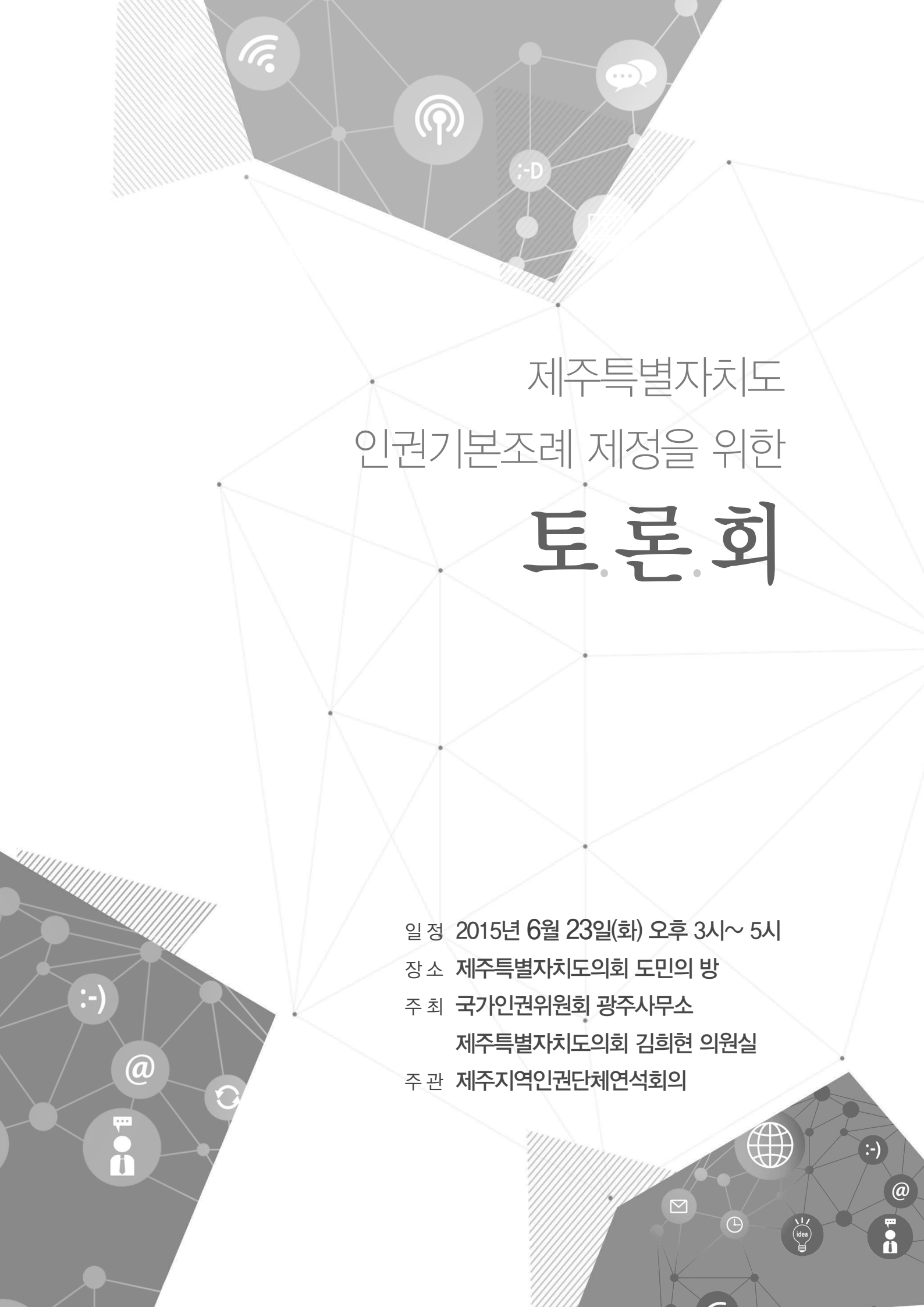


The background features a complex network of thin grey lines connecting various circular nodes. Some nodes contain icons: a Wi-Fi symbol, a speech bubble, a smiley face with a 'D', a person icon, an '@' symbol, a lightbulb labeled 'idea', a globe, and a clock. The background is divided into several triangular and polygonal sections, some of which are filled with diagonal hatching. The overall color palette is monochromatic, using shades of grey and white.

제주특별자치도 인권기본조례 제정을 위한 토론회

일정 2015년 6월 23일(화) 오후 3시~ 5시

장소 제주특별자치도의회 도민의 방

주최 국가인권위원회 광주사무소

제주특별자치도의회 김희현 의원실

주관 제주지역인권단체연석회의



제주특별자치도 인권기본조례 제정을 위한 토.론.회

진/행/순/서

● 개회식 (15:00~15:10)

인사말

– 제주특별자치도의회 의원 김 희 현

● 발표 좌장: 고 현 수 (제주장애인인권포럼 대표)

발표 1 : ‘지역에서의 인권조례의 의미와 역할 – 광주사례를 중심으로’

– 광주인권운동센터 상임활동가 최 완 욱

발표 2 : ‘제주지역 인권조례안 제안설명’

– 제주평화인권센터 인권정책실장 신 강 협

● 토론

– 제주대학교 사회학과 교수 최 현

– 변호사 강 병 삼

– 제주여성인권연대 사무처장 고 명 희



‘지역에서의 인권조례의 의미와 역할 - 광주사례를 중심으로

광주인권운동센터 상임활동가 최 완 욱

인권‘조례’가 아닌 ‘인권’조례의 제정을 위한 몇 가지 반성과 질문

광주인권운동센터 상임활동가 최완욱

들어가는 말 : 질문하기? 인권하기!

인권조례를 제정한다는 것이 도민과 시민사회, 지방정부에 어떤 의미를 가지는 것 일까요?

2015년 4월 현재 229곳의 자치단체 중 광역 15곳, 기초 56곳 총 71곳의 자치단체에서 인권조례를 제정하였습니다. 3곳 중 1곳의 자치단체에 인권조례가 있는 셈입니다. 한국 사회에서 헌법에 명시된 인권이 시민의 삶에서 실현되지 못하는 현실에 비추어 인권조례 제정의 흐름은 파격적인 현상입니다. 한국사회에서 인권이 지배적 가치로 대접받지 못하는 게 우리의 현실인데 말입니다. 그런데 왜, 이렇게 많은 자치단체에서 인권조례를 제정한 것일까요? 중앙정부가 마땅히 해야 할 헌법 상 의무와 역할을 하지 못하니, 국민의 인간다운 삶을 보장을 위해 자치단체가 대신 나서고자하는 것일까요? 여기에서 지금까지의 자치단체들의 인권조례 제정에 대해 말하고자 하는 것은 아닙니다. 수긍하기 쉬운 현상은 아니라는 것입니다. 그만큼 곱씹어 볼 게 많다는 것입니다.

‘늦었다고 생각할 때가 가장 빠르다’라는 말이 있습니다.

제주도에 제가 하고 싶은 말입니다. 이미 인권조례를 제정한 71곳의 자치단체는 제주도에 71개의 거울입니다. 반면교사가 참으로 많습니다. 72번째이지만 제대로 가기 위해서는 71개의 거울을 들여다보며 많은 질문을 해야 합니다. 왜? 누가? 제정하자고 했을까? 인권조례는 무엇일까, 인권조례를 제정한다는 것이 도민과 시민사회, 지방정부에 어떤 의미를 가지는 것일까? ‘인권’조례는 다른 조례와 무엇이, 어떻게 달라야하나? 인권행정? 인권정책? 인권기본계획? 인권영향평가?.....모든 과정에 포기해서는 안 되는 인권의 원칙은 무엇일까? 등등....

먼저 조례부터 만들어 놓고 하나하나 풀어가자는 것도 하나의 길일 수 있습니다. 하지만 조례에 담기는 중요한 제도와 기구, 정책에 대한 고민이 담기지 않는 조례가 제대로 이행될 수 있을까요? 질문을 만들어가는 과정, 질문에 답하는 과정의 결과로 인권조례는 만들어져야합니다. 조례 제정은 다양한 사람들의 많은 질문에 대

한 고민과 모색이 담겨있는 인권적 과정의 결과이어야 합니다.

이 글은 인권조례 제정 과정 그 이후 이행 과정에 대한 아쉬움과 반성의 글입니다. 만약 다시 이 과정을 밟는다면 이렇게 할 건데.....라는. 해야 하는데 하지 않은 반성의 글입니다. 해서 정제된 의견의 글이 아닌 질문의 글입니다.

질문 1. 인권조례? 많은 조례 중 하나?

제주도에 ‘인권’조례를 만든다는 것의 의미를 어떻게 삼고계십니까? 조례에 방점이 놓이는 것이 아닌 인권에 방점을 놓고 그 의미를 찾는다면 말입니다. 인권을 담은 조례입니다. 모든 인권조례에서 인권을 ““인권”이란 「헌법」 및 법률에서 보장하거나 대한민국이 가입·비준한 국제인권조약 및 국제관습법에서 인정하는 인간으로서의 존엄과 가치 및 자유와 권리를 말한다.”라고 정의합니다. 이는 인권조례가 국가의 최고 규범인 헌법상 가치인 인권을 담은 조례이며 국제사회가 합의한 인권의 약속을 담은 조례라는 것일텐데요.....

제주특별자치도에서는 왜? 인권조례를 만드시나요...누구의 무엇을 위해서? 어떻게 인권조례를 만드시나요? 당위와 의무는 주어지는 것이 아니라 제주도민이 만들어야 합니다. 인권조례 제정의 당위와 필요성을 말입니다. 조례 제정의 과정은 인권조례의 의미를 시민 그리고 도와 도의회, 시민사회가 논의하고 확인하는 과정이어야 합니다. 몇몇 사람들의 선의의 일방적 독주의 결과여서는 안 된다는 것입니다.

지자체에서 인권조례를 제정하는 경향을 지자체 차원에서 인권에 대한 관심과 인권을 기반으로 한 행정을 위한 노력이 확산되고 있다고 긍정적 변화로 읽을 수 있습니다. 하지만 이러한 변화가 주민들의 실질적 삶의 향상으로 이어지고 있는가? 시민이 행정의 주체로 서고 있는가라는 질문에 쉽게 ‘그렇다’라고 답할 수 있는 지자체는 그리 많지 않습니다. 또한 인권조례 제정 이후 인권조례의 실질적 이행이 미약한 지자체가 많은 실정입니다.

인권증진시민위원회(제주도 조례 초안에는 인권보장 및 증진위원회)와 인권전담부서의 사례를 통해 인권조례 이행 현황을 잠깐 살펴보겠습니다. 2013년 3월 현재 조례제정 50개 지자체 중 인권증진위원회(이하 위원회)를 설립한 기관은 15곳에 불과합니다. 실제 3번 이상 회의를 개최한 곳은 8곳이며 나머지 5곳은 설립만 했을 뿐 운영은 하고 있지 않습니다. 이중 인권전담조직까지 설립한 지자체는 3곳 만입니다.

