

『인권연구』 6(2): 245-283.

Journal of Human Rights Studies 6(2): 245-283.

DOI: <http://www.doi.or.kr/10.22976/JHRS.2023.6.2.245>

[일반논문]

지방정부 인권정책의 권리조건에 관한 고찰

: 136개 지방정부 인권기본조례*를 중심으로

안시형**

한글초록

2013년 국가인권위원회가 전국의 지방정부에 인권조례 제·개정을 권고한 이후, 인권조례는 확산 추세를 보이다가 2018년 충청남도 인권조례 폐지로 고초를 겪었다. 이후 다시 제정되었으나 2023년 현재에 이르러 인권조례 폐지 논의가 재등장하는 국면에 이르렀다. 이러한 배경에서 이 연구는 지방정부 인권정책 분야에서 가장 기초가 되는 인권조례가 어떠한 조건에서 제정되었고 또 그러지 못하였는지, 그 '권리조건'은 무엇인가에 관하여 살펴본다. 인권은 현실에서 순차적으로 발전하는 것이 아니라 다층적·복합적으로 실현되기 때문에 '권리조건-권리주장-권리효과'로 이어지는 '인권의 순환'이라는 차원에서 통합적 방식으로 접근할 필요가 상당하다. 이를 위하여 2007년부터 2023년 9월까지 인권조례를 제정한 136개 지방정부의 인권조례의 현황 및 특징과 조례제정 과정에서 지방의회 차원의 논의내용을 중심으로 국제사회 동향, 국내 인권정책 현황, 인권조례 제정 시민운동, 반인권 운동의 내용을 분석하였다. 그 결과, 어떠한 조건들이 지방정부 인권정책의 권리조건으로 작용하였는지를 진단하고, 이를 토대로 지방정부 인권정책이 인권의 순환이라는 큰 틀 안에서 안정적으

* 해당연구에서 논의되는 인권조례는 개별주체에 대한 차별금지 및 인권보장에 관한 조례(예를 들어 「장애인차별금지 및 인권보장에 관한 조례」, 「공동주택 관리 노동자 인권증진에 관한 조례」, 「청소년 노동 인권 보호 및 증진에 관한 조례」, 「학생 인권조례」 등)가 아닌 포괄적 인권침해 및 차별금지과 권리보장의 내용을 담은 인권 기본조례를 뜻한다.

** 성공회대학교 일반대학원 사회학과 박사수료, 경기도청 인권담당관 인권조사관

로 추진될 수 있는 방향을 제시한다.

주제어: 지방정부, 인권정책, 인권조례, 권리조건, 인권의순환, 인권실현

— 목 차 —

- I. 서론
- II. 지방정부와 인권환경
- III. 지방정부 인권조례 현황과 특징
- IV. 지방정부 인권정책의 ‘권리조건’
- V. 결론

I. 서론

2018년 충청남도 인권 조례 폐지 이후, 2023년 현재 각 지역의 인권 조례는 다시금 위기에 직면하였다. 올해 3월, 충청남도 의회에는 「충청남도 인권 기본 조례」 폐지 청구안의 명부가 제출되었고,¹⁾ 같은 달 서울시 의회에는 「서울특별시 학생 인권 조례 폐지안」이 입법예고 되었다.²⁾ 또 경기도 교육청은 9월 20일에 학생의 권리를 축소하는 내용으로 「경기도 학생인권 조례」 일부개정조례안을 입법예고 하였으며,³⁾ 전라남도는 도지사 공약사항이었던 「전라남도 도민인권 헌장」을 ‘전남 도민의 날’ 기념식에 맞춰 선포하고자 하였으나, 보수

-
- 1) 한국농정신문. 2023.09.06.자. <충남인권조례·충남학생인권조례 폐지 시 끌>. 임선택 기자.
 - 2) 서울특별시 학생인권 조례 폐지조례안(의안번호 596) 입법예고. 서울특별시의회 공고 제2023-119호. 발의연월일: 2023.03.13., 발의자 서울특별시의회 의장 김현기
 - 3) 경기도 학생인권 조례 일부개정조례안 입법예고, 경기도교육청 공고 제 2023-400호. 발의연월일: 2023.09.20., 발의자 경기도 교육감 임태희

기독교 단체의 반발로 무산되었다.⁴⁾

위와 같은 반발은 최근만의 일이 아니다. 2008년 법무부가 차별금지법 제정안을 입법예고 하자, 일부 기독교 단체가 차별금지 사유 중 ‘성적(性的)지향’의 삭제를 요구하며 반대 운동을 일으켰다. 법무부는 재계에서 문제를 제기하였던 ‘학력’을 포함하여 ‘성적지향 등’ 일부 차별금지 사유를 제외한 법안을 국회로 제출하였다(김지혜, 2012: 183).

이러한 흐름은 지방정부 인권 조례에서도 확인되었다. 2015년 2월 17일 자로 발의된 「부산광역시 사하구 인권 증진 조례」는 의원발의 형태로 상임위원회에 안건이 상정되었다. 소관 위원회인 총무위원회는 2015년 1월 30일에 해당 안건을 심의하면서 인권조례 제정 과정에 있어서 최초로 ‘성적지향’을 삭제하여 수정가결 하였다.⁵⁾ 또 부산광역시 북구의회에는 2016년 5월 20일 자로 부산광역시 북구청장이 제출한 「부산광역시 북구 인권 증진 조례」 일부개정조례안이 상정되었는데, 개정안에는 ‘성적지향’의 조문을 삭제하고, 상설 위원회인 ‘인권증진위원회’를 비상설 위원회로 전환하는 내용이 포함되었다.⁶⁾ 이후 인권 조례에 대한 반대운동은 보수 기독교 단체를 중심으로 지속 등장하고 있으며, 이들은 충청남도 인권 조례를 폐지시켰을 뿐만 아니라, 여러 지방자치단체의 인권조례안을 무산시켰다(안시형, 2021).

여러 사례에서 나타나듯이 인권조례 반대운동의 주축은 일부 보수

4) 경향신문. 2023.10.24.자 <일부 종교단체 반발에 ‘전남도민 인권헌장’ 선포 무산>. 강현석 기자.

5) 부산광역시 사하구의회, 제217회 임시회 총무위원회 회의록 (2015.01.30.)

6) 부산광역시 북구의회, 제211회 정례회 기획총무위원회 회의록 (2016.06.02.): 부산광역시 북구 인권 증진 조례 일부개정조례안의 제안설명자인 행정지원과장 노길동은, “입법예고는 2016년 4월 26일부터 5월 15일까지 20일간 실시한 결과, 당초 민원 제기한 단체인 부산동성애대책위원회 및 교회, 교인 등에서 ”성적지향“규정 삭제에 대한 찬성의견이 49건 접수되었습니다”고 발언하였다.

기독교 단체이다. 이들이 인권 조례를 반대하는 이유는, 인권 조례가 헌법에 명시된 ‘양성평등’의 정신을 훼손하고 있으며, 인권은 성적지향, 성별 정체성 등을 이유로 차별을 금지하고 있기 때문이며, 이는 ‘반기독교적 악법’이라고 주장한다.⁷⁾

그러나 국제사회에서는 종교단체의 이러한 행위가 차별에 해당한다는 것을 이미 확인하였다. 유엔 인권이사회는 2011년 6월 17일, <인권, 성적지향과 성별정체성(Human rights, sexual orientation and gender identity)>(A/HRC/RES/17/19)이라는 결의안을 채택한 바 있다. 해당 결의안은 “세계 곳곳에서 성적지향과 성별정체성을 이유로 성소수자(동성애자, 양성애자, 트랜스젠더/성전환자 등) 개인에게 가해지고 있는 폭력적이고 차별적인 행위들에 대해 심각한 우려를 표명하는 동시에 유엔 인권이사회가 계속해서 이 사건에 우선순위를 두고 검토하기로 결정” 하였다. 당시 한국은 인권이사회 이사국으로 해당 결의안에 찬성하였다(한가람, 2012: 286).

이뿐만 아니라 입법을 총괄·조정·지원하는 법제처에서는 ‘법제처 의견제시’를 통하여 상세하게 이유를 밝히며, ‘인권조례를 개정하여 성적지향을 이유로 한 차별행위에 관한 「국가인권위원회법」의 규정의 적용을 배제할 수는 없을 것으로 보인다’는 의견을 제시한 바 있다.⁸⁾

국제기구와 국내 법제 부처의 입장을 논외로 하더라도, 인권의 보

7) 크리스천투데이. 2023.11.08.자 <전남 기독교인들, 도민 인권헌장 철폐 후 악법 철폐 연합성회>. 이대웅 기자.

8) 법제처 의견제시 안건번호: 의견 17-0220 (요청기관: 인천광역시 남구, 회신일자 2017.09.06.)

- 질의요지: 인천광역시 남구에서 「인천광역시 남구 인권보장 및 증진에 관한 조례」를 개정하여 성적(性的) 지향을 이유로 한 차별행위에 관한 「국가인권위원회법」의 규정의 적용을 배제할 수 있는지?

- 의견: 인천광역시 남구에서 「인천광역시 남구 인권보장 및 증진에 관한 조례」를 개정하여 성적(性的) 지향을 이유로 한 차별행위에 관한 「국가인권위원회법」의 규정의 적용을 배제할 수는 없을 것으로 보입니다.

편성) 측면에서 특정인의 배제를 근간으로 하나의 차별사유를 문제 삼아 인권조례 전체를 폐지하라는 주장은 설득력이 낮다. 또한 「대한민국헌법」 제20조 제2항은 정교분리를 명시하고 있는데, 인권 조례 반대단체들이 조례가 ‘기독교의 교리에 어긋난다’고 주장하는 것은 이들이 헌법의 규정을 무시하고 종교의 논리로 정치에 직접 개입하고 있음을 입증한다.

그렇다면 이러한 현상은 왜 반복해서 일어나는 것일까? 인권정책은 왜 퇴보하는 양상을 보이는 것일까? 표면적으로는 반대단체의 운동이 영향을 미친 것으로 보이지만, 근본 원인을 살펴보기 위해서는 어떤 조건이 인권실현에 친화적인지, 그리고 어떤 조건이 인권실현을 저해하는지에 대한 탐구가 필요하다.

인권조례 태동 이전부터 현재까지 지방정부 인권정책에 관한 연구는 대부분 인권조례에 관한 것으로 확인된다. 인권조례에 관한 연구는 크게 다섯 가지 범주로서, 조례에 관한 일반론적 연구, 제도화 과정에 관한 연구, 사례 및 조례 내용 분석 연구, 인권정책에 대한 제언, 세부 인권정책 추진에 관한 연구로 구분할 수 있다. 인권조례를 국제규범의 인권레짐 기준으로 분석한 노현수의 연구(2012), 진주시의 형평운동을 바탕으로 인권의 지역화 이론을 수립한 김종섭의 연구(2016)와 인권조례 실태 분석을 토대로 조례제정 과정에 있어 민주적 절차를 바탕으로 한 주민 참여 보장을 제언한 홍성수(2012)의 연구가 있다. 또한 이정은(2018)은 12개 광역지방정부 인권기본계획을 중심으로 인권정책의 제도화 과정을 수립, 시행, 평가로 구분하여 분석하였고, 시민들의 참여가 들러리가 아닌 그들의 역량강화와 확

9) “모든 인간이 단지 인간이기 때문에 인권을 가진다는 기본 인식에 대해서 보편적으로 인정하고 있으며, 세계인권선언을 포함한 대부분의 국제인권규약들도 모든 사람의 인권이 보호되어야 한다고 규정하고 있다. 그들이 어디에 살고 있으며, 어떤 종류의 정부 아래서 생활하고 있는지는 전혀 중요하지 않으며, 특정 국가가 특정한 인권 조약에 가입했는지의 여부도 중요하지 않다(Sabine C. Carey·Mark Gibney·Steven C. Poe. 2013: 7).

