

『인권연구』 8(1): 163-193.

Journal of Human Rights Studies 8(1): 163-193.

DOI: <http://www.doi.or.kr/10.22976/JHRS.2025.8.1.163>

[일반논문]

제주특별자치도의 인권보장 및 증진 기본계획 수립과제

: 도민의 인권의식실태조사를 중심으로*

황 은 진** · 조 부 연*** · 송 서 순**** · 황 경 수*****

한글초록

본 연구의 목적은 도민의 인권보장 및 증진을 위하여 향후 제주특별자치도 인권보장 및 증진 기본계획 수립에 필요한 실질적 제언을 하는 것이다. 이를 위해 인권의식실태조사와 정책목표 우선순위 분석 방법을 활용하였다. 분석결과, 정보통신과 교통시설 이용시 차별경험이 도민 인권의식 향상과 도민 인권정책 체감도에 부정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 나아가 인권보호 여건 조성은 도민 인권의식 향상과 도민 인권정책 체감에 상대적으로 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 그중에서도 조사 및 구제행정, 인권행정 시스템, 인권교육 실시여건은 도민 인권의식 향상과 도민 인권정책 체감에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났으며 그 중에서도 인권행정 시스템이 가장 큰 영향력이 있는 것으로 나타났다. 추가적으로 도민권리 강화여건과 시설 및 이용 여건은 도민 인권정책 체감에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 또한, 인권교육 경험이 많을수록, 인권교육 필요성이 높다고 인지할수록 도민 인권의식 향상과 인권정책 체감도가 높아지는 것으로 나타났다. 이 외에도 연령, 교육수준이 도민 인

* 본 연구는 2022년 제주특별자치도 도민 인권실태조사를 수정하여 구성 하였습니다.

** 제1저자: 제주대학교 행정학과

*** 참여저자: 제주대학교 경영학과

**** 참여저자: 제주대학교 법과정책연구원

***** 교신저자: 제주대학교 행정학과

권의식 향상과 인권정책 체감도에 영향을 미치는 것으로 나타났다. 이러한 결과를 바탕으로 본 연구는 정보접근권 및 이동권 확보, 도인권센터 마련, 다양한 이해집단의 인권증진을 위한 조례 검토 및 보강, 다양한 인권행정 채널 확보, 인권영향평가와 인권감수성 분석 병행, 제주형 인권지수 개발, 사전적 인권침해 예방을 위한 교육 강화를 제안한다.

주제어: 제주특별자치도, 인권증진기본계획, 인권의식실태조사, 인권의식, 인권정책 체감

— 목 차 —

- I. 서론
- II. 이론적 배경
- III. 분석방법
- IV. 분석결과
- V. 결론 및 정책적 시사점

I. 서론

1945년 UN헌장(UN Charter)은 “기본적 인권, 인간의 존엄과 가치, 여성과 남성의 평등한 권리에 대한 신념을 재확인”하고 “인종, 성별, 언어, 종교와 관계없이 모든 인간의 인권과 기본적 자유의 존중을 증진하기 위한 국제협력 달성”(제1조 3항)을 규정하고 있다. UN헌장은 기본적 인권, 인간의 존엄, 가치, 동등한 권리 등에 대한 신념을 전세계적으로 확산시키는 초석이라고 할 수 있다. 이어 1948년 세계인권선언(Universal Declaration of Human Rights)이 선포된 후 인권규약들이 성립되었고 국제인권 규범이 강화됨에 따라 국가적 차원에서 인권보장 시스템에 관심을 기울이게 되었으며 1993년 세계인권회의

에서 비엔나 인권선언 및 행동계획(Vienna Declaration and Programme of Action)으로부터 각국의 국가인권정책 기본계획 수립을 권고하면서 전 세계적으로 인권정책기본계획의 중요성을 점화하였다.

국내 역시 2006년 국가인권정책협의회 규정(대통령훈령 제 383호)에 따라 정부의 인권정책에 관계부처 간 협의, 조정을 통해 인권업무를 긴밀히 수행하고 국가인권정책 기본계획 수립 및 시행을 규정한다. 국가인권정책 기본계획은 인권존중 원칙, 평등과 차별금지의 원칙, 민주적 참여의 원칙을 근간으로 수립되고 있다(법무부, 2023). 인권존중 원칙에서는 인권과 자유에 대한 보편적 존중은 국가의 의무라고 고지하고 있으며 평등과 차별금지의 원칙에서는 어떠한 종류의 차별 없이 기본적인 자유 실현과 권리를 보장하도록 국가의 노력이 필요하다고 언급하고 있다. 민주적 참여의 원칙에서는 표현의 자유와 참여를 보장하여 기본적 인권 및 자유보호의 필요성을 포함하고 있다.

광역 및 기초자치단체 차원의 인권조례 제정으로 인권의 제도화가 이루어짐을 통해 정부와 시민들의 긴밀한 소통과 시민참여가 가능하게 되었다(서재호·이정훈, 2018). 따라서 광역 및 기초자치단체는 지역주민들이 체감할 수 있는 인권정책을 수립하고자 지역의 인권상황 및 수요를 반영한 다양한 인권 의제들을 형성하고 인권보장 관련 중장기적 계획을 수립하기 시작하였다(이동기, 2019). 관련 계획으로는 국가 단위의 국가인권정책기본계획(National Action Plans for the Promotion and Protection of Human rights, NAP)과 각 지자체의 지역상황을 가미한 지자체의 인권보장 및 증진 기본계획이 있다. 국가인권정책기본계획은 인권 보호 및 증진을 위한 범국가적 종합계획으로 5개년 단위의 범국가적 종합계획이고, 인권보장 및 증진 기본계획은 각 지역의 비전과 인권정책의 기본방향을 포함한 실천 방안을 제시하는 시행계획이라고 할 수 있다(이정은, 2018b; 서재호·이정훈, 2018). 지자체 인권보장 및 증진 기본계획은 지역적 특성을 고려하여 지역주민의 삶과 가장 밀접하게 관련한 인권정책을 통해 지역인권을 향

상시키는 것을 목적으로 한다. 지자체의 인권보장 및 증진 기본계획 역시 중장기적 목표, 실천계획 등을 포함하고 있다. 즉, 이러한 계획은 이는 인권보장 및 증진을 위해 범국가 차원에서의 노력과 동시에 지역 기반의 거주 지역민들의 수요와 요구 반영을 포함하는 것을 의미한다. 따라서 인권 보호 및 보장은 국가뿐만 아니라 지역주민의 생활 현장과 밀접하기 때문에 중요한 정책과제로 인식되고 있다(정영선, 2016; 서재호·이정훈, 2018; 이동기, 2019).