위원회는 존재하지만 집행부내에 유관 부서에 담당자 1인만 지정한 지자체가 9곳, 위원회는 설립하지 않고 담당자만 지정한 지자체가 21곳으로 인권전담부서가 아닌 담당자 1인만 지정한 지자체가 32곳이나 되는 실정입니다. 조례의 이행의 첫걸음인 위원회와 인권전담조직을 둔 곳은 50개 지자체 중 3곳에 불과한 것입니다.

이러한 상황은 첫째, 인권기본조례의 제정 과정이 소수 전문가와 의원, 국가인권위의 제정 권고를 수용한 지자체가 주도함으로써 주민 참여가 미약했다는 점 즉 아래로부터의 조례 제정이 간과되었다는 것입니다. 둘째, 지자체 의원과 집행부, 시민사회의 자기 고민과 성찰의 미흡으로 인한 것이 아닌가 합니다.

질문 1-1. 지자체의 자기 질문?

지자체는 인권의 이름으로 무엇을 해야 하는지? 현 지방자치제 안에서 무엇을 할 수 있는지? 헌법 10조에 따른 인권의 의무의 주체로서 이러한 질문과 고민이 전제될 때 조례의 실효성 있는 이행이 가능할 것입니다. 지자체의 사업 중 주민의 삶과 직결되지 않는 사업이 어디 있겠습니까. 인권과 만나지 않는 사업이 어디 있겠습니까. 공무원의 손을 거치는 모든 서류는 주민의 삶을 결정하는 결정문 아니겠습니까!!!!

지자체는 인권 정책은 무엇인지? 인권기본계획은 무엇을 담아야하는지? 인권 관행은 어떠한 것을 말하는지? 조례의 이행과 인권 정책 집행을 위해 지자체는 무엇을 준비해야 하는 지를 질문하고 답을 찾는 노력이 선행되어야 합니다.

인권조례의 제정은 지방정부가 인권을 최우선의 가치로 삼고 도민의 인권보장의 의무 수행을 도정의 제1의 목표로 삼겠다는 의지 표명이어야 합니다. 헌법상 국민의 인권보장의 의무의 주체로서 책임을 다하겠다는 권리의 주체인 도민에 대한 약속의 표명 말입니다. 이러한 조례 이행의 의지는 말하는 것이 아니라 조례 제정 과정에서 행해져야 합니다.

질문 1-2. 인권활동가와 시민사회의 자기 질문?

이러한 과정에서 인권활동가와 시민사회의 역할은 매우 중요합니다. 지자체가 인권의 가치를 중시하고 이를 우선적으로 추구하는 인권 정책과 인권 행정을 집행한다는 것은 매우 어려운 일입니다. 우리 사회에서는 이에 대한 경험이 없기 때문입니다. 많은 지자체에서 인권조례 이행 과정에서 많은 인권전담부서의 공무원들이 인권정책이 뭐지? 인권행정은? 인권적 행정 관행과 문화라는 게 무엇이지? 난감해 합니다. 충분히 이해가 되는 현실이지요. 따라서 인권활동가와 시민사회는 조례 제

정 과정에서 확인하고 검토해야 할 쟁점을 확인하고 논의하고 제기하여야 합니다. 또한 인권 정책 형성과 인권 행정의 집행에 참고할 수 있는 인권적 기준과 원칙을 확인하고 제기하고 요구하여야 합니다. 그리고 조례 제정 과정에서 반드시 참여해야 하는 권리의 주체가 누구인지? 이들의 참여가 왜 중요한지에 대한 요구를 끊임없이 제기해야 합니다.

들어가는 말에서 잠깐 언급했지요. 먼저 조례부터 만들어 놓고 밀린 숙제 하나하나 풀지....말입니다. 행정은 무시할 수 없는 집행력을 가지고 있습니다. 즉 지자체는 인력과 예산이 있습니다. 이미 만들어진 조례의 개정이 쉽지 않을 뿐더러 제정된 조례에 근거한 집행에 문제 제기하고 제동을 거는 것이 결코 쉽지도 가능하지도 않을 때가 많습니다. 그리고 웃는 말로 칸막이 행정이라 하지요. 기존의 관료제의 관성은 생각보다 튼튼합니다. 기존의 행정과 관행을 이해하고 지자체에 조례 이행의 의지를 확인하는 것을 넘어 인권조례의 실질적 이행을 위해 지자체가 무엇을 준비하고 어떻게 변화되어야 하는지를 검토 확인하고 요구할 수 있어야 합니다.

질문 2. 인권조례인데 도민과 시민사회의 참여를 어떻게?

- 참여가 교묘한 통제로 귀결되지 않도록
- 참정권은 주민 스스로 자신의 권리를 구성할, 삶을 구성할 권리의 실현임으로 인권의 중요한 원칙의 문제

국민 참여, 시민 참여, 주민 참여, 참여 참여가 홍수를 이룹니다. 지자체 단체장 중 주민 참여를 행정의 주요 원칙으로 천명하지 않은 이가 없으니깐요. 특히 ‘인권’ 조례인데 주민 참여의 문제는 쟁점 중에 쟁점일 수밖에 없습니다. 권리의 주체인 주민의 참여는 그 자체로 모든 것이기 때문입니다. 하지만 참여에 대한 정의는 말하는 사람마다 다를 수 있습니다. 인권의 언어로서 권리 주체의 참여는 어떻게 정의하는 게 타당할까요.

주민 참여는 권리의 주체인 주민 스스로 자신의 권리를 구성할, 삶을 구성할 권리의 실현임으로 인권의 중요한 원칙의 문제입니다. 지자체 집행부나 전문가가 제출한 안건, 인권관련 계획에 대한 단순한 검토, 자문을 넘어 ‘무엇을 할 것인지?’ ‘어떻게 할 것인지?’를 주민 스스로 결정하는 것을 보장하는 것입니다.

지자체의 정책과 사업이 주민들의 현실적 필요와 요구에 의해 추진될 수 있도록 하는 것입니다. 인권도시 계획 수립부터 주민과 시민사회 특히 사회적 약자와 소수자가 배제되지 않고 참여하고 결정권을 행사할 수 있어야 합니다. 몇 번의 공청회와 간헐적 의견 수렴의 대상인 부차적 존재, 수단적 존재가 아닌 권리의 주체로서

계획 수립 시부터 평가까지 참여할 수 있도록 보장하는 것입니다. 참여가 교묘한 통제의 수단이 되는 경우가 허다하지 않습니까.

조례가 제정되면 이에 근거해 인권전담부서 등 기구 설치 → 인권증진시민위원회가 구성 → 인권기본계획 수립 → 인권 정책 형성·집행이 진행될 것입니다(이 모든 과정이 순차적이라는 것은 아닙니다. 조례와 기구가 없다 해서 인권정책을 형성하고 집행하지 못하는 것은 아니니까요). 이 모든 과정에서 실질적 주민 참여는 핵심적 원칙의 문제로 나설 것이기 때문입니다. 주민 참여의 원칙이 보장되고 실현될 때 인권 제도가 제대로 작동될 수 있을 것입니다.

참여를 절차의 문제로만 좁게 보아서 안 됩니다. 이는 교묘한 통제일 뿐입니다. 주민 참여는 인권의 시작이자 끝입니다. 어렵다고 피할 수 있는 게 아닙니다.

삶을 형성하고 결정할 권리가 박탈되고 배제되었을 때 무슨 일이 일어나는 지 이미 경험하고 알고계시지 않습니까. 용산, 평택 대추리, 밀양, 청도, 강정을 말입니다.

질문 2-1. 지자체와 지방의회의 자기 질문?

어려운 문제입니다. 해보지 않았고 경험도 없습니다. 듣기 좋은 이상인 것만 같습니다. 주민 참여의 문제를 거론했을 때 공무원들과 의원들에게 자주 듣는 이야기가 있습니다.

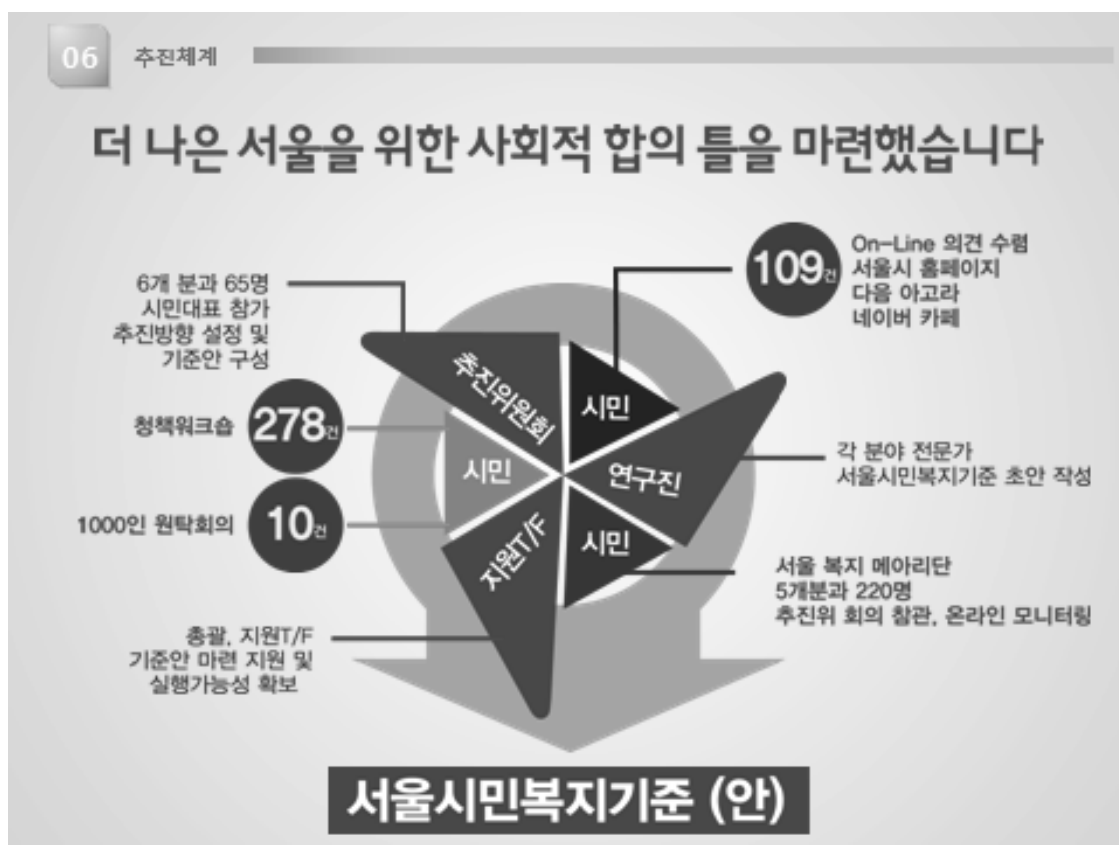
- 공청회나 간담회를 해도 주민들이 적극적으로 참여하지 않는다
- 이미 주민이 참여하는 많은 위원회가 있다

두 번째 이야기부터 먼저 하겠습니다. 광주만 해도 법정위원회가 119개나 됩니다. 하지만 실질적으로 운영되는 위원회는 몇 개 정도 될까요. 법정위원회의 위촉위원은 어떤 사람들인가요. 소위 전문가, 대표자들이 주를 이루지 않나요. 지금 우리가 말하고자 하는 주민참여의 적절한 사례일까요. 오히려 인권조례 이행 과정에서 기존의 법정위원회 구성의 원칙을 만들어 변화시켜야 할 대상이 아닐까요.

