

안시형. 2019. “지방정부 인권정책의 방향과 전략” 『인권연구』 2(1): 207-224.
Ahn, Shihyeong. 2019. “Direction and Strategy of Local Government Human Rights Policy” *Journal of Human Rights Studies* 2(1): 207-224.

[현장논단]

지방정부 인권정책의 방향과 전략*

안 시 형**

한글초록

2012년 국가인권위원회의 인권기본조례 제·개정 권고 이후, 지방정부에서는 본격적으로 인권정책을 추진해오고 있다. 하지만 지방정부의 인권정책은 인권행정에 대한 낮은 인식, 전문가 중심의 인권행정 추진체계, 지속가능성을 담보할 시민사회 조직과 공직사회 조정자의 부재, 정치적 영향, 결과 중심적 시스템 등의 이유로 어려움을 겪고 있다. 이러한 상황에서 지방정부의 인권정책은, 시민사회와 공직사회에 대한 인권교육을 통해 인권자력화에 집중하고 이를 바탕으로 시민사회를 중심으로 하는 방향으로 진행되어야 한다. 또한 인권행정 담당부서만의 인권 사업이 아닌 전 조직에 인권행정이 스며들 수 있는 방식으로의 대내 협력, 국가인권위원회 등과의 대외 협력체계를 구축하는 방식으로 추진되어야 한다.

주제어: 지방정부, 인권조례, 인권정책, 인권행정, 인권자력화

* 현장의 인권행정 실무 담당자로서 다소 전문적이지 못한 글에 독자 분들의 넓은 양해를 부탁드립니다. 아울러 부족하지만 인권연구에 현장의 목소리를 담을 수 있도록 도움주시고 가르쳐주신 많은 분들께 다시 한 번 진심으로 깊은 감사와 존경의 마음을 전합니다.

** 서울특별시 금천구청 민원감사담당관, 인권담당 주무관.

— 목 차 —

- I. 서론
- II. 본론
 - 1. 지방정부 인권정책 추진의 어려움
 - 2. 인권달성을 위한 지방정부의 전략
- III. 결론

I. 서론

2018년 12월, 지역에서 8주간의 인권교육 과정을 수료한 주민들과 함께 ‘인권기본조례 제정을 위한 세미나’를 개최했을 때였다. 강사분이 강의를 마치고 질의응답을 시작하자, 한명의 수료생이 손을 들고는 이렇게 질문했다. “인권조례가 있는 곳과 없는 곳에서는 어떤 차이가 있나요?”

대부분의 지방자치단체에서는 우선적으로 인권기본조례를 제정하고, 이에 따라 인권위원회를 구성하며, 인권정책 예산을 편성 한다. 이어서 인권정책기본계획 수립 또는 인권실태조사의 연구용역을 실시하고 기본계획을 수립하여 3~5년간의 인권정책 추진을 위한 청사진을 그려 낸다. 이렇게 앞으로의 추진도가 그려지면, 지역사회 주민들을 대상으로 하는 인권교육 프로그램을 운영하고, 인권영향 평가 제도를 시행하는 등의 인권사업을 추진한다.

앞서 조례 제정에 대해 질문했던 주민은 조례제정에 따라 어떤 사업들이 추진되는지가 궁금했을까? 아니면 인권정책으로 인해 주민의 삶이 얼마만큼 나아졌는지를 묻고 싶었던 것일까?

지금까지 인권정책을 추진해왔던 지방정부들을 보면 대부분 “인권이라는 명칭을 내건 법과 제도만 시행하면 인권이 보장된다”(조효제,

2016: 13)는 믿음을 바탕으로 달려온 것처럼 보인다. 지방정부에서 인권정책을 추진해 온 역사가 길지 않아, 인권이 달성되었는지를 확인하기는 어려울지라도, 인권달성을 위해 놓친 것은 없는지 되짚어 볼 필요가 있다. 그리고 놓친 것이 있다면 어떻게 채울 것인지, 그리고 아직 시작하지 않았다면 어떻게 시작할지에 대한 고민도 필요하다.

우선 앞서 언급한 ‘인권이 달성’된다는 의미는 “권리의 요구자격(Entitlement), 인권의 향유(Enjoyment), 인간의 자력화(Empowerment), 인간의 포용(Embracement)이 교차되고 연결되는 과정 속에서 복합적으로 이루어진다.”는 것을 뜻한다(조효제, 2016: 50). 각각 하나씩 살펴보면, 권리의 요구자격은 권리를 요구할 수 있는 법적·제도적 자격이 있다는 것을, 인권의 향유는 인권을 실질적으로 누릴 수 있다는 것을, 인간의 자력화는 사회구성원 스스로가 자신의 권리가 무엇인줄 인지하고 있으며 그것을 주장할 수 있는 능력을 갖춘다는 것을, 인간의 포용은 진정으로 타인을 받아들이는 마음과 자세를 가진다는 것을 의미한다.