한편, 대부분의 광역 지방자치단체와 많은 기초자치단체가 인권 관련 기본계획 수립에 있어 불명확한 권한 범위, 인권정책의 모호한 개념으로 인한 인권정책의 방향성 혼란, 국가와 지역사업의 중첩, 한정된 지방정부 재원, 인권정책목표 중요성 및 우선순위 부재 혹은 모호성 등은 지방자치단체의 인권 관련 계획을 수립하고 정책을 마련하는데 한계를 보이고 있다(이동기, 2019). 특히 정책수요자들의 수요과약에 근거한 계획수립 등에 한계를 보이고 있어 실제 수립된 인권계획과 주민이 체감하는 인권정책의 괴리가 보이고 있는 실정이다. 따라서 본 연구의 목적은 제주특별자치도 대상 주민의 인권인식 수준에 영향을 미치는 요인을 살펴보고 도정과제에 대한 도민의 인식도-중요도 분석을 통하여 도의 인권증진기본계획 수립에 실질적인 정책적 시사점을 제시하는 것이다.

II. 이론적 배경

1. 인권계획

국가인권정책기본계획은 인권의 법적 보호를 강화하기 위한 실천적 종합계획이다. 제1차 기본계획(2007-2011), 제2차 기본계획(2012-2016), 제3차 기본계획(2018-2022)에 이어 4차 기본계획(2023-2027)을 수립하고 범국가적 인권관련 정책을 효과적으로 실천하기 위한 틀을 마련하고 있다. 이를 통해 인권보호 및 증진을 체계적으로 실현

할 수 있는 정책기반을 구축할 수 있게 하고, 법제 개선 및 인권친화적 사회문화 조성 등에 기여할 수 있다. 제4차 기본계획은 생명존중과 기본적 자유의 보호와 증진, 인간다운 생활을 할 권리의 보장, 사회적 약자 및 소수자의 인권보호 강화, 디지털 시대의 인권보호 및 증진, 기업의 인권 존중 책임 강화, 인권의식과 인권존중 문화 확산으로 총 여섯 분야로 나뉜다(법무부, 2023).

광역 및 기초자치단체 역시 인권보호 및 보장 관련 계획을 수립하여 인권정책의 목표와 실천과제 등을 수립하고 예산을 편성하여 집행하고 있다(이동기, 2019). 인권보장 및 증진 기본계획에 포함될 내용은 대부분 인권조례에서 규정하고 있고(이발래, 2013), 광역 및 기초자치단체의 정책 방향 및 정책목표, 추진과제 등의 방향을 바탕으로 인권보장 및 보호 수준 및 시스템 마련이 이루어지고 있다. 지방자치단체 차원의 인권계획은 중요하다. 앞서 언급하였듯이 지방정부의 인권계획은 지방자치단체의 특성 및 비전을 포함한 목표설정예 기반하고, 지역주민의 인권 보호 및 증진을 위하여 주요 관련 목표를 설정하고, 세부 실천계획을 수립한다. 따라서 지역별 특수성을 반영한 맞춤형 인권정책을 설계하여 주민이 체감할 수 있는 실질적인 인권보장을 실현할 수 있다(정영선, 2013). 또한, 지방정부의 인권계획 수립 및 실행은 지역주민의 참여와 의견수렴 과정을 통해 풀뿌리 민주주의 실현에 기여할 수 있다(이동기, 2019). 이는 지역 내 인권의식 확산과 민주적 거버넌스를 확보할 수 있게 한다. 한편, 지방정부의 인권계획은 중앙정부의 인권계획과 연계하여 인권정책의 전국적 확산을 촉진할 수 있으며 중앙-지방 간 인권행정의 제도적 기반을 조성하고, 지속가능한 인권정책을 추진할 수 있도록 행정의 연속성과 정책의 일관성을 담보할 수 있다(이동기, 2019).

실제로 서울특별시는 ‘더 나은 삶을 향한 동행, 인권도시 서울’이라는 비전과 함께 현재 제3차 인권정책 기본계획(2023-2027)을 수립하였고, 사회적 약자와 함께 누리는 도시, 안정적인 삶의 질 향상, 사회적 안전의 보장, 인권 제도 및 문화 구축이라는 네 개의 정책목표

와 34개의 세부 추진과제를 수립하였다. 울산광역시는 시민과 함께 만드는 인권도시 울산 실현을 위해 제2차 울산시 인권증진기본계획을 수립하였고 생활 속 인권보장, 인권 친화 도시 환경조성, 차이 존중의 인권문화 확산, 시민 인권 보호를 위한 제도마련 등 4대 정책목표와 총 77개 세부 추진과제를 수립하였다. 광역 지방자치단체와 더불어 서대문구, 수원 등 기초자치단체도 인권증진과 관련한 계획을 수립하여 지역의 수요를 반영한 실천과제를 도출하여 사업을 추진하고 있다.

인권증진기본계획의 내용은 광역 및 기초자치단체 내 인권전담부서에 한정된 것이 아니기 때문에, 내부의 관련 부서 및 관련 부서와의 유기적인 협력, 인권단체 및 시민사회와의 협력, 인권정책을 추진하는 각 시도 여타 지자체와의 공동 노력을 병행하여 인권 기본의 실제적 실현을 계획으로 실현해야 한다. 따라서 여러 이해관계자의 의견을 바탕으로 계획이 수립된다.