대로 이어져야 하는 필요성을 설파하였다. 그리고 전국 최초의 주민 참여 형태의 인권조례 제정 과정을 분석한 안시형의 연구(2021)와 인권조례 제정 및 운영의 10년을 평가하며 앞으로의 추진 방향에 대한 전략과 과제를 제시하는 정영선의 연구(2022)등은 모두 지방정부 인권정책의 발전에 큰 영향을 미쳤다. 하지만 위와 같은 연구에도 불구하고, 대부분의 인권조례에 관한 연구는 인권조례의 조항 분석이나 제도화 및 제언 등 법률적 접근에 치중되어 있다.

조효제는 인권 실현의 방법론에 관한 연구(2018)에서, 기존에 통용되었던 규범설정을 통한 ‘기준이행 접근방식’과 선행조건과 환경을 중시하는 ‘조건형성 접근방식’에 대해 설명하였다. 두 방법론 중, 조건형성 접근방식이 다소 잊혀져온 현실을 지적하며, 인권실현의 방법론으로 사회적 조건과 맥락에 대한 총체적 분석을 통한 ‘통합적 접근’의 중요성을 강조하였다.

마이클 프리먼은, 국제법과 국내법이라는 법률의 중요성을 인정하지만, “인권을 이해하기 위해서는 인권의 정치를 이해”할 필요가 있고, 법학과, 정치학 이외에도 사회학, 인류학, 경제학 등 다양한 사회과학 분야의 연구를 통하여 인권문제의 해결에 접근할 수 있다는 것을 강조하였다(마이클 프리먼, 2005: 28).

마크 프레초는 ‘권리조건-권리주장-권리효과’가 연쇄하는 과정을 ‘인권의 순환’으로 설명하며, 이 과정에서 발생하는 새로운 권리의 모음을 ‘권리꾸러미’라고 정의하였다. 그는 “새로운 권리 꾸러미의 채택 또는 거부는 특정한 정치적·법적 맥락에서 권력이 어떻게 균형을 이루고 있는가 하는 점에 달려 있다”고 설명하였다(마크 프레초, 2020: 283). 프레초에 따르면, 국내 인권담론에서 성소수자를 중심으로 한 성적지향, 성별정체성의 논의는 우리 사회의 권력관계가 어떻게 구조화되어 있는지를 극명하게 나타낸다. 프레초는 또한, 인권을 고정불변한 속성이라 보지 않을뿐더러, 한가지의 쟁점과 세부적 권리분석이 아닌 역사적이고 총체적인 분석, 즉 사회학적 인권분석의 중요성을 강조하였다(마크 프레초, 2020: 58). 현재 여러 사회조건과

변동 앞에 놓인 지방정부 인권정책이야말로 말로 이러한 논거의 틀을 바탕으로 다각적인 분석이 요구되고, 그 중에서도 인권의 개연성을 좌우하는 권리조건에 대하여 연구가 필요한 상황이다.

2023년 9월 기준, 현재 136개의 지방정부에서 인권조례를 제정하였다. 17개 광역은 인권조례를 모두 제정하였으나, 기초 지방정부는 전체 226곳 중 119곳에서 제정하여 53%의 제정률을 나타내고 있다. 인권조례로 대표되는 지방정부 인권정책이 마주하고 있는 현실을 분석하려면, 인권이 실현되는 과정, 즉 ‘권리조건-권리주장-권리효과’로 이어지는 맥락과 여러 사회적 조건과 구조에 관한 종합적인 연구가 필요하다. 이 연구는 그중에서도 지방정부 차원의 인권정책이 출현하게 된 ‘권리조건’을 우선으로 살펴보고자 한다. 권리조건은 권리주장의 선행조건으로, 사회적 고통을 권리의 문제로 인식하고 이를 권리주장으로 이어지게 하는 사회적, 정치적 조건과 운동의 과정을 탐구해보는 것이다. 크게 국제사회의 조건과 국내의 조건으로 나누어 살펴보고, 국내의 경우, 국가인권위원회의 2012년 인권조례 제·개정 권고와 2017년의 의견표명, 그리고 2014년 서울시 인권현장 무산, 2018년 충남 인권조례 폐지를 중심으로 당시 전후의 상황을 비교해볼 것이다.

II. 지방정부와 인권환경

1. 국제사회 환경

국제사회에서 지방정부와 인권에 관한 논의가 시작된 것은 2013년으로 한국정부의 역할이 컸다. 한국정부는 유엔 인권이사회에 자문위원회가 지방정부의 인권 역할에 관한 조사연구를 요청하는 결의안을 제출하였다. 인권이사회는 해당 연구제안서에 주목하며 2013년 9월 26일 만장일치로 결의안을 채택하였고, 향후 지방정부의 역할에 대한 연구보고서 제출을 요청하였다(국가인권위원회, 2016: 196).

최종보고서에는 지방정부의 정의, 국가와 지방정부의 상호보완적 업무, 인권증진 및 보호를 위한 지방정부의 역할, 주요당면 과제, 시민사회의 역할, 우수사례 등이 종합적으로 포함되어 있었다. 최종보고서는 지방정부 인권증진 및 보호를 위하여 국가, 지방정부, 시민사회의 역할을 강조하였다. 그중에서도 지방정부의 주요 당면과제로 여섯 가지 인권저해 요소를 지적하였다.

첫째, 정치적 의지의 부족을 꼽았다. 보고서에서는 비민주적 체제를 가졌거나 민주주의가 아직 정착되지 않은 단계, 국내의 정치적 충돌이나 긴장이 정치적 의지를 더욱 약화시킨다고 설명하였다. 둘째, 지방에서 계획과 서비스 실현을 위해 필요한 자원과 역량 및 예산의 부족은 지방정부의 능력을 악화시키고 지역차원의 인권증진 및 보호에 대한 정당성을 떨어뜨린다고 지적하였다. 셋째는 중앙정부와 지방정부 간의 협력체계 부족, 넷째는 지방정부의 인권에 대한 낮은 이해가 인권실현의 저해요소라고 보았다. 다섯째, 지방정부의 시민사회의 역할에 대한 불인정은 지방정부 스스로에게 한계를 지울 수 있으며, 여섯째, 원조기구나 국제개발기구 등의 우선순위에서 인권의무의 부재는 인권을 무시한 지방분권과 연결된다는 점을 지적하였다. 최종보고서 작성에는 한국인권학회장을 역임한 바 있는 ‘국제정치학자’ 서창록이 참여하였으며, 서울특별시, 광주광역시 등의 인권정책이 우수사례로 포함되었다.

2. 국내환경

(1) 인권정책 환경

1) 국가인권위원회 인권조례 제·개정 권고 (2012.04.12.)

국가인권위원회는 2012년 4월 24일 “인권위, 지방자치단체장에게 인권기본조례 제·개정 권고”라는 제목으로 보도 자료를 배부하였다. 인권위는 인권조례 제·개정 권고를 위하여 2011년 「포괄적 기본인권조례 표준안 개발 연구용역」을 추진하였으며, 이를 토대로 인권조례

를 제정한 지자체에는 표준안에 맞도록 개정을 권고하고, 미제정 지자체에는 제정을 권고하였다. 또한, 행정안전부 장관에게는 지방자치단체가 인권 기본 조례의 실효적 이행을 할 수 있도록 전담부서 설치 및 인력 확충 등에 대한 협의를 요청할 경우 적극 검토할 것으로 권고하였다(국가인권위원회, 2011a).

국가인권위원회가 제시한 기본인권조례 표준안은 총 17개 조항으로 조례의 목적, 인권의 정의, 시장의 의무, 기본계획 수립, 인권지수 개발, 인권교육, 인권센터, 인권위원회, 인권영향평가 등 지방정부 차원에서 추진할 수 있는 인권정책을 모두 포함하여 안을 제시하였다.

표준안 제1조의 목적에서 ‘해당 조례는 지역주민의 인권보장 및 증진에 필요한 사항을 규정함으로써 인권이 존중되는 지역사회의 실현에 이바지하는 것을 목적’으로 명시하였고, 제4조 시장의 의무에서는 국가뿐만 아니라 지방정부 또한 주민의 인권증진 및 보호에 관한 의무가 있음을 확인하였다.

2) 국가인권위원회 지역사회 인권문화 확산 및 인권제도 활성화 위한 의견표명 (2017.06.15.)

국가인권위원회는 2016년 「지자체 인권제도 현황과 개선과제 연구」를 통하여 현재 운영되고 있는 지방정부 인권정책의 현실을 살펴보고 이에 대한 개선방안을 의견표명의 형식으로 제시하였다. 인권위는, 2012년 권고이후 조례제정 지자체가 증가하였으며, 서울과 강원도 등에서 각 인권위원회에 정책권고 기능을 부여하였고, 각 지자체의 인권전담부서 설치 등의 변화를 긍정적으로 평가하였다. 하지만 인권위는 여전히 상당수의 지방정부에서 인권조례를 제정하지 않았거나 형식적으로 인권위원회를 운영하고, 전담인력을 배치하지 않은 상황 등에 대해서는 개선이 필요한 것으로 판단하였다.¹⁰⁾

¹⁰⁾ 국가인권위원회 보도자료. 2017.08.08.자 “인권위, 지역사회 인권문화 확산 및 인권제도 활성화 위한 의견표명.”

3) 서울시 인권헌장 무산 (2014.11.)

서울시는 2014년 12월 10일 세계인권선언 제정을 기념하여 ‘서울 시민 인권헌장’을 제정하고자, 각계 전문가를 비롯한 시민 190명을 위촉하여 헌장을 만들고 있었다. 이 과정에서 성적지향을 포함한 차별금지 사유의 직접 명시와 포함여부를 놓고 위원 간 의견이 갈렸는데, 당시 박원순 시장은 내용에 관한 합의무산으로 인권헌장을 채택하지 못하게 되었다고 밝혔다.¹¹⁾ 이에 대하여, 헌장 제정에 참여하였던 한 시민위원은 45개 조항이 만장일치로 통과되고, 5개 조항이 다수결 통과된 헌장이 어떻게 합의에 실패하였는지를 되물었다. 또한 서울시의 이러한 행태는 서울시가 스스로 성소수자의 인권을 존중하지 않는다는 신호를 우리사회에 공공연하게 표현한 것으로, 해당 사태를 비판하였다(문경란·홍성수 편, 2015. 이하나: 136, 139).