첫 번째 이야기로 가겠습니다. 맞습니다. 공청회나 간담회에 주민들이 잘 오지 않습니다. 왜일까요? 주민들이 이런 형식의 주민 참여 마당에 오라면 언제든지 올 준비가 되어 있을까요? 이미 안건과 일정과 과정이 결정되어 있는 공청회고 간담회인데 말입니다. 정보도 없고 언제부터 왜 이런 걸 하는지 잘 알지도 못하고 그런데도 참여해서 의견 제시하면 반영된다는 보장도 없는데 말입니다. 실제 이런 방식의 반복 아니었나요. 주민 의견을 수렴했다는 절차적 정당성의 수단 그 이상의 의미도 없는데 말입니다.

지금까지 형식적인 참여와 의견 수렴의 결과인 주민 참여의 부재를 원인으로 제기하는 것은 부당합니다. 선후가 뒤바뀐 항변입니다. 그래서 인권조례가 중요한 것 아닐까요. 인권의 핵심인 주민 참여에 대한 다양한 상상력과 시도가 중요한 것 아닐까요. 주민 참여의 다양한 통로와 방법을 마련하고 참여를 넘어 지방정치의 주체로 결정권을 보장하고자 한다는 의지에 대한 신뢰를 만들어가야 하는 것이 도와 의회의 무엇보다 우선하는 의무일 것입니다. 시간이 필요한 일입니다. 갑자기 주민 대접한다고 하면 누가 믿겠습니까. 권리를 존중받은 경험과 권리 행사의 경험이 축적될 때만이 주민의 신뢰를 쌓을 수 있는 유일한 방법일 것입니다.

주민 참여의 모범 답안은 아닙니다. 이미 알고계시겠지만 10개월의 서울시 복지기준 마련 과정에서 서울특별시의 시민참여의 다양한 방법과 시도를 소개하겠습니다.



질문 2-2. 인권활동가와 시민사회의 자기 질문?

인권의 원칙으로서 주민 참여의 의미와 중요성에 대해서 그 누구보다 절실하게 체감하고 주민 참여의 실현을 위한 고민이 깊을 것입니다. 조례 안에 주민참여 보장

의 문제를 어떻게 담아 낼 것인지? 조례 제정 과정과 이행 과정에서 어떻게 이 원칙을 실현 시킬 것인지 하는 고민 말입니다.

인권증진시민위원회(제주도 조례 초안에는 인권보장 및 증진위원회)의 위상과 역할을 어떻게?

먼저 조례에 주민참여 문제부터 말하고자 합니다. 조례의 속성 상 너무 구체적이고 세세한 사항을 담을 수는 없습니다. 조례에는 주요한 인권 제도와 기구, 주요 주체의 역할과 책임, 인권기본계획의 주요 내용과 방향을 담고 있습니다. 이 중 주민참여에서 중요한 기구가 인권증진시민위원회(제주도 조례 초안에는 인권보장 및 증진위원회)입니다.

제주도 인권조례 초안을 보면, 인권보장 및 증진위원회를 15명 내외로 도지사가 위촉하여 구성하도록 되어있습니다. 도지사가 위촉하지만 다양한 시민사회에서 임명권에 준하는 추천권을 보장함으로써 위원회의 전문성과 현장성, 다양성을 담아내고자 하는 고민의 결과로 보입니다. 특히 공개 모집하는 위원 3인의 경우의 의미는 남다르겠으나 그 취지를 제대로 살리기 위해서는 선정과정이 중요합니다. 모 자치단체에서도 공개 모집한 사례가 있으나 선정 과정의 부적절함으로 인해 지자체 공무원이 선정하는 결과를 낳기도 했습니다.

위원회의 운영에 있어 분기별 1회 즉 1년에 정기회의 4회와 임시회의는 적절하다 보입니다. 거기에 위원회의 권한으로 인권관련 정책, 교육, 인권센터장의 임면 등의 심의권(조례 초안 10조 ③), 도지사에 대한 정책 진술권(조례 초안 10조 ④), 도의 자치법규, 정책에 대한 권고권, 관계 공무원에게 사업 보고서 제출요구 및 출석 요구권(조례 초안 15조, 16조)으로 구체적으로 명시하고 있습니다. 이는 인권보장 및 증진위원회의 위상과 역할을 도정을 펼치는데 매우 중대하고 여긴다는 의미일 것입니다. 조례상의 위원회의 권한과 역할을 할 수 있다면 도정 전반에 대해 많은 일을 할 수 있을 것입니다.

하지만 조례 상의 위원회의 권한과 역할을 제대로 수행하기 위해서는 전제되어야 할게 있습니다.

첫째, 제주특별자치도의 조례 이행 의지가 확고하다는 것

둘째, 위원들의 인권조례와 위원회, 그리고 위원들의 권한과 역할에 대한 깊은 이해가 전제되어야 합니다.

이 두 가지 전제는 인권활동가와 시민사회가 지자체에게 분명하게 확인하여야 합니다. 그렇지 않으면 많은 조례 중 하나의 의미 없는 조례로 전락하게 될 것입니다.

조례에 담길 내용과 문구도 중요하지만 지자체의 명확한 이행의지와 시민사회의 인권조례에 대한 이해와 준비가 중요합니다.

많은 지자체에서 인권증진시민위원회의 실질적 운영은 미흡한 실정

(2013년 3월 현재)

인권증진시민위원회의 설립과 실질적 운영은 매우 미흡합니다. 위원회가 구성된 15 곳 중 3회 이상 회의가 개최된 위원회가 8곳에 불과합니다. 조례가 제정된 50곳 중 8군데입니다. 그 중 실질적으로 위원회가 운영되고 있는 곳은 서울시 17회, 광주시 정기회 6회/임시회 6회, 성북구 13회, 광명시 정기회 14회/임시회 3회/워크숍 3회, 울산 동구 6회 정도입니다. 특히 성북구는 정기회가 월 1회입니다.

성북구

- 의견표명 : 행정용어 개선, 인권영향평가보고서 검토, CCTV 등 다수
- 권고 : 노숙자 정책, 청소행정, 주민참여위원 사회적 소수자 의무 할당제 등 총 4건

타 지자체의 위원회의 주요 안건은 인권기본계획 심의, 인권교육 계획 심의입니다. 위의 성북구 사례에서 보듯이 구체적인 정책에 대한 심의와 위원회 독자적인 안건 제기는 매우 미흡한 수준입니다. 위원회 활동이 집행부가 제출한 계획의 심의, 용역 보고서의 검토 정도의 수준이 현재의 위원회의 실상입니다.

인권증진시민위원회(제주도 조례 초안에는 인권보장 및 증진위원회)의 제1의 역할

- 조례 제정과 이행 과정에서 주민 참여
- 위원회의 독립성과 자율성은 조례가 보장하는 것이지만 시민사회가 만드는 것

인권활동가들이 놓쳐서는 안 되는 것이 조례에 명시되어 있지 않지만 위원회의 가장 중요한 역할입니다. 즉 지자체와 시민, 시민사회와의 소통을 매개하는 것, 특히 삶의 현장의 목소리를 대변하고 당사자들이 도정에 참여할 수 있는 소통의 장을 마련하는 것입니다.

지자체 집행부에서 제출한 안건, 인권관련 계획에 대한 단순한 검토, 자문을 넘어 조례상의 역할을 수행하는 것도 넘어 ‘제주도의 인권 현안은 무엇인지’를 현장과의 소통을 일상화해 위원회 독자적으로 인권 의제를 제안하고, ‘어떻게 할 것인지?’ 즉 누구의 참여를 통해 어떤 과정을 밟을 것인지에 대한 의견을 능동적으로 지자체에 요구하고 권고하는 역할을 수행하는 것입니다.

위원회는 도정 전반에서 시민사회와 주민이 폭넓고도 실질적으로 참여할 수 있도록

록 지자체에 요구하고 참여의 방안을 제안하는 것이 가장 중요한 역할이라는 것입니다. 지자체의 사업이 현실적 필요와 권리 주체들의 요구에 의해 추진될 수 있도록 하는 것입니다. 주민들이 인권도시 계획 수립부터 시민사회와 사회적 약자와 소수자가 배제되지 않고 참여할 수 있도록, 몇 번의 공청회와 간헐적 의견 수렴의 대상인 부차적 존재, 수단적 존재가 아닌 권리의 주체로서 계획 수립 시부터 참여할 수 있도록 보장하는 것입니다.

위원회가 조례 안에 머무르지 않고 시민사회와 삶의 현장과 소통할 때, 도정과 도민의 삶의 현장과 소통을 매개할 때 위원회의 위상과 독립성, 자율성은 올바르게 자리매김 될 수 있을 것입니다. 위원회의 다양성이 보장되어야 하는 것의 이유가 여기에 있을 것입니다.

질문 3. 인권정책? 인권행정?

- 인권전담조직을 중심으로

인권조례의 의미를 살펴보면서 조례 제정 과정에서 반드시 인권활동가와 시민사회, 지자체, 의회에서 같이 고민해야 한다고 언급하였습니다. 이 질문이 선행되지 않으면 인권기본계획을 수립하는 것에서부터 서로 이해가 달라 논란이 될 것이며 인력과 예산을 갖춘 도의 사업 계획 일정에 따라 기존의 많은 정책 용역 사업의 하나로 진행되고 말 것입니다. 실제 많은 지자체에서 벌어진 일입니다. 인권정책, 인권행정에 대해 여기에서는 인권전담조직을 중심으로 이야기하겠습니다.

질문 3-1. 지자체 자기 준비?

조례의 제정과 이행에 있어 인권전담조직을 두는 것은 기본이며 필수입니다. 조례 제정과 이행 과정이라고 했습니다. 인권전담조직은 조례가 제정되기 전에도 지자체의 의지에 따라 언제든지 만들어질 수 있습니다. 앞에서 언급했던 많은 질문을 다른 부서보다 앞서 고민하고 인권진영, 시민사회와 소통하며 행정적으로 준비하는 전담조직은 필수적입니다. 서울 성북구, 광주 북구가 이에 해당됩니다. 타 지자체의 현황을 잠깐 살펴보고 인권전담조직에 대해 말하고자합니다.

인권전담조직을 설치, 운영하고 있는 사례를 보면 서울시 12명의 전담부서, 광주 시 20명, 광주 동구 9명, 조례 제정을 추진 중인 광주 북구 9인의 인권담당관실 유형과 감사담당관실 내에 인권팀을 두고 있는 성북구 3인, 영등포구 2인의 유형이 있습니다.