2. 인권의식실태조사

1) 인권의식실태조사 개요

인권은 한 나라에 국한된 문제가 아닌만큼 국제적 수준의 인권의식실태조사를 시행하고 있다. 글로벌 입소스(2018) 여론조사에 따르면 28개국을 대상으로 기본인권과 관련하여 설문을 실시한 바 있다. 세계시민 약 56%는 인권에 대해 상당부분 또는 자세하게 알고 있다고 응답함과 동시에 약 31%가 인권침해는 심각한 문제라는 것에 동의하였다. 하지만, 응답자의 약 43%가 자국은 동일한 기본인권을 누리고 있기 때문에 대부분 자국 내에 문제가 되지 않는다고 답변하였다. 응답자의 약 78%는 인권보호 법의 중요성을 강조하였으며 더 공정한 사회를 만들어 나가기 위해서도 응답자의 약 72%가 인권관련 법의 제정이 필요하다고 응답하였다. 대한민국 역시 국제 인권의식조사에 포함국가였으며, 타국과 비교하여 대한민국은 법 앞의 평등

한 대우(44% vs. 전세계 26%), 자유(42% vs. 전세계 27%), 차별로부터의 자유(40% vs. 전세계 26%) 등 세 가지 권리가 매우 높은 수준으로 나타났다.

한편, 국가인권위원회는 인권의식 현황을 파악하여 인권증진을 위한 구체적 정책을 수립하기 위해 한국인의 인권의식과 경험에 대한 지속적인 조사를 수행하고 있다. 국가인권위원회법 제 19조(업무)에 따르면 위원회는 다양한 업무를 수행하도록 명시하고 있다. 그 중에서도 제 4호에 따르면 인권상황에 대한 실태조사를 수행하도록 하고 있다. 이에 따라 국가인권실태조사는 2019년 1차부터 시작하여 매년 조사가 실시되고 있다. 제 4차조사부터는 인권의식실태조사로 이름이 바뀌어 매년 실시되고 있다. 2019년 전국 11,256가구/13,077명을 조사, 2020년 전국 12,817가구/14,525명 조사, 2021년 전국 10,106가구/17,593명 조사, 2022년 전국 9,000가구/16,138명 조사, 2023년 전국 9,070가구/15,303명 조사로 매해마다 전국적으로 1만가구 이상이 조사에 참여하였다. 한편, 인권의식실태조사는 국가인권통계 작성에 필요한 기초자료로 활용되며, 인권정책 추진에 기여하고 있다. 이 조사는 인권의식, 인권상황평가, 인권침해 및 차별경험, 쟁점의견, 교육 및 증진방안 등 폭넓은 이슈를 포함하여 통계법 제 18조 및 동법 시행령 24조 규정에 의거한 승인통계(제129001호)로 자리잡았다.¹⁾

국가인권위원회의 인권의식실태조사 외에도 각 지자체, 교육청, 공공기관, 대학 등에서도 인권의식실태조사를 실시하고 있다. 특히, 각 지자체에서는 주민 인권의식의 현주소 및 인식 측정을 위한 설문 항목 작성과 더불어 궁극적으로는 인권을 보호하고 일상생활 속에서 인권침해와 차별을 적극적으로 구제받기 위한 제도 개선 및 방안 마련을 위해 인권실태조사를 자체적으로 실시하고 있다. 각 지자체의

1) 국가인권위원회, <2024년 국가인권통계 분석 토론회> 개최, <https://www.humanrights.go.kr/base/board/read?boardManagementNo=24&boardNo=7610730&searchCategory=&page=1&searchType=&searchWord=&menuLevel=3&menuNo=91> (2025.04.30. 접속)

인권증진기본계획 수립을 위한 기초자료로 인권실태조사가 이루어지고 있는 것이다. 예를 들면, 경기도 인권실태조사는 정량조사와 정성조사를 모두 활용하여 실시되고 있다. 시, 군·도민, 공무원, 도의회 의원 등 다양한 집단의 설문조사와 인권 라운드테이블 등 심층 면접조사를 실시하였다. 전라북도 역시 인권실태조사를 통해 인권상황에 대한 도민의 인식, 침해 및 차별사례, 인권교육 등에 대한 평가를 진행하고 이를 바탕으로 인권정책 기본계획을 수립한 바 있다. 대구광역시 역시 시민 인권의식 설문조사, 표적집단면접법(Focus Group Interview, FGI)를 통해 인권의식 수준을 평가하였다. 대구광역시의 경우 인권지식, 평가, 경험 등에 나아가 인권감수성, 인권헌신, 인권행동 등 심층적인 설문문항을 포함하였다는 점에서 인권의식 측정에 심혈을 기울인 것으로 보인다. 이 외에도 학생의 인권침해 실태를 조사한 경상북도 학생인권실태조사, 대전광역시 초·중·고등학생 인권교육실태 및 인식 등의 조사가 시행되고 있다.

2) 인권의식실태조사 내용

인권의식실태조사는 국내 인권상황을 파악하기 위하여 인권인식, 차별경험 등 종합적 내용을 포함하고 있다. 인권의식실태조사는 크게 네 가지 카테고리를 포함한다. 첫째, 인권인식과 관련한 내용을 포함한다. 인권인식에는 인권인지, 헌법인지, 우리나라 인권 존중 정도 인식, 인권상황, 인권 사회적 효능감, 권리 등을 포함한다. 둘째, 인권침해와 차별과 관련한 내용을 담고 있다. 인권침해와 차별에는 인권침해 정도, 인권침해 경험, 인권침해 경험 피해, 차별 유형, 차별 상황 등의 내용을 포함하고 있다. 셋째, 인권 관련 의견을 묻는 내용을 포함한다. 인권 관련 의견을 묻는 내용에는 기후 위기, 정보인권, 아동·청소년 인권, 노인학대, 취약계층 인권, 혐오 표현 경험 등과 관련한 내용을 담고 있다. 넷째, 인권교육 및 개선사항을 위한 문항이 포함되어 있다. 인권교육 및 개선사항에는 인권교육 참여, 교육 필요성, 교육 필요 대상, 교육 내용, 인권보호 방법, 인권침해 대응, 행동

규범 인지 등의 내용을 담고 있다. 마지막으로 혼인상태, 교육, 취업 여부, 가구소득 등의 개인 및 가구관련 사항도 포함한다.