한 연구자는 이러한 서울시의 사례가 향후 여러 지방정부 인권정책 추진에 부정적인 영향을 끼칠 것으로 예견하였다(같은 책, 은우근: 296). 실제로 서울시장의 이러한 결정은 서울시뿐만 아니라 서울시 자치구인 성북구의 청소년 성소수자 상담 사업이 폐지되는 결과를 야기하였고¹²⁾, 10년 뒤 2023년 10월 24일 전라남도 도민 인권헌장 제정 또한 서울시의 사례와 같이 무산되었다.

4) 충청남도 인권조례 폐지(2018.05.10.) 및 재제정(2018.10.01.)

충청남도에서는 충남기독교총연합회를 중심으로 인권조례 폐지 운동이 일어났다. 충청남도 인권조례 폐지조례안은 2018년 1월 16일 제출되어 제301회 행정자치위원회 제4차 상임위원회(2018.01.29.)에 폐지안이 상정되었다. 조례 폐지안의 대표 발의자인 자유한국당 김종필 의원(서산시 제2선거구)은 폐지사유에 대해 “도민 77,585명이

11) 이데일리. 2014.12.10.자 <박원순 “시민인권헌장 심려 끼쳐 머리 숙여 사과”> 고재우 기자.

12) 연합뉴스. 2015.01.05.자 <서울시 이어 자치구서 성소수자 옹호정책 무산>. 설승은 기자.

폐지를 청구하였고, 갈등이 심화되고 있기 때문”으로 밝혔다. 이후의 상임위 토론 내용을 살펴보면 기독교 단체가 주장한대로 “동성애를 조장하고 동성결혼을 합법화하려 한다”는 내용이 되풀이되고 있다. 당시 상임위원회에서는 폐지안에 대한 심도 있는 숙고의 필요성을 이유로 안건심의회가 보류되었으나, 다음날인 2018년 1월 30일에 재상정되었고 폐지조례안은 원안가결되어 본회의로 넘어갔다. 이후 본회의에서는 자유한국당 의원들을 중심으로 찬반표결을 거친 뒤 충청남도 인권조례는 2018년 5월 10일자로 폐지되었다.

이후 2018년 제7회 지방선거 이후 다수당이 된 더불어민주당을 중심으로 인권조례제정안이 상정되었고, 2018년 10월 1일자로 제정되었다. 그러나 서두에서 언급한 바와 같이, 2023년 현재 충남 인권조례는 제8회 지방선거 이후 다수당이 된 국민의 힘이 중심이 되어 다시 폐지가 논의되고 있다.

5) 조례 철회 및 보류

2023년 9월 기준으로 인권조례 제정을 보류하거나 철회한 지자체는 총 38곳으로 확인된다.¹³⁾ 3년 전인 2020년 9월에는 총 26건으로

¹³⁾ 인권조례 제정을 위한 입법예고를 하였으나, 조례 제정을 철회하거나 보류한 지방정부는 다음과 같다. (*입법예고순) 서울특별시 광진구(2016.08.), 전라북도 장수군(2016.12.), 서울특별시 강동구(2017.03.), 부산광역시 금정구(2017.04.), 경상남도 포항시(2017.04.), 경기도 시흥시(2017.12.) (2022.08.), 경기도 용인시(2018.11.), 경기도 동두천시(2018.12.), 전라남도 해남군(2019.07.), 부산광역시 동구(2019.08.), 강원도 속초시(2019.08.), 강원도 삼척시(2019.08.), 경기도 의왕시(2019.09.), 부산광역시 동래구(2019.10.), 대구광역시 서구(2019.10.), 대전광역시 유성구(2019.10.), 대구광역시 북구(2019.10.), (2022.01.), 서울특별시 강남구(2019.11.), 강원도 강릉시(2019.11.), 충청북도 옥천군(2019.11.), 전라북도 남원시(2019.11.), 경기도 여주시(2020.01.), 충청북도 청주시(2020.05.), 강원도 정선군(2020.07.), 경상남도 의령군(2020.10.), 인천광역시 남동구(2020.11.), 대구광역시 수성구(2021.04.), 전라남도 영광군(2022.02.), 경기도 가평군(2022.04.), 경기도 연천군(2022.07.), 경기도 군포시

확인되었는데(안시형, 2021), 해당 기간 동안 12건이 증가하였다. 총 38건의 인권조례 철회 또는 보류건 중, 현재 인권조례를 제정한 지역은 서울특별시 광진구(2021.03.04.자)가 유일한 것으로 확인되었다.

(2) 국내 정치환경

인권조례 제정과 관련하여 가장 직접적인 영향을 미치는 정치 환경은 지방의회의 정치환경이다. 지방의회는 조례의 심의와 의결을 행사하는 기구로, 어떤 배경과 전문성을 갖추고 있는 의원들로 구성되어 있는지, 원 구성은 어떠한지에 따라서 조례안에 관한 쟁점대립 양상이 다르게 나타날 수 있다. 인권위 권고 이후, 지방정부에서 본격적으로 인권조례가 제정되기 시작한 2012년부터 2023년 9월까지의 지방의 정치환경을 살펴보았다.

먼저 인권조례 제정건수는 이명박 정부에서 33건, 박근혜 정부에서 66건(황교안 권한대행 시기 포함)으로 나타났다. ‘국민 인권을 우선하는 민주주의 회복과 강화’를 100대 국정과제(전략 6번)에 포함시켰던 문재인 정부에서의 인권조례 제정 건수는 이명박 정부보다 조금 작고, 박근혜 정부의 절반에도 미치지 못하였다.

<표 1> 중앙정부 및 지방정부 집권 시기별 인권조례 제정 현황

'08	'09	'10	'11	'12	'13	'14	'15	'16	'17	'18	'19	'20	'21	'22	'23	
17대 이명박 (33건)					18대 박근혜 (+ 황교안 권한대행) (66건)					19대 문재인 (31건)				20대 윤석열 (6건)		
민선 4기 (2건)		민선 5기 (63건)			민선 6기 (40건)			민선 7기 (26건)			민선 8기 (6건)					

(2022.09.), 경기도 양주시(2022.09.), 경기도 의왕시(2022.09.), 경기도 과천시(2022.09.), 전라남도 진도군(2022.10.), 인천광역시 계양구(2022.11.), 경기도 안성시(2023.04.), 서울특별시 마포구 (2023.07.)

정당별 구·시·군의회의원선거 당선인 통계를 살펴보면, 인권조례가 제정되기 시작한 민선 5기의 지방선거(제5회 전국동시지방선거) 결과는 한나라당에서 가장 많은 당선인을 배출하였으며, 뒤를 이어 민주당, 자유선진당, 민주노동당 등이 뒤를 잇고 있다. 민선5기 지방의회는 제6기에서 8기보다 다양한 정당이 구성되어 있음이 확인된다. 민선 6기 지방의회는 새누리당에서 가장 많은 당선인이 나왔다. 민선 7기 선거는 제19대 대통령 선거 다음해에 치러졌으며, 구·시·군의회의원 선거와 광역지방자치단체장 선거에서 더불어 민주당이 압도적으로 많은 당선인을 배출하였다. 민선 8기는 제20대 대통령 선거 2개월 뒤 치러진 선거로, 국민의힘이 광역단체장 선거에서 큰 격차로 승리하였다. 그러나 지방의원의 경우 더불어민주당과 차이가 크지 않으나 극소한 차이로 더 작은 수의 의원이 당선되었다.

<표 2> 정당별 구·시·군의회의원선거 당선인통계¹⁴⁾

제5기 2010.07. ~2014.06.	한나라당	민주당	자유선진당	민주노동당	창조한국당	진보신당	국민중심연합	국민참여당	미래연합	친박연합	무소속
	1,087	871	95	90	1	22	2	17	10	12	305
제6기 2014.07. ~2018.06.	새누리당	새정치민주연합		통합진보당		정의당	노동당	무소속			
	1,206	989		31		10	6	277			
제7기 2018.07. ~2022.06.	더불어민주당	자유한국당	바른미래당	민주평화당	정의당	민중당	무소속				
	1,400	876	19	46	17	11	172				
제8기 2022.07. ~2026.06.	더불어민주당		국민의힘		정의당	진보당	무소속				
	1,218		1,216		6	17	144				

14) 선거관리위원회, 선거통계시스템 당선인 통계, <http://info.nec.go.kr/> (작성일자: 2023.11.19.)

<표 3> 정당별 광역지방자치단체장선거 당선인통계

제5기	한나라당	민주당	자유선진당	무소속
2010.07. ~2014.06.	6	7	1	2
제6기	새누리당	새정치민주연합	-	-
2014.07. ~2018.06.	8	9	-	-
제7기	더불어민주당	자유한국당	무소속	-
2018.07. ~2022.06.	14	2	1	-
제8기	더불어민주당	국민의힘	-	-
2022.07. ~2026.06.	5	12	-	-

(3) 지역 인권조례 제정운동

최초의 지역사회 인권조례 제정 운동은 2006년 경상남도 진주에서 발생하였다. 진주는 과거 진주농민항쟁 등 신분차별과 봉건적 질서에 대한 저항운동이 있었던 지역으로, 이는 형평운동으로 이어졌다. 이러한 역사적 경험은 지역사회 차원의 인권정책에 대한 요구와 연결되었고, 지역의 25개 단체가 협의회를 구성하여 세계인권선언기념 사업을 추진하였다. 기념사업회는 시민단체 중심으로 인권조례안 초안을 작성하여 지역에 공포한 뒤, 한 의원을 통하여 2009년 제129회 기획총무위원회에 상정하였다. 그러나 이런 과정과 절차에도 불구하고 집행부와의 마찰과 의회 내부의 의견조율에 실패하며 진주시의회 의 문턱을 넘지 못하였고(김중섭, 2011), 2012년에서야 통과되었다.

박영철에 따르면, 울산지역의 인권조례 제정운동은 2010년 7월 울산인권연대가 인권조례 제정을 위하여 시·구 의원들과 울산대학교에 준비모임을 제안한 것으로 시작되었다. 연구모임은 연구자와 활동가, 울산지역 광역 및 기초 의원으로 구성되었다. 연구모임은 최초 시민모임 구성과 공청회 등을 계획하였으나 조례 입법과정이 순탄하게 진행될 수 있도록 전면 수정하였다. 이후 행정부와의 의견조율을 거쳐 울산광역시 북구 인권조례가 제정되었다(국가인권위원회, 2011b).

광주광역시도 인권조례 제정 과정에서 국가인권위원회 광주인권사무소, 시의회, 학계, 시민사회단체가 협력하였는데 그중에서도 국

가인권위원회 광주사무소가 시민사회를 결집하는데 중심이 되었다(조상균, 2009).

서울특별시 금천구는 전국 최초로 주민 참여형 인권조례를 제정하였다. 전문가 중심의 조례제정의 방식이 아닌, 행정부 주도로 지역사회 인권자력화를 우선적으로 도모하고, 주민중심의 추진단을 구성하여 인권조례를 제정하였다. 시기적으로 2018년 충청남도 인권조례 폐지 이후, 많은 지자체가 인권조례 입법예고 후 조례를 보류하거나 철회하였던 상황에서 조례가 제정된 사례였다(안시형, 2021).