감사담당관실 내에 인권팀을 두는 경우는 인권침해, 차별 진정과 조사를 인권 업무에 포함하고 있기 때문입니다. 지자체에서 인권 침해 조사를 수행하는 것은 사건의 해결의 신속성과 적절성에 큰 장점이 있는 것은 분명합니다. 하지만 진정인, 피진정인 모두 공무원일 경우는 조사와 결정에서 독립성과 자율성이 문제입니다. 따라서 인권전담조직과 별도로 서울시 인권보호관, 광주시의 인권옴부즈만과 같은 행정조직과 독립적인 조직을 설치 운영하는 것이 타당할 것입니다. 특히 지자체에서 인권 상담, 조사는 국가인권위원회와는 달라야 합니다. 국가인권위원회는 사건 해결로 종결이지만 지자체의 인권 상담조사는 사건해결이 아니라 삶의 해결과 자력화가 종결의 기준이어야 합니다. 삶의 열악한 다양한 조건이 사건을 발생시키고, 자기 권리의 주장의 힘듦이 사건을 반복되게 하기 때문입니다. 주민의 삶을 책임지는 크기는 국가인권위원회 보다 지자체가 더 크다 할 것입니다.

기존 행정의 조직·체계, 정책에서 인권이 형식적으로 잠시 얼굴을 내미는 정도나 포장물이 되어서는 안 될 것입니다. 지자체는 인권 규범과 기구를 만드는 노력보다 더 중요한 것은 인권행정이 무엇인지? 인권정책이 무엇인지? 이를 실현하기 위해 조직과 체계를 어떻게 재구성해야 하는 지에 대한 성찰과 모색입니다.

인권전담조직의 기능과 역할

인권전담조직의 주요 기능은 지자체 정책의 인권화를 위한 원칙과 기준을 마련과 집행, 지자체 내 인권 관련 정책 수립에 대한 조정 및 총괄, 부서 간의 협력관계 형성, 인권정책, 교육, 민간협력을 통한 인권관계망 형성입니다. 이를 위한 지자체의 정책과 행정 운영방식에 대한 인권적 분석과 대안 마련도 중요합니다.

위의 기능과 역할을 수행할 수 있는 인원과 예산이 마련되어야 합니다.

인권의 규범화 - 지자체 정책의 인권화를 위한 원칙과 기준을 마련하고 집행

조례를 효과적으로 이행하고, 인권전담조직이 제 역할을 하기 위해서는 지자체만의 인권 규범과 원칙을 만들 필요가 있습니다. 지자체에서 수행하는 모든 사업이 주민들의 삶과 연관됩니다. 특히 사회복지업무는 주민의 삶과 직결되는 사업입니다. 그런데 지자체가 수행하는 수백 가지의 사업 중 절대 다수가 국비+사·도비 결합 방식인 실정에서 지자체의 인권 정책 사업 수행의 자율성과 유연성은 크게 제약될 수밖에 없습니다. 기초자치단체 경우 자율적으로 사용할 수 있는 예산은 다소 차이는 있지만 수십억에 불과한 게 현실입니다. 심지어 현재의 증세 없는 복지라는 중앙정부의 정책의 원칙과 방향, 이를 담은 모든 정책의 구체적 지침은 지자체에는 근본적 한계로 작동합니다. 예 하나를 들면 7월부터 시행되는 급여체계 전환은 우리 사회에 어떠한 변화를 초래할까요, 급여대상자들의 삶은 어떤 영향을 받을까요? 급여정책의 전환에 따른 지침이 지자체에 내려 올 것입니다.

이러한 현실은 지자체가 사업을 수행하는 원칙과 방식에도 영향을 줍니다. 공무원이 사업을 수행하는 원칙은 중앙부처에서 내려 보낸 지침입니다. 장애인 관련 사업의 경우 90여 가지 사업에 대한 지침서가 7권이나 됩니다. 지침이 얼마나 인권적인지, 지침이 장애인의 삶의 현실을 얼마나 제대로 반영하고 있으며, 장애인의 삶을 향상시키는지 고민하고 검토하기 보다는 감사에 지적받지 않도록 지침대로 수행하고 있는 현실입니다. 지침의 기계적 적용이 공무 수행이 되는 겁니다.

따라서 지자체 별로 독자적인 삶의 기준, 인권 기준을 규범화하고, 이를 근거로 시정 전반의 방향과 계획을 수립해야 합니다. 조례와 인권지표, 인권기본계획으로는 담아낼 수 없는 문제입니다. 인권 규범화의 사례로 서울시의 복지기준을 참고 할 수 있습니다.

인권정책의 최소 핵심규범을 담은 정책의 인권기준이 제시되어야 합니다. 그것 없이는 인간으로서의 존엄성을 유지하는 삶 자체가 불가능함으로써 그 인권의 본질적 의미가 퇴색될 수밖에 없는 최저선이 최소핵심 규범입니다. 이 최소핵심 규범은 예산과 시간 때문에 권리의 완전한 실현이 점진적 일 수밖에 없고 그 방식이 단일할 수만은 없다고 할지라도, 의무주체는 최우선적으로 반드시 실현해야 하는 규범, 정책적 선택의 대상이 되어서는 안 되는 규범 말입니다.

정책과 사업 운영 방식의 인권적 분석과 권고

대부분의 지자체는 인권의 관점에서 분석, 평가하는 행정의 인권화를 통한 인권정책이나 사업 수행방식의 마련 없이 단지 기존의 정책을 그대로 집행하고 있습니다. 따라서 사업 체계와 운영방식 등 행정 전반에 대한 분석이 선행되어야 합니다. 지금까지 체계와 방식은 공급자(의무의 주체) 중심의 행정 편의적 방식으로 행정은 운영되고 있습니다. 심지어 사회복지업무 체계는 사회복지통합전산망이라는 시스템의 체계에 따라 구성, 운영되고 있습니다. 사람의 삶이 중심이 아닌 행정 편의와 전산시스템이 구성의 원칙인 것이지요. 인권의 관점에서 사람의 삶을 중심으로 즉 수요자(권리주체) 중심의 방식으로 전환하는 노력이 필수적입니다.

특히 주민의 실질적 참여를 이룰 수 있는 과정의 설계가 중요합니다. 기존의 사업 수행 방식은 인권기본계획 등을 수립하는데 용역사업으로 진행했거나 진행하고 있습니다. 특정 기관에 용역을 발주하고 몇 번의 공청회라는 절차를 거쳐 그 연구 결과를 수용한다는 것은 관료적 편의주의이며 소수 전문가 중심의 사업입니다. 이러한 기존의 관행을 답습한다는 것은 타당치 않습니다. 절차주의는 인권도 민주주의도 아닙니다. 절차적 정당성은 주체의 실질적 참여의 여부입니다. 인권은 그 방법도 인권적이어야 합니다.

더디더라도 시민사회가 적극적으로 참여하는 가운데 인권 관련 계획이나 사업이 수립되어야 합니다.

인권시민위원회에 제시 했던 서울시의 ‘사회적 합의 틀’과 아래의 과정의 시간 설계는 많은 것을 시사하고 있습니다.

지자체 인권 정책 형성과 집행의 역할

인권 정책의 형성과 집행의 역할을 인권전담조직의 사업으로 해석해서는 안 됩니다. 인권전담조직이 지자체 정책 전반이 인권적으로 형성되고 집행될 수 있도록 역할을 하는 것입니다. 지자체 내 인권 관련 정책 수립에 대한 조정 및 총괄의 역할입니다.

인권 정책의 핵심은 행정의 인권화입니다. 그 핵심 중 하나가 지자체 정책 전반의 인권적 검토와 재구성입니다. 행정에 대한 주민의 불평불만은 공무원의 업무 수행의 부적절함이나 태도가 아닌 정책과 사업이 주민의 기본적 삶의 요구를 수용하지 못한다는 것이 핵심입니다. 그런데 행정의 미흡함을 공무원 개인이 감내하고 있는 것입니다. 따라서 조례와 지자체 독자적인 인권 기준을 근거로 지자체 정책 전반에 대한 검토와 재구성이 중요합니다. 지자체의 모든 사업 중 주민의 삶과 연관되지 않는 사업은 없습니다. 현 지방자치제도의 한계 내에서 할 수 있는 노력을 다해야 합니다.

첫째, 정책과 사업이 인권 기준에 부합할 경우 취지와 의도에 맞게끔 수행하는 것입니다. 중앙부처의 지침에 따른 기계적 수행이어서는 안되는 것입니다.

보건복지부 장애인일자리 사업 중 일반형을 예로 들겠습니다. 이 사업은 만 18세 등록 장애인을 대상으로 (1순위 신규 중증(1~3급)장애인, 2순위 중증장애인, 여성장애인, 저소득층 장애인) 주 14시간, 월 56시간을 근무하면 1인당 월 기본급여액 273,000원을 지급하는 사업입니다. 직접수행 또는 비영리 민간기관에 위탁운영 방식입니다.

장애인의 인간다운 삶의 핵심 권리인 노동권 보장을 통한 자립생활의 경제적 기반을 갖추 수 있게 하자는 목적 사업입니다. 이 사업의 실상은 모두 위탁운영 방식이며 위탁기관에서 선택된 중증장애인들이 사업장에서 유리창 닦기, 복도·화장실 청소, 쓰레기 줍기와 버리기 등 단순 작업의 반복입니다. 심하게 말하면 용돈 타는 것이지요. 연 7,700명을 대상으로 국비 50% 시도비 50%의 예산이 무의미한 용돈이 되고 있는 것입니다. 장애인의 노동권 보장의 취지가 무색한 실정입니다.

이처럼 인권 기준에 부합하는 정책과 사업은 이를 달성하기 위한 목표치와 현실적 목표치를 계획하고 실행하는 것입니다.

둘째, 인권 기준에 부합하지 않는 정책과 사업은 그 기준에 부합될 수 있도록 내용을 재구성해야 합니다. 장애인 편의시설 중 공연장 장애인 좌석수는 현행 법률에 위반되는 경우는 찾기는 힘듭니다. 영화관에 가보시면 제일 뒷자리 오른쪽 또는 왼쪽에 휠체어석이 마련되어 있지요. 전체 법정 장애인석 수는 일반석을 시청각 장애인석으로 지정해 놓아 만족시키고 있습니다. 하지만 장애인은 문제가 많다고 말합니다. 공연장 제일 뒷자리 휠체어석은 사회적 고립과 배제가 그대로 재현되고 있구요, 시청각석은 자리만 지정되어 있을 뿐 어떤 서비스로 제공되지 않습니다.

이러한 정책과 사업은 인권 기준에 부합하도록 재구성하고 집행해야 합니다.

셋째, 지자체만의 인권 정책을 형성하고 집행하는 것입니다. 이는 지자체의 정치·경제·사회적 조건에 따라 다를 것입니다. 울산 동구 같은 경우는 노동정책으로 특화 할 수 있을 것입니다. 흔히들 노동정책은 일자리 창출 외에는 지자체에서는 특별히 할 수 있는 사업이 없다고 합니다. 지자체가 시장에 직접 개입하기는 힘들다는 것이지요. 하지만 고용 불안정이 삶의 불안을 결과합니다. 고용에 직접 개입하기 힘들다 하더라도 삶의 불안정에는 충분히 개입할 수 있을 뿐만 아니라 이는 지자체의 주요 사업입니다. 특히 비정규직인 경우는 말입니다.