인권의식실태조사는 조사내용이 일부 삭제, 수정, 추가되면서 발전되고 있다. 2022년 대비 2023년 인권침해 또는 차별경험과 관련된 문항이 수정되었으며, 인권 관련 의견 문항이 대폭 추가되었다. 예를 들면 장애인 이동권 보장강화, 외국인 보편적 사회보장 서비스 대상화, 이주노동자 대상 고용허가제 개정 등의 문항이 포함되면서 인권의 다양한 스펙트럼을 포함하였다.

3. 제주특별자치도의 인권보장 및 증진 수립 현황

1) 도의 인권보장 및 증진을 위한 법·제도 추진 노력

2005년 1월 제주 평화헌장을 통한 ‘세계평화의 섬’ 선포하면서 이어 2007년 7월 1일 ‘제주평화헌장’을 선포하였고, 여기에서 평화의 섬 실현을 위한 지침으로서 인권의 존중과 불평등의 해소 등을 선언한 바 있다(제주특별자치도, 2019). ‘제주평화헌장’의 주요 내용은 모든 사람의 인권을 존중하고 인종·문화·종교·사상의 다양성을 수용하는 시민정신을 키우고, 사회적 약자에 대한 차별과 불평등을 해소하며 투명성과 안전이 보장되는 건강한 삶의 터전을 가꾸는 데 있다. 따라서 ‘제주평화헌장’은 평화의 섬 실현을 위한 생태, 인권, 평화의 이념을 천명한 것으로 인권의 보호와 증진에 관한 내용과 직접적으로 연결되어 있다고 할 수 있다. 나아가 2010년에는 세계인권선언 62주년 기념 ‘평화의 섬과 인권 패러다임의 모색’ 토론회에서 ‘인권 조례제정 운동과 전망’이라는 주제로 공식적 토론을 시작함으로써 제주특별자치도 내 인권운동의 공식화가 시작되었다. 또한, 범도정 차원의 인권보장 및 증진을 위한 기본계획 및 조례가 수립되기 전까지 제주도민의 인권 실현에 기여했다고 볼 수 있는 것은 제주 4·3사건 진상규명 및 희생자 명예회복에 관한 특별법이었으며, 이 법은 제주 4·3사건과 관련한 내용으로 관련 대상의 다양한 인권침해를 구제

하고 인권을 증진시키기 위한 발판이 되었다(박찬식 외, 2021). 이러한 다양한 노력으로 인하여 제주특별자치도에서는 2013년 7월 인사 이후 처음으로 ‘인권업무’가 특별자치 행정국 자치행정과의 자치행정담당 소관으로 사무분장 되었으며, 2016년 7월에 이르러 ‘인권’이란 단어가 담당 직제 명칭에 포함된 ‘시민참여인권담당’으로 조직개편이 되면서 공식적인 인권 행정업무를 수행하기 시작되었다. 또한, 2012년 국가인권위원회가 각 지방자치단체에 대해 ‘인권조례’ 제정을 권고하면서 지역 차원에서 인권을 인식하고 실현하려는 인권보장 제도화가 활발하게 진행되기 시작하였다. 이러한 제도의 흐름 속에서 제주는 ‘평화와 인권의 섬’을 비전으로 한 인권도시 구현을 위한 노력을 본격화하고 2015년에 비로소 ‘제주특별자치도 인권보장 및 증진에 관한 조례’를 제정하였다. 이후 2016년 도지사는 세계인권도시 포럼의 기조연설에서 제주지역의 인권 거버넌스를 통해 ‘서울-충남-광주-제주’를 잇는 ‘인권도시 벨트’ 구축에 역할을 다할 것으로 선언하고 인간의 최소한의 존엄과 가치를 보전하기 위한 주거권을 언급하기도 하는 등 인권보장에 대한 관심과 노력이 확대되었다.

2) 인권보장 및 증진 기본계획 추진현황

제주특별자치도는 ‘제주특별자치도 인권보장 및 증진에 관한 조례’ 제7조 제3항에 따라 기본계획을 수립한다고 제정하였다.²⁾ 제주특별자치도 도민인권의 기본계획은 일차적으로 「제주특별자치도 인권보장 및 증진에 관한 조례」의 규정에 따라 추진되었다. 인권조례 제4조(도지사의 책무)에 따라 “제주특별자치도지사는 도민의 인권보장 및 증진을 위하여 노력하여야 하고, 관련 정책을 발굴하여 이에 필요한 행정 및 재정상 조치를 하여야 한다.”고 규정하고 도지사의

2) 제주 인권조례 제7조에 근거하여 3년마다 기본계획과 연도별 시행계획을 수립하는 인권보장 및 증진 기본계획을 수립하였으나 2020년 제주인권조례 개정에 따라 인권 기본계획 수립주기가 5년으로 변경되었다.

책무로 명시하고 있다. 이에 2015년부터 ‘제주특별자치도 인권 보장 및 증진을 위한 기본계획’을 수립하여 제주특별자치도 인권정책의 청사진을 제시하고 제주의 전 영역에서 인권과 관련된 법·제도·정책·관행을 인권의 관점에서 개선하여 인권이 중심이 된 ‘인권 주류화’를 이루기 위한 범도정 차원의 인권정책 종합계획을 제시하고 있다(김은주, 2016). 이러한 법적, 제도적 근거를 바탕으로 2017년 ‘제주특별자치도 제1차 인권 보장 및 증진 기본계획’ 수립을 위한 기초조사로 전반적인 도민 인권의식과 인권상황 실태조사를 처음으로 실시하였다. 제1차 인권보장 및 증진 기본계획은 제1차 인권정책기본계획은 인권정책의 실행력을 제고하기 위하여 인권의식의 확산, 인권추진체계의 수립, 인권협력 및 연대체계 구축 등 3가지 정책목표를 기반으로 로드맵을 제시했다는 의의가 있다. 제1차 인권정책기본계획의 비전은 제주의 역사적 경험을 바탕으로 ‘평화와 인권의 섬, 제주’로써 제주지역으로 인권공동체로 성장시키는 발판을 마련하겠다는 비전을 바탕으로 인권의식의 확산, 인권 행정의 제도적 환경을 마련하는 실행계획/추진체계의 확립과 인권 협치와 연대체계 구축을 인권정책의 목표로 수립한 바 있다(이정은, 2018a). 이어 2019년 ‘제주특별자치도 제2차 인권보장 및 증진 기본계획(2021-2023) 수립을 위해 지역 내 인권 실태에 대한 전면적인 조사와 개별 면접조사를 포함한 2차 인권실태 조사를 실시하였다. 제1차 인권정책기본계획에 대한 도민 1,003명을 대상으로 도내 최초로 실시한 인권실태 조사 결과 및 정책에 대한 사후 인권영향평가를 2차 인권정책기본계획에 반영하였다. 제2차 인권정책기본계획의 비전은 1차 비전에 더하여 서로 존중하고 함께 사는 인권이 있는 제주를 만들고자 하는 의지를 표명하고, 권리 선언에 그치지 않고 일상생활 속에서 인권 과제를 발굴하고, 나열식 과제 선정이 아닌 핵심 과제를 집중하여 집행력을 제고하고자 하였다. 이에 더불어 제2차 인권정책의 목표는 크게 네 가지를 포함하였다. 도민의 인권의식 고취, 사회적 취약계층의 인권보호 증진, 인권 친화적 도시 공간에 접근하고 향유할 수 있는 권리보