(4) 반(反)인권 세력의 등장과 활동

2018년 충남 인권조례 폐지 사건을 통하여 인권조례 반대운동의 실체가 전면에 드러나게 되었다. 서두에서 언급한 바와 같이 인권조례를 반대하는 이들은 보수 기독교 교회를 중심으로 성적지향을 문제 삼으며, 하나의 지역에 머무르지 않고 전국 각지의 인권조례를 저지하는데 앞장서 왔다. 인권조례 제정에 있어서 이들의 활동이 최초로 확인되는 것은 2015년으로, 부산광역시 사하구의회에서 인권조례안 제정 건을 논의하는 상임위원회 안건 심의였다. 하지만 이들의 인권저지 활동은 오래전 과거까지 거슬러 올라간다.

김동춘의 연구에 따르면 한국 개신교 교회는 친미·반북의 특징을 지닌다고 분석하였다. 이들은 2000년대 이후 보수집단이 주도하는 ‘국가보안법 폐지 반대운동’에 참여 하는가하면 ‘미군철수 반대’를 외치기도 하였다. 2004년에는 한국기독교총연합회의 주최로 반정부 집회를 열었는데 사립학교법 개정 반대와, 국가보안법 폐지반대, 자유민주주의 체계 수호 등을 주장하였다. 김동춘은 한국 개신교가 반공, 반북주의의 성향을 나타낸 것은 오래전부터의 일이지만 신도들이 거리로 나선 것은 2000년 이후로 분석하였다(김동춘, 2017).

한채운은 반인권운동에 대하여 더 자세하게 다루고 있다. 한채운에 따르면, ‘개신교계는 2005년 사립학교법 개정안의 국회통과 이후 법안의 재개정을 목표로 한나라당과 손을 잡았으며, 이후 정부의 차

별금지법안에 포함된 성적지향을 기독교 탄압으로 프레임화하면서 인권정책에 대한 반대의 최일선에 등장하게 되었다. 연구자는 이러한 현상을 바탕으로 이들이 우리 사회에서 동성애를 정죄의 대상으로 다루려는 이유에 대하여 질문한다. 질문에 대한 분석의 핵심 논지는 한국 교회가 외부의 ‘적’을 만들고, 이를 통하여 계신교계가 국면하고 있는 교세 감소, 내부분열 및 국제 고립의 위기를 극복할 전략으로 성소수자 인권운동을 이용하고 있다는 설명이다. 역사적으로, 홀로코스트 등의 사례에서 나타나듯이, 공동의 증오는 이질적 구성원들을 결합시키며, 자신들의 결점은 감추고 사회적 위치와 위세를 드높이는데 영향력을 미친 사례가 있다(한채운, 2016). 이러한 움직임은 2014년 서울 시민인권헌장의 무산과 2018년 충남 인권조례 폐지 청구를 주도하였고, 향후 거의 모든 인권조례 제정 건에 양적으로 반대의견을 제기하는 활동으로 연결되기 시작하였다.

III. 지방정부 인권조례 현황과 특징

지방정부 인권정책 현황의 기초자료를 취합하기 위하여, 먼저 법제처 국가법령정보센터 홈페이지를 통하여 인권조례를 제정한 지방정부를 파악하였다. 이후 조례가 제정된 전국 136개 지방정부에 정보공개포털을 이용하여 인권조례 현황 자료를 청구하였다. 청구방식은 엑셀 서식을 통하여 각 지방정부의 인권조례명, 제정일, 제정방식(의원발의, 단체장발의, 주민발의), 개정여부, 개정내용, 최근 개정일, 조례 주관부서에 대한 자료를 회신 받는 방식으로 진행하였다.

청구요청에 따라 135개 지방정부로부터 회신¹⁵⁾ 받은 자료를 취합 및 확인한 뒤, 인권조례 제정안 발의자, 소속정당, 조례가 상정된 소위원회명, 소위원회 가결방식, 소위의결일, 본회의 가결방식, 의회 회

¹⁵⁾ 2023년 9월 30일 기준, 인권조례를 제정한 136개 지방정부 중, 1개 기관은 ‘정보부존재’로 처리하여 자료를 회신 받지 못하였으며, 요청한 청구 자료는 직접 취합하였다.

기대수, 본회의 의결 일을 추가하여 엑셀로 정리하였다.¹⁶⁾

해당 자료를 바탕으로 인권조례 제정과정에서 논의된 내용을 면밀하게 살펴보기 위하여, 각 지방의회가 인권조례 제정안 심사에서 인권조례에 대하여 질의하거나 토론한 내용을 분석하였다. 이를 통해, 지방 입법기관이 인권정책을 어떻게 이해하고 해석하고 있는지를 종합적으로 살펴보았다.

1. 인권조례 제정현황

(1) 일반현황

1) 지역별 인권조례 제정현황

지역별 인권조례를 살펴보면, 총 136개 지방정부에서 인권조례를 제정하였으며, 광역 17곳은 모두 인권조례를 제정하였고(100%), 기초지방정부는 226개 중 119곳에서 인권조례를 제정하였다(53%).

<표 4> 17개 시·도별 인권조례 제정현황

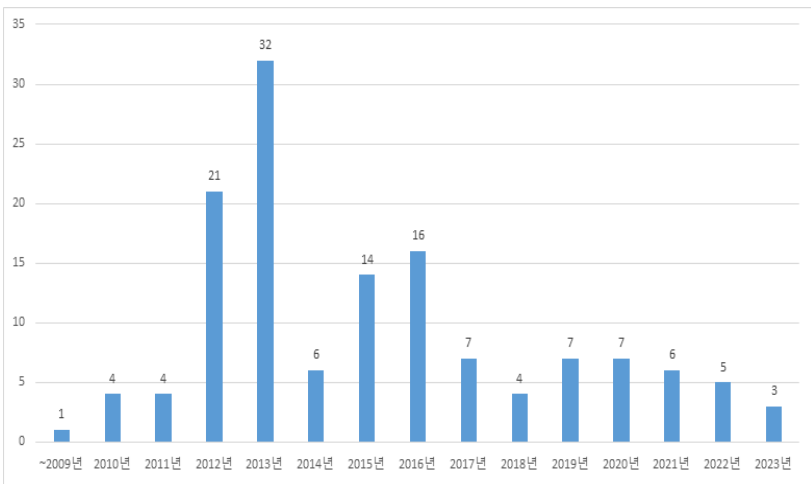
광역 (제정연도)	기초(제정연도: 제정순서별)	제정수 (제정비율)
서울특별시 (2012)	성북구(2012), 영등포구(2013), 서초구(2013), 서대문구(2013), 도봉구(2013), 동작구(2013), 성동구(2014), 노원구(2014), 구로구(2014), 양천구(2015), 은평구(2015), 동대문구(2016), 강북구(2017), 종로구(2017), 중구(2018), 관악구(2019), 금천구(2019), 중랑구(2020), 강서구(2020), 송파구(2020), 광진구(2021)	21/25 (84%)
부산광역시 (2012)	해운대구(2010), 수영구(2010), 남구(2011), 북구(2012), 중구(2012), 부산진구(2013), 사상구(2013), 사하구(2015), 연제구(2015), 기장군(2016)	10/16 (63%)

16) 정리한 엑셀자료(파일)는 ‘별도자료’로 제출하였다.

대구광역시 (2014)	달서구(2012), 중구(2014), 동구(2017), 남구(2018), 달성군(2019)	5/8 (63%)
인천광역시 (2019)	미추홀구(2016), 서구(2019), 부평구(2020), 동구(2020), 연수구(2021)	5/10 (50%)
광주광역시 (2007)	남구(2012), 서구(2012), 광산구(2013), 동구(2013), 북구(2013)	5/5 (100%)
대전광역시 (2012)	서구(2013), 대덕구(2013), 동구(2015), 중구(2015)	4/5 (80%)
울산광역시 (2012)	북구(2011), 동구(2011), 남구(2013), 중구(2013), 울주군(2013)	5/5 (100%)
세종특별자치시 (2014)	-	-
경기도 (2013)	광명시(2011), 화성시(2012), 김포시(2013), 고양시(2013), 의정부시(2013), 수원시(2013), 성남시(2013), 오산시(2015), 광주시(2015), 구리시(2015), 남양주시(2018), 부천시(2020), 하남시(2021), 파주시(2022)	14/31 (45%)
강원도 (2013)	원주시(2012), 영월군(2013), 동해시(2019), 태백시(2019), 춘천시(2021), 평창군(2022)	6/18 (33%)
충청북도 (2013)	괴산군(2017)	1/11 (9%)
충청남도 (2012, 2018)	부여군(2013), 천안시(2013), 서산시(2013), 아산시(2015), 논산시(2016), 당진시(2016), 보령시(2016), 공주시(2016), 금산군(2016), 예산군(2016), 계룡시(2016), 청양군(2016), 서천군(2016), 태안군(2016), 홍성군(2016)	15/15 (100%)
전라북도 (2010)	군산시(2013), 전주시(2015), 익산시(2016), 완주군(2022), 정읍시(2023), 김제시(2023), 임실군(2023)	7/14 (50%)
전라남도 (2012)	목포시(2012), 완도군(2012), 고흥군(2012), 보성군(2013), 나주시(2016), 영암군(2017), 화순군(2017), 순천시(2021), 신안군(2021), 광양시(2022), 강진군(2022)	11/22 (50%)
경상북도 (2013)	문경시(2012), 고령군(2013), 구미시(2015)	3/23 (13%)

경상남도 (2010)	고성군(2012), 진주시(2012), 함양군(2012), 사천시(2013), 거제시(2015), 창원시(2017), 김해시(2020)	7/18 (39%)
제주특별자치도 (2015)	-	-

2) 연도별 인권조례 제정현황



[그림 1] 연도별 인권조례 제정현황

인권조례 총 제정 건수는 137건으로, 충청남도에서 2012년에 인권조례를 제정하였다가 2018년 폐지된 이후, 다시 제정하면서 1회가 증가하여 인권조례를 제정한 지방정부는 136곳, 인권조례를 제정한 횟수는 137건으로 집계되었다.

[그림 1]에서 나타나는 바와 같이 연도별 인권조례 제정 건수는 2013년이 32건으로 가장 많고, 2012년이 21건으로 뒤를 이었으며, 2016년, 2015년 순으로 높게 나타났다. 인권조례 제정건수가 2012년, 2013년에 높게 나타난 것은 2012년 4월 24일 국가인권위원회의 전국 지방자치단체장 및 행정안전부 대상 인권 조례 제·개정 권고가 큰 영향을 미친 것으로 풀이된다. 국가인권위원회는 이어서 2017년

6월 15일에도 전국지방치단체장에게 인권조례 제정과 전담부서 설치 등을 요구하는 의견표명을 하였다. 하지만 2012년의 권고와는 다르게 인권위의 의견표명은 이전의 권고에 비하여 효과가 크지 않은 것으로 나타났다.¹⁷⁾

2. 인권조례 제정과정의 특징

(1) 정당별 인권조례안 제정 일반현황¹⁸⁾

정당별 인권조례안 제정 현황은, 민주당계에서 78개 지역의 인권조례를 발의하여 제정하였고, 뒤를 이어 보수정당에서 40개, 진보정당 8개, 무소속 7개, 제3지대 4개로 나타났다.

