국 청소년	여성부, 통계청	성적·진학	가정 불화	외로움	
			53.4	12.6	11.2	
2012년	전국 16개 시도 300여개 초중고 재학생 8,745명	한국청소년정책연구원	성적·진학	가정불화	학교폭력	경제적문제
			36.7	23.7	7.6	2.6
2012년	전국 17,424가구	통계청	성적·진학	가정불화	경제적 어려움	
			39.2	16.9	16.7	

6) 경기도 학생인권조례 주요 내용

< 경기도 학생인권 조례 > 요약 2010년 10월 5일 제정	
주제	내용
체벌금지	제6조(폭력으로부터 자유로울 권리) ② 학교에서 체벌은 금지된다.
방과후 선택권 보장	제9조(정규교과 이외의 교육활동의 자유) ① 학생은 야간자율학습, 보충수업 등 정규교과 이외의 교육활동과 관련하여 자유롭게 선택하여 학습할 권리를 가진다. ② 학교는 학생에게 야간자율학습, 보충수업 등을 강요하여서는 아니 된다.
휴식권 인정	제10조(휴식을 취할 권리) ① 학생은 건강하고 개성 있는 자아의 형성·발달을 위하여 과중한 학습 부담에서 벗어나 적절한 휴식을 취할 권리를 가진다. ② 학교는 정규교과 이외의 교육활동을 강요함으로써 학생의 휴식을 취할 권리를 침해하지 않도록 하여야 한다. ③ 교육감은 학생의 휴식을 취할 권리를 보장하기 위하여 정규교과 이외의 교육활동을 제한할 수 있다.

두발 자유	제11조(개성을 실현할 권리) ① 학생은 복장, 두발 등 용모에 있어서 자신의 개성을 실현할 권리를 가진다. ② 학교는 두발의 길이를 규제하여서는 아니 된다.
이름표 착용	제13조(사생활의 비밀을 보호받을 권리) ② 학교는 학생에게 교외에서의 이름표 착용을 강요해서는 아니 된다.
참여권 인정	제18조(학칙 등 학교 규정의 제·개정에 참여할 권리) ① 학생은 학칙 등 학교 규정의 제·개정에 참여할 권리를 가진다. ③ 학교는 학칙 등 학교 규정의 제·개정 과정에서 학생들의 의견을 수렴하여야 하며, 학생회 등 학생자치기구의 의견제출권을 보장해야 한다. 제19조(정책결정에 참여할 권리) ① 학생은 학교 운영 및 교육청의 교육정책결정과정에 참여할 권리를 가진다. ② 학생회 등 학생자치기구 및 학생들의 자발적 결사는 학생의 권리와 관련된 사항에 대한 의견을 밝힐 수 있는 권리를 가진다. ③ 학교장과 교사는 학생대표와의 면담 등을 통하여 정기적으로 의견을 청취하도록 노력하여야 한다. ④ 학생대표는 학생에 영향을 미치는 사안에 관하여 학교운영위원회에 참석하여 발언할 수 있다. ⑤ 학교장과 교육감은 학생에게 영향을 미치는 사항을 결정할 때에는 학생의 참여를 보장하여야 한다.
학생인권 침해 구제	제39조(학생인권옹호관의 설치) ① 학생인권 침해에 대한 상담 및 구제를 위하여 학생인권옹호관을 둔다. 제41조(학생인권옹호관의 직무) ① 학생인권옹호관은 다음 각 호의 사항을 수행한다. 1. 학생인권침해에 관한 상담 2. 학생인권침해 구제신청에 대한 조사 및 직권조사 3. 학생인권 침해에 대한 적절한 시정 및 조치 권고 4. 학생인권 향상을 위한 제도 개선 권고

4. 하루를 살아도 인간답게 살고 싶다!

내일을 위해 유보된 인생은 없다. 2013년 현재 우리나라에서 하루 한 명 이상 청소년 스스로 목숨을 끊는 상황은 재앙 수준으로 매우 심각한 사회적 문제임에도 개인의 문제로 쉽게 치환해버리고 있다. 학생들의 인간적 권리에 대한 사회적 성찰이 절실히 필요하다. 청소년들은 목숨을 던지면서 사회에 계속 외치고 있다. 하루를 살아도 인간답게 살고 싶다고 말이다. 이제라도 문제의 심각성에 대해 머리를 맞대고 해결책을 찾아 나갈 수 있어야 할 것이다.

비정규 불안정 노동자의 인권을 말한다

김 덕 종(민주노총제주본부 정책위원회 정책위원, 부본부장)

Ⅰ. 비정규 불안정 노동자에 있어서 견지되어야할 할 인권의 원칙

노동자에 대한 인권의 문제는 기본적으로 사업장내에서의 법적 관계의 테두리 안에서 사용자의 경영권과 노동자의 헌법상 노동3권을 기반으로 하는 노동법상 노동자의 권리의 상호작용과정에서 나타난다. 여기서 상호작용이라 함은 단체행동권에 기반 한 힘의 역관계를 바탕으로 단체교섭에 의해 단체협약의 형태로 도출된다.

하지만 비정규 불안정 노동자의 경우에는 노동의 관점에서의 법적 테두리라고 하는 것이 존재하지 않거나 매우 희박한 노동자층이며 시대적 배경 속에서 우리 사회에서 급격하게 그 수가 증가하고 있는 반면 제도적 정비가 아주 미비한 이중적 악조건에 놓여 있다. 따라서 비정규 불안정 노동자에 대한 기본권의 문제를 원칙적 수준에서 제기하기 위한 작업이 필요하며 이런 작업을 통해 기존의 법적 관념을 변화시켜야 한다. 이런 작업은 지자체 및 로컬운동 차원에서의 인권조례 또는 비정규근로자 권리보호 및 지원에 관한 조례 제정운동이든 비정규 불안정 노동자들의 대정부 차원의 제도개선과 법 제도 확보요구 운동이든 진전된 비정규 불안정 노동자의 인권 및 노동기본권을 확보하기 위한 중요한 실천이다.

따라서 앞서 제기한 비정규 불안정 노동자에 대한 기본권의 문제를 원칙적 수준에서 제기하기 위한 기본 인권 관점의 확립이 필요하며 다음과 같다.

1. 자의적 해고의 금지

국제인권규범과 국제노동협약은 자의적인 해고로부터 보호받을 권리를 보장하고 있다. 세계인권선언 제23조 1항은 '모든 사람은 노동의 권리, 자유로운 직업 선택권, 공정하고 유리한 노동조건에 관한 권리 및 실업으로부터 보호받을 권리를 가진다'라고 되어 있다.

경제적, 사회적, 문화적 권리에 관한 국제규약 제6조 1항은 '당사국은, 모든 사람이 자유로이 선택하거나 수락하는 노동에 의하여 생계를 영위할 권리를 포함하는 노동의 권리를 인정해야 한다'라고 되어 있어 이 조항은 강제노동과 노예노동의 금지, 특히 자의적인 해고로부터 보호받을 권리등을 내포하고 있다.

ILO 조약 158호 '사용자에 의한 고용해지에 관한 협약' 3조에는 '본 조약에서 요구하는 보호를 피하기 위한 목적의 일정기간을 정한 고용계약방식을 방지하기 위하여 충분한 보호 조취가 취하여져야 한다'고 명시되어 있다. 이 조항의 노동 기본권 기본 관

점은 기간을 정한 계약방식은 실행되는 작업의 성질 또는 작업환경 혹은 노동자의 이익 때문에 불가피 하게 고용관계에 기간을 정하지 않은 것이라고 볼 수 있는 경우에 한정한다. 이런 경우를 제외하고는 기간을 정하기 않은 고용계약으로 간주한다.

따라서 비정규 불안정 노동자에게 일상적으로 가해지는 계약해지, 다양한 행태의 계약거부 및 고용안정을 저해하는 다양한 고용형태별 해석은 자의적인 해고로부터 노동자를 보호해야할 국제법적 의무를 심각하게 위반하고 있는 것이다.

2. 노동3권의 보장

국제인권규범은 노동자의 결사의 자유, 단결권 및 단체교섭권 등 노동3권을 명시적으로 보장하고 있으며, 노동자들이 이 권리를 자유롭게 행사할 수 있도록 보호해야할 의무를 국가에게 부과하고 있다.

세계인권선언 23조 4항과 경제적, 사회적, 문화적 권리에 관한 국제규약 8조는 각각 '자신의 이익을 보호하기 위하여 노동조합을 결성하고 가입할 권리를 가진다'와 '노동조합을 결성하고, 가입할 권리'를 명시하고 있고 동 규약 8조 3항은 '결사의 자유 및 단결권의 보호에 관한 1948년의 국제노동기구협약의 당사국이 동협약에 규정된 보장을 저해하려는 입법조치를 취하도록 하거나, 또는 이를 저해하려는 방법으로 법률을 적용할 것을 허용하지 않는다'라고 명시되어 있다.

따라서 특수고용노동자등 비정규 불안정 노동자에게 노동조합 결성과 단체교섭, 단체행동권에 관해 제한하려고 하는 여러 행태들은 반인권적 관행이다. 또한 이러한 관행에 기반이 되는 위수탁계약의 취지가 특수고용노동자들의의 노동3권을 제한할 수 없는 인권규범의 기본적 맥락이다.

3. 차별금지

세계인권선언 제2조는 '모든 사람은 인종, 피부색, 성, 언어, 종교, 정치적 또는 기타의 견해, 민족적 또는 사회적 출신, 재산, 출생 또는 기타의 신분등 어떠한 종류의 차별이 없이, 이 선언에 규정한 모든 권리와 자유를 향유할 자격이 있다'고 명시하고 있으며 시민적, 정치적 권리에 관한 국제규약 제2조와 경제적, 사회적, 문화적 권리에 관한 국제규약 제2조에서도 '당사국은 어떠한 종류의 차별 없이, 권리들이 행사되도록 보장할 것'을 규정하고 있다. 또한 ILO 조약 제175호(파트타임노동자에 대한 조약) 제4조는 '모든 근로자들에 허용된 보호를 파트타임근로자에게는 향유하지 못하도록 하는 장애를 확인하고 제거하는 조치가 취해져야 한다'라고 명시되어 있다. 비정규 불안정 노동자들에게 일상적으로 가해지는 차별적 행태는 자본의 경영상 필요에 의해 좌지우지 될 수 없으며, 사회적으로 중소영세자영업자의 영세성과 대립적 관계를 조장하거나 그 관계를 개선하지 않는 것은 그것 자체로 반인권적이다.

4. 인간답게 생활수준을 영위할 권리

세계인권선언 제23조 3항은 '모든 노동자는 자신과 가족에게 인간적 존엄에 합당한 생활을 보장하여 주며, 필요할 경우 다른 사회적 보호의 수단에 의하여 보호되는, 공정하고 유리한 임금을 받을 권리를 가진다'라고 명시되어 있고, 경제적, 사회적, 문화적 권리에 관한 국제규약 제7조에는 '노동자 자신과 그 가족의 품위있는 생활이 확보되는' 공정하고 유리한 임금'에 대한 내용이 있으며 ILO 조약 제30조 '최저임금결정제도의 적용에 관한 권고'에는 '임금결정기관은 최저임금률을 결정할 때에는, 어떠한 경우에도 관련 노동자로 하여금 적절한 생활 수준을 유지할 수 있도록 하는 필요성을 고려하여야 한다'고 명시되어 있다.

따라서 주로 비정규 불안정 노동자이 처해있는 저임금 구조는 개인적 능력과 취사선택의 문제를 방치하는 것 자체가 반인권적 행태이다.

Ⅱ. 주요 비정규 불안정 노동자의 형태별 인권

1. 파견근로자

1) 현재자동차 공장의 사내하청 노동자에 대하여 불법파견과 정규직화가 대법원 판결로 결정되었음에도 불구하고 현대자동차 사용자는 이를 이행하지 않고 있다. 제주지역의 경우에도 다양한 형태의 1차 산업 가공공장과, 대형마트를 중심으로 한 파견 노동자의 노동문제가 있으며, 특히 제주지역 특성상 관광사업 기반 인프라라고 하는 면세점과 판매사업장에서도 브랜드별 파견 노동자가 다수이다.