인권을 달성하는 것은 지금껏 중앙정부의 일이라고 여겨져 왔다. 하지만 2012년 국가인권위원회(이하 ‘인권위’)가 지방정부에게 인권기본조례 제·개정을 권고하면서, 인권보장의 의무가 지방정부에도 있다는 것을 확인시켜 주었다. 해당 권고 이후, 많은 지방정부에서 인권조례를 제·개정 했는데, 그 과정에서 몇몇 단체의 반대로 조례제정이 무산되기도 했으며, 실제로 제정된 조례가 폐지되기도 했다. 하지만 이러한 여러 지방정부의 노력에도 불구하고, 아직까지 인권조례의 제정은 전국 243개 광역 및 기초지자체 가운데 91곳(37.1%)에 그쳐 미미하기만 하다(국가인권위원회, 2016: 49)¹⁾.

특정 정당의 소속 정치인이 자치단체장인 경우 해당지역은 인권조

1) 해당 자료는 2016년 연구용역 자료로써 현재는 37.1%보다 조금 더 증가하였다. 대표적으로 인천광역시의 인권조례가 2018년 12월에 제정되었다.

례 제정이 활발한 반면, 반대 정당의 소속 정치인이 해당 위치에 있을 때는 정반대의 결과를 나타낸 곳도 있다. 이처럼 인권조례의 제정이 정치적 영향을 받고 있어, 지방정부로 인권행정을 확산한다는 것이 쉽지 않다.

그런데 더 심각한 문제는 조례 제정률이 37.1%에 불과한 것도 있지만, 조례가 실질적으로 이행될 수 있도록 손과 발의 역할을 하는 인권위원회의 구성률이 16%(총 39곳, 광역13곳, 기초26곳)에 그친다는 것이다(국가인권위원회, 2016: 77)²⁾. 이는, 실제로 인권조례가 실효성 있는 정책으로 그 역할을 다하고 있지 못하다는 것을 간접적으로 나타내고 있다.

인권위의 권고로 이루어진 지방정부의 인권조례제정은 앞서 언급한 대로 ‘탑Top 다운Down’ 방식으로 “인권이라는 명칭을 내건 법과 제도만 시행하면 인권이 보장 된다”는 믿음으로 추진되어 왔다. 조례가 실질적으로 운영될 수 있도록 연구하고 그 방안을 찾아내기 보다는 인권조례를 제정했다는 그 자체에 대해서만 만족하고 있는 것이다.

그렇다면 이제는 기존의 방식을 벗어나 좀 더 인권달성에 가까운 폭 넓은 추진방향을 생각해 볼 필요가 있지 않을까? 이어지는 본문에서는 지방정부 중에서도 가장 기초단위인 기초지방자치단체에서 근무하며 직접 경험하고 생각했던 내용들을 정리했다. 그리고 다른 지역 실무자들과의 교류에서 얻은 간접경험들을 더해, 인권정책 추진의 어려움과 실질적 인권 달성을 위한 지방정부의 전략들을 살펴보고자 한다.

2) 마찬가지로 해당 자료는 2016년 연구용역 자료로써 현재는 16%보다 증가하였다.

II. 본론

1. 지방정부 인권정책 추진의 어려움

(1) 인권행정에 대한 낮은 인식

인권행정을 추진하는데 있어서 가장 처음 마주하는 어려움은 ‘인권행정에 대한 낮은 인식’이다. 인권행정에 대한 인식이 낮다는 것은 좀 더 자세하게 살펴볼 필요가 있다. 첫째 ‘인권행정’ 그 자체에 대한 오인이다. 인권행정을 담당하는 담당자들 간의 워크숍에 가면 항상 나오는 불만사항이 있다. 타 부서에서 공문에 인권이라는 단어만 붙어 있으면 모두 인권업무 담당자(또는 인권업무부서)에게 보낸다는 것이다. 이는 인권행정을 실시한다고 이야기하는 지방정부의 담당자라면 한번쯤은 겪어본 일일 것인데, 이는 대다수의 공무원들은 인권행정이라고 하는 것이 별도의 분야, 또는 특수한 분야의 행정이라고 생각하는 점 때문이다. 하지만 인권행정이라는 말은 인권에 기반을 둔 행정(rights-based administration)을 뜻하기에, 인권업무의 특정한 분야가 있다기보다는 행정 전반에 인권이 스며들어 있어야 함을 의미한다. 그러나 대다수의 공무원들은 인권행정을 하나의 특별한 단위사업으로 인식하다 보니, 인권이란 이름만 붙으면 모두 인권업무 담당부서에 넘겨버리거나 인권과 관련된 사업은 기피하려고 하기 때문에 인권정책 추진에 어려움이 발생한다.