부서 간의 협력관계 형성 -지자체 정책 전반에 걸친 연계성 확보

지자체의 사업은 세분화되어 있습니다. 사업 대상자가 동일하더라도 마찬가지입니다. 앞의 중앙생활보장위원회의 급여체계 전환 확정안을 보면 급여 대상자가 주거급여는 국토부, 교육급여는 교육부, 생계급여와 의료급여는 보건복지부에 신청하도록 하는 경우를 통해 쉽게 알 수 있습니다. 따라서 사업에 대한 부서별 협력관계를 형성하고 운영하는 것이 중요합니다. 사람을 중심으로, 권리 주체 중심으로 사업이 진행될 수 있도록 인권행정의 기반을 조성하는 것입니다.

광주 광산구의 사업 추진 계획에 통합적 업무 수행을 위한 실무그룹(WG) 운영을 참고 할 수 있습니다. 계획안에 따르면 각 부서에서 추진하는 인권관련 업무를 총괄, 지원 및 조정하는 기능 수행을 위한 통합적 업무 수행을 위한 실무그룹(WG)을 운영하며, 인권관련 업무를 시행하는 총무과, 복지정책과, 여성아동보육과, 노인장애인복지과, 평생교육과 등의 실무자로 구성하며, 필요시 회의 개최와 공동워크숍 진행한다.

민간 협력 - 인권관계망 형성

조직과 예산, 법적 강제력을 갖춘 지자체와 개인으로 존재하는 주민이 대등한 주체로 관계를 형성하는 것은 매우 어렵습니다. 또한 그러한 인식과 경험도 매우 미

약합니다. 서울시의 경우처럼 사안마다 주민이 참여할 수 있는 다양하고 폭넓은 참여의 공간을 마련하고 충분히 생각하고 논의할 수 있는 시간을 보장하는 경험의 축적이 필요합니다. 단순히 인권관련 단체나 기관에 민간경상보조비를 지원하는 것으로 끝나서는 안됩니다. 인권적 상상력이 필요합니다.

제주도 인권조례의 인권전담조직인 ‘제주특별자치도 인권센터’에 관해 몇 가지 말하고자 합니다.

첫째, ‘조례 21조 ①에 인권센터를 설치 할 수 있다’는 임의 조항입니다. 설치 할 수도 있고 아닐 수도 있습니다. 이는 강제조항 ‘설치 한다’로 수정되어야 합니다. 현 조례에서는 유일한 인권전담조직입니다(인권전담부서는 아니지요). 조례를 보면 인권센터가 조례상의 인권관련 대부분을 업무를 수행하는 조직으로 규정되어있습니다. 현 조례 초안에 따르면 인권센터가 설립되지 않으면 인권증진시민위원회가 제 역할을 할 수 없을 뿐만 아니라 조례의 이행도 불가능합니다.

둘째, 인권센터는 인권전담조직이지 인권전담부서는 아니라고 했습니다. 조례를 보면 인권센터와 도 집행부서와의 관계가 명시되어있지 않습니다. 명칭으로 추정하면 도 집행부내의 공식 부서가 아닌 외부 조직으로 이해됩니다. 집행부의 공식부서가 아닌 외부 조직인 센터의 위상을 가지고 앞에서 언급한 인권전담조직으로서 역할과 조례의 실질적 이행을 집행부내에서 제대로 할 수 있을지 의문입니다.

집행부 내에 인권전담조직을 설치하는 게 타당합니다. 광주시의 인권평화협력실의 경우처럼 말입니다. 이는 인권증진시민위원회와 인권전담조직을 안정적이고 지속적으로 지원할 수 있는 독립적이고 자율적인 전문 조직으로서 인권센터를 두는 게 적절하다 생각합니다.

질문 3-2. 인권활동가와 시민사회의 자기 준비?

예산과 인력을 갖추고 있는 행정의 사업을 집행하고 추진하는 힘은 대단하다고 했습니다. 따라서 인권의제의 주도권을 인권운동 진영이 가져야 합니다. 그렇지 못하면 인권조례 제정과 이행 즉 인권제도화 과정에서 지자체가 주도하고 인권진영이 대응하기 바쁜 현상이 발생합니다. 지역에 필요한 인권의제가 무엇이고, 이를 위해 지자체가 무엇을 해야 하는지를 제안하고 견인할 수 있기 위해서는 지자체보다 먼저, 더 고민하고 고민해야 합니다. 예를 들어 인권전담조직과 인권센터의 기능과 역할이 무엇이고, 이를 위한 권한과 조직 체계와 적절한 인원과 예산이 어떠해야 하는지를 고민하고 대응하지 못하면 문제가 있는데...있는데...하다가 조직은 만들어

지고 사람은 뽑아야하는 상황이 되면...아시겠지요. 어쩔 수 없다 사람이 중요하지. 뒤에 바꾸면 되지. 어떤 사람이 좋을까...오직 채용의 문제가 되지 않겠습니까.

먼저 지자체의 사업과 집행 관행에 대한 이해가 중요합니다. 앞의 인권정책과 관행에 대한 지자체의 자기질문에서 제기한 여러 가지는 인권진영의 자기질문이기도 합니다. 도정에 대한 이해를 통해 도의 조직, 체계, 관행, 문화의 무엇이 어떻게 되어야하는 지 인권진영의 입장을 세우고 요구하고 강제해 나가야합니다.

두 번째, 인권정책입니다. 조례에 담긴 인권정책에 관련해서는 이미 앞에서 언급했습니다. 인권진영에게 보다 중요한 것은 인권 현장을 확인하고 현장 속에서 정책의 필요성과 내용을 생산해내는 것입니다. 이는 지금까지 인권진영과 시민사회가 해왔던 역할을 조금 더 체계적이고 조직적으로 할 필요가 있다는 것입니다. 조례 제정과 이행의 여부와는 별도로 진행되어야합니다. 예를 들어 제주도의 10대 인권정책과 2016년 5대 인권과제와 같은 인권진영과 시민사회의 인권 정책을 만들어 도에 요구하고 집행을 강제하는 역할입니다.

세 번째, 당사자들이 도정에 지속적이고 안정적으로 참여할 수 있는 소통의 공간과 체계를 도에 요구하는 것입니다. 예를 들어 ‘장애인과 장애 정책 관련 부서의 정기간담회’같은 소통의 요구 말입니다. 이러한 소통을 도 집행부에 강제하기 위해서는 당사자들의 삶의 요구와 이에 기반한 정책을 만들기 위한 시민사회 내의 소통을 만들고 활성화시켜야 합니다. 즉 제대로 된 조례를 만들고 이행을 강제하기 위한 힘을 만드는 것이지요.

나가는 말 : 시작이 반?

시작이 반이라는 말이 있습니다. 이 말을 사람들은 주저하지 말고 시작하는 것이 중요하다는 뜻으로 사용합니다. 그런데 준비되지 않은 시작이 반을 이룰 수 있을까요? 준비되지 않은 시작은 무의미한 시작의 반복만을 낳지 않을까요? 시작만 하다 끝나는 것은 아닐까요? 시작이 반이라는 말의 ‘시작’의 중요성은 시작하기 전에 이루고자 하는 것의 반 정도는 미리 준비해야 함을 의미하는 것이라 생각합니다. 이 투박한 10쪽 조금 넘는 글이 하고 싶은 이야기입니다. 조례가 제정되기 전에 반드시 했으면 하는 질문거리, 고민거리 등을 제시해보았습니다. 오늘 토론회는 시작전의 반에 대해 이야기하는 자리입니다. 이후 질문과 토론의 뜨거운 도가니 속에서 준비된 시작이 만들어지리라 기대해봅니다.



‘제주지역 인권조례안 제안설명’

제주평화인권센터 인권정책실장 신 강 협

제주특별자치도 인권 보장 및 증진 조례(안)

제1조(목적) 이 조례는 제주특별자치도 도민(이하 “도민”이라 한다)의 인권보장 및 증진에 관하여 필요한 사항을 규정함으로써 인간으로서의 존엄과 가치가 구현되는 지역사회 실현에 이바지하는 것을 목적으로 한다.

제2조(정의) 이 조례에서 사용하는 용어의 정의는 다음 각 호와 같다.

1. “인권”이란 「헌법」 및 법률에서 보장하거나 대한민국이 가입·비준한 국제인권조약 및 국제관습법에서 인정하는 인간으로서의 존엄과 가치 및 자유와 권리를 말한다.

2. “도민”이란 제주특별자치도(이하 ‘도’라 한다)에 주소를 둔 사람과 거주를 목적으로 체류하고 있는 사람, 도에 소재하고 있는 사업 또는 사업장에서 근로하는 사람을 말한다.

제3조(다른 조례와의 관계) 도민의 인권보장 및 증진과 관련된 다른 조례를 제정 또는 개정하는 경우에는 이 조례의 내용에 부합되도록 하여야 하며, 다른 조례에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 이 조례에서 정하는 바에 따른다.

제4조(도지사의 책무) ① 제주특별자치도지사(이하 “도지사”라 한다)는 도민의 인권보장 및 증진을 위하여 노력하여야 하고, 관련 정책을 발굴하여 이에 필요한 행정·재정적 조치를 취하여야 한다.

② 도지사는 인권정책 수립에 있어 도민의 참여를 최대한 보장하여야 한다.

③ 도지사는 도민이 인권침해를 당한 경우 당사자가 구제받을 수 있도록 필요한 조치를 취하여야 한다.

④ 도지사는 인권보장 및 증진정책을 추진하는 과정에서 필요한 경우 국가인권위원회를 비롯한 국가 및 타 지방자치단체 등과 협력할 수 있다.

제5조(도민의 협력) 도민은 스스로가 인권이 존중되는 지역사회를 실현하는 주체라는 점을 인식하여 인권 의식의 향상과 도의 인권정책 시행 시 협력을 위해 노력하여야 한다.

제6조(인권존중 및 차별금지) 모든 도민은 인권을 존중받으며, 「헌법」과 「국가인권위원회법」 등 기타 관계 법령에서 금지하는 차별을 받지 아니한다.

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

② 기본계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.

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

③ 도지사는 기본계획 수립을 위하여 필요한 경우 도민의 인권상황에 대한 실태조사를 실시할 수 있고, 공청회를 개최하여 도민 및 관계전문가 등으로부터 의견을 들어야 한다.

④ 도지사는 제1항의 기본계획 수립, 제4항의 연도별 시행계획 수립 및 평가에 관한 사항을 제10조에 따른 위원회에 보고하여야 하고, 위원회의 심의결과를 연도별 시행계획 및 기본계획 수립에 반영하여야 한다.

제8조(인권보장 및 증진활동 지원 등) ① 도지사는 효율적인 인권보장 및 증진 정책을 추진하기 위하여 인권보장 및 증진 위원회 설치와 제주지역 인권센터를 신설하는 등의 필요한 조치를 하여야 한다.

② 도지사는 인권보장 및 증진 정책을 추진하기 위하여 인권 관련 기관 또는 단체에 행정·재정적 지원을 할 수 있다.

③ 제2항에 따른 지원 절차 및 방법 등은 「제주특별자치도 보조금 지원 조례」 및 「제주특별자치도 사회단체보조금 지원조례」로 정하는 바에 따른다.

제9조(인권헌장) ① 도지사는 인권을 존중하는 가치를 구현하고 지속 가능한 인권적인 도를 만들기 위해 제주도민 인권헌장을 제정하여 선포하여야 한다.