파견근로자의 간접고용은 실질적인 사용사업주가 사용자의 법적 의무를 회피하기 위한 수단으로 악용될 수 있다. 특히 사용사업주는 일방적인 인원교체 지시 혹은 파견 및 용역계약 해지 등을 통해 노동자들에 대한 자의적인 해고를 수월하게 행하기 위한 목적으로 간접고용을 남용한다.

간접노동자는 노동관계에 관한 실질적인 결정권이 있는 사용사업주(원청회사, 건물주, 사용업체) 아래에서 노동을 하고 있으나, 근로계약 체결은 실질적인 권한이 없는 파견사업주(용역업체, 하청회사)와 맺고 있다. 시설관리 노동자, 청소용역 노동자, 방송사 비정규직 노동자, 제조업의 사내하청 노동자들이 바로 간접고용노동자이다. 간접고용에는 파견, 용역, 도급, 사내하청, 소사장제, 점원파견, 외주/분사등이 해당된다.

이 가운데 도급노동자들은 독립적인 도급회사 소속으로 해당회사와 도급 혹은 위탁계약을 맺고 해당 회사의 해당 사업장에서 일하는 노동자인데, 상당수가 도급으로 위장한 불법파견업체의 노동자로 실제적으로는 파견노동자들이다. 위장 도급이 확산되고 있는 것은 현행 파견법인 파견업을 행할 수 있는 업종을 제한하고 있기 때문이며, 특히 제조업의 직접 생산공정에서의 파견을 금지하고 있기 때문에 사업업체가 이런 법망

을 피해가기 위해 불법파견을 일삼고 있다.

2) 파견노동자에게 가해지는 반인권적 행태

간접노동자들은 사용업체의 인권교체를 지시하거나 파견·용역계약이 해지되는 경우 아무런 예고 없이 해고되고 있다. 대부분의 파견·용역업체는 임시직으로 노동자를 채용하는 모집형이기 때문에 해고에 대한 노동법상의 책임을 회피한다.

현행 파견법에는 '2년 이상 고용한 파견노동자는 사업업체가 직접 고용해야 한다'고 규정하고 있으나, 기업은 2년이 되기 직전에 해고하거나 초단기 계약직으로 채용하며 직접고용의무를 피하고 있다. 즉 법의 맹점을 이용 직접고용 의무를 면하기 위하여 간접고용 비정규직 노동자들을 2년내 해고가 만연한 것은 세계 인권규범들이 명시하고 있는 자의적 해고의 금지에 정면으로 반하는 것이다.

또한 노동3권의 보장이 원청(직접적인 노무관리, 근로지시)의 사용자성 인정 거부로 인하여 심각하게 침해받고 있으며 대학내 청소 노동자의 사례에서 보듯이 사회적 쟁점으로 부각되고 있다.

2. 특수고용노동자

1) 특수고용노동자는 사용자측의 실질적인 지배를 받고 있으면서도 개인사업자 등록을 했다는 것으로 노동자성을 인정받지 못하고 있으며, 이로 인해 자의적 해고와 노동3권을 심각하게 침해받고 있다.

2) 특수고용 노동자를 사용하는 업종이나 사업장을 살펴보면 대체적인 특징이 있다. 첫째 업무가 사업장으로 한정되지 않고 노동자 개인에 업무 처리가 맡겨지는 등 업무형태의 특수성이 있고,

둘째 업종의 성격이 서비스 및 용역의 제공이 주를 이루고, 셋째 업무가 일정한 전문성이 있다는 것이다. 사실 이같은 이유를 내세워 사용자들은 특수고용 노동자들은 일반 노동자와는 달리, 일정한 업무의 처리 내지는 완성을 위탁한 '사업자'일뿐이라고 주장한다. 그런데 중요한 문제는 이들 업무는 처음부터 특수고용 형태였던 것은 아니다. 기존에는 정규직이었으나 사측이 경영 및 노무관리의 필요성에 따라 구조조정의 과정으로 특수고용을 도입 전화시킨 과정이다.

자본이 특수고용화를 시도하는 이유를 보면 첫째, 사업 운영내지 경기 변동의 불확실성에 따른 위험과 비용을 노동자에게 전가하고 둘째, 이와 연동하여 개인사업자화 및 성과급 내지 수당제로의 전화를 통해 고용의 외부화, 노동통제의 내면화등을 구축, 전형적인 방식보다 노동 강도를 강화하고 효과적인 노동통제를 이뤄내고, 노동조합을 무력화하고 노동자의 조직화를 봉쇄하기 위함이다.

그러면서도 자본은 노동자들의 스스로의 필요와 계산에 의해 개인사업자를 선택했다고 주장한다. 그렇지만 개인사업자화는 자본이 구조조정 필요에 따라 추진한 것으로 그 과정에서 능력이나 실적에 따른 성과급이나 수당 지급의 체계를 도입한 것이다.

3) 주요 특수고용 노동자

(1) 화물운송 노동자

일반화물자동차의 90% 이상이 '지입제'로 운영되고 있는 것으로 추정된다. 지입제란 지입차주가 운송사업자에게 명의를 빌리는 대가로 차량관리비 명목의 지입료로 납부하는 형태를 말한다. 화물운송업에서의 지입제는 개별화물자동차로서는 화물을 확보할 수 없어서 대형운송업체에 지입형태로 소속되어 물량을 확보하거나, 일반화물자동차운송업의 허가기준을 충족시키지 못하여 운송업체에 소속되어 주선 업자를 통해 화물을 확보하는 두 가지 형태로 주로 나타난다.

화물자동차운송업에서 특수고용형태가 확산되는 이유는 첫째, 운송사업이 부분적으로 생산수단을 분리할 수 있는 특성을 가지고 있고, 운행지역이 광범위하여 운송사업자의 운전자에 대한 직접적 관리에 한계가 있기 때문이다. 둘째 화물운송업체들이 회사 보유 차량을 운송노동자에게 불하하고 개인사업주로 등록하게 하는 이른바 '위수탁제도'를 시행하게 되었다. 이로써 차량 보유와 운행에 따르는 제반 비용을 운전자에게 전가하면서 노동관계법상 책임을 회피할 수 있게 된다.

(2) 학습지교사 노동자

80년대 말까지는 주요 학습지 회사들이 사세확장으로 임금의 고정적 지급에도 불구하고 회사에게 이익이었으나 이후 과외금지 조치가 완전 해체되어 학습지의 독점력이 약해지고 업체간 경쟁이 치열해지면서 보급을 확대시킬 적극적인 유인책이 필요하게 되어 실적에 따른 수장지급을 골자로 하는 위탁계약제를 도입했다. 이는 학습지 시장의 확대에 따라 증가하는 학습지 교사들을 기존의 방식으로는 효율적으로 관리하기 어렵다는 측면도 작용했다.

학습지 노동자중 장기 투쟁 사업자인 재능교육의 사측 문서를 보면 "위탁계약직 도입 사유에 대해 사업 개인에게 돌아가는 노동비용을 절감하고 회원수 증가에 비례하여 교사수가 급증함에 따라 발생하는 인사관리상의 어려움을 해소하기 위한 것"이라고 밝히고 있다.

(3) 골프장 경기보조 노동자 : 이들은 엄연하게 골프장의 통제를 받고 있다. 정해진 시간에 출퇴근해야 하고, 골프장 규칙을 어기면 해고당한다. 그러나 골프장 측은 이들을 노동자로 인정하지 않는다.

4) 특수고용노동자에 가해지는 반인권적 행태

특수고용노동자들은 특정사용자와 사업을 위해서, 특정 사용자의 지휘명령에 따라 일하고, 계약해지 등 사용자의 직간접적인 통제를 받으며 실질적인 사용-종속관계를 맺고 있다.

그럼에도 현재 법원의 특수고용노동자들이 사용자와 근로계약을 맺고 있지 않다는 형식적 이유를 들어 노동자성을 부인하고 있으며, 노동 3권도 일체 인정하지 않는다.

이로 인해 특수고용노동자들은 근로기준법, 4대 보험적용에서 배제되어, 법정수당, 휴일·휴가, 고용보장, 모성보호, 산업재해, 퇴직금, 실업수당등을 전혀 받지 못하고 있으며, 노동조합 설립 및 단체교섭, 단체행동권의 행사도 매우 제한을 받고 있다.

3. 비정규 불안정 노동자의 최저임금 문제, 생활임금 조례 필요성

1) 최저임금 문제는 전체 노동자의 임금에 영향을 미치고 있지만 특히 상시적인 저임금 구조에 놓여 있는 비정규 불안정 노동자들에게는 삶의 수준과 직결되는 문제이다.

정부의 공식 발표에 따르면 최저임금법의 영향을 받는 사람은 1,751만명이다. 최저임금이 오르면 직접적으로 이익을 보는 노동자가 무려 258만 명이다. 대한민국의 전체 노동자는 2,440만명(고용률 58.3%)이며 전체 노동자등 200만원 이하의 월급을 받는 사람이 51.1%이다. 이 통계 역시 건강보험 가입자가 기준이라, 월급 수령액을 높이고자 4대 보험 가입률이 떨어지는 알바등의 저임금 비정규직 노동자들 모두 포함하며 노동자 평균 임금은 더 떨어지게 된다. 결국 경제위기, 물가폭등등 비정규불안정 노동자의 어려운 살림살이는 더 고되게 하는 가장 큰 원인은 형편없이 낮은 최저임금 때문으로 현재 우리나라의 최저임금 수준은 도시 노동자 월평균 가계지출에 30%에도 못 미치고 있다. 즉 실질 생계비에 비해 터무니없는 낮은 액수로, 인간의 존엄에 합당한 생활을 유지할 수 있도록 보장하는 국제인권규범과 배치된다.

2) 생활임금 조례

생활임금제는 노동자가 인간다운 삶을 영위할 수 있는 최소한의 적정 소득을 보장하는 임금체계를 말한다. 19세기 말, 미국에서 생활임금에 대한 관심과 운동이 발생하기 시작했다. 당시 생활임금은 '가족임금'의 개념으로서 노동자들이 가족을 부양하기 위한 필수적인 금액으로 정의되었다.

국내에선 노동계 등을 중심으로 현행 법정 최저임금만으론 생활수준 유지가 힘들다며 생활임금제 도입을 강조해왔다. 미국에선 140개 도시가 조례 등을 통해 생활임금을 지급고 있다.

일부 지자체는 월 생활임금을 135만7000원으로 책정하고, 2014년 1월부터 이에 못 미치는 저임금을 받는 산하 시설관리공단 소속 노동자의 임금을 인상할 계획이라고 한다. 이는 법정 최저임금보다 14.4% 많은 것(주 40시간 노동기준)이다. 정부가 정한 내년 법정 최저임금은 시간당 5,210원으로, 월 118만원 수준이다.

생활임금 조례는 세계 인권규범의 기본정신인 노동자가 적절한 생활수준을 유지할 수 있도록 하는 데에 기반한다.

5. 산업재해로부터 보호 받을 권리, 긴급 작업중지권

최근 서울시 노량진 상수도 보수 공사장에 벌어진 노동자의 사망사고, 몇 해전 방학을 이용해 아르바이트를 하여 등록금을 보태고자 대형마트 냉동기 공사장에서 일하다 질식사한 대학생 알바노동자의 이야기, 지난 1월 제주시 한림읍 금능리 제2감귤복합처리가공 공장에서 발생한 용역노동자의 사망사고등 비정규불안정 노동자들이 처해있는 산업재해의 위험은 매우 심각한 수준이다. 단시간 근로의 경우 충분한 안전수칙에 대한 교육이 부재하며 산업재해 발생이 위급한 상황에서도 고용의 보장을 위해 긴급하게 작업의 중지를 요구하지 못하는 것이 일상이다.

이 경우 사후 약방식으로 산업현장에서 노동자의 긴급한 작업중지권의 충분한 보장이 매번 애기 되곤 한다. 작업중지권은 '중대재해의 재발 방지를 위해 노동자 스스로 위험작업을 중지할 수 있는 권리로써 긴급한 위험이 감지되었을 때나 중대한 재해가 생겼을 때 즉시 작업을 중지시키고 근로자를 작업장소에서 대피시키는 등 안전상·보건상으로 필요한 적절한 조치를 취한 뒤 작업을 재개할 수 있도록 한 권리를 말한다.