둘째, ‘인권조례만 만들면 인권행정이 실현 된다’는 믿음이다. 앞서 언급한대로 인권에 기반을 둔 행정을 실현하기 위해서는 인권조례뿐만 아니라, 주민과 공무원들의 인권의식 향상, 타인을 포용하는 지역의 분위기 등이 복합적으로 어우러져야 그 효과를 나타낼 수 있다. 하지만 현재까지 진행되어온 인권행정 또는 인권정책은 대부분 탑Top 다운Down 형식으로 인권위의 인권기본조례 제·개정 권고에 따라 지

역의 특색이 반영되지 않은, 천편일률적인 인권조례들이 생겨났다. 이러한 배경으로 제정된 조례는 각 지방정부의 실정에 맞지 않을뿐더러, 인권기본조례가 제 역할과 기능을 할 수 있도록 하는 인권기본계획의 수립, 인권교육의 확산, 인권위원회의 운영 등으로 이어지기 어렵다. 즉 상급기관에서 요구하는 인권조례만 제정하면 ‘인권행정을 어느 정도 하고 있다’는 식의 전시행정에 그칠 수밖에 없는데, 이는 인권정책이 실질적으로 추진되는데 걸림돌이 된다.

셋째, ‘인권조례가 없어서’, ‘상위법의 근거가 없어서’ 인권정책을 할 수 없다는 생각이다. 하지만 이러한 주장에 대해서는 인권위에서 발간한 ‘인권행정 길라잡이: 지방자치단체편’에서 “지방자치법 제9조에 지방자치단체의 사무로 나열한 예시 사항에도 ‘인권’이란 용어를 쓰고 있지 않지만, 구체적으로 제시한 주민의 복리증진에 관한 사무(제2항)가 직접 간접으로 인권과 밀접하게 관련되어 있다는 점에서 주민 개개인의 인권을 보호하고 증진하는 것은 지방자치단체의 책무라고 판단된다. 게다가 「양성평등기본법」, 「사회보장기본법」, 「장애인차별금지 및 권리구제 등에 관한 법률」, 「정신보건법」 등 여러 법률은 인권의 보호와 증진에 관련된 업무를 “국가 또는 지방자치단체의 책무”로 규정하고 있다”고 명시하고 있다(국가인권위원회, 2015: 65). 즉 ‘인권조례가 없어서’ 혹은 ‘상위법이 없어서’ 인권정책을 추진하지 못한다는 것은 이유가 될 수 없다.

상위법에 근거가 없거나 조례가 없다는 입장을 자세히 들여다보면, 결국은 인권정책을 위한 예산 편성이 어려워 인권사업을 할 수 없다는 주장인데, 이러한 인식도 지방정부에서 실질적으로 인권정책을 추진하는데 큰 어려움을 야기한다.

(2) 전문가 중심의 인권행정 추진체계 형성

지금까지의 지방정부 인권조례는 모두 전문가에 의해 만들어져 왔

다. 또 인권위의 ‘표준 조례안’에 따라 천편일률적으로 해당 지역의 특색을 반영하지 못한 채로 만들어졌다. 또한 해당 조례에 직접적인 영향을 받는 주민들의 참여가 배제되어 있었다. 주민의 참여가 배제된 데에는 여러 이유가 있겠으나 인권 자력화와도 밀접한 관련이 있다. 현재 학교를 다니는 청소년들의 경우, 학교에서 짧게나마 인권에 대해 학습한다. 하지만 기성세대의 대다수는 자신의 인권에 대해 정규교과에서나 어디에서도 배운 적이 없다. 그렇기 때문에, 자신의 권리를 주장하고 요구하는데 익숙하지 않을뿐더러, 인권에 대한 인식 또한 천차만별이다. 이러한 이유로 대다수의 지방정부는 인권조례를 제정함에 있어서 전문가 집단을 중심으로 정책을 꾸려나갔다. 하지만 모든 지역 주민을 대상으로 하는 인권조례의 특성상, 그 지역에서 살거나 일하고 있는 주민을 빼놓고 만드는 인권조례는 그 정당성에서부터 한계가 있다고 볼 수 있다. 물론 전문가의 지식이 완전히 필요하지 않다는 것은 아니다. 전문가 중심의 인권행정 추진체계는 이어서 나올 ‘지속가능성의 부재’와 ‘정치적 영향’과 같은 더 큰 어려움을 야기하기도 한다.