② 인권헌장 제정 시 관련 단체 및 도민 공청회를 통해 도민의 의견을 최대한 수렴하여야 한다.

제10조(인권보장 및 증진위원회 설치) ① 인권보장 및 증진정책과 인권침해 예방 및 피해자와 그 가족의 피해 구제에 관한 사항을 심의하기 위하여 제주특별자치도 인권보장 및 증진위원회(이하 “위원회”라 한다)를 둔다.

② 도지사는 위원회가 독립적으로 운영될 수 있도록 노력하여야 한다.

③ 위원회는 다음 각 호의 사항을 심의한다.

1. 제7조제1항에 따른 기본계획의 수립에 관한 사항
2. 제7조제4항에 따른 연도별 시행계획 수립 및 평가에 관한 사항
3. 기본계획에 따른 정책 추진에 관한 사항
4. 제9조제1항에 따른 인권헌장에 관한 사항
5. 제18조에 따른 인권교육에 관한 사항
6. 제19조에 따른 인권보고서에 관한 사항
7. 제20조에 따른 인권영향평가 요구 및 개선 권고에 관한 사항
8. 제20조에 따른 인권영향평가의 대상과 범위에 관한 사항
9. 제21조제1항에 따른 인권센터 운영 및 센터장 임면에 관한 사항
10. 그 밖에 도지사 또는 위원장이 필요하다고 인정하는 사항

④ 위원회는 도민의 인권보장 및 증진에 관하여 필요하다고 인정되는 사항에 대하여 도지사에게 의견을 진술할 수 있다.

⑤ 도지사는 위원회의 심의 의견을 존중하여야 한다.

제11조(구성) ① 위원회는 위원장 1명과 부위원장 1명을 포함한 15명 내외로 위원회를 구성하고, 위원장 및 부위원장은 위원 중에서 호선한다.

② 위원장은 위원회를 대표하고 위원회의 업무를 총괄한다. 위원장이 부득이한 사유로 직무를 수행할 수 없을 때에는 부위원장이 그 직무를 대행하며, 위원장과 부위원장이 모두 부득이

한 사유로 그 직무를 수행할 수 없을 때에는 위원장이 미리 지명한 위원이 그 직무를 대행한다.

③ 위원회의 위원은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람으로 인권에 관한 전문적 지식 또는 소양과 경험이 풍부한 사람 또는 인권관련 단체 근무 경력 또는 활동 경력이 풍부한 자 중 도지사가 위촉한다.

1. 인권관련 업무를 총괄하는 도의 국장을 당연직 위원으로 한다.
2. 인권 전문지식 또는 경력을 가진 자 중에서 도의회가 추천한 2인
3. 교육, 법률, 인권, 주민자치관련 활동가 및 전문가로서 인권단체, 시민사회단체의 추천을 받은 3인
4. 여성인권관련 단체에서 추천한 1인
5. 장애인인권관련 단체에서 추천한 1인
6. 거주외국인인권관련 단체에서 추천한 1인
7. 노동인권관련 단체에서 추천한 1인
8. 아동·청소년인권관련 단체에서 추천한 1인
9. 제주특별자치도 도민으로서 인권문제에 대한 관심과 참여의지를 소명하여 공개모집에 지원한 3인
10. 기타 도지사가 인권 보장 및 증진을 위해 필요하다고 추천하는 2인

④ 위원회 구성에 있어서, 한 성(性)은 반드시 정족수의 3분의 1 이상이 되어야한다.

⑤ 위원의 임기는 2년으로 하며, 연임할 수 있다.

⑥ 위원 중 공무원이 아닌 위원의 사임 등으로 인하여 새로 위촉된 위원의 임기는 전임위원 임기의 남은 기간으로 한다.

⑦ 도지사는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우 해당위원을 해촉하여야 한다.

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

제12조(위원 자격) 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람은 위촉직 위원이 될 수 없다.

1. 「국가인권위원회법」 제30조제1항에 따라 인권침해나 차별행위 등에 따른 진정으로 같은 법 제45조에 따라 고발 및 징계권고를 당한 사람 또는 기관·단체의 장.

2. 아동·청소년·여성을 대상으로 한 성폭력 등으로 처벌받고 10년이 지나지 아니 한 사람.

제13조(위원회 운영) ① 위원회 회의는 분기별 정기회와 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우 개최한다.

1. 도지사의 요구가 있는 경우
 2. 위원장이 필요하다고 인정하는 경우
 3. 재적위원 3분의1 이상이 회의에 부치는 사항을 제시하고 회의소집을 요구하는 경우
- ② 위원회 회의는 재적위원 과반수의 출석으로 개의(開議)하고, 출석위원 과반수의 찬성으로 의결한다.

③ 위원회 업무를 효율적으로 수행하기 위하여 소위원회를 둘 수 있다.

④ 위원회의 모든 회의는 공개하며, 회의록을 작성하여 누구나 열람할 수 있도록 비치하여야 한다. 다만, 사안의 성격상 공개하는 것이 적절하지 않거나 관련자들의 인권을 보호할 필요가 있는 경우에는 위원회의 의결로써 회의를 비공개로 하거나 회의록의 열람을 제한할 수 있다.

⑤ 이 조례에서 규정한 것 외에 위원회 운영에 필요한 사항은 위원회의 의결을 거쳐 위원장이 정한다.

제14조(간사) ① 위원회에 위원회의 사무를 처리할 간사 1명을 둔다.

② 간사는 인권업무를 담당하는 도의 과장이 된다.

제15조(정책 등의 개선 권고) ① 위원회는 도의 자치법규, 정책 등이 도민의 인권에 중대한 영향을 미친다고 판단될 때에는 도지사에게 개선을 권고할 수 있다.

② 도지사는 제1항의 규정에 의한 위원회의 권고를 받은 경우 그 권고사항을 이행하기 위하여 노력하여야 한다.

제16조(위원회 의견청취 및 자료제출과 출석요구) ① 도지사는 인권보장 및 증진에 중대한 영향을 미치는 조례를 제·개정하거나 정책을 수립하려는 경우 미리위원회의 의견을 들어야 한다.

② 위원회는 제1항과 관련하여 도지사에게 조례 제·개정 등이 인권에 영향을 미치는 사항에 대한 보고서를 요구할 수 있다.

③ 위원회는 업무를 수행하기 위하여 필요하다고 인정하면, 도지사에게 필요한 자료 등의 제출이나 사실 조회 및 관계 공무원의 출석을 요구할 수 있다.

④ 제3항에 따른 요구를 받은 도지사는 지체 없이 협조하여야 한다.

제17조(수당 등) 위원회 위원 등에 대해서는 예산의 범위에서 수당과 여비를 지급할 수 있다.

제18조(인권교육) ① 도지사는 제주특별자치도 소속 모든 공무원과 제주도 출연출자 기관 직원에 대하여 연 1회 이상 인권교육을 실시하여야 하며, 도지사의 지도감독을 받는 법인이나 단체 그리고 민간 사업장 및 민간단체 등에 대하여 인권교육이 시행될 수 있도록 권장하여야 한다.

② 도지사는 제1항에 따른 필요한 인권교육체계를 마련하기 위하여 다음 각 호의 조치를 할 수 있다.

1. 인권교육 교재 개발 및 인권교육 강사 양성·지원
2. 인권교육의 효율적 실시를 위한 관계자협의회 구성
3. 그 밖에 인권교육을 위해 필요한 사항

③ 도지사는 제1항의 인권교육 시행 및 제2항의 인권교육체계 마련 시 필요한 경우 국가인권위원회와 협력할 수 있다.

제19조(인권보고서 발간) 도지사는 2년 주기로 제주특별자치도 인권보고서를 발간하여야 한다.

제20조(인권영향평가) ① 인권영향 평가의 목표는 제주도민의 인권보장 및 증진과 국제인권규약 및 국제인권기구의 권고사항의 성실한 이행을 위하여 구체적인 정책 및 정책시행에 관한 인권적 요소를 평가하여 궁극적으로 인권의 실제적 증진을 도모하는데 있다.

② 인권영향평가의 준거는 국제기준 및 국가인권위원회에서 제시한 인권지표를 준거로 삼

는다.

③ 도지사는 정책을 수립하거나 시행하는 과정에서 그 정책이 주민의 인권에 미칠 영향을 분석·평가하기 위하여 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 조례·규칙, 계획 및 사업(이하 “대상 정책”이라 한다)에 대하여 인권영향평가를 실시하여야 한다.

1. 도지사가 추진하는 조례와 규칙의 제정·개정
2. 주민이 주거 또는 사업장에서 퇴거되는 사업의 계획
3. 법률 또는 조례에 따른 3년 이상 주기의 계획
4. 「지방재정법」 제41조 제2항에 따른 지방자치단체 세출예산의 단위사업
5. 이외에 도지사의 주요한 정책으로서 추진하는 사업의 계획

④ 제1항에도 불구하고 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 조례와 규칙, 계획 또는 사업은 대상 정책에서 제외할 수 있다.

1. 제주특별자치도 행정기구에 따른 조직, 업무 처리 절차 등 행정 내부의 운영·관리에 관한 경우
2. 정책이 주민의 인권에 미치는 영향이 없음이 명백하거나 인권영향평가의 수행이 불가능한 특별한 사유가 있다고 인정되는 경우
3. 그 밖에 규칙으로 정하는 경우

⑤ 도지사는 인권영향평가를 실시하고 인권영향평가를 실시하고 그 평가서를 도의회 관련 상임위원회와 위원회에 제출하여야 한다. 다만, 대상 정책의 중간 평가 또는 개선 등을 위하여 필요한 경우에는 대상 정책을 시행하는 중에도 평가를 실시하여 제출할 수 있다.

⑥ 위원회는 제20조제1항 각 호의 어느 하나에 해당함에도 불구하고 도지사가 인권영향평가서를 제출하지 않거나, 그 밖에 도지사가 제정·입안·추진하는 조례, 정책, 사업 및 사업의 인·허가가 주민의 인권 보장에 중대한 영향을 미친다고 판단할 때에는 도지사에게 인권영향평가 실시와 평가서 제출을 요구할 수 있다.

⑦ 도지사가 특별한 사유 없이 평가서를 제출하지 않거나 평가서 검토 결과 주민의 인권보장에 반한다고 인정되는 경우, 위원회는 도지사에게 추진 중인 조례·정책·사업 및 사업의 인·허가의 개선, 중단 등의 조치를 권고할 수 있다.

⑧ 인권영향평가에 관해 위원회의 권고를 받은 도지사는 특별한 사유가 없는 한 그 권고 사항에 따라야 한다.

⑨ 도지사는 권고를 받은 날로부터 30일 이내에 권고사항의 이행계획을 도의회에 제출하여야 한다.

⑩ 도지사는 위원회의 권고 내용을 이행하지 아니할 경우, 지체 없이 그 이유를 구체적으로 밝혀 도의회에 문서로 설명하여야 한다.

제21조(인권센터) ① 도지사는 도민의 인권 보호 및 증진에 관한 사업을 효율적으로 시행하기 위하여 ‘제주특별자치도 인권센터’(이하 ‘인권센터’라 한다.)를 설치 할 수 있다.