Ⅲ. 비정규 불안정 노동자를 보호하는 인권조례 제정 : 노동하기 좋은 사회, 노동친화적 사회

외환위기 이후 일자리 창출의 명분으로 기업하기 좋은 나라, 기업친화적인 사회를 강조하고 기업활동의 자유를 위한 노동시장 유연화와 규제완화 등을 가속화하면서 노동자들의 권리와 이해는 갈수록 부차화 되어 왔다. 기업활동의 활성화를 위한 퍼주기식 사용자 지원이 이뤄지고 노동시장 정책 또한 노동자들의 이해가 아니라 기업들에게 보다 많은 수익을 보전해주기 위한 노동력 공급정책의 맥락에서 진행되고 있다. 그 가운데 노동시장의 고용의 질이 악화되며, 불안정 노동이 양산되고 있고 상대적 고임금과 고용안정을 특징으로 하는 '괜찮은 일자리'는 신규진입이 폐쇄되고 있다. 최저임금 수준에 근접한 중소영세사업장 일자리, 비정규직 일자리만이 양산되고 있다.

이런 배경은 비정규 불안정 노동자들에 대한 심각한 인권침해로 이어지고 있고 인권침해이 근절과 이에 대한 제도화를 사치스럽게 바라보는 사회적 분위기가 있는 것은 아닌지 살펴봐야 한다.

2부

제주지역 인권제도화 방안 모색

좌 장

김경진 제주특별자치도의회 의원

발표 I – 지자체 인권조례 제정 현황과 과제

문은현 국가인권위원회 광주인권사무소 사무관

발표 II – 제주지역 인권조례 제정을 위한 방향

신용인 제주대학교 법학전문대학원 교수

지정토론

이응범 제주장애인인권포럼 부장
신강협 제주평화인권센터 인권정책실장

지방자치단체 인권제도와 이행과제

국가인권위원회

Ⅰ. 인권조례 표준안 권고

○ 인권위에 접수된 지방자치단체에 의한 인권침해 진정건수는 2001년 말부터 올해 7월 현재 2651건으로 전체 진정건수의 56,129의 4.7%를 차지하고 있고, 2012. 3. 공기업 등 공직유관단체와 사립학교를 인권침해행위 조사대상에 포함하는 등 인권위는 지방자치 단체와 관련한 조사영역 등이 확대된바 있음.

○ 또한 지역사회 차원에서 인권에 대한 관심이 높아지면서 인권조례 제·개정 시 인권보호에 관한 내용을 포함하거나, 지역 상황에 따라 이주민, 학생, 장애인 인권조례를 제정하는 등 구성원 전체의 인권을 보호하기 위한 제도적 모색이 계속되고 있는 과정에서

○ 위원회는 <인권기본조례 표준안>이 주민의 실생활에 직접적인 규범력을 갖는 조례와 인류 보편 가치인 인권을 접목한 것으로, 인권의 지역화에 기여할 수 있다고 판단했고, 이에 따라, 인권기본조례의 방향과 담아야할 내용에 대한 기준으로 2012. 4. <인권 기본조례 표준안)>을 마련하게 되었고, 위 표준안을 각 지자체장에게 제·개정을 권고 한 바 있음.

Ⅱ. 지방자치단체 인권제도 현황

1. 인권기본조례 제정 현황

○ 2013. 6. 기준, 인권기본조례는 아래의 표와 같이 41개 기관(10개 광역자치단체, 31개 기초자치단체)에서 제정

	지방자치단체	제정일	조례명	비고
광역자치단체(10개)				
1	서울특별시	'12.9.28	인권기본조례	
2	부산광역시	'12.2.22	인권 보장 및 증진에 관한 조례	
3	광주광역시	'09.11.16	인권 보장 및 증진에 관한 조례	'12.1.1.개정,'13.4.1.개정
4	울산광역시	'12.10.11	인권보장 및 증진에 관한 조례	
5	대전광역시	'12.11.2	인권보장 및 증진조례	
6	충청남도	'12.5.10	도민 인권증진에 관한 조례	
7	전라북도	'10.7.9	인권증진에 관한 조례	
8	전라남도	'12.7.5	인권보장 및 증진에 관한 조례	
9	경상남도	'10.3.25	인권 증진 조례	
10	강원도	'13.6.7.	인권보장 및 증진에 관한 조례	
기초자치단체(31개)				
1	서울 성북구	'12.7.19	인권증진 기본조례	
2	서울 영등포구	'13.3.21	인권보장 및 증진에 관한 조례	
3	부산 해운대구	'10.11.22	인권 증진 조례	
4	부산 수영구	'10.12.15	인권 증진 조례	
5	부산 남구	'11.5.6	인권 증진 조례	
6	부산 북구	'12.3.12	인권 증진 조례	
7	부산 중구	'12.11.9	인권 보장 및 증진 조례	
8	부산 진구	'13.4.9	인권보장 및 증진에 관한 조례	
9	대구 달서구	'12.12.3.	인권보장 및 증진에 관한 조례	'13.3.4. 개정
10	광주 남구	'12.8.10	인권증진 기본조례	
11	광주 서구	'12.12.31	인권보장 및 증진에 관한 조례	
12	광주 광산구	'13.4.16	인권보장 및 증진에 관한 기본조례	
13	울산 북구	'11.1.10	인권증진에 관한 조례	'12.3.5. 개정
14	울산 동구	'11.11.8	인권증진에 관한 조례	
15	울산 남구	'13.1.2	인권보장 및 증진에 관한 조례	
16	울산 중구	'13.4.1	인권보장 및 증진에 관한 조례	
17	대전 서구	'13.2.18	인권보장 및 증진에 관한 조례	
18	경기 광명시	'11.8.9	시민인권 조례	'11.9.22. 개정
19	충남 부여군	'13.1.9	인권보장 및 증진에 관한 조례	
20	충남 천안시	'13.3.27	인권보장 및 증진에 관한 조례	
21	충남 서산시	'13.4.5	인권보장 및 증진에 관한 조례	
22	전남 목포시	'12.12.17	인권 보장 및 증진에 관한 조례	
23	전남 완도군	'12.12.27	인권보장 및 증진에 관한 조례	
24	전남 고흥군	'12.12.28	인권보장 및 증진에 관한 조례	
25	전남 보성군	'13.4.1	인권보장 및 증진에 관한 조례	
26	경남 고성군	'12.7.2	인권보장 및 증진에 관한 조례	
27	경남 함양군	'12.12.28	인권보장 및 증진에 관한 조례	
28	경북 문경시	'12.9.27	인권보장 및 증진에 관한 조례	
29	경남 진주시	'12.10.4	인권보장 및 증진에 관한 조례	
30	경북 고령군	'13.4.8	인권보장 및 증진에 관한 조례	
31	강원 원주시	'12.12.21	인권보장 및 증진에 관한 조례	

※ 자료: 자치법규정보시스템 검색(2013. 6. 10. 기준)

2. 인권기본조례에 다른 후속조치 진행

○ 인권기본조례를 제정한 지방자치단체는 조례에 따라 인권보장 및 증진위원회를 구성하고 인권증진기본계획 수립, 인권교육, 인권전담부서나 인권센터 설치, 인권영향평가 실시 등 후속조치 진행 중에 있음.

○ 동시에 지방정부의 인식이 미흡하거나 인권제도 이행 노력이 소극적인 곳들이 있는 한편, 인권제도를 마련하였으나 그 이행방향을 정립하지 못하거나 구체적인 정책 도출에 대한 어려움을 호소하는 상황이 공존하고 있음.

- 다만, 인권기본조례에 대한 논의 과정에서 인권업무가 지방자치단체의 자치사무에 해당하는지 여부가 핵심쟁점으로 제기되었는데, 현재 이러한 문제에 대하여서는 어느 정도 정리가 이루어진 상황

Ⅲ. 인권기본조례 주요내용 및 인권제도 이행과제

1. 지방자치단체장의 책무

가. 인권위에서 제시한 인권기본조례 표준안의 내용(안 제4조)

○ 지자체장의 책무의 내용으로 주민의 인권보장·증진 관련정책 발굴 및 이에 필요한 행정 및 재정상 조치, 인권침해 발생시 당사자가 구제받을 수 있도록 필요한 조치, 국가 및 지방자치단체 등과의 협력에 관한 사항을 제시

나. 사례

○ 인권침해 발생시 자치단체장의 조치 관련 보다 적극적인 대응 사례로서, 지자체장의 인권침해 사항에 대한 상담 및 조사기능을 수행하는 서울시는 시민인권보호관제도(2012.11.)[4], 광주시는 인권옴부즈맨제도(2013.4.)를 도입

4) 서울시 인권보호관은 2013. 7. “65세 이상 화교 등 영주권자들에 대해 시가 지하철 무임승차 혜택에서 제외한 것은 합리적 이유 없이 국적을 이유로 교통수단의 이용과 관련하여 배제한 것”이라며 “서울시 교통정책과와 서울메트로 및 서울도시철도공사는 65세 이상 화교를 포함한 모든 영주권자들에게 운송약관 등을 개정하여 지하철 무임승차제도를 실시할 것”을 권고한바 있다.

2. 인권보장·증진 기본계획 수립

가. 표준안의 내용(안 제6조)

○ 주민의 인권보장 및 증진을 위한 정책을 개발하고 이를 체계적으로 추진하기 위한 기본적인 틀로서 기본계획 수립의 근거 규정을 명시

○ 인권 기본조례의 성격상 구체적인 인권보장 및 증진을 위한 정책의 시행은 기본계획 하에 이루어진다고 할 수 있기 때문에 기본계획의 수립 의무화

○ 기본계획에는 이전의 기본계획 분석·평가, 인권보장·증진 기본방향 및 추진목표, 분야별 추진과제 및 이행전략, 사업추진 재원 조달 방안 등을 포함

○ 실효적인 기본계획 수립을 위하여 주민의 인권상황에 대한 실태조사를 실시할 필요. 기본계획 수립의 절차적 정당성 확보와 주민의 협력을 위한 공청회 실시. 기본계획의 효과적 이행을 위한 연도별 시행계획 수립

나. 기본계획 단계별 추진내용

<table>
<tr><th>구분</th><th>준비·개발 단계</th><th>이행 단계</th><th>모니터링·평가 단계</th></tr>
<tr><td rowspan="2">주요 내용</td><td>○ 준비단계
- 기본계획 작성 법률적 근거 마련
- 기본원칙과 계획의 대외 공표
- 기초현황 조사 및 연구
- 관련기관 및 단체 협의</td><td rowspan="2">- 이행 법령 근거 마련
- 부서별 세부계획 작성
- 집행기관간 공조 유지, 협의 및 연계망 구축
- 집행기관의 정책 실행
- 언론홍보
- 인권교육</td><td>○ 모니터링 단계
- 계획목표의 수정 및 조정
- 시민사회 의견 수렴
- 협의 및 연계망 구축</td></tr>
<tr><td>○ 개발단계
- 수립 계획 확정
- 계획안 공청회 및 청문회, 관련 단체 협의
- 우선순위와 중점사안 선정, 사회적약자 요구사항 등 파악
- 타정책 계획과 연계수립
- 인권증진기본계획 수립</td><td>○ 평가 단계
- 평가(보고서 구성)
- 차기 계획 수립 준비
- 차기 계획 수립 지원
- 새로운 분야 기초 조사</td></tr>
</table>

다. 사례 및 기본계획 수립시 고려사항

○ 현재 서울시, 광주시, 경기도 광명시, 울산 동구청, 부산 해운대구 등에서 기본계획 수립

○ 기본계획 수립시 다음의 사항을 유의할 필요

a. 국가 단위가 아닌 자치단체 단위의 과제 및 사업의 개발 필요
- 인권상황 진단에 따른 과제를 도출하여 국가단위/지방정부 단위/민간부문 자체 해결