(3) 지속가능성의 부재

지속가능성이 부재함으로써 나타나는 어려움은 크게 두 가지로 나누어 볼 수 있다. 첫째는 인권정책을 지속적으로 추진해나갈 시민조직의 부재에 따른 어려움이다. 위에서 언급했던 바와 같이 인권교육 등을 통해 주민의 인권 자력화를 추구하고 있지 않는 곳의 경우, 전문가 집단에 의한 인권정책 추진을 시도한다. 하지만 전문가에 의한 인권정책은 단기적으로 가시적인 효과를 낼 수는 있겠지만, 주민에 의해 지역의 인권문제를 의제로 만들고 논의해 나가는 식의 지속가능성을 기대하기는 어렵다. 그리고 또 하나의 문제는 수도권과 지역 간의 격차이다. 전문가에 의한 인권정책의 수립과 추진은 수도권에서는 크게

어려운 일이 아닐 수 있지만 놓어준 중심의 지방정부로 갈수록 인권 전문가를 구하기도 어려운 경우가 많고 또 잘 오려고 하지도 않는다.

지속가능성의 부재가 인권정책을 어렵게 만드는 두 번째 이유는 조정자의 부재이다. 시민사회가 발전하면서 행정부에 대한 주민들의 인권적 요구는 날이 갈수록 증가하고 고차원화 되고 있으나, 지방정부 내에서 장기적인 관점으로 이를 조정하고 협의해 나갈 사람이 부족하다는 점이다. 현재 인권정책을 선진적으로 추진한다고 하는 곳은 대부분 외부전문가로 임기제 공무원을 채용해서 업무를 진행하고 있지만, 임기제 공무원은 신분이 불안하다는 점에서 장기적인 비전을 세우는데 한계가 있다. 그렇다면 일반직 공무원이 인권업무를 담당하는 것은 어떨까? 현재 일반직 공무원으로 인권업무를 수행하는 직원들은 전문 지식으로서의 인권에 부담감과 어려움을 호소하고 본인의 지역에도 외부 전문가가 인권업무를 추진해야 한다는 주장들을 하곤 한다.

(4) 정치적 영향

2018년 상반기에는 지방선거가 있었는데, 선거가 무르익어 갈 때 즈음 충남지역이 들썩이기 시작했다. 충남인권조례 폐지와 관련된 일로 말이다. 이 사건은 인권정책이 정치적으로 휘둘릴 수 있다는 가장 극명한 사건이었다. 충남도의회가 인권조례를 폐지하면서 대표적으로 언론의 주목을 받았지만, 다른 지역에서도 일부 종교단체에 의해 인권조례 제정이 좌절된 경우도 있었다. 인권은 모든 인간에 대해 보편적으로 적용되는 개념으로 이론적으로는 진보와 보수를 나누어 구분 짓지 않고 인권을 보장해야 한다. 그러나 현실 정치에서는 인권 또한 특정한 방향에서 있는 것으로 오인하여 정치적인 영향을 미치고 있다.

(5) 결과 중심적 시스템

결과 중심적(행정)시스템은 ‘정책을 시행 했다’는 결과에만 중점을

두다 보니 과정은 경시되는 것을 의미한다. 이러한 결과 중심적 시스템은 인권행정에 큰 어려움을 주는데, 대표적인 사례가 복지전달 체계에서 나타나는 현상이다. 사회적 약자에 대한 돌봄이 필요하다고 판단되어서 성심성의껏 기준에 따라 돌봄을 했으나, 정작 서비스를 받는 사람의 존엄성은 훼손된 경우가 이에 해당한다. 이는 인권행정에 어려움을 줄 뿐만 아니라 서비스 제공자가 클라이언트의 인권을 침해할 수 있는 결과를 초래할 수 있어서 더욱 더 주의가 요구된다.