장, 인권전담부서의 권한과 위상 강화를 통해 인권정책 컨트롤타워 체계를 확립하는 것이다. 나아가 공청회, 전문가 회의, 토론회 등의 의견수렴을 통해 제3차 인권정책기본계획(2024-2028)을 수립하였다. 제3차 인권정책기본계획은 도민 누구나 행복한 평화와 인권의 도시 실현을 위해 4대 정책목표와 18개 추진과제, 87개 세부과제를 포함하고 인권실무협의회를 구성하여 기본계획을 이행 점검하는 등 추진 체계를 고도화하였다. 4대 정책으로 제주평화인권헌장 제정 및 확산, 인권의식 확산 및 역량 강화, 도민참여 인권문화 확대, 생활 속 인권 보장을 포함한다. 정책목표는 도민참여형 평화인권헌장 제정 및 확산, 도민참여 인권문화 확대, 주거환경, 안전보장, 인권친화 돌봄체계, 사각지대 노동자 보호, 이동약자 편익증진, 인권정책평가와 환류, 인권지표구축, 협력체계 구축 등의 내용을 담고 있다.

III. 분석방법

1. 분석자료

제주도민, 제주에 소재한 행정기관, 출연기관, 시설종사자 등을 대상으로 2022년 12월부터 2023년 1월까지 온라인을 통해 조사하였다. 조사 설문지는 전문가 자문 및 인권위원회 자문을 통해 유의미한 조사가 이루어질 수 있도록 설계되었으며 인권에 대한 의식 확대와 인권침해 및 차별의 현황 및 대책에 중점을 두어 문항을 설계하였다. 일반도민을 대상으로 제주시 동지역, 제주시 읍면지역, 서귀포시 동지역, 서귀포시 읍면지역으로 구분하여 지역별로 인구분포도를 반영하여 배분하되 남녀를 고려하여 무작위 추출하였으며 출연기관은 각 기관 및 시설을 방문하여 조사하되 표본은 임의 할당하였다. 조사결과 총 유효표본 1,014부가 수집되었으며 이 중에서 중복표기, 설문조사 체류시간 등을 고려하여 총 1,000명의 응답이 분석대상으로 선정되었다. 분석방법은 다중회귀분석을 통하여 도민 인권의식향상을 위

한 영향요인을 규명하고, 중요도-성과분석(Importance-Performance Analysis, IPA)으로 인식도와 중요도의 불일치 수준을 산출한다.

설문 응답자의 성별은 남성 49%와 여성 51%로 나타났고, 연령은 19-29세 약 20%, 30-44세 약 30%, 45세 이상은 약 50%를 차지하였다. 응답자의 약 71.5%가 제주시에 거주하였고 약 28.5%가 서귀포시에 거주하였다. 응답자의 절반 이상인 약 53%가 정규직에 종사하였으며 약 24.5%는 비정규직에 종사하였다. 응답자의 학력은 중학교 졸업 이하 약 1.5%, 고등학교 졸업 약 36.5%, 대학교 졸업 약 56%, 대학원 졸업 약 7%로 나타났다. 약 87.2%가 도민이었으며 약 6.5%는 정부관계자, 약 6.3%는 시설관계자가 응답하였다. 설문응답자의 인구통계학적 특성은 아래의 <표 1>과 같다.

<표 1> 응답자의 인구통계학적 특성

	구분	빈도(%)		구분	빈도 (%)
성별	남성	493(49.30%)	거주 행정시	제주시	715(71.50%)
	여성	507(50.70%)		서귀포시	285(28.50%)
연령대	19-29세	203(20.30)	정규직 여부	정규직	530(53.00%)
	30-44세	301(30.10%)		비정규직	245(24.50%)
	45세 이상	496(49.60%)		없음	225(22.50%)
소속	일반도민	872(87.20%)	학력	중학교 졸업 이하	15(1.50%)
	정부관계자	65(6.50%)		고등학교 졸업	355(36.50%)
	시설관계자	63(6.30%)		대학교 졸업	560(56.00%)
				대학원 졸업	70(7.00%)

2. 변수 및 변수측정

본 연구는 선행연구들을 바탕으로 인권에 영향을 미칠 수 있는 차별경험, 인권보호 여건조성, 인권교육에 해당하는 문항들을 활용하였으며 본 연구의 분석에서 활용된 문항 수는 총 18개이다. 종속변수는 제주도민의 인권의식 향상 인식과 제주도민 인권정책 체감도이다. 차별경험과 관련한 변수는 직장에서의 갑질 경험, 따돌림 경험을 비

롯하여 정보통신 이용 시, 선거투표 참여 시, 대중교통 이용 시, 상업 시설 이용 시, 관공서 이용 시, 공공기관 이용 시 인권침해 및 차별 경험 여부와 관련한 문항을 포함하였다. 인권보호 여건과 관련한 변수는 차별금지 및 인권침해와 관련한 구제행정 조성여부, 자치법규와 관련하여 인권행정시스템 구비여부, 정책결정 참여 등 도민권리 강화여건 조성여부, 인권친화 시설 여건 조성여부, 인권교육 실시 여건 조성여부 등의 문항을 포함하였다. 인권교육과 관련한 변수는 인권교육 경험과 인권교육의 필요성에 대한 문항을 포함하였다.