사안으로 이의 지원이 필요한 과제로 구분하여 정리할 필요
- 한편 국가 단위에서 제대로 이행하지 못하거나 소홀하게 다뤄지는 과제를 견인해 내는 것도 상당한 의미

b. 지역의 특수성 고려(실태조사의 중요성, 실행가능성 타진)
- 서울시 사례: 인권증진기본계획 수립시 시의 특수성 반영과 관련된 사안으로 '주거권이 보장되는 도시(재개발시 강제퇴거 개선, 주거시설에 대한 행정대집행 인권매뉴얼 작성, 적절한 주거기준선 마련 등)'를 제시
- 울산시 동구청 사례: 주민전체의 80%가 대기업근로자이고 정규직/비정규직(2만6천명) 근로자간 차별이 있는 등의 지역특성을 고려하여, '노동인권'을 기본계획의 한 분야(전체4개 분야)로 하여 그 실행계획을 제시[5)]

c. 지방자치단체에서 시행하고 있는 기존 계획과 사업을 연계

d. 기본계획수립의 절차적 정당성 확보: 시민인식조사, 기본계획 공청회 등

3. 인권교육 실시

가. 표준안의 내용(안 제7조)

○ 지역사회 차원에서 인권을 보장하고 증진하기 위해서는 그 구성원들이 인권이 무엇인지에 관하여 공통적으로 이해하고 이를 생활 속에서 실천하려는 의지가 필요하므로 인권교육 실시에 관하여 규정

○ 인권교육의무 대상자는 '소속 공무원을 포함한 모든 직원'으로 한정할 수 있지만(정기적·의무적 실시) 그 범위를 '지방자치단체의 장의 지도감독을 받는 법인이나 단체의 업무에 종사하는 사람'으로 확대하는 것이 바람직

5) 울산광역시 동구청의 기본계획에서 제시된 분야별 실행계획은 다음의 표와 같음. 동구청 기본계획의 상세내용은 인권위, 지방자치단체 인권제도 워크숍, 2013.4. 185~199쪽 참조.

분야	실행대상사업
1. 비정규직 지원센터 강화	· 비정규직 실태조사 · 이주노동자 노동상담 강화 및 이주노동자 공동체 지원 · 청소년 노동지원사업 · 노동인권교육 시행
2. 차별없는 동구청	· 동구청 비정규직의 정규직 전환 전면 시행 · 직장내 종사자 동등대우 조기실현
3. 법·제도 정비	· 관급공사 입찰업체의 노동법 준수의무규정 도입 · 노사민정 정책협의회 실질화
4. 저소득·빈곤노동자 지원대책	· 구청단위의 소득증대사업 시행
5. 산재 없는 직장	· 각 기업별, 사업주 및 노동조합 등과의 협력 강화

○ 그 외 인권교육 체계의 마련과 인권위와의 협력에 관한 사항을 규정

나. 지자체의 인권교육 및 인권위의 협력·지원

○ 인권기본조례가 제정된 대부분의 지자체는 단체장이 소속공무원 등에 대한 인권교육 실시를 의무화하고 있고, 그 대상으로 소속공무원 및 직원뿐만 아니라, 단체장이 지도 감독하는 법인이나 단체의 종사자, 출연과 재정보조를 받은 복지시설 종사자, 공공기관 구성원 등을 포함하고 있음.

○ '지방자치단체 인권교육협의회'를 구성·운영하는 것이 하나의 바람직한 방안이 될 수 있음.
- 지방정부가 자체적으로 인권교육 실시를 위한 협의체를 운영하는 광주시의 경우도 모범사례로 보임.
- 광주시는 시, 시의회, 교육청, 경찰청, 인권위 광주인권사무소, 5·18기념재단, 전남대학교, 인권 NGO 단체 등 인권교육 관련기관이 참여하는 '인권교육지역협의체'를 운영하고 있는데, 협의체는 인권교육 관련 정보공유, 인권교육 전반에 대한 협의 및 조정을 통한 기반구축, 인권교육 활성화를 위한 공동사업 추진 등의 내용으로 운영되고 있음.

○ 인권위는 인권교육 전문인력 양성훈련, 인권감수성 향상 연수과정, 사이버 인권교육 과정 등의 인권교육 과정과 사안별 협의체(학교인권교육협의회, 노인인권교육협의회 등)를 운영하고 있어 인권교육에 있어 인권위의 그동안의 경험과 전문성을 활용할 필요
- 또한 각종 인권교육 프로그램·자료, 사이버 인권교육 콘텐츠, 표준강의안과 함께 인권교육시 활용할 수 있는 인권영화, 인권UCC나 사진, 포스터 등을 구축하고 있어 이러한 자료를 활용할 수 있을 것(인권교육센터(www.edu.nhrc.go.kr)에서 자료 활용 가능)

4. 인권보장·증진위원회 설치

가. 표준안의 내용(안 제11조~제15조)

○ 기본계획의 수립, 연도별 시행계획 수립 및 평가에 관한 사항 등을 심의하는 인권보장 및 증진위원회 설치 및 운영 등에 관한 사항 규정

○ 인권증진위원회는 인권기본조례의 목적을 달성하기 위하여 지방자치단체로부터 독립하여 구성하는 것을 원칙으로 할 필요가 있고, 실질적 기능 수행을 위해 '연○'화 '와 같이 정기회를 두는 것이 적절

나. 인권증진위원회 현황

○ 인권기본조례를 제정한 지자체의 대부분이 인권증진위원회를 설치하였지만, 여전히 위원회를 구성하지 않았거나 구성했더라도 제대로 운영하지 않는 곳들도 있음.

○ 지자체 인권정책의 체계적인 추진을 위한 인권증진기본계획에 대한 심의와 평가 등 인권기본조례의 이행을 위한 핵심적인 역할을 수행하는 기구이므로 조례 제정 후 조속히 위원회를 구성해야 할 것이며, 나아가 구체적인 정책 수립·실행 과정에서도 위원회의 의견을 수렴하는 것이 바람직

5. 인권영향평가

가. 표준안(안 제14조)

○ 인권보장 및 증진에 중대한 영향을 미치는 조례를 제·개정하거나 정책을 수립하려는 경우 지방자치단체의 장은 미리 인권증진위원회의 의견을 듣도록 하는 한편, 인권에 중대한 영향을 미치는 사안에 대하여 위원회가 지방자치단체의 장에게 그 영향의 정도에 대한 보고서를 요구할 수 있도록 규정

○ 이러한 규정은 인권영향평가에 관한 것으로, 해당 조례나 정책의 실시 과정 및 효과 등에서 인권에 부정적인 영향의 위험성이 있는지 여부를 사전에 평가하여 그 시행 여부를 결정할 수 있도록 하기 위한 것

○ 인권영향평가(Human Rights Impact Assessment : HRIA)란 국가나 지방자치단체(기업 등 조직 포함)가 국민의 인권보호와 향상을 위해 긍정적인 영향을 미치도록 장려하기 위하여 국가나 지방자치단체(조직체 포함)의 법령과 정책 및 사업 등의 계획과 활동을 모니터링하고 평가하는 것으로, 사전 또는 사후 방식으로 수행할 수 있음.

나. 사례

○ 인권조례에서 인권영향평가 규정이 있는 경우는 광주시와 서울 성북구의 인권조례

○ 서울시 성북구청의 경우 투표소, 산책로, 세출예산, 주민센터, 조례·규칙, 장난감도서관에 대한 인권영향평가를 실시하여 지방정부 차원의 인권영향평가 실시의 모범사례로 거론되고 있음.

○ 인권영향평가 실시에 있어서 평가의 기준이나 제도 설계 등에 있어 어려움과 시행착오가 있을 것이라 예상되지만, 인권영향평가의 범주는 매우 다양하므로 지방정부의 역량에 따라 시도를 해볼 수 있을 것

- 가령, 성북구청에서 실시했던 투표소에 대한 인권영향평가나 지방정부의 조례·규칙에 대한 인권영향평가가 하나의 사례가 될 수 있을 것임. 현행 조례·규칙에 대한 검토는 인권기본조례를 제정한 지자체에서는 기본적으로 실행할 필요가 있는 과제

6. 인권조례 이행을 위한 조직

가. 표준안(안 제8조)

○ 지자체장이 효율적인 인권보장 및 증진 정책을 추진하기 위하여 인권전담 부서를 신설하는 등의 필요한 조치를 할 것을 규정

○ 인권조례의 목적을 효과적으로 달성하고 그 실효성을 제고하기 위해서는 인권전담 부서 설치를 비롯한 인력확충 등의 조치가 필수적임. 인권전담 부서는 인권보장 및 증진위원회가 실질적인 심의기구로 기능하기 위해서도 중요

나. 사례

○ 광주시 인권담당관실(2010.8), 서울시 인권담당관실(2012.9.)와 같이 지자체 내에 전담부서가 설치된 경우, 경기도 광명시 시민인권센터(2012.4.)와 같이 별도의 센터를 구성한 사례가 있고, 서울 성북구나 서대문구와 같이 소수 인원으로 구성된 팀으로 하는 경우나 담당자를 지정하는 방식 등이 있음.

○ 인권조례의 실효적 이행을 위해서는 실행조직이 필수적이고 그 형태는 인권전담부서를 설치하는 것이 가장 바람직함. 각 지자체의 사정과 역량에 따라 전담부서 설치가 어려울 경우 비록 소규모라도 실행을 위한 조직을 확보하는 것이 중요

Ⅳ. 인권보장·증진정책의 예시

1. 기업인권(인권경영)

○ 오늘날 기업 활동 과정에서 발생할 수 있는 인권침해 문제에 대한 사회적 관심이 높아지고 기업 경영상 인권문제가 주요 이슈로 대두되고 있는데, 지방지방자치단체가 인권행정을 실천하면서 그 연장선에서 기업 인권경영의 중요성을 홍보하고 기업으로 하여금 그러한 방향선회를 지속적으로 권고하고 협의하는 것

○ 지방자치단체의 경우 물자를 조달하여 운영하고 그 조달규모도 큰데, 이러한 막강한

구매력을 활용하여 기업의 인권경영을 유도하는 방안이 있음. 즉, 공공기관이 기업의 인권경영 지수를 공공조달에 반영하는 정책수단을 사용
- 공공기관이 다른 업체와의 거래 시 재무건정성, 기업신용도 등을 고려하는 것 외에 인권 보장 활동에 부정적인 업체를 배제
- 대형공사 입찰참가사전심사기준에 산재율을 포함하여 인권 부문에 대한 심사를 하고, 공사 계약 시 사회보험료를 공사원가에 반영하고 정산하도록 함으로써 건설일용직 근로자의 인권을 보호하는 방안 등
- 울산 동구청의 기본계획 내용(관급공사 입찰업체의 노동법 준수의무규정 도입 등, 각주1 참조)도 기업인권의 정책사례

○ 지방공공기관에 대한 정보공시의 강화: 지방공사 및 지방자치단체 출연기관에 대한 인권경영 정보를 공시하도록 하는 것은 이들 기관의 행동을 효과적으로 규율하는 외부효과를 가져옴으로써 이들 기관에 의한 인권침해를 사전적으로 예방하는 효과를 도출

2. 노동인권

○ 노동인권은 중앙정부 차원에서 실시할 사안이라는 인식이 강하지만, 지방정부 차원에서도 노동인권 개선을 위한 정책을 검토해볼 수 있음.
- 일차적으로는 지방정부의 영향이 미치는 곳에 근로자 인권상황에 관심을 가지고 자체 개선방안을 찾아보는 것

○ 가령, 이미 설치되어 있는 지자체 시설관리공단을 활용하여 건물청소업무를 수행하도록 하는 방안을 검토한다거나 청사관리업무의 위탁·외주계약을 점검하는 것도 하나의 방법

○ 기조자치단체 차원에서도 가능한 노동인권 정책들이 있음.
- 기초자치단체 차원에서 서울시 노원구청과 성북구청은 2013년부터 '생활임금'을 도입하는데,[6] 이는 지방자치단체에서 지역주민의 노동인권 개선을 위한 조치의 일환
- 울산 동구청의 비정규직 지원센터 운영, 동구청 내 비정규직 정규직 전환(16명, 2013.1.) 등

6) 생활임금(주거비, 식료품비, 교육비, 교통비, 문화비, 의료비 등을 종합적으로 고려해 노동자에게 인간다운 삶을 누릴 수 있는 적정한 소득보장을 목적으로 하는 임금체계)을 근로자 평균임금의 58% 수준으로 보고(이렇게 될 때 시급 6,493원. 2013년 최저임금인 시급 4,860원 대비 33% 인상된 수준이 됨), 2013년부터 구청 시설관리공단 소속 근로자 중 이에 미치지 못하는 근로자의 임금을 이 수준으로 인상한다는 것임. 이러한 조치 이전에 이들 자치단체는 청소용역회사에 소속돼 있던 근로자들을 2011년부터 시설관리공단으로 직접 고용하여 용역회사에서 갖던 수수료를 근로자에게 갈 수 있도록 조치하여 임금 인상 효과를 가져온바 있음. 또한 향후 생활임금추진위원회를 운영하고, 2013년에 생활임금 확대 적용방안 연구용역을 추진하여 민간위탁, 조달계약 등으로 확대적용하는 안을 마련하고, 이를 위한 조례제정 및 관련규정 정비 진행할 계획이라고 함.