2. 인권달성을 위한 지방정부의 전략

지금까지 살펴본 어려움들을 기준으로 인권을 달성하기 위해선 어떤 방향으로 전략을 가져가야 할까? 어떤 내용을 우선적으로 집중해야 할까? 먼저 인권달성의 조건에 따라서 생각해 보면, 인권조례를 제정함으로써 권리의 요구자격은 갖출 수 있고, 인권실현을 위한 인권기본계획과 인권위원회 운영 등으로 인권을 향유할 수 있는 기반을 마련할 수 있을 것이다. 그리고 인권정책이 시행됨으로써 지역의 주민이 심리적으로도 차별받지 않는다 느낄 수 있는 포용정책을 지속한다면 포용에 대한 조건을 충족시킬 수 있다. 그렇다면 인권의 자력화는 어떻게 이뤄 내야 할까? 지방정부가 인권달성을 위해서 가장 우선적으로 접근해야 할 부분이 바로 인권의 자력화(Empowerment)다.

(1) 인권의 자력화를 통한 지속가능성 확보하기

인권달성을 위한 4가지 조건 중 인권 자력화가 가장 중요한 이유는 모든 인권정책의 추진기반을 형성하기 때문이다. 앞서 언급했듯이 지금까지 대다수 지방정부의 인권조례제정 과정을 살펴보면 전문가 중심으로 조례를 제정했다. 하지만 인권적 역량을 충분히 갖추고 또 인권조례제정에 참여하고자 하는 주민들이 있다면, 결코 전문가 중심으

로 흘러갈 수 없었을 것이다.

실제로 금천구에서는 기존의 방식과는 조금 다른 과정을 밟아 나가고 있다. 2017년부터 시작된 금천구의 인권행정은 곧바로 인권조례를 제정하기 보다는 지역사회 주민-여기서의 주민은 지역주민과 공무원 모두를 포함-의 인권교육에 집중했다. 2017년과 2018년은 8주간의 인권감수성 향상교육을 진행해 총 56명의 수료생을 배출했다. 그리고 수료생들과 함께 2019년 교육과정을 함께 논의한 결과, ‘세계인권선언’을 깊이 공부해보자는 의견이 모아져, 2019년에는 ‘금천구민들의 세계인권선언으로 집짓기’라는 기획 강좌 프로그램을 6주간에 걸쳐 진행했다. 올해 상반기의 수료인원은 30명으로, 금천구에서는 지금까지 86명의 주민을 대상으로 인권교육을 통한 자력화를 우선적으로 추구했다.

그렇다면 이들이 앞으로 지역에서 어떤 역할을 할 수 있을까? 인권조례제정에 직접 참여하는가 하면, 인권 모니터링을 실시 하는 등 여러 인권정책 사업에 참여할 수 있다. 이처럼 인권자력화가 중요한 이유는 인권에 기반을 둔 사고를 하는 사람들을 키워냄으로써 우리 지역에서 발생할 수 있는 인권침해나 차별을 폭넓게 예방할 수 있을뿐더러, 인권정책을 추진하는데 든든한 토대가 되어 활동할 수 있다는 점이다.

이렇게 하면 인권적 사고를 하는 주민들과 인권조례를 만든다면 어떻게 만들 수 있을까? 전문가에 의한 조례보다 훨씬 더 우리 지역에 적합한 내용을 포함할 수 있을 것이다. 물론 그 과정에서 전문가의 의견도 함께 어우러져야 할 것은 분명하다. 또한 인권 자력화를 통해 주민에 의한 상향식 프로세스로 인권정책이 추진된다면, 인권을 정치적으로 이용하려는 집단의 영향도 쉽게 이겨낼 수 있을 것이다. 즉 충남인권조례 폐지와 같은 일들이 다시는 일어나기 어렵게 될 것이다.

인권 자력화가 중요한 또 다른 이유는 행정조직 내에서도 찾을 수

있다. 앞선 언급한 바와 같이 현재 지방정부에서 인권정책을 추진하는 전문 인력은 대부분 외부에서 채용된 임기제(계약직)공무원이다. 임기제 공무원의 특성상 장기적 비전을 가지고 정책을 추진해 나가는 데 현실적인 어려움이 있다. 그래서 장기적으로는 외부자원에 의존만 할 것이 아니라 공무원 내부 조직에서의 전문가를 양성하는 방향으로의 전환이 고려되어야 한다. 현재 공무원 인사규정 상, 1년 6개월에서 2년을 근무하면 다른 곳으로 옮겨가야하기 때문에 공직사회 내부에서 전문가를 키워내는 것은 쉽지 않다. 하지만 방법이 전혀 없는 것은 아니다. 바로 ‘전문관’ 제도를 적극 활용하는 것이다. 「공무원임용령」 제43조의3과 「지방공무원 임용령」 제7조의 3에서는 공직사회에 조건에 따라 전문관을 둘 수 있는데, 이 전문관은 최소 3~4년의 기간 동안 해당업무에 집중할 수 있게 해줄 뿐만 아니라, 승진 등의 평정에서 우대할 수 있다.