② 인권센터에 센터장 1인과 필요한 직원을 두되, 센터장은 인권에 관한 전문지식이나 인권 관련 활동경력이 있는 자 중에서 제10조에 따른 위원회의 추천을 받아 도지사가 임명한다.

③ 인권센터의 업무는 다음 각 호와 같다.

1. 인권 보장 및 증진을 위한 기본계획 및 연도별 시행계획의 수립에 관한 사항

2. 인권관련 법령, 제도, 정책, 관행, 실태 조사, 연구에 관한 사항
3. 인권지표의 개발 및 평가에 관한 사항
4. 인권영향평가에 관한 사항
5. 인권교육을 위한 교재, 프로그램 개발 및 교육 시행에 관한 사항
6. 인권보고서 발간에 관한 사항
7. 인권의 보장·증진을 위하여 활동하는 단체 및 개인과의 협력에 관한 사항
8. 인권관련 상담 및 인권침해 관련 지원에 관한 사항
9. 그 밖에 도민의 인권 보호와 증진을 위하여 필요한 사항

④ 도지사는 예산의 범위 안에서 인권센터의 운영에 필요한 재정을 지원해야 한다.

제22조(비밀누설 금지) 인권 관련 담당 공무원, 제11조에 따른 위원회 위원, 제21조제2항에 따른 인권센터 직원은 인권보장 및 증진, 침해와 관련하여 알게 된 개인정보와 관련된 사실에 대하여 누설하여서는 안된다.

제23조(관계기관과의 협력)도지사는 인권증진 사업 추진에 필요한 사항이 있는 경우에는 국가인권위원회를 비롯한 인권 관련 기관 및 단체와 협력하여야 한다.

제24조(시행규칙) 이 조례 시행에 필요한 사항은 규칙으로 정한다.

부 칙

제1조(시행일) 이 조례는 공포한 날부터 시행한다.

제2조(위원회 설치 시기) 이 조례 제11조에 따른 위원회는 이 조례시행일부터 6개월 이내에 구성하여야 한다.

제주특별자치도 인권조례안을 제안 설명

신강협(제주평화인권센터 인권정책실장)

들어가며

제주인권조례를 고민해온지 벌써 3년의 시간이 흘렀습니다. 그동안 제주지역 인권조례는 많은 우여곡절을 겪으면서 그 제정이 미뤄져왔습니다. 제주지역 인권단체 연석회의는 그간의 긴 과정을 통해 인권단체들의 의견을 모으고, 보다 실효적인 조례를 제정하고자 노력해왔습니다. 자구 하나하나에 담긴 의미와 실효성을 나뉘 분석하고 성찰하면서 이번 조례안을 제안하고자 합니다. 인권조례를 둘러싸고 여러 가지 어려운 점과 부족한 점들이 없지는 않으나 지역의 인권단체들의 깊은 고민을 담아 이번 조례안을 제안 합니다.

제주특별자치도 인권조례 제주지역 인권단체연석회의 안은 총 24조항과 2개의 부칙으로 구성되어 있으며, 도지사의 역할과 인권위원회, 인권사업 및 인권센터에 대한 내용을 규정하고 있습니다.

다음은 조례에 대한 간략한 설명입니다. 편의상 조항별로 그 목적과 내용을 설명하도록 하겠고, 세부적인 설명이 크게 필요하지 않거나 일반적인 사항은 제안 설명을 생략하도록 하겠습니다.

[요약 및 제안설명]

제1조 목적

제2조 용어 정의

제3조 다른 조례와의 관계

제4조 도지사의 책무

; 제주특별자치도지사는 인권 조례의 실천에 있어서 가장 핵심적인 역할을 수행하는 행정부의 수반입니다. 특별히 제주특별자치도는 다른 지방자치단체와 다른 여러 특징들을 가지고 있습니다. 그러한 점에서 제주도지사는 인권조례의 시행에 있어서 매우 핵심적인 역할을 수행해야함을 강조하고자 합니다. 아무리 좋은 법이라고 하더라도 시행자의 의지가 빈약하다면 그 법이 유명무실해진다는 것은 누구나 다 아는 사실입니다. 더구나 현대에 와서 인권은 국제적인 흐름이기도 합니다. 그러한 인권에 대한 제주특별자치도의 의지는 그 어느 때보다 확고하고 보다 인권적으로 진행될 수 있어야 합니다.

제5조 도민의 협력

제6조 인권존중 및 차별금지

제7조 인권보장 및 증진 기본계획의 수립

; 인권 기본계획은 제주도의 인권 증진을 위한 실행 계획입니다. 매해 인권계획은 보다 구체적이어야 하고, 실행 가능하도록 수립되어야 합니다.

제8조 인권보장 및 증진활동 지원 등

제9조 인권헌장

; 인권헌장은 제주특별자치도의 인권적 가치를 드러내며, 인권정책이 지향해야 할 점을 명확히 밝히는 사업입니다. 인권헌장은 제주지역에 인권의식을 확산하고 인권정책의 나침반 역할을 수행하게 될 것입니다.

제10조 ~ 제17조 인권위원회

; 인권위원회의 구성과 독립성 - 인권위원회는 그 구성에 있어서 다양한 인권 계층의 요구를 들을 수 있어야 합니다. 그러한 점에서 다양한 인권 취약 계층을 대표할 수 있는 민간단체들의 참여가 필수적입니다. 그리고 각계 각층의 전문가를 포괄하기 위해 도의회의 추천과 행정 전문가 역시 위원회의 구성원으로 필요합니다. 뿐만 아니라 위원 공모를 통해 일반 시민들의 인권의식 향상과 참여를 끌어낼 수 있습니다.

인권에 관한 세계적인 흐름, 파리규약(1993)에 의거하여 대한민국은 국가인권위원회를 설립하였습니다. 위원회 설치에서 중요한 원칙으로 위원회의 독립성을 강조합니다. 이것은 인권분야가 가진 특수성에 기인합니다. 따라서 제주에서의 실질적인 인권보장과 증진을 이뤄내기 위해서는 제주지역 인권위원회도 최대한으로 독립성을 보장하는 방향으로 결정되어야 합니다.

; 인권위원회의 역할 1 - 인권정책의 평가, 심의, 제안 - 인권위원회는 제주특별자치도에서 시행되는 인권정책에 대한 전반적인 평가 및 심의를 수행하게 됩니다. 제주도의 인권의 기본적인 사항을 논의하는 기구로서 역할을 수행해야 합니다.

; 인권위원회의 역할 2 - 제주 지역내 인권에 대한 다양한 계층의 인권적 요구를 반영해야 합니다. 인권위원회 다양한 구성원을 통해 소수자의 이야기들이 빠짐없이 전달 될 수 있는 창구가 되어야 합니다.

; 인권위원회의 역할 3 - 인권조례는 인권 보장 및 증진을 위한 구체적 사업을 규정하고 있습니다. 이러한 사업들이 잘 진행될 수 있도록 계획을 심의하고 그 사업을 지지해야 합니다.

제18조 인권교육

; 인권 문제의 해결은 단순히 인권침해 구제 및 처벌로 완성되지 않습니다. 인권문제는 상호간의 인간존엄성에 대한 인식과 이해를 가지게 될 때 해결이 가능합니다. 이에 인권의식 확산을 위한 인권교육이 필수적입니다. 인권교육을 통해 자발적인 인권 실천이 이뤄질 것입니다. 인권교육은 가능한한 의무교육으로서 기본적으로 인권적 자세를 견지할 수 있

도록 노력해야 합니다.

제19조 인권보고서 발간

; 전반적인 인권 현황을 파악하고 앞으로 인권 보장 및 증진을 위한 기본계획 수립의 근거가 마련되어야 합니다.

제20조 인권영향평가

; 인권영향평가는 행정부가 사업을 시행함에 있어 우선적으로 인권적 기준으로 사업을 미리 평가함으로써 발생 할 수 있는 인권 침해를 방지하고, 사업을 인권적으로 진행함으로써 인권 보장과 증진을 도모하고자 하는데 그 목적이 있습니다. 인권평가는 행정부의 사업에 직접적으로 인권기준을 도입함으로써 인권보장과 증진을 위한 실제적인 사업이 될 것입니다.

제21조 인권센터

; 조례에서 규정하고 있는 사항들에 대해 실제 집행기구로서 인권 정책의 시행, 인권교육 및 기타 인권 사업을 수행하는 주체가 될 것입니다. 또한 인권정책을 시행하는 행정기구로서 모델을 보여주게 될 것입니다. 인권센터는 제주도의 직할 센터로서 시행과 침해 구제 상담에 있어 실질적인 효력을 가질 수 있도록 설치하는 것이 좋습니다.

제22조 비밀누설 금지

제23조 관계기관과의 협력

제24조 시행규칙

부 칙 : 제1조 (시행일) // 제2조 (위원회 설치 시기)

나오며

얼마 전 제주에서 열린 북안인권 전문가 토론회에 참석한 적이 있습니다. 그곳에서 초대 인권대사이신 박경서 선생님을 뵈 수 있었습니다. 그리고 선생님의 마지막 말씀이 남습니다. “모든 인권은 그 과정에서부터 모든 것이 다 인권적이어야 한다. 인권이 인권적이지 않다면 인권은 그 순수성을 의심받게 된다.” 제주지역 인권단체 연석회의에서 인권조례안을 준비하면서 다양한 인권단체의 요구가 반영되도록 인권적으로 준비하는 일은 결코 쉬운 일이 아니었습니다. 또한 이제 조례 입법과정에 도전하고 있습니다. 인권 조례 제정이 인권적이기 위해서는 조례의 각 주체들의 인권적 접근이 꼭 필요하다고 봅니다. 각각의 주체들이 자신들의 이해관계를 떠나 보다 인권적으로 이번 조례안에 함께 할 수 있었으면 좋겠습니다.

끝.



| 토 론 |

제주대학교 사회학과 교수 최 현

제주특별자치도 인권기본조례 제정을 위한 토론회 토론문

최현 제주대학교 사회학과 교수

인권 연구자이긴 하지만 행정에 문외한이 저로서는 최완욱 소장의 발제문이 논의의 좋은 출발점이 된다고 생각합니다.

먼저, 인권기본조례를 만드는 목적을 정확히 규정하고 공유하는 것이 필요합니다. 특히 도지사와 공무원들의 이해가 필요하다. (조례 초안 7조 2항에 포함시킬 것)

둘째, 전문성과 인권의식을 가진 위원의 충원(11조 3항 9에 공개모집의 주체를 분명히 할 것-위원회 자체의 충원)

셋째, 위원회의 안정성(권한 및 업무 명시, 회의 정례화)과 독립성(위원회 구성과 운영의 독립성), 전문성(인권센터와 결합?)을 보장할 방안을 명시할 필요가 있습니다.

넷째, 위원회 회의의 정례화와 사전 의제 및 자료 마련

다섯째, 도집행부에 인권 전담 기구 상설.

여섯째, 협치를 위한 시민사회파트너 양성과 네트워크 마련

일곱째, 인권센터와 위원회의 관계를 분명하게 설정하는 것이 필요하다. 인권센터장이 위원회의 위원을 겸하도록 하거나 위원이 인권센터의 운영에 참여하도록 하는 방법 등을 고려.