<표 5> 단체장·의원 소속정당별 인권조례 제정 건수

구분	보수정당	민주당계	진보정당	제3지대
제정수	40개	78개	8개	4개
제정수 세부	한나라당 12개 새누리당 21개 자유한국당 7개 국민의힘 0개	민주당 21개 민중통합당 3개 새정치민주연합 10개 더불어민주당 10개	통합진보당 3개 민주노동당 3개 정의당 2개	자유선진당 2개 바른미래당 1개 바른정당 1개
구분	무소속			
제정수	7개			

- 17) 「국가인권위원회법」 제25조(정책과 관행의 개선 또는 시정 권고)는 국가인권위원회가 “인권의 보호와 향상을 위하여 필요하다고 인정하며 관계기관 등에 정책과 관행의 개선 또는 시정을 권고하거나 의견을 표명할 수 있다”고 명시하고 있다. 그 중에서도 권고를 받은 관계기관 등의 장은 “권고를 받은 날부터 90일 이내에 그 권고사항의 이행계획을 위원회에 통지하여야 한다”고 하나, 의견표명에 대해서는 그러한 기능이 없다. 다만 “의견의 이행실태를 확인·점검할 수 있다”고 규정되어 있을 뿐이며, “이행실태의 확인·점검 결과를 공표할 수 있다”고 명시함으로써 기능을 강화하고 있으나 권고에 비하여 변화의 가능성을 기대하기 어렵다.
- 18) 데이터 수집 시 인권조례안 대표발의자의 소속정당은 각 지방의회 홈페이지에 명시된 개별의원의 소속정당명을 기준으로 작성하였다. 홈페이지에 정당 구분이 없는 경우에는 당선 당시의 소속정당으로 표기하였다.

(2) 정당별 인권조례안 제정현황(연도순)

정당별 인권조례안 제정현황을 살펴보면, 가장 큰 특징은 2017년 까지는 보수정당과 민주당계에서 유사한 수준으로 인권조례안을 발의하고 제정하였으나 2018년부터 보수정당 주도의 인권조례안 제정이 현저하게 줄어든 것으로 나타났다. 2009년 이전부터 2017년까지 조례제정 건수를 확인해보면, 민주당계가 51건, 보수정당 39건, 진보정당 7건, 제3지대 4건, 무소속 4건으로 확인되었다. 이를 2018년부터 2023년 9월까지의 건수와 비교해보면 민주당계 27건, 보수정당 1건, 진보정당 1건, 제3지대 0건, 무소속 3건으로 특히 양당 간의 격차가 급격해진 것이 확인된다.

<표 6> 연도별 인권조례 제정 건수

제정연도	~2009년	2010년	2011년	2012년	2013년	2014년	2015년	2016년
보수정당	-	3개	-	7개	13개	2개	6개	6개
민주당계	1개	1개	1개	11개	15개	3개	7개	9개
진보정당	-	-	3개	1개	2개	-	-	-
제3지대	-	-	-	-	2개	1개	-	-
무소속	-	-	-	2개	-	-	1개	1개
총 제정건수	1개	4개	4개	21개	32개	6개	14개	16개
제정연도	2017년	2018년	2019년	2020년	2021년	2022년	~2023년 9월	
보수정당	2개	-	1개	-	-	-	-	
민주당계	3개	4개	5개	7개	6개	3개	2개	
진보정당	1개	-	1개	-	-	-	-	
제3지대	1개	-	-	-	-	-	-	
무소속	-	-	-	-	-	2개	1개	
총 제정건수	7개	4개	7개	7개	6개	5개	3개	

(3) 상임위원회 조례안 심사 시 가결 형태

상임위에서 조례안 안건 처리 시의 ‘가결 형태’를 확인한 결과 원안대로 가결된 경우가 98건, 수정 가결된 경우가 39건으로 나타났다.

1) 수정가결 시 조례안이 강화된 사례

수정 가결 건 중에서, 수정내용이 인권조례의 실효성을 높이기 위하여 각종 정책을 추가하거나 임의규정을 강행규정으로 변경한 경우는 7곳으로 확인되었다.

민주당계 의원 또는 단체장이 제정한 지역을 살펴보면, 서울특별시시는 조례안 초안에서 상담 신청권 신설, 위원구성에 의장 추천 2인 추가, 시민인권보호관 설치 강행규정화, 인권보호관 책임 경감(면직 사유 강화), 인권보호관 권한 강화의 내용을 추가하는 방식으로 조례안을 수정가결 하였다.

서울특별시 동작구는 제237회 행정재무위원회에 조례안이 상정되었으나 충분히 검토되지 않았다는 이유로 보류되었고, 제239회 상임위원회에서 토론을 거쳐 수정가결 하였다. 이 과정에서 동작구청장이 제출한 조례안을 한 의원이 인권센터를 강행규정으로 두고, 인권교육을 연 2회로 규정하는 등 인권조례안을 대폭 강화하여 수정안을 제출하였으나, 일부 수정되어 의원의 수정안 보다는 일부 축소되었고, 최초 구청장 제출안 보다는 강화되어 상임위원회를 통과하였다.¹⁹⁾

서울특별시 중랑구의회는 제235회 임시회 행정재경위원회에 제출된 구청장 발의의 인권조례안에 대해 논의하였다. 한 의원이 타 지역

19) 동작구의회 제239회 행정재무위원회 제2차 회의록(2013.11.27.)에서 동작구 감사담당관은 “제6조제2항제5호에 보시면 여성, 어린이, 청소년, 노인, 장애인, 이주노동자, 결혼이민자 등 인권취약 집단의 인권증진 방안이 있는데 이 사항은 제가 보기에 우리 구는 사실 인권조례가 일반조례이기 때문에 여기에 빠진 예를 든다면 알코올중독자라든가 성소수자 이런 분들이 있기 때문에 여기는 포괄적으로 앞부분은 빼고 그냥 인권취약집단의 인권증진 방안 등으로 고쳤으면 좋겠습니다.”라며 수정을 요청하였다. 이에 조례수정안을 발의한 의원은 처음에는 삭제하는 것으로 이야기를 하였다가, 본인의 원안대로 처리할 것을 주장하였고, 결과적으로 의원의 수정안대로 조례안이 최종 가결되었다. 회의록에서 감사담당관의 발언은 나열형으로 인하여 배제되는 사람이 발생할 수 있으므로, 사각지대를 줄이고자 하는 의도로 발언한 것으로 풀이된다.

의 인권조례와 비교해가며 중량구 조례안에 없는 조항과 타 시도에 비해 임의규정으로 되어 있는 조항에 대해 세부적으로 질문하였다. 그 결과 상임위에서는 수정 및 검토할 사안이 많고 타 시도보다 늦게 조례가 제정되는 만큼 행정부에서 심도 있게 검토할 것을 요청하며 조례안 가결을 보류하였다. 이후 제236회 정례회 행정재경위원회에서 지난 회기에 수정할 부분에 대해 질의하였던 의원의 수정안으로 조례가 가결되었다. 수정안에는 어려운 한자식 용어를 쉬운 표현으로 수정하고, 인권교육, 인권지수개발, 영향평가, 인권백서 등의 조항을 추가하였다.

광주광역시 북구 인권조례안은 제205회 경제복지위원회에서 지역적 특색을 포함한 전문의 내용을 보다 구체화하고, 조례안 내용의 전체를 심도 있게 토의하여 임의규정을 강행규정화 하는 등 강화하는 방향으로 수정 가결하였다.

보수정당 소속의원이 발의한 대구광역시 달서구에서는 구청장의 인권보장 책무를 강화하는 방안으로 조례안이 수정가결 되었으며, 대전광역시 대덕구는 인권조례안에 대하여 선언적이고 이행이 불투명하다는 한 의원의 주장으로 196회 회기에서 조례 심사가 보류되었다. 이후 다음 회기인 197회 행정자치위원회에서 보조금 관련 규정과 위원회 독립성 보장을 위하여 위원장을 호선하는 것으로 조례안을 수정하여 처리하였다.

2) 수정가결 시 조례안이 축소된 사례

인권조례 제정과정에 있어서 성적지향의 삭제를 요구한 최초의 사례는 2015년 부산광역시 사하구의회 회의록에서 확인되었다. 부산광역시 사하구의회 제217회 임시회 총무위원회의 인권조례안 제정 건에 관한 토론에서 한 의원은 ‘성적지향’의 삭제를 요청하였다. 해당 회의록에서는 두 가지 사안이 언급되었는데, 하나는 ‘부산광역시 북구에도 성적지향에 관한 삭제를 요청하는 의견이 많이 접수되어 있다’는 것과 ‘서울시에서 성적지향으로 난리²⁰⁾가 있었다’는 언급이었

다. 최초 삭제를 요구한 의원에 이어 다른 의원 또한 삭제를 건의하였고, 정회 후 “혼인여부, 정치적 의견 및 성적 지향 등”을 “혼인여부, 정치적 의견 등”으로 삭제한 수정안으로 수정가결 되었다. 이후 본회의에서는 상임위원회에서 의결된 수정안대로 통과되었다.

2015년 사하구 인권조례안이 성적지향을 삭제하는 것으로 수정 가결된 이후, 2023년 9월까지 총 5건의 축소형 수정가결 사례가 확인되었는데, 이 중 3건이 성적지향과 관련한 수정가결 사례로 나타났다. 2016년 12월 충청남도 청양군의회에서는 조례안에 성적지향이라는 표현이 들어가지는 않았으나, 조례안에 포함되어 있던 ‘국제관습법’이 무엇인지 모호하고, 성적지향의 의미를 내포할 수 있다는 우려로 삭제되었다. 2019년 1월 인천광역시의회, 2020년 10월 부천시의회에서도 일부의원들이 성적지향을 문제 삼아 인권조례안을 축소하여 수정가결 하였다.

2015년 이전의 수정가결 사례 중 조례안을 축소시킨 사례는 대부분 인권센터 설치조항의 삭제(경상남도 진주시, 충청남도 천안시, 제주특별자치도), 인권위원회 설치 및 운영 규정을 임의규정으로 변경(경상남도 진주시, 서울특별시 중구), 기본계획 기능축소 및 주민소통 축소(서울특별시 서대문구) 등의 형태였다.

3) 기타사례

인권조례안 수정가결 사례 중, 수정내용이 ‘중립’인 경우는 한자식 표현을 쉬운 한글 표현으로 변경하거나 실질적 운용을 위하여 보조금 규정 등을 수정하고, 인권조례의 본질적 내용과는 관계없는 표현을 수정한 경우가 이에 해당한다.