지방정부의 인권행정 실현을 위해 인권위에서 다음과 같은 역할을 수행할 수 있을 것이다. 인권위의 전문지식들을 바탕으로 지방정부의 인권전문관을 양성하고, 전문관이 지정될 수 있도록 관련법을 개정하는 등의 역할이 그렇다. 하지만 내부인력이 인권행정 업무를 맡는 것에 대한 비판적 시각도 있다. 인권침해 사건조사의 독립성이 훼손될 수 있다는 이유에서인데, 이 이유를 제외해 놓고는 인권 친화적 문화 확산, 인권침해의 사전예방, 인권영향평가 등에 있어서는 내부 인력이 업무를 추진하는 장점이 더 크다고 생각한다.

요약해보면, 인권자력화를 통해 인권정책의 지속가능성을 확보할 수 있을 뿐만 아니라, 인권행정에 대한 인식 증진, 주민 중심의 인권정책 추진체계 확립, 반인권적 정치세력의 영향력 감소 등의 효과를 누릴 수 있다. 그렇다면 이렇게 인권 자력화를 실현하기 위해서는 어떤 방식으로의 접근이 필요할까?

(2) 스며들기

인권 자력화는 주로 인권교육 등을 통해서 이루어진다. 특히나 자력화의 초기단계에는 대부분 인권교육을 통해서 이루어 질 것이고, 어느 정도 단계에 올라오면 주변 사람들과 함께 프로젝트를 하거나 인권제도를 만들어 나가는 과정을 경험하면서도 인권 자력화를 실현할 수 있다. 그 중에서도 가장 기초가 되는 인권교육을 통한 인권자력화는 인권관련 상위법이나 인권조례가 없더라도 가능하다. 그 이유인즉, 앞에서 짧게 언급한대로 인권행정이 인권부서 혹은 인권담당자만의 사업이 아니기 때문이다.

국가의 법률이 있음에도 불구하고, 지방자치단체에서 조례를 제정하는 이유는 지방 특색을 반영한 인권조례를 통해 보다 주민친화적 인권제도를 운영하는 것이 가능하다는 데 있다. 그러나 인권제도의 정착화를 단순히 그 수적 증가만으로는 평가할 수는 없다. 각 지역에서 제정되어 운영되는 인권조례의 실상을 보면, 단순히 인기영합적 제도 만들기 수준으로 보이거나 행정 편의적 운영 사례가 상당수 발견되기 때문이다. 따라서 각 지역 특색에 걸맞은 인권제도의 중심축으로서 구체적으로 실효성 있는 인권조례를 만들고 이를 바탕으로 바람직한 인권행정, 즉 ‘인권에 기반을 둔 행정(rights-based administration)’을 운영해 나가는 것이 무엇보다 중요하다.

(국가인권위원회(2015), 『인권행정 길라잡이: 지방자치단체편』)

인권행정은 인권의 기반을 둔 행정으로, 주체가 누구인지를 중요하게 생각하지 않는다. 예를 들어 예산이 없어서 인권교육을 할 수 없다고 생각할 것이 아니라, 직원 친절교육의 주제를 ‘상호존중으로서의 직원 인권감수성 교육’으로 편성할 수 있다는 식의 전환적 검토가 이

루어져야 한다. 상호존중이 결국은 친절과 이어질 수 있다는 것은 누구나 쉽게 상상할 수 있는 내용이다. 또한 신입공무원을 대상으로 하는 교육의 한 파트를 인권교육으로 편성할 수도 있을 것이다.

그리고 주민들을 대상으로 하는 인권교육도 마찬가지이다. 금천구에서는 2018년부터 공공일자리 참여자 안전·노동교육(일자리창출과)과 통장 예비학교(마을자치과)에 인권교육을 편성하여 진행하고 있다³⁾. 또한 아동청년과(구 교육지원과 청소년팀)에서는 2018년 연중으로 어린이집 교사, 초·중등교사, 아동시설종사자를 대상으로 아동권리교육을 실시했고⁴⁾, 교육지원과에서는 2017년 관내 고등학생을 대상으로, 2018년은 관내 중학생들을 대상으로 학교로 찾아가는 청소년 노동인권교육을 진행했다⁵⁾.