조례안을 다음과 같이 수정하는 것이 반드시 필요합니다.

조례 17조(수당 등) 위원회 위원 등에 대해서는 예산의 범위에서 수당과 여비를 지급해야 한다.

조례 21조 ①에 인권센터를 설치해야 한다.



| 토 론 |

변호사 강 병 삼

토 론 문

* 회의명 : 제주특별자치도 인권기본조례 제정을 위한 토론회

작성자 : 변호사 강병삼 · 박현민 법률사무소

변호사 강 병 삼

1. 인권위원회의 독립성에 관하여

조례안 제10조제2항에서는 ‘도지사는 위원회가 독립적으로 운영될 수 있도록 노력하여야 한다’고 정하고 있습니다. 그런데 위원회의 독립적인 운영을 보장하기 위해서는 무엇보다 위원장 및 위원들의 임기보장이 확보되어야 할 것으로 보입니다.

독립성 확보를 위하여 제정된 타 지역 인권조례의 사례를 살펴보면, 서울의 경우 ‘시민인권보호관’을 두도록 하면서 업무를 독립하여 수행하도록 하고 있고, 의사에 반하여 면직되지 아니한다는 규정을 두고 있고, 전라남도의 경우 ‘인권 옴부즈맨’을 설치할 수 있다고 정하면서 역시 본인의 의사에 반하여 면직되지 아니한다는 규정을 두고 있습니다.

서울 성북구의 경우 인권위원회 관련규정에서 부당한 간섭을 받지 아니한다는 조항과, 의사에 어긋나게 위촉을 해제할 수 없다는 조항을 두고 있습니다.

2. 인권위원회의 역할과 기속력에 관하여

지방자치단체는 자문기관을 조례로 설치할 수 있는 외에, 그 소관 사무의 일부를 독립하여 수행할 필요가 있을 경우에는 합의제 행정기관을 정

례가 정하는 바에 의하여 설치할 수 있습니다.

그러나 이러한 합의제 행정기관은 어디까지나 집행기관에 속하는 것이
지 지방의회에 속하는 것은 아니므로 합의제 행정기관을 설치할 권한은
지방자치단체의 장에게 있습니다.

따라서 지방의회가 지방자치단체장의 의사를 반영하지 않은 채 조례로
합의제 행정기관을 설치하는 것은 위법하다는 것이 대법원의 견해입니다.

대부분의 인권조례에서는 인권위원회가 심의 또는 자문을 수행하는 역
할을 하도록 정하고 있는데, 조례안 제20조에서는 인권영향평가에 대하
여 정하면서 위원회의 권고를 도지사가 따라야 하도록 하고 있습니다.

본 조항은 인권위원회의 역할에 대하여 합의제 행정기관의 성격을 부여
하는 것으로 볼 여지가 있으므로, 조례를 제정함에 있어 도지사와의 사
전협의가 필요할 것으로 보입니다.

3. 조례의 제정과정에 관하여

2013년에 제주도의회에서 의결하였던 인권조례안에 대해 도지사가 재의
요구를 한 이유를 살펴보면 크게 두가지입니다.

첫째는, 공권력의 피해자를 지원하는 조항이 자치사무에 해당하지 않고,
국가배상법과 지방재정법 등에 위배된다는 것입니다.

둘째는, 인권위원회가 의결기관으로서의 성격을 가지므로 합의제 행정기
관에 설치에 관한 도지사의 고유권한을 침해하고, 인권센터 설치를 의무
화하는 것 역시 조직편성권을 가지고 있는 지방자치단체장의 고유권한을
사전에 적극적으로 개입하는 것으로 법령에 위배된다는 것입니다.

공권력 피해자의 지원조항은 이번 조례안에서 제외되었으므로 논외로
합니다.

문제는 도지사의 고유권한을 침해하여 법률에 위배되는 것인데, 다른 지역 인권조례의 경우 대부분 인권위원회가 자문의 역할만을 하도록 하고 있고, 인권센터 설치에 관한 조항을 두는 경우에도 ‘설치할 수 있다’고 정하여 의무적으로 설치하도록 하고 있지는 않아 위와 같은 문제의 소지가 적습니다.

그러나 충청북도나 서울 성북구의 경우 인권센터를 의무적으로 설치하도록 하고 있고, 특히 서울 성북구의 경우에는 인권위원회가 권고를 하고 이를 지자체장이 따라야 하도록 정하고 있는 점을 눈여겨볼 필요가 있습니다.

합의제 행정기관을 설치하거나 조직편성권을 침해하는 조례안을 만드는 것은 원천적으로 불가능한 것이 아니라 ‘지자체장의 의사를 반영하지 않은 채’ 지방의회만의 결의로 제정하는 것이 문제될 뿐입니다.

서울 성북구의 경우 인권조례안을 지방의회가 아닌 지자체장이 발의하였기 때문에 인권위원회에 인권영향평가와 관련하여 지자체장을 기속할 수 있는 권한을 부여하거나, 인권센터를 의무적으로 설치하도록 하는 조항을 제정할 수 있었던 것이 아닌가 짐작됩니다.

그렇다면, 조례안의 제정단계에서 고유권한을 가지고 있는 도지사과 사전에 충분한 협의를 거쳐 의견을 조율한다면 인권위원회에 의결기관의 성격을 부여할 수도 있고, 인권센터를 의무적으로 설치하는 조항을 둘 수도 있을 것으로 보입니다.



| 토 론 |

제주여성인권연대 사무처장 고 명 희

‘인권 선언’이 아닌 ‘도민 인권 보장을 위한 조례’ 제정을 위하여...

고명희(제주여성인권연대 사무처장)

“인권‘조례’가 아닌 ‘인권’조례제정”이라는 최완욱 소장의 발표문 제목처럼 조례를 제정하는 과정에서의 우리는 ‘인권’이 아닌 ‘조례’에 방점을 둔 것은 아닌가 반성하게 된다. ‘인권’이 타자화 될 때 아주 쉬운 주제이면서도 ‘인권’을 나의 문제로 인식하게 되면 불편한 주제가 되는 것이 현실이기도 하다. 그런 측면에서 자칫 인권조례는 조례의 주체가 되어야 할 도민은 타자화 되고 오히려 행정이 주도하는 조례가 된다면 이 조례는 곧 ‘제주도민의 인권을 보장하기 위한 선언’으로 그칠 것이라는 것은 명약관화하다. 또한 인권조례가 제정되는 것만으로 제주도가 ‘인권의 섬’이 되는 것은 아니다. 우리는 세월호를 겪으면서, 제주에서는 강정마을의 해군기지 반대 투쟁 현장에서 국가인권위원회가 있으나 대한민국 국민으로서 ‘인권’을 보호받지 못하는 수많은 경험을 통해 이미 ‘선언적 인권’이 구호에 묻힌다는 것을 알고 있다. 그러기에 선언이 아닌, 구호가 아닌 실질적 인권 조례를 위한 준비가 필요하다.

이를 위해 현장 활동가로서 조례(안)에서 반드시 실현되어야 할 조항을 몇 가지 짚어보고자 한다.

○ 제 10조 인권보장 및 증진위원회 설치 및 제 21조 인권센터

이 두 조항은 이번 추진하는 조례에서 가장 핵심적 요소이면서 그 실효적 문제에 있어 현장과 행정의 입장차이가 첨예화 되는 지점일 수 있다. 하지만 계속 강조하는 것처럼 ‘선언적’적 조례가 되지 않기 위해서는 구체적이고 실질적 운영을 위한 접근이 필요하다. 그런 측면에서 최완욱 소장의 위원회 수행을 위한 두 가지 전제조건과 센터 설치에 대한 의견에 동의한다. 더불어 강조한다면 ‘인권위원회’와 ‘인권센터’의 독립성은 반드시 전제되고 보장되어야 한다.

○ 제 18조 인권 교육

제주도는 가정폭력 발생율 1위, 성폭력 발생율 1위 그리고 인구 수 비례 성매매 가능업소가 가장 많은 지역으로 보고되고 있으며, 최근 제주지역 사회의 중요한 사건이었던 2013년도 A아파트 지적장애인 성폭력 사건과 지난 해 모 시설에서 발생한 사건 등을 계기로 지역사회에서 인권 교육에 대한 필요성이 대두되고 있다. 현재 인권 교육은 주로 장애인권과 다문화 인권 등에 집중되어 있는데, 인권은 어떤 형태로든 존재하고 있는 주제인 만큼 다양한 이슈와 주제로 접근할 수 있는 체계적 인권교육을 위한 매뉴얼 개발과 의무로서의 교육의 한계를 넘어 인권당사자의 권리로서 교육으로 인식 전환이 필요하다.

○제 19조 인권보고서 발간과 제 20조 인권영향평가

본 조례(안)에서는 2년마다 인권보고서를 발간하도록 하고 있으며 이 보고서는 기본계획 수립의 근거가 되어야 한다고 하고 있다. 또한 인권영향평가에 대해서는 ③항의 3에서 3년 주기로 영향평가를 통해 인권의 실제적 증진 도모를 제주도의 정책 수립이나 시행과정에서 도민의 인권에 미칠 영향에 대한 평가를 실시하도록 하고 있다. 이 두 조항은 제주도의 인권 영향 평가 지표를 제시하고 도민의 인권 체감도와 인권 지수를 알 수 있는 실질적 도구로서 활용될 것이다. 특히 인권영향평가가 형식적 평가 지표로 전락하지 않기 위해서는 국제 기준 및 국가인권위원회에서 제시하고 있는 지표를 준거로 제주에 적합한 지표를 적용함으로써 행정 편의적인 정책이 아닌 도민 체감형 인권 영향평가를 위한 방안이 필요하다.

○ 남는 과제

최완욱 소장의 발표문에서도 다루고 있지만 타 지역 사례를 통해 본 조례에서 언급되지 않고 있는 두 가지를 '제주특별자치도 인권 보장 및 증진 조례(안)'의 과제로 제시하고자 한다.

첫째는 본 조례에서는 도민이 참여할 수 있는 공간이 '인권증진위원회'로 한정되어 있어서 인권 정책 수립 및 시행을 위한 다양한 참여 방식에 대한 고민이 필요하다. 다른 지역의 예를 들면 인권보호관제도나 인권 옴부즈만과 같은 형식으로 직접적 참여 공간을 확보가 보장되어야 한다.

둘째, 인권 조례가 제정과 더불어 이행을 위한 인권전담 조직에 대한 지자체의 노력이 필요하다. 지자체의 인권조례 이행을 위해서는 인권담당 부서나 별도의 기구를 둬으로써 인권 정책 수립 및 이를 수행하기 위한 전담 기구에 대한 적극적 고민이 전제되어야 한다.

마지막으로 오늘 발표하는 '제주특별자치도 인권 보장 및 증진 조례(안)'은 도민이 아닌 행정 편의적 접근이 되었을 때 '평화의 섬, 제주'처럼 구호에 그칠 가능성이 매우 높기 때문에 이와 같은 우를 범하지 않기 위해서는 무엇보다 실효적이고 도민의 인권 지수를 높일 수 있는 조례가 되기 바란다.