<표 2> 분석모형에 포함된 변수

변수	설문문항
차별경험	직장이나 사회에서 갑질을 당한 경험이 있다.
	직장이나 사회에서 따돌림을 당한 경험이 있다.
	정보통신(방송 포함)이용시 인권침해 및 차별을 경험한 적이 있다.
	선거(투표) 참여 시 인권침해 및 차별을 경험한 적이 있다.
	대중교통(버스, 택시 등) 이용하면서 인권침해 및 차별을 경험한 적이 있다.
	상업시설(식당, 커피숍, 상점 등) 이용하면서 인권침해 및 차별을 경험한 적이 있다.
	관공서(도청, 시청, 주민센터 등) 이용하면서 인권침해 및 차별을 경험한 적이 있다.
인권보호 제도	공기업, 출연기관(한전, KT, 제주개발공사, 제주관광공사 등) 이용하면서 인권침해 및 차별을 경험한 적이 있다.
	인권침해, 차별금지를 위한 조사 및 구제행정이 잘 구성되어 있다고 생각하십니까?
	자치법규, 제도 등 인권행정시스템 구비가 잘 되어 있다고 생각하십니까?
	공공시설 이용과 정책결정 참여 등 도민권리 강화 여건이 잘 조성되어 있다고 생각하십니까?
	사회적 약자 인권친화 시설 및 이용 여건이 잘 조성되어 있다고 생각하십니까?
인권교육	직장 및 학교 등에서의 인권교육 실시 여건이 잘 조성되어 있다고 생각하십니까?
	인권교육을 받은 적이 있습니까?
인권인식	인권교육이 얼마나 필요하다고 생각하십니까?
	제주도민의 인권의식수준이 향상되었다고 생각한다. 제주도에서 인권은 보호받고, 존중되고 있다고 생각한다.

주요변수를 구성한 후, 이에 대한 기초통계 분석을 실시하였다. 활용된 모든 문항은 리커트 척도로 구성되었다. 인권의식 향상, 도민 인권정책 체감 변수는 모두 5점 척도로 1은 ‘전혀 그렇지 않다’에서 5는 ‘매우 그렇다’로 구성되어 있으며 최솟값이 1이고 최댓값이 5이다. 차별경험과 관련한 변수는 ‘전혀 경험하지 않았다’, ‘대체로 경험했다’, ‘가끔 경험했다’, ‘자주 경험했다’로 구성하였으며, 최솟값이 1이고 최댓값이 4이다.

첫 번째 종속변수인 도민의 인권의식 향상 인식의 평균은 3.46으로 두 번째 종속변수인 도민 인권정책 체감도의 평균 3.35보다 높은 것으로 나타났다. 차별경험과 관련한 독립변수 중에서는 관공서 이용 시 차별경험을 했다는 문항의 평균 응답값이 1.61로 가장 높았으며, 그 뒤로 대중교통 이용시 차별경험을 했다는 문항의 평균 응답값이 1.44로 높았다. 직장 따돌림 경험 문항의 평균 응답값이 1.27로 상대적으로 차별경험이 낮은 것으로 나타났다. 인권보호와 관련한 독립변수 중에서는 인권교육 실시여건과 관련한 문항의 평균 응답값이 3.31로 가장 높았으며 그 뒤로 인권행정시스템의 문항의 평균 응답값이 3.253으로 높게 나타났다. 인권교육 경험의 문항 평균 응답은 약 1.88로 낮은 반면, 인권교육 필요성 문항 평균 응답이 약 3.93으로 매우 높게 나타났다.

<표 3> 기술통계 분석결과

변수	세부변수	Obs	Mean	Std. Dev.	Min	Max
인권 인식	도민 인권의식 향상	1,000	3.461	0.888	1	5
	도민 인권정책 체감도	1,000	3.352	0.855	1	5
개인의 차별 경험	직장갑질 경험	1,000	1.362	0.678	1	4
	직장따돌림 경험	1,000	1.267	0.628	1	4
	정보통신 이용	1,000	1.410	0.741	1	4
	선거 참여시	1,000	1.327	0.671	1	4
	대중교통 이용	1,000	1.436	0.755	1	4
	상업시설 이용	1,000	1.351	0.667	1	4
	관공서 이용	1,000	1.614	0.810	1	4
	공공기관 이용	1,000	1.346	0.667	1	4

변수	세부변수	Obs	Mean	Std. Dev.	Min	Max
인권 보호 제도	조사 및 구제행정	1,000	3.138	0.781	1	5
	인권행정 시스템	1,000	3.253	0.851	1	5
	도민권리 강화여건	1,000	3.212	0.858	1	5
인권 교육	시설 및 이용여건	1,000	3.212	0.864	1	5
	인권교육 실시 여건	1,000	3.310	0.903	1	5
인권 교육	인권교육 경험	1,000	1.876	0.0955	1	4
	인권교육 필요성	1,000	3.934	0.811	1	5

IV. 분석결과

1. 상관관계 분석

본 연구에 활용된 변수들의 상관관계 분석결과는 아래의 표와 같다. 종속변수인 인권 향상 의식과 인권정책 체감도는 약 0.67의 상관계수를 나타냈다. 첫 번째 종속변수인 인권 향상 의식과 차별경험과 관련된 변수들 중 높은 상관관계를 보이는 요인은 직장 내 따돌림이며 상관계수는 0.49이고, 가장 낮은 상관관계를 보이는 요인은 관공서 이용 시 차별경험으로 그 계수는 -0.07이다. 인권보호 여건조성과 관련된 변수들 중 인권의식과 인권행정시스템과 가장 높은 상관관계를 보이며 그 계수는 -0.16이고, 인권의식과 가장 낮은 상관관계를 보이는 요인은 도민권리 강화여건으로 그 계수는 -0.07이다. 차별경험과 관련된 변수들 중 인권정책체감과 높은 상관관계를 보이는 요인 역시 직장 내 따돌림이며 상관계수는 0.52이고, 인권정책체감과 가장 낮은 상관관계를 보이는 요인은 관공서 이용 시 차별경험으로 그 계수는 -0.03이다. 인권보호 여건조성과 관련된 변수들 중 인권정책체감과 인권행정시스템은 가장 높은 상관관계를 보이며 그 계수는 -0.15이고, 인권정책체감과 가장 낮은 상관관계를 보이는 요인은 도민권리 강화여건으로 그 계수는 -0.07이다.