인천광역시 동구 인권조례(2020.12.)와 인천광역시 연수구 인권조례(2021.05.) 제정 토론에서는 인권조례가 동성애를 옹호 조장한다는 이유로 반대^{21),22)}가 있었으나 모두 수정 없이 원안가결 되었다.

20) 2014년 서울시민 인권헌장 제정이 무산된 사례를 뜻하는 것으로 풀이된다.

21) 인천광역시 동구의회 기획총무위원장은 제247회 정례회 본회의에서 인

경상남도 창원시(2017.01.)는 상임위원회 회의에서 조례제정을 축하하고 반기는 분위기가 형성되었으며, 부산광역시 부산진구(2013.04.) 인천광역시 미추홀구(2016.07.), 경상남도 거제시(2015.12.)는 안전 심사 시 인권조례의 실질적인 발전을 위하여 예산, 조직, 지원 등 실행력 담보를 위한 의미 있는 논의들이 확인되었다. 이뿐만 아니라 2017년 이전 제정된 인권조례안에 대한 지방의원들의 질의와 토론을 살펴보면, 대부분 인권조례 제정의 실효성을 담보하기 위한 논의가 다수 확인되었다.

상임위 심사를 거쳐 상정된 조례안이 본회의에서 수정된 경우는 확인되지 않았다. 울산광역시 북구와 동구의 경우 본회의에서 수정 가결 하였는데, 이는 상임위원회 없이 곧바로 본회의로 상정되어 질의와 토론을 거치며 수정 가결 된 경우였다.

<표 7> 인권조례안 상임위 수정가결 지역 목록

구분	지역명	발의자	소속정당	소관상임위원회	상임위 의결일	수정 내용
1	서울특별시	의원발의	민주통합당	인권특별위원회	2012.09.06.	강화
2	충청남도	의원발의	더불어민주당	행정자치위원회	2018.09.07.	강화
3	서울 동작구	단체장발의	민주당	행정제무위원회	2013.11.27.	강화
4	서울 중랑구	단체장발의	더불어민주당	행정제경위원회	2019.11.29.	강화
5	대구 달서구	단체장발의	한나라당	기획행정위원회	2012.11.12.	강화

권조례안에 대한 반대의견이 다수 접수되었으나 심도 있는 정책 실행을 주문하면서 원안가결 하였다고 발언하였다. 이날 본회의에서는 일부의원이 찬반투표를 요청하여 무기명으로 표결하였으나 원안대로 가결되었다. (2020.12.08.)

- 22) 인천광역시 연구위원회 제240회 임시회 기획복지위원회 회의(2021.04.22.)에서 한 의원은 다음과 같은 의견을 밝히고 있는데, 기독교에 대한 독소조항을 언급하고 있다. “인간의 존엄과 가치 자유와 권리를 위한 인권조례를 제정하고 있지만 실제로 기독교에 대한 독소조항이 숨겨져 있다는 부분 때문에 반대목소리도 적지 않다고 봅니다. 또한, 동성애를 옹호방향으로 해석될 수 있다는 우려가 있는 만큼 염려가 되고 있는 부분도 있다는 말을 전하고 싶습니다. 이상입니다.”

270 인권연구 제6권 제2호(2023. 12.)

구분	지역명	발의자	소속정당	소관상임위원회	상임위 의결일	수정 내용
6	광주 북구	의원발의	민주당	경제복지위원회	2013.12.09.	강화
7	대전 대덕구	단체장발의	한나라당	행정자치위원회	2013.07.04.	강화
8	부산광역시	의원발의	새누리당	행정문화위원회	2012.02.06.	중립
9	울산광역시	의원발의	통합진보당	행정자치위원회	2012.09.21.	중립
10	서울 강북구	의원발의	새누리당	행정보건위원회	2017.03.13.	중립
11	서울 강서구	의원발의	더불어민주당	행정재무위원회	2020.06.12.	중립
12	서울 관악구	의원발의	정의당	행정재경위원회	2019.08.26.	중립
13	서울 도봉구	단체장발의	민주당	행정복지위원회	2013.10.23.	중립
14	서울 성북구	단체장발의	민주당	행정기획위원회	2012.06.14.	중립
15	서울 송파구	의원발의	더불어민주당	행정교육위원회	2020.10.21.	중립
16	서울 은평구	단체장발의	더불어민주당	행정복지위원회	2015.10.07.	중립
17	서울 종로구	단체장발의	더불어민주당	건설복지위원회	2017.06.21.	중립
18	부산 부산진구	단체장발의	한나라당	기획총무위원회	2013.03.22.	중립
19	부산 수영구	의원발의	한나라당	조례안심사특별 위원회	2010.12.03.	중립
20	부산 해운대구	의원발의	한나라당	기획관광행정 위원회	2010.10.21.	중립
21	광주 남구	단체장발의	민주당	기획총무위원회	2012.07.13.	중립
22	울산 울주군	의원발의	통합진보당	내무위원회	2013.11.27.	중립
23	경기 광명시	의원발의	정의당	자치행정위원회	2011.07.04.	중립
24	경기 성남시	단체장발의	민주당	행정기획위원회	2013.07.02.	중립
25	충남 서산시	의원발의	새누리당	총무위원회	2013.03.19.	중립
26	전북 익산시	의원발의	새정치민주연합	기획행정위원회	2016.11.07.	중립
27	전북 전주시	의원발의	더불어민주당	행정위원회	2015.04.14.	중립
28	전남 신안군	의원발의	더불어민주당	행정복지위원회	2021.11.22.	중립
29	경남 김해시	의원발의	더불어민주당	행정자치위원회	2020.03.18.	중립
30	인천광역시	의원발의	더불어민주당	기획행정위원회	2018.11.28.	축소
31	제주특별자치도	의원발의	더불어민주당	행정자치위원회	2015.09.11.	축소
32	서울 서대문구	단체장발의	민주당	행정복지위원회	2013.10.21.	축소
33	서울 중구	의원발의	더불어민주당	행정보건위원회	2018.12.03.	축소
34	부산 사하구	의원발의	새정치민주연합	총무위원회	2015.01.30.	축소
35	경기 부천시	의원발의	더불어민주당	재정문화위원회	2020.09.14.	축소
36	충남 천안시	의원발의	새정치민주연합	총무복지위원회	2013.03.07.	축소
37	충남 청양군	단체장발의	자유한국당	총무위원회	2016.11.23.	축소
38	경남 진주시	의원발의	무소속	기획경제위원회	2012.09.06.	축소
39	전남 완도군	단체장발의	더불어민주당	행정자치위원회	자료없음 23)	-

IV. 지방정부 인권정책의 ‘권리조건’

본 연구의 목적은 지방정부 인권정책의 권리조건이 무엇인지를 살펴보는 것이다. 인권실현의 방법론에서 그동안 잊혀져있던 ‘조건형성 접근방식’의 중요성이 강조되고 있으나(조효제, 2018), 지방정부 인권정책을 통해 인권을 실현하기 위한 ‘조건들’에 관한 연구는 충분치 않았다. 이에 인권실현에 관한 실마리를 찾아보고자 먼저 국제사회 환경, 국내 인권정책 환경, 국내 정치환경, 지역사회 시민운동, 반인권 운동의 내용을 살펴보고, 이어서 정당별 인권조례 제정 건수, 시기별로 각 정당이 인권조례를 제정한 건수, 상임위원회 조례안 심의 시 가결형태와 논의내용을 분석하여 여러 요인들과의 접점이나 경향성 혹은 상관성이 있는지를 살펴보았다.

먼저 국제사회 차원의 지방정부와 인권에 관한 논의는 지방정부 인권정책의 긍정적인 권리조건으로 작용하였다. 유엔 인권이사회는 2015년 “인권 증진 및 보호를 위한 지방정부의 역할(A/HRC/30/49)” 결의안을 채택하며 유엔 차원의 지방정부와 인권에 관한 의제가 지속적으로 논의되기 시작하였다. 유엔 도서관²⁴⁾에 게시된 자료를 확인해보면, 2022년 10월 6일 인권이사회로부터 채택된 지방정부와 인권 결의안과 보고서가 확인되었다. 유엔의 이러한 움직임은 대한민국의 각 지방정부 인권정책에 직접적이고 신속하게 영향을 미치지 못하더라도, 지속해서 각 국의 지방정부에게 인권보장 책무를 요구하고 이를 실현하기 위한 방향을 제시할 것이다.

하지만 국제사회 조건은 유엔의 활동과 같이 긍정적인 조건만 존재하는 것은 아니다. 영국의 사회학자 콜린 크라우치는 “두 개의 유

23) 전라남도 완도군의 경우 행정자치위원장이 본회의에서 상임위원회에서 조례안이 수정가결 되었다고 발언하고 있으나 상임위원회 회의록 및 검토보고서 파일이 존재하지 않아 수정내용을 확인하지 못하였다.

24) United Nations Digital Library (<https://digitallibrary.un.org/>)

령이 유럽을 배회하고 있다. 신자유주의와 외국인 혐오 민족주의이다”고 주장하였다(콜린 크라우치, 2021). 그중에서도 외국인 혐오와 관련하여, 트럼프 전 대통령이 추진한 중남미 이민자 추방정책과 국경장벽 설치를 비롯하여 유럽의 각국에서 이민자에 대한 혐오를 부추기며 세력을 키우고 있는 극우정당의 출연은 우리 사회의 정치인이나 시민들에게도 충분히 영향을 미칠 수 있기에, 국제사회의 이러한 흐름은 부정적인 조건으로 작동할 수 있다.

둘째, 국내 인권정책 환경을 살펴보았을 때, 국가인권위원회가 지방자치단체를 대상으로 한 권고와 의견표명은 긍정적인 효과를 불러 일으켰다. 실제로 2012년 인권위 권고 이후인 2013년과 2014년에 인권조례 제정건수가 가장 많았다. 국가인권위원회뿐만 아니라 경기도청 인권담당관의 정책 사례도 긍정적인 영향을 만들어낸 것으로 확인되었다. 경기도 인권담당관의 2022년 주요업무계획 중, ‘인권행정 제도적 기반 확대 및 인권 거버넌스 강화’는 ①인권조례제정, ②인권 교육, ③인권위원회 구성, ④조직 및 구제기구 설치여부 등, 4개 지표를 기준으로 31개 시·군의 인권상황을 평가하고 있다.²⁵⁾ 경기도청의 이러한 노력은 2022년 경기도 기초 지방정부 중 인권조례를 제정하지 않았던 파주시의 조례 제정을 이끌어 내었고, 경기도 시흥시를 포함한 5개 기초지방정부가 인권조례 제정안을 입법예고 하는 성과를 도출하였다.

그럼에도 불구하고 국내 인권정책 환경 중 지방정부 인권정책의 발전을 저해하는 조건들도 확인되었다. 대표적으로 2014년 서울시 인권헌장 제정의 무산과 2018년 충청남도 인권조례 폐지 사건이다. 먼저 서울시 인권헌장 폐지 사건의 시기(2014년 12월)를 기준으로

25) 경기도, 경기도청 홈페이지-정보공개-주요정책-업무계획-실국업무계획. 2022년 인권담당관 업무계획, <https://www.gg.go.kr/bbs/boardView.do?bIdx=40535004&bsIdx=519&bcIdx=0&menuId=2001&isManager=false&isCharge=false&keyfield=SUBJECTANDREMARK&keyword=%EC%9D%B8%EA%B6%8C&page=1> (검색일자: 2023. 11. 19.)