위의 사례와 같이 인권담당 부서가 직접 예산을 수반하여 사업을 꾸리지 않더라도 얼마든지 지역사회에 인권 친화적 문화를 조성할 수 있다는 것이다. 그리고 각 부서에 인권행정이 스며드는 전략이야말로, 인권정책의 지속가능성 측면에서도 훨씬 더 효과적일 것이다. 단,

3) 공공일자리 사업참여자 안전·노동교육의 경우, 총 3회(2018.03.08./2018.08.24./2019.03.20.) 각 40분간 인권의 기본개념에 대한 교육이 진행되었고, 통장 예비학교의 경우, 총 3회(2018.03.20./2018.06.26./2018.12.18.) 각 50분간 인권감수성 교육을 진행하였다. 해당 교육을 듣고 인권에 관심을 갖게 되어, 8주간의 주민 인권 배움터 강좌를 수강한 주민도 몇몇 확인되었다.

4) 아동권리교육은 2018.1.13.~10.31.의 기간 동안 총 23회, 각 120분간 아동권리와 긍정적 훈육, 비차별교육의 내용으로 강의가 이루어졌으며, 총 766명이 수강했다. 1회 평균 33명이 참여하여 소규모 교육으로 교육의 효과성을 높이는데 집중했다.

5) 청소년 노동인권교육은 2017년, 10.23.~12.21.의 기간 동안 관내 고등학생들을 대상으로 학교로 찾아가 총 12회, 각 100분간 청소년노동인권감수성 향상을 목표로 교육이 진행되었으며 총 319명이 수강했고, 2018년에는 학교로 찾아가 11.01.~12.31.의 기간 동안 관내 중학교 3학년생들을 대상으로 총 41회, 각 100분간 청소년 노동인권감수성 교육이 진행되었으며, 총 980명이 수강하였다.

인권담당 부서가 직접 정책을 수행하진 않더라도 교육과정에서 커리큘럼을 함께 논의하는 등의 협력은 필요하다.

(3) 협력체계 구축하기

이제 지방정부의 인권행정 실천은 거스를 수 없는 것이 되었다. UN뿐만 아니라 인권위에서는 2012년에 이어 2016년에도 지방정부의 인권행정 실천을 권고하였고, 그 대상과 범위는 점차 확산되고 있다. 그렇기 때문에 인권정책을 추진하는데 있어서의 협력체계 구축은 다른 어떤 사업이나 정책보다 중요할 수밖에 없다.

2018년 연말을 기준으로 전국 17개 광역자치단체에 인권조례가 제정되었는데, 그 중에서 서울특별시와 광주광역시가 앞장서서 다양한 인권정책 사업을 추진하고 있으며, 서울의 경우 25개 자치구 인권담당자들 간 워크숍을 개최하면서 정책추진의 어려움을 나누고 각 자치구의 정책 내용을 공유하는 자리를 가지고 있다. 인권위도 인권옹호자 워크숍, 인권교육담당자 워크숍 등을 통해 지방정부와 소통하고자 노력하고 있다.

현재 인권정책을 본격적으로 시작하지 않았거나 시작하고자 하는 지방정부에게는, 초기의 인권정책 방향을 어떻게 설정하느냐가 매우 중요하다. 이런 이유로 국가인권위원회, 국가인권위원회의 지역사무소, 광역자치단체의 인권업무 담당부서 등 인권행정의 전문성을 가진 기관과의 협력체계를 구축하는 것이 필수적이다. 인권전문기관 및 광역자치단체의 인권부서와 소통하면서 현재 인권행정의 흐름이나 추세를 파악하고 교육에 대한 협조를 구하는 등의 노력은 지속적으로 진행되어야 한다. 특히 인권침해사건은 구조적인 문제로 발생하는 경우가 많은데, 이러한 침해를 실질적으로 구제하기 위해서는 정부기관 그리고 타 지방정부와의 소통과 협력은 전제되어야 한다. 즉 협력관계가 잘 구축되어 있을수록 기초단위의 지방정부에서 단독으로 진행하기 어려

은 정책들을 함께 논의하고 추진할 수 있으며, 이는 곧 해당 지역의 주민 인권 보장의 수준과도 직결된다.

Ⅲ. 결론

금천구는 인권조례가 없으면서 인권정책을 실행하고 있는 곳이다. 물론 지역사회의 인권 자력화를 우선적으로 추구한다는 점에서 차이가 있지만 인권을 체계적으로 보장하는 조례가 필요하지 않다는 것은 아니다. 다만 주민중심의 상향식 프로세스로 그 과정을 조금 다르게 접근하고 있을 뿐이다.