3. 다문화사업 가이드라인 마련 등

○ 최근 높은 증가율을 보인 결혼이주자의 경우 가정 내 인권문제나 자녀교육의 어려움 등을 호소하고 지역사회 내 적응 및 차별 등으로 인한 사회적 갈등 등을 경험하는 것으로 알려져 있음.

○ 지방자치단체 차원에서 다문화정책을 추진하는 곳이 상당수 되지만 일회용 이벤트 중심의 사업을 주로 시행하는 등 미흡한 부분들이 제기되는 상황

○ 인권의 관점에서 지방자치단체의 다문화사업을 점검하고 개선방안을 모색하거나 이러한 사업을 시행할 시 가이드라인을 마련하는 등의 조치를 검토해보는 것도 의미가 있을 것

Ⅴ. 마무리

○ 현재 인권기본조례 제정 자치단체가 40여 곳으로, 2012. 4. 인권위 권고시의 10곳과 비교해 많은 진전이 이루어지고 있고, 나아가 지역사회에서 인권제도의 구축과 그 이행에 대한 고민이 보다 깊어지고 구체화되고 있음을 확인하고 있음.

○ 광역자치단체와 기초자치단체의 역량은 차이가 있으므로 이에 따른 목표 설정과 도출되는 정책의 수위가 다를 수 있을 것인데, 자치단체나 지역사회의 역량 등을 충분히 분석하여 실효적이고 현실 가능한 방안을 면밀한 검토할 필요가 있고, 다른 한편으로는 광역자치단체가 기초자치단체를 견인하는 역할을 할 필요도 있을 것

○ 자치단체의 역량에 따라 인권제도의 양상이 상이할지라도, 이제 '인권'은 지방자치단체가 추구해야 할 새로운 가치로 자리 매김 되고 있는바, 다른 자치단체들의 경험을 참조하고 지자체간 협력을 통하여 지역사회 인권제도를 구축하고 주민의 구체적인 일상생활에서 인권가치가 실현될 수 있도록 지속적인 고민과 노력이 요구됨.

제주지역 인권조례 제정을 위한 방향성 모색

신 용 인[1)]

Ⅰ. 들어가며

제주특별자치도의회 복지안전위원회는 2013. 5. 13. 의원회관에서 '인권 보장 및 증진 조례 제정을 위한 정책토론회'를 개최하여 제주지역에서의 인권조례 제정에 대한 공론화를 시도했고, 같은 해 6. 20. 제주지역 시민사회단체들이 중심이 된 '제주특별자치도 인권조례 제정 추진위원회'(이하 인권추진위라고 한다)가 출범했다. 인권추진위는 "제주에서도 당사자 조직과 법률전문교육기관단체, 시민사회단체를 중심으로 도민의 눈으로 인권의 감수성을 다각적으로 검토해 실질적인 조례를 만들 수 있도록 할 것"이라고 하며, 그 추진사업으로 인권조례 제정을 위해 인권 심포지엄, 인권 기본 조례안 공청회, 인권조례 제정 캠페인, 인권조례 자문단 구성 등을 제시했다.[2)] 이로써 제주지역 차원에서도 인권조례를 제정하기 위한 발걸음이 시작된 것이다. 이 글은 제주특별자치도 인권조례를 제정함에 있어 방향성을 모색하고자 하는 목적을 갖고 작성되었다. 글의 순서로는, 첫째, 소수자의 개념과 범위 및 4·3과 강정을 중심으로 제주의 특수성에 대해 살펴보고 제주지역에서의 포괄적 인권 보호 및 증진의 법제화 필요성을 주장한다. 둘째, 조례제정권의 범위와 한계에 대한 고찰을 통해 인권조례의 제정가능성과 그 규율 한계에 대해 살펴본다. 셋째, 인권센터와 인권위원회를 중심으로 제주특별자치도 인권조례의 실효성 확보방안에 대해 언급해 보고자 한다. 마지막으로는 장기과제로 인권조례가 제주특별법에 근거를 두도록 노력할 필요가 있다는 점을 강조한다.

Ⅱ. 소수자와 제주의 특수성

1. 소수자와 사회적 약자

1) 소수자의 유형

오늘날 소수자에 대한 관심이 높아지면서 소수자의 인권 보장에 관한 공감대가 폭넓게 형성되어 가고 있다. 그러나 소수자가 무엇인지, 어떤 사람이 소수자에 해당하는지를 명확하게 밝히는 것은 쉽지 않은 일이다. 이는 소수자라는 개념이 절대적이고 명확한 외연을 가지고 있는 것이 아니라 대상들의 비교를 전제로 하는 상대적인 개념이며

1) 제주대학교 법학전문대학원 교수
2) 제주특별자치도 인권 조례 제정을 위한 추진위원회 출범 기자회견 자료.

가치평가에 의존하는 개념이기 때문이다.[3] 그럼에도 소수자 인권의 현 실태를 제대로 조명하고 그 개선방안을 구체적으로 모색하기 위해서는 먼저 소수자의 개념 및 범위를 명확히 할 필요가 있다.

소수자라는 용어는 영어의 'minority'의 번역어로 우리나라에서는 한국인권재단이 2000년「일상의 억압과 소수자의 인권」을 출간한 이후 통용되기 시작했다.[4] 소수자의 개념에서 중요한 것은 구성원의 숫자가 아니라 그 사회의 주류로부터 차별을 받는지 여부이다. 구성원의 숫자에 있어 다수를 차지한다고 하더라도 권력에서 열세에 있다면 소수자가 될 수 있다. 예컨대 식민지의 토착민은 그곳 인구의 대부분을 차지하지만 소수의 식민 통치자에게 차별과 착취를 당하고 있으므로 소수자에 해당한다.[5] 이를 염두에 두고 소수자 개념을 살펴보면 한정형 소수자, 확산형 소수자, 회피형 소수자 세 유형으로 분류될 수 있다.[6]

한정형 소수자란 국제인권법의 'minority' 규정에 기초해 민족・인종・종교・언어라는 네 가지 면에서 다수파와 다른 특징을 지녔다고 생각되는 소수파를 정하는 유형이다. 여기에 해당하는 나라는 독일, 러시아(소련), 중국이고, 특히 러시아(소련)나 중국은 역사적으로 'minority'로서의 '소수민족'의 독자성을 존중하는 정책을 일찍부터 도입했다.

확산형 소수자란 민족・인종・종교・언어라는 특성을 중시하지 않고, '약자' 일반을 'minority'로 보는 유형이다. 확산형 소수자 개념은 한정형 소수자와 그 밖의 약자를 포함하는 개념으로 볼 수 있다. 미국, 일본, 한국이 이 유형에 속한다.

회피형 소수자란 되도록 'minority'라는 용어를 사용하지 않으려는 유형으로 프랑스가 이 유형에 해당한다. 프랑스에서는 모든 시민이 출신이나 인종, 종교에 관계없이 법 앞에 평등하므로 '소수자'라는 범주로 사람을 분류해 특정 하는 것 자체가 차별로 연결된다고 보아 국가 차원에서는 '소수자'의 존재를 공식적으로 인정하지 않는다.[7]

한국의 경우 앞서 본 바와 같이 소수자를 확산형으로 이해하고 있고, 그 범위도 점차 넓어져 가고 있다. 2000년경에는 여성, 장애인, 성적 소수자, 비정규・외국인 노동자, 아동, 에이즈 환자 등을 소수자로 파악하여 일본, 미국 등의 확산형 소수자 개념과 거의 같았으나, 현재는 비전향 장기수, 양심수, 탈북자, 양심적 병역거부자 등 분단국가의 현실에서 생겨난 사람들과 노숙자, 노인, 수형자, 정신병원 수용자, 국제결혼에 의한 이주자, 걸인 등도 소수자로 간주하고 있다.[8]

2) 사회적 약자와의 동일시 여부

소수자와 사회적 약자라는 용어는 혼용해서 사용되는 경우가 많다. 이에 두 용어가 동일한 개념인지 여부가 문제된다. 사회적 약자도 소수자와 마찬가지 이유로 그 개념

3) 차진아, "사회적 약자의 인권에 관한 연구", 「공법학연구」 13(2), 한국비교공법학회, 2012, 193면.
4) 유효종・이와마 아키코 엮음, 「마이너리티란 무엇인가」, 한울, 2012, 217면.
5) 박경태, 「소수자와 한국사회」, 후마니타스, 2008, 13면.
6) 유효종・이와마 아키코 엮음, 앞의 책, 23면.
7) 유효종・이와마 아키코 엮음, 앞의 책, 114면.
8) 유효종・이와마 아키코 엮음, 앞의 책, 217면.

을 명확히 정의하기가 어렵지만 일반적으로는 공동체구성원 가운데 사회적 관점에서 약자로 취급되는 사람 내지 그로 인하여 사회적 연대성의 관점에서 보호가 필요한 사람이라고 할 수 있다.[9] 소수자를 확산형으로 이해하는 경우 소수자와 사회적 약자를 사실상 동일한 개념으로 파악할 수 있다. 그러나 확산형 소수자 개념을 받아들이면서도 소수자와 사회적 약자를 다르게 보는 입장도 있다. 이 입장은 소수자를 신체적 또는 문화적 특징 때문에 사회의 다른 성원에게 차별을 받으며, 차별받는 집단에 속해 있다는 의식을 가진 사람들이라고 정의내리고,[10] 소수자의 특성으로 식별가능성, 권력의 열세, 차별적 대우의 존재, 집단의식 또는 소속의식을 든다.[11] 그리고 소수자는 다음과 같은 점에서 사회적 약자와 구분이 된다고 한다.[12] 첫째, 영구성이다. 만약 사회적으로 차별받는 이유가 영원히 계속되는 성질의 것이라면 그것은 소수자의 특성이 되지만 일시적인 것이라면 사회적 약자일 뿐이다. 예컨대 장애인은 소수자에 해당된다. 반면 환자는 병이 나을 때까지는 사회적 약자이지만 소수자는 아니다. 둘째, 특수성이다. 예컨대 '여성' 등 일부만 가질 수 있는 특성으로 차별을 받는다면 소수자이지만 '가난함'처럼 사회 구성원 누구나 가질 수 있는 특성으로 차별을 받는다면 사회적 약자에 불과하며 소수자는 아니다. 셋째, 대체불가능성이다. 차별받는 특성을 다른 장점으로 극복할 수 있으면 사회적 약자에는 해당될 수 있으나 소수자는 아니다. 예컨대 사회적 약자인 가난한 사람은 개인의 뛰어난 능력으로 가난을 극복할 수 있으나 흑인은 아무리 뛰어난 능력이 있더라도 소수자의 지위를 바꾸지 못한다. 넷째, 집단의식이다. 집단의식을 요하지 않는 사회적 약자와는 달리 소수자는 집단의식을 가질 가능성이 매우 크다.