인권조례안이 입법예고 되었다가 철회 또는 보류된 경우는 총 38건이며, 충청남도 인권조례 폐지 사건의 시기(2018년 5월)를 중심으로 살펴보면 총 38건 중 32건이 해당 사건 이후에 철회 또는 보류된 것으로 나타났다.

앞서 살펴본 바와 같이 2014년과 2018년의 두 사건은 인권조례 제정이나 인권정책에 부정적 영향을 끼친 것으로 나타났다. 하지만 2014년 서울시 인권헌장 선포가 무산되었음에도 2015년에서 2018년의 기간에 제정된 인권조례는 41건, 2018년 충남 인권조례 폐지 이후 2023년 9월까지 제정된 인권조례는 28건으로 이전에 비하여 감소하였으나 지속해서 제정되었다. 이에 대하여 2014년 서울 인권헌장 무산 당시 인권운동가 및 시민위원들을 중심으로 진행되었던 무지개농성에 대한 한 연구자의 설명을 살펴볼 필요가 있다. 이나라는 시정 로비를 점거하고 시민 인권헌장의 선포를 촉구했던 무지개농성은, 첫째, 차별과 모욕에 침묵하지 않고 평등을 갈망하는 요구를 확인하였고, 둘째, 성소수자 인권운동이 시민사회 운동의 준거점으로 떠올랐으며, 셋째, 이를 통하여 성소수자 인권운동의 연대를 재확인하는 효과를 가져왔다고 분석하였다(문경란·홍성수 편, 2015. 이나라: 267-277). 이는 인권조례 제정에 부정적 영향을 미쳤던 두 사건의 반작용으로 성소수자 단체 및 인권단체의 연대를 강화하였고, 이를 통한 연대가 더 적극적인 인권조례 제정 운동을 추진하는 단초로 작용한 것으로 볼 수 있다. 이외에도 인권 조례가 지속하여 제정된 이유는 정치 환경의 변화, 보수정당의 반인권세력 의제 수용으로 인한 민주당 계열의 인권의제 흡수 등 여러 요인이 작용하였을 것으로 보여진다.

셋째, 국내 정치 환경에서 대통령이 소속된 정당이나 국회의 원구성은 지방정부 인권정책 형성의 조건으로 작용하기에는 그 효과가 미미한 것으로 보인다. 그러나 지방의회 의원 정당구성은 일부분에서 상관성이 나타났다. 먼저 2007년부터 2023년 9월까지 보수정당의 인권조례 제정 건은 40건인 반면, 민주당계는 78건으로 약 2배 가까이 차이가 났다. 시기별로 확인해보면 2017년까지의 인권조례 제정 건

수는 보수정당과 민주당계의 차이가 크지 않았으나 2018년부터는 그 차이가 극명해졌다. 이는 정치 환경뿐만 아니라 앞서 살펴본 인권정책 환경 중 부정적인 조건 중 하나인 충남 인권조례 폐지의 영향인 것으로 풀이된다. 즉 2018년 이후 보수정당이 인권조례 반대운동 단체의 의제를 흡수하였기 때문에 보수정당 주도의 인권조례 제정 발의건수가 급락한 것을 확인할 수 있었다.

넷째, 광주광역시, 울산광역시, 경상남도 진주시의 인권조례 제정 운동은 인권정책의 진전에 확연한 조건으로 작용하였다. 각 지역은 지역의 문화적·역사적 배경을 바탕으로 선도적으로 인권조례에 대한 논의를 시작하였고, 실제로 인권 조례를 제정하였다. 결과적으로 이러한 활동은 국가인권위원회로 하여금 전국의 지방정부를 대상으로 인권조례 제·개정 권고를 이끌어내었다.

인권조례 제정과정에 있어서 서울특별시 금천구와 관악구의 사례를 간략하게 살펴보면 지방정부 인권정책의 권리조건에 대한 공통점과 차이점을 확인해 볼 수 있다. 서울 관악구와 금천구는 모두 2019년에 인권조례를 제정하였다. 관악구는 2019.09.24. 금천구는 2019.12.31. 인권조례가 시행·공포 되었다. 한 연구에 따르면 2019년에 제정된 인권조례는 단 2건에 불과하였는데, 그 2건이 바로 관악구와 금천구의 조례였다. 하지만 두 조례의 제정과정은 현격하게 대비된다. 먼저 금천구와 관악구 모두 국제사회와 국가인권위원회의 권고의 영향을 받아 인권조례를 제정하였다. 하지만 금천구 인권조례 제정의 권리조건에는 ‘저해요소’와 ‘지역사회 운동’이 포함되나 관악구는 해당 내역이 확인되지 않았다. 금천구는 인권 조례 입법과정에서 반인권단체의 반대의견과 민원이 있었으나 지역사회에서 인권자력화를 통하여 역량이 강화된 주민들을 중심으로 조례 제정 촉구 서명운동이 벌어졌다. 그 결과 조례제정 반대의견보다 찬성의견이 압도적으로 높게 나타났고, 이를 토대로 지방의회를 설득시킬 수 있었다. 하지만 관악구는 반인권단체의 레이더망에 포착되지 않아 반대의견 없이 조례가 통과되었다(안시형, 2020). 두 지역모두 2019년 조

례 제정 당시 민주당계 의원이 과반이상을 차지하고 있었고, 금천구는 더불어 민주당 단체장이 발의, 관악구는 정의당 의원이 조례안을 발의하여 제정하였다.

권리조건에 있어서 두 사례의 가장 큰 차이는 지역사회 운동과 조직화된 주민 세력의 존재여부였다. 이는 결과적으로 인권조례의 운영에 있어서 큰 차이를 나타내었다. 금천구의 경우 2019년 조례제정 이후 2,400 ~ 3,500만원의 예산을 편성하여 지역사회 주민 인권교육 등 다양한 인권정책 사업을 추진해온 반면, 관악구는 200 ~ 480만원의 예산을 편성하여 운영하였다. 또한 금천구는 외부에서 전문성이 있는 인권정책 전담인력을 채용하여 운영해 왔으나, 관악구는 일반직 공무원이 타 업무와 인권업무를 병행하고 있는 것으로 나타났다. 정책의 내용에서도 관악구는 주민대상 교육, 인권위원회 구성은 추진하고 있지 않은 것으로 확인 되었다.

V. 결론

‘권리조건-권리주장-권리효과’로 이어지는 인권의 순환이 지방정부 인권정책의 흐름 속에서는 어떻게 발현하는지를 권리조건 중심으로 살펴보았다. 앞서 논의한 바를 종합해보면 인권의 순환은 순차적 혹은 일 방향적 순환이 아닌 다층적·복합적으로 흘러간다는 것이 확인된다.

우리 사회는 1980년대 민주화를 통하여 민주주의의 수준을 높였고, 이로 인하여 이전의 자유권 침해의 국가폭력은 현저하게 줄었으나 불평등은 증가하였다(김동춘, 2022: 31). 그러면서 사람들은 자연스럽게 자신이 살아가는 지역과 일상에서의 인권보장에 관심을 가지게 되었다(국가인권위원회, 2011c)²⁶⁾. 인권조례 제정운동이 가장 먼

²⁶⁾ 2011년 국가인권위원회가 실시한 국민인권인식 실태조사의 결과에서, 일반국민들은 인권침해·차별을 일으키는 요인으로 ‘경제적 지위’를 가

저 시작된 경남 진주만 하더라도 형평운동의 역사를 바탕으로 지역 차원의 형평보장이 인권조례 제정을 요구하는 주장의 출발점이었다. 이처럼 지역민의 현실과 역사적 배경이 권리조건으로 작용하였고, 참여하는 주체들의 권리주장을 이끌어 내었으며, 인권조례 제정을 요구하는 목소리로 표출되었다. 하지만 입법기관, 행정기관 또는 지역사회의 낮은 인식이라는 또 다른 현실은, 이 과정에서 인권실현을 저해하는 방향의 조건으로 작용하였다. 여기에서 ‘권리주장’은 권리를 침해당한 당사자 혹은 주변이 국가와 정치적 권위에 인권의 정전을 바탕으로 구체적으로 요구하는 과정을 뜻하며, 이러한 권리주장으로 인하여 정책, 법규, 제도들이 만들어져 실제적인 권리보장의 근거를 마련하는 것은 ‘권리효과’로 정의한다(마크 프레초, 2020: 38).

인권조례 제정에 있어서 대부분의 조례안이 원안대로 통과되었고, 초기에는 정당의 구분 없이 조례가 제정된 현실을 감안해 볼 때, 인권조례 제정 초기에는 지방의회의 정당은 권리조건으로 영향력이 미미한 것으로 보여 진다. 그러나 의회 의원의 정당별 구성은, 권리를 침해당한 당사자 혹은 주변이 국가와 정치적 권위에 인권의 정전을 바탕으로 구체적으로 요구하는 과정인 권리주장-권리효과로 진행되는 과정에서, 난제에 부딪혀 표결 등의 결정이 필요할 때 가장 중요한 권리조건으로 작용한다. 이러한 권리조건-권리주장의 과정을 거쳐 권리효과로 인권조례가 제정되고, 인권조례는 다시 지방정부 인권실현을 위한 인권영향평가, 인권지수, 인권위원회 등을 추진하기 위한 권리조건으로 치환된다. 즉, 앞서 언급한바와 같이, 인권의 순환은 단계적, 체계적으로 직진하기 보다는, 때로는 뒤로 한걸음 물러나기도 하고, 중요하지 않았던 조건들이 핵심조건으로 역할을 수행하는 등 복합적으로 작동한다.

예를 들어, 앞서 언급하였던 서울특별시 금천구의 사례와 같이, 금천구는 국제사회의 흐름과 영향, 국가인권위원회의 권고, 인권정책에 친화적인 단체장과 의회구성, 지역사회의 자력화 된 주민 세력이라

는 권리조건을 토대로 인권조례 제정이라는 권리주장이 나타났다. 이러한 권리주장은 반인권운동 세력의 횡방에도 불구하고 자력화 된 주민 세력이라는 핵심 권리조건에 의하여 금천구 행정부와 구의회를 설득할 수 있었고, 그 결과 금천구 인권조례 제정이라는 권리효과를 달성하게 되었다. 이후 금천구 인권조례는 권리조건으로서 주민중심의 인권위원회 구성, 인권침해 구제 제도의 마련, 인권센터 설치 등 새로운 권리주장의 토대가 되었고, 결과적으로 이러한 권리주장은 주민 인권보장을 위한 새로운 권리효과를 도출해 낼 수 있게 한다. 즉 인권이 순환하며 확장되는 구조를 나타낸다.