180 인권연구 제8권 제1호(2025. 6.)

<표 4> 상관관계 분석

변수	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17
인권의식향상	1.00																
정책체감	0.67	1.00															
감질	0.43	0.49	1.00														
마몰림	0.49	0.52	0.68	1.00													
정보통신	0.41	0.47	0.60	0.66	1.00												
선거참여	0.40	0.47	0.59	0.66	0.66	1.00											
대중교통	0.42	0.44	0.55	0.57	0.55	0.59	1.00										
상업시설	-0.11	-0.05	-0.06	-0.04	0.03	-0.01	-0.05	1.00									
관공서	-0.07	-0.03	-0.02	0.04	0.05	0.06	0.02	0.72	1.00								
공공기관	-0.18	-0.15	-0.11	-0.11	-0.07	-0.05	-0.11	0.60	0.60	1.00							
구체행정	-0.13	-0.08	-0.08	-0.02	-0.04	-0.02	-0.08	0.58	0.62	0.76	1.00						
시스텝	-0.16	-0.15	-0.14	-0.10	-0.08	-0.08	-0.10	0.60	0.58	0.72	0.69	1.00					
권리강화	-0.07	-0.07	-0.11	-0.03	-0.05	-0.05	-0.07	0.53	0.57	0.61	0.63	0.66	1.00				
시설여건	-0.12	-0.13	-0.15	-0.12	-0.12	-0.13	-0.15	0.49	0.43	0.50	0.46	0.51	0.52	1.00			
교육여건	-0.09	-0.08	-0.11	-0.02	-0.01	0.00	-0.07	0.62	0.67	0.64	0.64	0.64	0.66	0.59	1.00		
교육경험	0.15	0.12	0.16	0.18	0.13	0.14	0.22	0.07	0.08	0.05	0.07	0.05	0.02	0.04	0.05	1.00	
교육필요성	0.14	0.08	0.00	0.01	0.01	0.00	0.03	-0.13	-0.17	-0.06	-0.07	-0.10	-0.10	0.06	-0.10	0.16	1.00

2. 도민인권인식 설문조사 및 도정정책과제 인식 분석

본 연구의 목적인 인권인식에 미치는 영향요인을 파악하기 위해 인과관계를 분석하였다. 종속변수는 도민 인권인식 향상 인식과 도민 인권정책 체감도이고 독립변수는 차별경험과 인권보호 여건조성, 인권교육이다. 통제변수로는 성별, 거주 행정시, 연령, 교육수준을 포함하였다. 분석결과는 <표 5>와 같다.

<표 5> 인권인식에 미치는 영향

변수		도민 인권인식 향상 인식	도민 인권정책 체감
개인의 차별 경험	직장 갑질 경험	0.002(0.055)	0.053(0.051)
	직장 따돌림 경험	-0.011(0.061)	0.003(0.057)
	정보통신 이용시 차별경험	-0.137(0.056)**	-0.104(0.052)*
	선거 참여시 차별경험	-0.057(0.059)	0.045(0.056)
	대중교통 이용시 차별경험	-0.027(0.051)*	-0.097(0.048)*
	상업시설 이용시 차별경험	-0.109(0.053)	0.087(0.050)
	관공서 이용시 차별경험	-0.009(0.039)	-0.018(0.036)
공공기관 이용시 차별경험	0.012(0.059)	-0.028(0.055)	
인권 보호 제도	조사 및 구제행정	0.133(0.045)**	0.162(0.042)***
	인권행정 시스템	0.260(0.045)***	0.196(0.042)***
	도민권리 강화여건	0.073(0.041)	0.108(0.038)**
	시설 및 이용 여건	0.018(0.042)	0.110(0.039)**
	인권교육 실시 여건	0.129(0.035)***	0.090(0.033)**
인권 교육	인권교육 경험	0.052(0.022)*	0.045(0.020)*
	인권교육 필요성	0.143(0.032)***	0.077(0.030)**
성별		-0.053(0.053)	-0.145(0.050)**
거주 행정시		0.035(0.052)	0.020(0.049)
연령		0.091(0.033)**	0.074(0.031)*
교육수준		0.053(0.038)	0.091(0.036)**
상수		0.831(0.271)**	1.060(0.254)***
F		24.80***	29.15***
Adjusted R ²		31.16	34.87
N		1,000	

a) *p<.05, **p<.01, ***p<.001 에서 통계적으로 유의미함을 뜻함.

첫 번째 종속변수인 도민 인권의식 향상 인식 모델의 Adjusted R^2 은 0.3116이다. 정보통신 이용 시 차별경험이 있는 경우와 대중교통 이용 시 차별경험이 있는 경우 도민 인권의식은 하락하는 것으로 나타났다. 반면 인권침해, 차별 금지를 위한 조사 및 구제행정 시스템이 조성되거나 자치법규, 제도 등 인권행정시스템이 구비되고, 직장 및 학교 등에서 인권교육실시 여건이 조성되는 경우 도민 인권의식은 향상하는 것으로 분석되었다. 또한 인권교육을 받은 횟수가 많을수록, 필요성이 높다고 느낄수록 도민 인권의식이 높은 것으로 나타났다. 두 번째 종속변수인 도민 인권정책 체감도 모델의 Adjusted R^2 은 0.3487이다. 정보통신 이용 시 차별경험이 있는 경우, 대중교통 이용 시 차별경험이 있는 경우에 도민의 인권정책 체감도가 낮아지는 것으로 분석되었다. 반면 인권침해, 차별금지를 위한 조사 및 구제 행정 시스템 구비, 자치법규, 제도 등 인권행정 시스템 구비, 공공 시설 이용과 정책결정 참여 등 도민권리 강화, 사회적 약자 인권친화 시설 및 이용여건 개선, 직장 및 학교 등에서의 인권교육 실시 여건 등은 도민의 인권정책 체감도를 높이는 것으로 분석되었다. 또한 인권교육을 받은 횟수가 많을수록, 필요성이 높다고 느낄수록 도민의 인권정책 체감도가 높아지는 것으로 나타났다. 남성일수록, 연령이 높을수록, 교육수준이 높을수록 도민의 인권정책 체감도가 높아지는 것으로 분석되었다.