그러나 위와 같이 소수자와 사회적 약자를 구분하는 입장은 인권 보장과 증진이라는 측면에서 볼 때 소수자에 해당하지 않는 사회적 약자가 제외될 위험성이 있다.[13] 따라서 인권의 측면에서 소수자와 사회적 약자를 실질적으로 동일시하는 것이 바람직하다. 소수자를 이와 같이 바라본다면, 소수자란 신체적 또는 문화적 특징 때문에 사회의 다른 성원에게 차별을 받는 사람들이라 할 수 있고, 그 특성으로는 식별가능성, 권력의 열세, 차별적 대우의 존재를 들 수 있다. 사회의 어떤 성원이 위 세 가지 특성만 가지고 있다면 그 성원은 집단의식 내지 소속의식이 없더라도 소수자에 해당된다고 보는 것이다.

2. 제주지역 내 소수자

제주지역 내에서 대표적인 소수자를 손꼽으라고 한다면 여성, 아동・청소년, 장애인, 비정규직 노동자, 이주민 등을 들 수 있다. 이와 관련해서는 「1부 : 제주지역 분야별 인권실태와 제도화 현황」에서 충분히 논의될 것이므로 생략하기로 한다.

---

9) 차진아, 앞의 논문, 194면.
10) 박경태, 앞의 책, 13.
11) 윤인진, "한국사회의 배타성:소수차별의 메카니즘", 「사회비평」 25, 404면; 박경태, 앞의 책, 14~15면에서 재인용.
12) 박경태, 앞의 책, 17~18면.
13) 조소영, "인권조례 제정을 위한 제언", 「법학연구」 50(1), 부산대학교 법학연구소, 2009, 10면.

3. 제주의 특수성, 4·3과 강정

소수자를 위와 같이 볼 때 제주와 본토의 관계에서 볼 때 제주도민 모두가 소수자가 될 수 있다. 식별가능성, 권력의 열세, 차별적 대우의 존재가 소수자의 특성인데 지역감정과 지역차별이 엄존하는 한국의 현실에서 제주는 한반도의 변방에 위치하고 있고 도세도 전국의 1%에 불과하여 권력의 열세에 놓여 있는 탓에 제주도민은 정부와 여당 등 우리나라의 주류세력으로부터 언제든지 차별을 받을 수 있기 때문이다. 국가 공권력에 의해 자행되었던 참담한 인권유린인 4·3, 그리고 현재진행형이기도 한 강정마을의 인권침해가 그 대표적인 예라고 할 수 있다.

1) 4·3

4·3은 제주 현대사의 가장 큰 비극이다. 4·3의 경위를 간단하게 설명하면 다음과 같다. 1945. 8. 15. 우리나라가 일제의 지배로부터 해방이 되자 새 나라 건설을 위한 자주적인 움직임이 전국적으로 일어났고 제주의 경우 자치조직인 인민위원회가 결성되어 도민들의 전폭적인 지지를 받으며 제주도의 행정을 장악했다.[14] 그 결과 인민위원회는 제주에서 사실상 정부기능을 수행했다.[15] 그러나 친미 반공정권 수립을 목표로 했던 미군정은 사회주의적인 성향이 강했던 인민위원회를 탄압하기 시작했고 이는 4·3의 도화선이 되었다. 제주도민들의 저항에 대해 미군정과 대한민국 정부는 북한과 연계된 공산주의자들의 난동으로 몰아가며 무자비한 탄압으로 대응했다. 해안선으로부터 5km이상 떨어진 지역은 적성지역으로 간주하고 그곳에서 발견된 사람들은 모조리 사살하는 것을 내용으로 하는 초토화 작전 등이 펼쳐졌고 그로 인해 3만 명이 넘는 도민들이 처참하게 학살당하는 참극이 벌어졌다. 아무리 해방 직후의 혼란기라고 하지만 광기가 아니고서는 대한민국 정부가 대한민국 국민을 이처럼 무참하게 학살할 수 없는 일이다. 그런 광기의 바탕에는 반공주의 못지않게 소수자에 대한 차별적 인식도 자리를 잡았던 것으로 추측된다. 그런 인식의 극단적인 표현이 당시 경찰 총수였던 조병옥이 했던 발언이다. "대한민국을 위해서는 제주도 전역에 휘발유를 뿌리고 거기에 불을 놓아 30만 도민을 한꺼번에 태워 없애야 한다."[16] 만일에 경상도에서 4·3과 같은 범도민적인 항쟁이 일어났다면 조병옥이 경상도민을 상대로 그런 말을 할 수 있었을까? 제주도민은 대한민국에서 불과 1%밖에 되지 않는 소수자였기 때문에 당시 정부 관계자들에게는 대한민국의 이익을 위해서는 도민 전체를 제거할 수도 있다고 생각했고 그런 인식이 결과적으로 제주도민 수만 명이 학살당하는 인권유린으로 이어졌다고 본다면 지나친 비약일까?

한편 정부는 4·3을 공산폭동으로 매도하면서 국가에 의한 무자비한 인권유린을 정

14) 신용인, "강정생명평화운동의 의미와 과제", 제주해군기지 공사 중단 및 재논의를 위한 제주지역 교수협의회 등이 2013. 5. 주최한 '함께 만드는 꿈, 강정을 생명평화의 마을로' 토론회에서 발표한 원고, 51면.

15) 미군정기 전라남도 군정청 정보국장을 지냈던 그란트 미드(E. Grant Meade)는 당시 제주 인민위원회는 제주의 유일한 정당이었고, 유일한 정부였다고 평가하고 있다. 그란트 미드, 「주한미군정 연구」, 공동체, 1993, 241쪽; 양정심, 「제주 4·3항쟁」, 선인, 2008, 30면,에서 재인용.

16) 이영권, 「새로 쓰는 제주사」, 휴머니스트, 2005, 366.

당화시켰고, 제주도민들에게는 40년 이상 침묵과 금기의 시간을 강요했다. 그러나 4·19혁명 직후부터 일어난 4·3 진상규명운동은 1987년 6월 항쟁 이후 민주화의 물결이 전국적으로 확산되면서 본격적으로 전개되었다. 그 결과 2000. 1. 12. 「제주4·3사건 진상규명 및 희생자명예회복에 관한 특별법」(이하 4·3특별법이라 한다)이 제정되었고, 2003. 10. 15. '제주4·3진상보고서'가 확정되었으며, 2003. 10. 31. 노무현 대통령이 "국정을 책임지고 있는 대통령으로서 과거 국가 권력의 잘못에 대해 유족과 도민 여러분께 진심으로 사과와 위로의 말씀을 드린다"며 국가 차원의 공식적인 사과를 표명했다.[17] 이로써 4·3의 공식 역사는 좌익세력의 선동에 의한 공산폭동에서 국가공권력에 의한 인권유린으로 대체되었다.[18]

2012. 5. 8. 제주도의회 도민의 방에서 열린 '제주해군기지, 대안은 무엇인가' 토론회에 토론자로 참석한 고창훈은 "제주4.3의 진상규명의 정신은 소수자 minority의 인권파괴를 인권존중의 정신으로 승화시켰다는 점에서 '소수자 인권존중의 귀감'이 되고 있다"고 강조했다. 4·3의 교훈을 소수자 인권의 보장에서 찾아야 한다는 것이다. 그렇다면 4·3의 교훈을 실천하는 일은 제주지역 내 여성, 장애인, 이주노동자 등 소수자들의 인권을 옹호하고 신장하는 일이 아닐까? 또한 다시는 제주도민 중 그 어느 누구도 국가권력에 의한 인권 침해를 당하는 일이 없도록 하는 것이 아닐까? 그리하여 소수자들이 차별 받지 않고 존엄하고 행복하게 살 수 있는 제주사회 공동체를 일구어 낼 때 4·3 영령들의 넋이 진정으로 위로받을 수 있지 않을까?

2) 강정

오늘날 제주에서는 4·3의 교훈을 무색케 할 정도로 인권 침해가 벌어지고 있는 곳이 있다. 제주 남쪽에 자리 잡고 있는 강정마을이 그 현장이다. 강정마을에서 진행되고 있는 제주해군기지 사업은 석연치 않은 입지 선정, 주민 의사 무시, 환경영향평가의 총체적인 부실, 절대보전지역의 무단 해제, 항만 설계의 오류 및 위법, 민·군 복합관광미항의 허구성 등 숱한 문제를 안고 있다. 그럼에도 정부와 해군은 국가안보 필요성 등을 내세우며 공권력을 동원하면서까지 해군기지 공사를 강행하여 강정마을공동체를 파괴시키고 제주사회 전체를 분열과 갈등의 도가니로 몰아가고 있다.[19] 그 과정에서 국가 공권력에 의한 인권 침해도 심각한 수준이다. 4·3의 아픔이 강정에서 재연되고 있는 것이다. 이를 해군, 경찰, 법원으로 나눠 살펴보기로 한다.

(1) 해군에 의한 인권 침해

해군은 해군기지 건설 사업을 추진하면서 강정주민들의 의사를 무시·왜곡시키고 마을공동체를 찬반갈등으로 분열케 하는 등 강정주민들의 인권을 침해하였다. 또한 해군과 공사업체는 공사를 강행하면서 환경영향평가법 위반, 건설기술관리법 위반, 해양환경관리법 위반 등 각종 불법·탈법행위를 서슴지 않고 했고 심지어는 민간인을 폭행하

17) 신용인, 앞의 원고, 52면.
18) 양정심, 앞의 책, 249면.
19) 신용인, 앞의 원고, 39면.

는 만행까지 저질렀다. 2011년 여름 경 해군은 여성 활동가를 폭행했고, 그 후 대학생들과 여기자까지도 폭행하고 감금까지 한 적이 있었다. 2011년 가을에는 송강호 박사가 기도하러 구럼비 바위에 헤엄쳐 들어가다가 수심이 약 20m나 되는 바다 한 가운데서 해군의 특수부대인 SSU 대원들에게 폭행과 물고문을 당하는 충격적인 일이 벌어지기도 했다. 강정주민들과 제주지역 시민단체들은 그 때마다 격분하여 동영상까지 증거로 제시하며 규탄 기자회견을 하고 형사 고발도 했다. 그러나 그로 인해 처벌은커녕 가벼운 문책이라도 받은 군인은 단 한 명도 없었다. 강정마을은 무법천지, 인권의 사각지대로 전락했다는 사실만 절감하게 만들 뿐이었다.

(2) 경찰에 의한 인권침해

민중의 지팡이로서 국민의 인권을 앞장서서 지켜줘야 할 경찰이 오히려 강정주민들과 평화활동가들에 대한 체포·연행을 남발하면서 인권을 침해하고 있다. 민주당이 2012. 10. 15. 입수한 자료에 의하면 2011. 8.부터 2012. 8.말까지 1년 동안 투입된 경찰 병력은 연인원 128,042명이고, 체포·연행된 마을주민과 활동가는 586명에 이르며 이중 493명이 기소되었다.[20] 2012. 8.이후에도 경찰 병력이 강정마을에 상주하고 있으며 체포·연행도 수시로 이뤄지고 있다. 문제는 체포·연행의 대부분이 과잉 또는 불법 체포·연행이라는 점이다. 최근의 대표적인 사례로는 해경이 2013. 7. 1. 제주해군기지 공사에 대해 해상 감시활동을 벌이던 송강호 박사와 박도현 수사를 부당하게 체포·연행한 사건을 들 수 있다. 당시 제주해군기지(민군복합형관광미항) 건설현장 해상구역에서는 감독관청으로부터 이동식 오탁방지막 보수 후 준설작업을 실시토록 이행조치가 있었음에도 이를 무시한 채 고정식 오탁방지막과 이동식오탁방지막이 모두 훼손된 상태로 준설작업이 이뤄지고 있었다. 당일 강정지킴이가 이러한 불법공사를 해경에 전화로 신고했고, 송강호 박사와 박도현 수사는 강정포구에서 해경에게 공사업체들의 불법행위를 단속하라고 요구했으나 해경은 끝내 이를 외면했다. 이에 두 사람이 직접 카약을 타고 바다로 나가 불법공사 현장에 가서도 해경에게 수십 차례 불법현장을 촬영해서 공식적인 증거로 남겨달라고 간절히 호소를 했으나 해경은 이를 외면했다. 결국 두 사람은 증거인멸을 방지할 목적으로 오탁방지막 훼손상태를 직접 촬영했다. 그러자 해경은 송강호 박사와 박도현 수사를 업무방해죄의 현행범으로 체포했다.[21] 해경이 해양오염을 유발하는 공사업체의 불법공사를 비호하면서까지 강정평화활동가들의 인권을 침해한 것이다. 이처럼 경찰의 불법적인 체포·연행이 수시로 이뤄지고 있음에도 이를 근절시킬 만한 아무런 실효적인 조치가 이뤄지지 않고 있다.