2018년 7월의 무더운 여름날, 금천구에서는 청소년들 인권 페스티벌을 개최했다. 더운 날씨 속에도 많은 인파가 행사장을 찾아 인권상담도 받고, 인권체험학습도 즐기며 시간을 보냈다. 해당 행사를 걸음로만 살펴보면 페스티벌을 개최했다는 결과만이 드러날 뿐이지만, 행사를 개최하기까지의 과정은 그 이전과 완전히 달랐다. 주민참여예산으로 시작된 해당 사업은, 사업담당자가 제안자인 청소년들과의 회의를 통해서 우선 전체적인 방향을 잡았다. 이후 페스티벌 추진을 위한 청소년 기획단을 공개모집하여, 기획단에서 모든 행사의 기획, 홍보, 연출, 섭외를 도맡아 진행해 나갔다. 그 과정에서 기획단 청소년들은 어떤 인권 콘텐츠로 부스를 꾸릴 것인지, 어떤 내용의 인권공연을 올릴 것인지, 어떤 내용의 인권연극 대본을 작성할 것인지를 논의했다. 그리고 그러한 논의들을 모두 담아 청소년 인권 페스티벌 행사를 개최했다. 행사 개최의 결과는 같지만, 그 과정에서 청소년 당사자는 인권을 스스로 학습하고 깨우치는 경험을 함으로써 인권적 관점으로 세상을 바라볼 수 있는 내적 힘을 키웠다. 이것이 과정의 힘이다.

또한 지난 포항지진 사건 당시, 모두를 놀라게 했던 광경 하나가 있었다. 그것은 바로 체육관에 등장한 텐트였다. 지금껏 재난사고가

일어나 이재민이 발생했을 때면, 이들이 대강당에서 매트리스를 깔고 누워서 새우잠을 청하는 모습을 보았는데, 포항지진사건 때 나온 텐트는 그런 풍경을 완전히 바꿔버렸다. 피난처만 제공하면 된다는 결과 중심적인 정책실행에서 과정상의 방법을 달리함으로써 이재민이 체감했던 인권존중의 정도는 그야말로 하늘과 땅 차이였다.

누군가는 “인권달성의 목표는 너무도 큰 것이어서 지방정부의 힘으로는 달성하기 어렵다”는 말을 내뱉곤 한다. 완전히 틀린 말은 아니다. 자유권적 기본권에 해당하는 권리들을 하나의 지방정부가 단독으로 달성하기 어려운 건 사실이다. 하지만 지방정부는 사회권이 전달되는 과정, 그리고 사회권의 정책들이 실현 되는 과정을 통해 모든 사람을 포용하는 방향으로 정책을 추진하고, 또 여러 교육과 프로그램으로 인권 자력화를 추구할 수 있다. 또 자력화를 통한 지역 인권정책의 지속가능성을 확보하고 전문기관과의 협력으로 지역의 인권보장 수준을 높일 수 있다.

이것은 주민과 가장 가까이에 있는 지방정부만이 가능한 일일 것이다. 인권의 진정한 달성을 위해 중앙정부 뿐만 아니라 지방정부도, 인권조례제정을 포함하여 각자의 위치에서 할 수 있는 인권정책을 펼칠 때 우리 사회는 비로소 인권의 달성을 위해 큰 한걸음을 내딛을 수 있을 것이다.

참고문헌

- 국가인권위원회. 2015. 『인권행정 길라잡이: 지방자치단체편』.
- 국가인권위원회. 2016. 『지자체 인권제도 현황과 개선과제 연구』.
- 조효제. 2016. 『인권의 지평: 새로운 인권이론을 위한 밑그림』. 서울: 후마니
타스.

<Abstract>

Direction and strategy of local government human
rights policy

Ahn, Shihyeong*

Since the recommendation of the National Human Rights Commission of Korea in 2012, the local governments have been promoting human rights policies in earnest. However, the human rights policy of local governments is suffering due to the low perception of human rights administration, the system of promoting human rights administration based on experts, the absence of civil society organization and public social coordinator to guarantee sustainability, political influence, and results-oriented system. In this situation, the human rights policy of the local government should be focused on the human rights empowerment through the education of human rights to civil society and the public societies, and based on this, the civil society should be centered. In addition, it should be promoted in the form of domestic cooperation in the way that human rights administration can permeate the whole organization, not the business of the human rights department, and external cooperation system with the National Human Rights Commission and so on.

Key words: Local government, human rights regulations, human rights policy, human rights administration, human rights empowerment

* Geumchoen-gu Office, Office of Public Affairs, Audit and Inspection.