하지만 여기서 권리조건이 항상 긍정적인 측면의 조건만 존재하는 것이 아니라는 점 또한 주목할 필요가 있다. 인권을 저해하는 조건 혹은 주장을 ‘권리’조건, ‘권리’주장이라고 명명할 수 있을지는 추가적인 논의가 필요하다. 프레초는 ‘권리효과’를 “정치적 권위체가 권리 주장을 받아들여 법을 제정했을 때 사회적 행위자들이 자력화 되거나 그리고/또는 제약을 받게 되는 것”으로 설명하였다(마크프레초, 2020: 62). 권리주장에 따른 효과가 긍정적인 부분만 발생하는 것이 아니라 “제약을 받게 되는 상황”, 즉 ‘답보’나 ‘퇴보’도 포함하고 있다는 것을 의미한다.

본 연구에는 분명한 한계가 있다. 먼저 지방정부 인권정책의 실현에 있어서 권리조건을 분석하기 위하여, 주로 정치 환경, 정책 환경, 시민운동 분야를 분석하였는데, 권리조건외 또 다른 중요한 축인, 국가 혹은 지역사회의 인권에 관한 인식수준이나 경제적 조건, 문화적 조건은 살펴보지 못하였다. 뿐만 아니라 권리조건에 대한 분석은 권리주장과 권리효과의 관계와 흐름을 종합적으로 살펴볼 때 더욱 분명하게 밝혀낼 수 있겠으나 권리조건에 비하여 권리주장과 권리효과에 대한 연구는 부족하였다.

부족한 연구에도 불구하고, 향후 지방정부 인권정책의 추진과 주민의 실질적 인권 향유를 위해서는 이 연구에서 확인된 부분을 바탕으로 다른 차원의 노력들이 필요할 것이다. 2023년 현재 지방정부

인권정책의 토대가 되는 인권조례는 민주당계와 진보정당이 제정하고 있고, 보수정당은 완전히 배제하고 있는 상황이다. 최근에는 보수정당의 주도로 조례를 직접 폐지하려는 움직임까지 보이고 있다. 이는 보수 기독교 단체와 보수정당이 결탁한 결과로 보여 진다. 이와 같은 영향으로 지방정부 차원의 인권보장 책무는 위축될 수밖에 없으며, 이러한 피해는 주민에게 돌아간다.

우리사회의 진정한 인권주류화를 추진하고자 한다면 지방정부의 역할 없이는 불가능하다. 따라서 앞으로의 지방정부 인권정책 혹은 지방정부의 인권보장 책무는 반동성애 단체와 맞서거나 이들의 주장에 답하고 대응하는 것뿐만 아니라 주민의 삶과 밀접한 부분의 인권보장 방안을 보편적 관점을 중심으로 더 많이 ‘발견’해야 한다. 역사학자 린 헌트는 “인권은 정치적 내용을 획득할 때 비로소 의미가 있다. 인권은 자연 상태가 아니라 사회에서 인간이 갖는 권리이다”고 강조하였다(린 헌트, 2022:27). 하지만 쉬운 것은 아니다. 삶과 밀접한 권리는 대부분 사회권과 연결될 것인데, 국내에서의 사회권 논의는 항상 ‘재정부담’에 관한 주장으로 시작되어, 반공이데올로기의 프레임으로 맺어지면서 논의는 늘 제자리걸음에 그치고 말기 때문이다(이주영, 2016). 어려운 현실이지만, 지역 차원에서 인권실현을 위하여 더 많은 형태의 조건을 만들어내고 발견해 나가는 작은 노력들이 축적된다면 향후 인권의 난제를 해결할 수 있는 토대가 될 것이다.

(논문접수일: 2023. 11. 20, 논문심사일: 2023. 12. 07, 게재확정일: 2023. 12. 15)

참고문헌

1. 일반논문

- 김중섭. 2011. “지방자치 발전과 인권조례 제정 운동: 진주시 사례를 중심으로.” 『현상과 인식』 35(4): 119-144
- 김지혜. 2012. “성적지향과 성별정체성에 관한 국제인권법 동향과 그 국내적 적용.” 『법조』 61(11): 181-222.
- 노현수. 2012. “지방자치단체의 인권조례에 관한 연구.” 『영남대학교』 박사학위 논문
- 조상균. 2009. “광주광역시 인권증진 조례의 내용과 과제.” 『법학논총』 29(2): 415-436
- 조효제. 2018. “인권 실현의 통합적 접근.” 『인권연구』 1(1): 37-71
- 안시형. 2021. “주민참여형 인권조례 제정 사례 연구: 서울특별시 금천구 사례를 중심으로.” 『성공회대학교』 석사학위논문
- 이정은. 2018. “한국사회 인권의 제도화 과정에 대한 비판적 고찰: 지자체 인권기본계획을 중심으로.” 『민주주의와 인권』 18(2): 221-252
- 이주영. 2016. “사회권규약의 발전과 국내적 함의.” 『국제법학회논총』 61(2): 125-157
- 정영선. 2022. “지방정부 인권제도 운영 10년에 대한 평가와 과제: 전라북도 사례를 중심으로.” 『동북아법연구』 15(3): 235-270.
- 한가람. 2012. “성적지향·성별정체성 인권 분야.” 『2012 한국인권보고서』 286-292
- 한채운. 2016. “왜 한국 개신교는 ‘동성애’를 증오하는가?” 『인물과사상』 114-127.
- 홍성수. 2012. “지방자치단체의 인권조례에 대한 연구: 이념, 현실, 전망.” 『민주주의와 인권』 12(3): 305-337

2. 단행본

- 김동춘. 2017. 『사회학자 시대에 응답하다』. 경기도: 돌베개
- 김동춘. 2022. 『고통에 응답하지 않는 정치』. 경기도: 사계절
- 김중섭. 2016. 『인권의 지역화: 일상생활의 인권 증진을 위하여』. 경기도:

집문당

마이클 프리먼. 2005. 『인권: 이론과 실천』. 김철호 옮김. 서울: 아르케
마크 프레초. 2020. 『인권사회학의 도전』. 조효제 옮김. 서울: 교양인
문경란·홍성수 편. 2015. 『서울시민 인권현장』. 서울: 경인문화사
린 헌트. 2022. 『인권의 발명』. 전진성 옮김. 경기도: 교유서가
콜린 크라우치. 2021. 『사회적 유럽 선언』. 박상준 옮김. 서울: 페이퍼로드

3. 보고서

국가인권위원회. 2011a. 『포괄적 기본인권조례 표준안 개발 연구용역.』
국가인권위원회. 2011b. 『인권조례 제정운동의 전망과 모색 패러다임의 진
화.』 인권조례 정책워크숍 자료집
국가인권위원회. 2011c. 『국민인권의실 실태조사 보고서』
국가인권위원회. 2016. 『지자체 인권제도 현황과 개선과제 연구』
유엔 인권이사회. 2015. “인권 증진 및 보호를 위한 지방정부의 역할-인권이
사회 자문위원회 최종보고서” Role of local government in the
promotion and protection of human rights - Final report of the
Human Rights Council Advisory Committee (A/HRC/30/49)

4. 자료집

안시형. 2020. “지역주민과 함께하는 인권조례 제정과 인권교육.” 『세계인
권도시포럼 자료집』 네크워크 회의: 국내인권도시 인권옹호자 워크
숍(인터넷 출처: www.whrcf.org 자료실-회의자료-317번)

5. 회의록

서울특별시의회 제240회 임시회 인권특별위원회 회의록. (2012.09.06.)
인천광역시의회 제251회 정례회 기획행정위원회 회의록. (2018.11.28.)
제주특별자치도의회 제333회 임시회 행정자치위원회 회의록. (2015.09.11.)
서울특별시 동작구의회 제239회 정례회 행정재무위원회 회의록. (2013.11.27.)
서울특별시 서대문구의회 제200회 임시회 행정복지위원회 회의록. (2013. 10.21.)
서울특별시 중구의회 제247회 정례회 행정보건위원회 회의록. (2018.12.03.)
서울특별시 중랑구의회 제236회 정례회 행정재경위원회 회의록. (2019.11.29.)
부산광역시 부산진구의회 제227회 임시회 기획총무위원회 회의록. (2013.03. 22.)

- 부산광역시 사하구의회 제217회 임시회 총무위원회 회의록. (2015.01.30.)
대구광역시 달서구의회 제200회 정례회 기획행정위원회 회의록. (2012.11. 12.)
인천광역시 동구의회 제247회 정례회 기획총무위원회 회의록. (2020.12.02.)
인천광역시 연수구의회 제240회 임시회 기획복지위원회 회의록. (2021.04.22.)
인천광역시 미추홀구의회 제216회 정례회 기획행정위원회 회의록. (2016.06. 17.)
광주광역시 북구의회 경제복지위원회 제205회 정례회 회의록. (2013.12.09.)
경기도 부천시의회 제247회 정례회 재정문화위원회 회의록. (2020.09.14.)
충청남도 천안시의회 제163회 임시회 총무복지위원회 회의록. (2013.03.07.)
충청남도 청양군의회 제234회 정례회 총무위원회 회의록. (2016.11.23.)
경상남도 진주시의회 제156회 임시회 기획경제위원회 회의록. (2012.09.06.)
경상남도 창원시의회 제63회 정례회 기획행정위원회 회의록. (2016.12.16.)
경상남도 거제시의회 제180회 정례회 총무사회위원회 회의록. (2015.12.07.)

<Abstract>

**A study of the rights conditions in local government
human rights policies
: Focusing on 136 local government human rights ordinances***

Ahn, Shihyeong**

Since the National Human Rights Commission of Korea recommended that local governments across the country enact and revise human rights ordinances in 2013, human rights ordinances have been proliferating, but suffered a setback in 2018 with the repeal of the Chungcheongnam-do Human Rights Ordinance, which was subsequently reenacted, and now, in 2023, the discussion of repealing human rights ordinances has resurfaced. Against this backdrop, this study examines under what conditions human rights ordinances, which are the most fundamental in the field of local government human rights policy, were enacted and did not, and what are their ‘rights conditions’. Since human rights are not developed sequentially in reality, but are realized in a multi-layered and complex manner, there is a significant need to approach them in an integrated manner in the dimension of the ‘human rights circulation’ leading to ‘rights

* The human rights ordinance discussed in this study refers to a basic ordinance that contains comprehensive human rights violations and prohibits discrimination and guarantees rights, not an ordinance that prohibits discrimination against individual subjects.

** Doctoral student, Department of Sociology, SungKongheo University. Human Rights Investigator, Human Rights Division, Gyeonggi Provincial Government

conditions’, ‘rights claims’, and ‘rights effects’. To this end, I analyzed the status and characteristics of human rights ordinances and local council discussions in 136 local governments that enacted human rights ordinances from 2007 to September 2023, focusing on international trends, domestic human rights policy status, citizen movements that enacted human rights ordinances, and anti-human rights movements. As a result, it diagnoses what conditions have been working as ‘rights conditions’ for local government human rights policies, and based on this, it suggests directions for local government human rights policies to be stably promoted within the framework of the human rights circulation.

Keywords: local government, human rights policy, human rights ordinance, human rights conditions, human rights circulation, human rights realization