(3) 법원에 의한 인권침해

헌법은 법원에게 정치·행정 권력의 부당한 행사를 통제하고 국민의 인권을 수호할 것을 명하고 있다.[22] 권력 통제와 인권 수호는 헌법이 법원에게 부여한 신성한 사명이

20) 제주의 소리, http://www.jejusori.net/news/articleView.html?idxno=121282 (검색일 : 2013. 4. 25.)
21) 위 사실관계는 2013. 7. 11. 강정마을회 등의 '불법공사를 방조한 해경과 시민감시권을 묵살한 제주지방법원은 헌법정신의 파괴자다'라는 제목의 기자회견문 및 오마이뉴스 기사를 참조한 것이다.

다. 그러나 지금 법원은 헌법적 사명을 망각한 채, 절대보전지역 지정해제 관련 소송에서 보듯이 국가권력의 남용에 대해 면죄부를 주고 있고, 인권의식의 부재 탓인지 재판에 의한 인권침해도 심심치 않게 하고 있다.

원래 제주해군기지 건설 사업부지인 강정마을 해안변(구럼비 바위) 지역은 「제주특별자치도의 설치 및 국제자유도시 조성에 관한 특별법」(이하 제주특별법이라고 한다)상 절대보전지역으로 지정되어 있어 법상 매립이 허용되지 않아 해군기지 건설 자체가 불가능했다. 절대보전지역 제도는 구 제주도개발특별법 제정 당시 무절제한 개발로 훼손되어가는 자연을 보전하고 제주도 고유의 자연적 특성을 보호하기 일정한 지역을 절대보전지역으로 지정하여 영구히 보전하기 위해 도입된 제도로[23], 우근민 지사는 2011. 5. 12. 국회 야5당 진상조사단과 면담하는 자리에서 “절대보전지역 제도는 자신이 도입했고 도입취지는 중앙정부의 난개발로부터 제주의 자연환경을 보전하기 위한 것이다”라고 밝힌 바 있다.[24] 그러나 제주특별자치도지사(이하 도지사라고 한다)는 제주특별법 등의 기준을 무시하고[25] 주민의견청취절차 생략, 제주특별자치도의회(이하 도의회라고 한다) 동의안의 날치기 처리[26] 등을 거쳐 2009. 12. 23. 절대보전지역을 무단으로 해제했다. 중앙정부의 난개발로부터 제주의 자연환경을 보전하기 위해 도입된 절대보전지역 제도가 해군기지 건설이라는 중앙정부의 개발 사업으로 무력화된 것이다.[27] 그러나 법원은 절대보전지역해제처분의 취소 등을 구하는 행정소송에서 원고적격이 없다는 이유로 소 각하 판결을 했다. 법원의 위와 같은 판결로 인해 특별법과 도조례에서 정한 절차와 기준에 관한 규정들이 절대보전지역 해제와 관련해서는 모두 사문화되어 버릴 위기에 처하게 되었다. 도지사가 제멋대로 절대보전지역 전부를 해제하더라도 법적으로 이를 다툴 수 있는 방법이 없게 되었기 때문이다.[28]

법원은 위와 같은 불의한 판결로 불법적인 공권력 행사에 면죄부를 줬을 뿐 아니라 해군기지공사를 저지하기 위해 시민불복종운동을 펼치는 강정주민들과 평화활동가들에게 구속, 벌금폭탄 등 가혹한 처벌을 내리고 있다. 또한 앞서 본 송강호박사, 박도현수사의 체포연행사건에서도 법원은 체포적부심 청구를 기각하여 해경의 불법적인 체포에 면죄부를 줬을 뿐 아니라 구속영장까지 발부하는 등 국민의 정의감과 상식에 맞지 않는 재판을 하고 있다. 이처럼 강정의 현실에서는 법원의 재판에 의한 인권침해도 심각한 수준이다.

---

22) 신용인, 앞의 논문, 143면.
23) 제주도, 「제주도개발특별법해설」, 1992, 49면.
24) 야5당 제주해군기지진상조사단, 「제주해군기지 조사보고서」, 2011, 76~77면.
25) 미디어 제주, http://www.mediajeju.com/news/articleView.html?idxno=79142 (검색일 : 2013. 4. 25.)
26) 미디어 제주, http://www.mediajeju.com/news/articleView.html?idxno=80921 (검색일 : 2013. 4. 25.)
27) 신용인, 앞의 원고, 42면.
28) 신용인, “제주해군기지 관련 소송으로 바라본 사법 불신의 문제”, 「국제법무」3(1), 제주대학교 법과정책연구소, 2011, 140면.

3. 포괄적 인권 보호 및 증진의 법제화 필요성

인권이란 천부인권사상을 바탕으로 성립한 개념으로 인간이 인간으로서 당연히 가지는 천부적이고 생래적인 권리를 말한다. 인권을 독일에서는 기본권이라고 한다. 기본권 중에는 생래적인 권리도 있으나 국가내적인 권리가 포함되어 있으므로 생래적이고 천부적인 권리인 인권과는 내용상 완전히 일치하지는 않는다. 그러나 기본권은 인권사상을 바탕으로 하여 인권을 실현하고자 하는 것이므로 양자를 동일시하여도 무방하다고 본다. 헌법 제10조 전단은 "'모든 국민은 인간으로서의 존엄과 가치를 가지며"라고 규정하고 있다. 인간의 존엄성과 가치는 우리나라 헌법질서의 이념적·정신적인 출발점인 동시에 모든 인권의 가치적인 핵으로서의 성격을 갖기 때문에 우리 헌법질서의 바탕이며 우리 헌법질서에서 절대적이고 양보할 수 없는 최고의 가치적인 공감대를 뜻한다.[29] 헌법상의 최고이념인 인간의 존엄성과 가치를 실현하는 가장 중요한 수단이 바로 기본권(인권)이다. 헌법은 이를 위해 제10조 후단에서 "국가는 개인이 가지는 불가침의 기본적 인권을 확인하고 이를 보장할 의무를 진다"고 규정하고, 정치적·경제적·사회적·문화적 생활 영역에서 국민이 필요로 하는 자유와 권리, 즉 각종의 기본권을 규정하고 있다(헌법 제11조 내지 제37조 참조). 따라서 인권 보호 및 증진은 가장 중요한 헌법적 요구사항이라 할 수 있다. 인권 보호 및 증진을 법제화하는 방법으로는 장애인, 이주민 등 각각의 소수자를 대상으로 개별적으로 법제화하는 방법과 모든 사람을 보호대상으로 하는 포괄적인 법제화 방법의 두 가지가 있다. 그런데 4·3과 강정의 사례는 제주도민 전체가 소수자가 될 수 있다는 점을 여실히 보여주고 있다. 따라서 제주의 경우 그 어느 지역보다도 포괄적 인권 보호 및 증진의 법제화가 필요한 지역이라고 볼 수 있다. 특히 제주도민이 주체가 되어 국가권력의 인권 침해를 통제할 수 있는 제도적 장치가 마련되지 않는 한 강정 사례의 경우처럼 4·3의 비극은 언제라도 반복될 수 있는 것이다. 그런 까닭에 여기서는 포괄적 인권 보호 및 증진의 법제화로서의 인권조례에 대해 살펴보기로 한다.[30]

Ⅲ. 조례제정권과 인권조례

1. 지방자치단체의 조례제정권 근거

헌법은 제117조 1항에서 '지방자치단체는 법령의 범위 안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다'라고 규정하여 지방자치단체의 포괄적인 자치입법권을 보장하고 있다. 지방자치단체의 자치입법으로는 조례와 규칙이 있다. 조례는 지방자치단체가 법령의 범위 안에서 그 사무에 관하여 지방의회의 의결로써 제정하는 법규범으로서 자치입법

29) 허영, 「헌법이론과 헌법」, 박영사, 2011, 515~516면.
30) 이 글에서 말하는 인권조례는 특별한 사정이 없는 한 포괄적 인권조례를 뜻하는 것이다.

권의 핵심을 이룬다. 지방자치법은 제22조에서 “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”고 규정하여 지방자치단체의 조례제정권을 인정하고 있다. 그런데 지방자치단체의 자치입법권은 헌법에 의해 직접 보장되는 권리이므로 지방자치법 제22조는 지방자치단체의 조례제정권을 창설하는 것이 아니라 이미 헌법에 부여된 지방자치단체의 조례제정권을 확인하는 의미를 가지는 것에 불과하다.[31]

2. 조례제정권의 범위와 한계

1) 조례제정권의 범위

지방지차단체는 법령의 범위 안에서 그 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있는데 여기서 법령이란 헌법, 법률 및 그에 근거한 법규명령을 말하고, 법령의 범위 안에서란 법령에 위반되지 아니하는 범위 안이라는 의미로 풀이하는 것이 일반적이다.[32] 따라서 지방자치단체는 원칙적으로 법률의 위임이 없더라도 조례를 제정할 수 있고, 그 내용이 주민의 권리의 제한 또는 의무의 부과에 관한 사항이거나 벌칙에 관한 사항이어서 법률의 위임이 있어야 하는 경우에도 법규명령과는 달리 포괄적 위임 및 묵시적 위임이 가능하다.[33]

또한 그 사무란 당해 지방자치단체의 사무 중 고유사무인 자치사무와 개별법령에 의하여 지방자치단체에 위임된 단체위임사무에 한하고, 기관위임사무는 원칙적으로 이에 해당되지 않는다. 다만 기관위임사무라도 개별 법령에서 일정한 사항을 조례로 정하도록 위임하고 있는 경우에는 위임받은 사항에 대하여는 개별법령의 취지에 부합하는 범위 내에서 조례로 정할 수 있다.[34]

2) 조례제정권의 한계

조례는 앞서 본 바와 같이 원칙적으로 법률의 위임이 필요 없다. 그런데 지방자치법 제22조 단서는 “주민의 권리 제한 또는 의무 부과에 관한 사항이나 벌칙을 정할 때에는 법률의 위임이 있어야 한다”고 규정하고 있는데, 이에 대하여는 자치입법권에 대한 지나친 제약이라는 점에서 그 위헌성여부가 문제된다. 대법원은 지방자치법 제22조 단서는 기본권제한에 대하여 법률유보원칙을 선언한 헌법 제37조 2항의 취지에 부합한다는 이유로 동 규정을 합헌이라고 판시하였고[35], 헌법재판소도 합헌으로 보고 있다. 다만 조례에 대한 법률의 위임은 반드시 구체적으로 범위를 정하여 할 필요가 없으며 포괄적인 것으로 족하다고 한다.[36]

---

31) 이기우・하승수, 「지방자치법」, 대영문화사, 2007, 313면.
32) 대판 2000. 11. 24. 2000추29 등 참조.
33) 대판 1995. 6. 30. 93추83, 대판 2002. 3. 26. 2001두5927 등 참조.
34) 대판 2000. 5. 30. 99추85 등 참조.
35) 대판 1995. 5. 12. 94추28.
36) 헌재 1995. 4. 20. 92헌마264.

주민의 권리제한·의무부과에 관한 사항이나 벌칙을 정할 때 개별적인 법률의 위임이 있는 경우에 한하여 조례로써 정할 수 있게 함은 지방의회가 주민대표기관이라는 민주적 정당성을 지니고 있다는 점과 헌법이 지방자치단체에 대하여 포괄적인 자치권을 부여한 취지에 반한다. 조례제정에 침해유보의 원칙이 적용된다 하더라도 자치조례의 경우 그에 관한 법률의 수권은 개괄적인 것으로 족하다고 보아야 한다. 다만 기관위임사무에 관한 위임조례에는 구체적인 수권이 필요하다.

3. 인권조례의 제정가능성과 규율한계

1) 인권조례의 의의와 내용

인권조례는 지방자치단체 차원에서 인권 보호와 증진을 위해 모색하는 다각적인 방안 중 하나이다.[37] 특히 인권의 정의와 정신, 보호와 증진 방향, 보호와 증진을 위한 구체적인 내용 등을 그 안에 담아냄으로써 지방자치단체 차원에서의 인권의 구체화를 실현하고 일련의 인권체계를 보장하기 위한 법적·제도적 기반을 구축하는 것이라는 점에서 그 의의와 중요성이 인정된다.[38] 그런데 지방자치법 제9조 제2항 각호에 나열된 자치사무에는 '인권 보호 및 증진'이 열거되어 있지 않다. 여기서 인권조례의 제정가능성 문제가 제기된다. 또한 인권조례의 제정이 가능하다고 하더라도 조례제정권의 한계를 넘어설 수는 없다. 이에 대해 차례대로 살펴보기로 한다.

2) 자치사무 포함 여부

인권조례의 제정가능성을 논하려면 먼저 인권 보호 및 증진 사무가 국가사무에 국한되는지, 아니면 자치사무에도 포함되는지를 살펴보아야 한다. 전통적으로 인간 보호 및 증진 사무는 국가의 사무였다.[39] 또한 앞서 본 바와 같이 지방자치법 제9조 제2항 각호의 자치사무에는 인권 호보 및 증진 사무가 규정되어 있지 않다. 그럼에도 인권 보호 및 증진 사무는 국가사무는 물론 자치사무에도 포함된다고 봄이 타당하다. 우선 지방자치법 제9조 제2항 각호에 나열된 사무는 한정적인 것이 아니라 예시적인 것으로 보아야 하고,[40] 자치사무로 예시된 사무들의 대부분은 인권의 보호 및 증진과 직접 또는 간접적 관련을 맺는 것들이기 때문이다.[41] 또한 인권 보호 및 증진에 관한 사무를 국가사무로만 한정하는 것은 헌법의 취지에도 어긋난다. 헌법 제10조에서는 국가의 기본권 보장의무를 천명하고 있는데 인권 보호 및 증진이 가장 중요한 헌법적 요구사항이라는 점을 감안할 때 이때의 국가에는 국가기관뿐만 아니라 지방자치단체 등 모든 공권력의 주체가 포함된다고 보는 것이 타당하다.[42] 따라서 지방자치단체 역시 주민들

37) 조소영, "인권조례 제정을 위한 제언", 「법학연구」 50(1), 부산대학교, 2009. 6. 5면.
38) 조소영, 앞의 논문, 5면.
39) 홍성수, "지방자치단체의 인권조례에 관한 연구", 「민주주의와 인권」 12(3), 2012, 309면.
40) 이기우·하승수, 앞의 책, 167면.
41) 국가인권위원회, 「포괄적 기본인권조례 표준안 개발 연구용역, 2011년도 국가인권위원회 인권상황실태조사 연구용역보고서」, 연구수행기관; 전남대학교 공익인권법센터, 2011. 19면.
42) 국가인권위원회, 앞의 보고서, 19면.

에 대한 인권 보호 및 증진 책무를 진다고 할 것이며, 그 책무에 기한 지방자치단체의 사무는 자치사무에 해당한다고 할 것이다. 이처럼 주민의 인권 보호 및 증진의 책무에 기한 사무가 자치사무에 해당된다고 한다면 지방자치단체는 주민의 인권 보호 및 증진을 목적으로 하는 인권조례를 제정할 수 있는 권한과 의무가 있다고 봐야 할 것이다.

3) 인권조례의 규율 한계

지방자치단체가 인권조례를 제정할 수 있다고 하더라도 조례제정권의 한계를 넘어서 제정될 수는 없다. 이와 관련하여 다음과 같은 점들이 문제된다.

우선 국가기관의 인권침해가 인권조례의 규율대상이 되는지가 문제된다. 강정사례에서 보는 바와 같이 제주지역에서는 국가 공권력에 의한 인권침해가 지금도 심심치 않게 발생하고 있으나 이를 방지하기 위해 마련된 국가 차원의 제도적 장치들은 제대로 작동하지 않는 것이 현실이다. 따라서 국가기관에 의한 인권침해도 인권조례의 규율대상으로 할 필요성이 크다. 그러나 지방지차단체는 원칙적으로 국가사무에 관하여는 조례를 제정할 수 없다. 여기서 국가기관의 인권침해에 대해 인권조례로 규제할 수 있는지가 문제된다. 지역 주민의 인권 보장 및 증진 사무는 자치사무이므로 지방자치단체는 주민이 인권 침해를 당했을 때에는 침해의 주체가 누구냐에 상관없이 이를 구제할 의무가 있다고 봐야 한다. 따라서 국가기관이 지역주민의 인권을 침해하는 경우에는 지방자치단체는 이를 문제 삼고 의견표명이나 협조요청 등을 할 수 있다고 봐야 할 것이다.[43] 그러나 지방자치단체가 국가를 상대로 강제조치를 취할 수 있는 권한을 가지도록 규정하는 것은 조례제정권의 한계를 벗어나는 것이므로 어렵다고 볼 것이다.

다음으로 인권조례로 인권 침해자에 대한 조사 및 처벌에 대해 규정할 수 있는지가 문제된다. 지방자치법 제22조 단서에 의해 주민의 권리 제한 또는 의무 부과에 관한 사항이나 벌칙을 정할 때에는 법률의 위임이 있어야 한다고 규정하고 있다. 따라서 개괄적이나마 법률의 위임이 없는 한 인권조례를 근거로 하여 주민의 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 정도의 조사는 할 수 없고 처벌 규정도 둘 수 없다고 볼 수밖에 없다. 조례로 인권 침해자에 대한 조사를 규정하더라도 그 때의 조사는 임의조사에 한해야 할 것이다. 다만 강제조사 또는 수사가 필요한 경우에는 국가인권위원회나 경찰 등에게 협조요청을 할 수 있을 것이다.

Ⅳ. 인권조례의 실효성 확보방안

1. 인권조례의 제정 및 이행 현황

지방자치단체 차원에서 인권조례를 제정·공포하려는 움직임은 2009년경 비로소 시작되었으나 그 후 빠르게 확산되어 2013. 7. 14. 기준으로 총 245개 지방자치단체(광

43) 홍성수, 앞의 논문, 321면.

역지방자치단체 17곳, 기초지방자치단체 228곳) 중 광역지방자치단체 9곳, 기초지방자치단체 30곳 등 총 39곳이 인권조례를 제정하였다.[44] 이는 불과 수년 만에 이뤄진 일로서 매우 이례적인 현상이라 아니할 수 없고 세계적으로도 드믄 일이었다.[45] 그러나 막상 인권조례를 제대로 이행하는 지방자치단체는 소수에 불과한 것으로 드러났다.[46] 그 이유로는 조례 제정 과정에서 주민들의 실질적인 참여가 보장된 곳이 많지 않았고, 지방자치단체 장의 전시행정의 일환으로 추진된 면이 없지 않았으며, 미약한 지방자치 제도의 한계가 작용했던 것으로 보인다.[47] 제주특별자치도 인권조례 제정에 있어서도 이와 같은 점들에 유념하여 도민들의 실질적인 참여가 이뤄져야 하고, 전시행정 차원이 아닌 도민들의 구체적 삶의 현장에서 살아 숨 쉬는 인권조례가 되도록 해야 할 것이다.

2. 제주특별자치도 인권조례의 강화 방안

국가인권위원회(이하 인권위라고 한다)는 2012. 4. 23. 각 지방자치단체장에게 인권위가 마련한 '인권 기본조례 표준안'(이하 표준안이라고 한다)을 참고하여 인권 기본조례 제·개정을 권고한 바 있다. 표준안의 주요 내용을 보면 ⅰ) 인권보장 및 증진 기본계획의 수립, ⅱ) 인권지수 개발, ⅲ) 인권교육 실시 ⅳ)인권보장 및 증진활동 지원 ⅴ) 인권센터 설치, ⅵ) 인권보장 및 증진위원회 설치 및 업무 등의 내용을 담고 있다. 제주특별자치도 인권조례가 제정이 된다면 표준안의 주요내용을 담아야 할 뿐 아니라, 더 나아가 인권센터가 실질적으로 기능하고, 인권위원회의 독립성을 확보할 수 있는 방안이 마련되어야 한다. 이에 대해 구체적으로 살펴본다.

1) 인권센터의 실질화

표준안은 지방자치단체의 인권보장 및 증진활동을 지원하기 위한 인권센터에 대한 설치근거를 둘 것을 권고하고 있다. 제주특별자치도 인권조례가 제정이 된다면 인권센터의 역할은 ⅰ) 인권침해 상담 및 조사, ⅱ) 인권침해 관련 법률구조[48], ⅲ) 인권교육, ⅳ) 인권지수 개발, ⅴ) 인권영향평가 시행 등이 될 것이다. 인권센터가 이러한 역할을 제대로 수행하기 위해서는 조직과 예산이 충분히 뒷받침되어야 할 뿐 아니라 센터장은 법률전문가인 변호사 자격이 있는 자 중에서 선발하거나 아니면 상근 변호사를 둘 필요가 있다. 또한 인권센터의 위상을 도지사의 실무집행기구로 할 것인지, 아니면 인권위원회의 실무기관으로 할 것인지에 대해서는 보다 심도 있는 논의가 필요하다.

2) 인권위원회의 독립성 등 확보

---

44) 2013. 7. 14.을 기준으로 행정안전부의 '자치법규정보시스템'(http://www.elis.go.kr)를 검색하여 정리한 것이다.
45) 홍성수, 앞의 논문, 306면.
46) 홍성수, 앞의 논문, 325~327면 참조.
47) 홍성수, 앞의 논문, 328~331면.
48) 법률구조란 법률상담, 변호사에 의한 소송대리, 그 밖에 법률 사무에 관한 모든 지원을 하는 것을 말한다(법률구조법 제2조 참조).

인권위원회는 인권보장 및 증진시책을 심의·자문하기 위한 기구이다. 인권위원회는 주민들이 인권행정에 참여하고 주민들의 의사가 인권행정에서 효과적으로 소통되는 '아래로부터의 인권'을 지향하기 위한 제도적 장치라 할 수 있고,[49] 인권행정이 인권에 관한 지식과 경험을 가진 전문가들과의 교류, 협력, 견제 속에서 추진되도록 하는 지방자치단체의 인권거버넌스의 핵심이라 할 수 있다.[50] 그런 까닭에 표준안에서도 인권위원회의 설치가 규정되어 있을 뿐 아니라 모든 인권조례에서도 인권위원회를 두고 있다. 이러한 인권위원회가 제대로 기능하기 위해서는 독립성이 담보되는 방향으로 구성되어야 할 것이다. 이를 위해서는 인권위원회의 구성에 있어 당사자조직 내지 지역주민의 의사가 최대로 반영될 수 있도록 하는 제도적 장치를 마련하는 것이 필요하다.

Ⅴ. 마치며

제주도민의 적극적인 참여 하에 제주특별자치도 인권조례가 제정이 된다면 제주도민의 인권의식의 향상은 물론, 여성, 아동·청소년, 장애인, 비정규직 노동자, 이주민 등 제주지역의 소수자들의 인권 보장 및 증진에도 기여할 것으로 예상된다. 또한 4·3과 강정의 사례에서와 같은 국가권력에 의한 인권침해의 예방에도 도움이 될 것으로 보인다. 그러나 인권조례가 조례로서 가지는 여러 한계로 인해 제주도민의 실질적인 인권보장 및 증진에 기여할 것인지는 의문이 든다. 인권위원회가 독립성과 권한을 충분히 갖춰, 국가, 지방자치단체 등으로부터의 인권 침해사건에 대해 실질적인 조사와 처벌, 그리고 피해자에 대한 실효적인 구제가 가능해지도록 하기 위해서는 제주특별법에 그 근거를 두는 것이 바람직하다.

49) 홍성수, 앞의 논문, 316면.
50) 홍성수, 앞의 논문, 317면.