나아가 본 연구는 도정 정책과제 101개 중 인권과 관련된 도정과제에 대한 도민의 인식도-중요도 분석을 실시하였다.³⁾ 현재 도민들의 도정 정책과제 수행인식수준(As-Is)과 바람직한 상태(To-Be)를 비교한 결과, 중요도가 평균 이상이면서 정책과제 인식도와 중요도의 불일치가 상대적으로 높은 과제는 ‘여성일자리 및 일 생활균형’, ‘노동기본권 보장강화’, ‘보육 및 교육복지 환경개선’, ‘어르신 잘 모시는 지역사회 구현’, ‘성평등 정책 추진기반 강화’, ‘보훈가족예우 지

3) 연구자가 인권과 관련된 도정과제를 선별하고 도 내 인권담당 공무원이 이를 검토하여 인권과 관련된 도정과제를 최종 선정하였다.

원강화'로 나타났다. 즉, '여성일자리 및 일 생활균형', '노동기본권 보장강화', '보육 및 교육복지 환경개선', '어르신 잘 모시는 지역사회 구현', '성평등 정책 추진기반 강화', '보훈가족예우 지원강화'에 대한 도 차원의 적극적 지원이 필요하고, 이를 통해 도민의 인권인식 수준이 향상될 수 있을 것이라는 판단이다.

V. 결론 및 정책적 시사점

본 연구는 제주특별자치도 도민 인권인식 수준에 영향을 미치는 요인을 살펴보고 그 인과관계를 규명하였다. 연구결과를 요약하면 다음과 같다. 첫째, 개인의 차별경험보다 도 차원의 인권보호 여건 조성 여부가 도민의 전반적인 인권의식과 인권정책 체감도에 다소 강한 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 둘째, 도민의 정보통신 이용, 대중교통 이용 시 발생할 수 있는 차별경험이 도민의 인권인식에 부정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 셋째, 인권보호 여건 조성 여부는 인권인식에 강한 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 넷째, 인권교육경험이 많을수록, 인권교육의 필요성을 높게 생각할수록 도민의 인권인식에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 마지막으로 통제변수인 남성이, 고연령일수록, 교육수준이 높을수록 도민의 인권인식에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다.

제주특별자치도는 2024년부터 2028년 5년간 제주지역 인권정책 기본방향을 제시하는 '제3차 인권보장·증진 기본계획'(2024-2028년)을 수립하였다. 추진과제와 세부과제를 살펴보면, 본 연구에서 제시하는 다양한 요인들이 포함되어 있는 것으로 판단된다. 세부내용으로는 인권행정 강화를 위한 조례 등 관련 법규 제도 정비, 입법 및 행정기관 감시활동을 설문조사결과 중요한 요인으로 분석된 바 있다. 3차 기본계획에는 이를 반영하듯 제주평화인권현장을 제정하고 인권실무협의회 등의 실무부서 구성 및 이행점검을 시행하여 체계적 인권행정 기반을 조성하고자 하였다. 또한, 인권주간행사 운영 및 인

권보장 및 증진활동 지원이 신규사업으로 편성되기도 하였다. 대중교통시 경험하는 차별을 줄이기 위해 이동약자의 편의 증진 환경 조성을 강화한 것으로 보인다. 정책과제 인식도와 중요도의 불일치가 높은 여성일자리, 노동기본권, 보육환경 개선, 노인, 성평등 등과 관련하여 여성의 사회참여 활동 강화(참여권)을 높이고 인권친화 돌봄 체계를 구축하기 위하여 취약계층 아동통합 서비스와 청소년 상담복지센터 운영 사업을 추가한 것으로 보인다. 다만, 향후 도의 인권보장·증진 기본계획은 실천적 종합계획으로써의 추가적으로 보완해야 할 항목과 더불어 실질적인 정책적 시사점 제시하고자 한다.

첫째, 정보통신과 대중교통 이용 시 느꼈던 차별경험이 도민 인권의식 향상과 도민 인권정책 체감이라는 두 가지 종속변수에 유의미한 영향력이 있는 것으로 나타났다. 즉, 도민의 정보통신 이용과 대중교통 이용에 차별경험이 발생하지 않도록 주의해야 한다. 초고령화사회를 앞둔 환경 속에서 디지털 시대의 소외와 포용에 대한 부분이 기본계획에 포함될 필요가 있다. 디지털 리터러시(digital literacy)가 중요해진 현대사회에서 디지털 격차(digital divide)는 날로 심화되고 있어 정보접근권이 보장되지 않는다면 상대적으로 도민의 기회가 침해될 수 있다. 현대의 정보접근권은 헌법이 보장하는 타 기본권 실현의 필수조건이다(국가인권위원회, 2024). 따라서 소외계층을 포함한 도민의 디지털 정보접근성 보장 및 지원의 근거를 마련하고 인권정책기본계획에 포함되어 지속적으로 모니터링 할 필요가 있다. 나아가 도민의 대중교통 이용에 차별경험을 느끼지 않도록 노력해야 한다. 2001년 오이도역 휠체어 리프트 사망사건을 시작으로 장애인 이동권 문제가 지속적으로 제기되고 있다. 2021년 장애인 차별금지법 이행 실태조사에서도 장애인 10명 중 6명은 대중교통 수단 이용 등 이동할 때 가장 많은 차별을 겪는 것으로 나타났다(보건복지부, 2023). 제주의 장애인 콜택시의 수는 매우 제한적이며, 지하철도 부재한 상황이다. 제주도의 저상버스 운행률은 전국 최하위였지만, 2019년부터 저상버스 운행률이 약 32%로 높아졌다. 하지만 이마저

도 저상버스 탑승을 위해서는 앱을 통해 예약을 해야 하고, 이에 대한 탑승예약 결과조회 등 피드백이 부재하다. 또한, 저상버스 승하차 시 경사로로 인하여 타인의 도움을 받아야 하며, 안전고리 체결 및 분해 등에 대한 운전기사 인식부족 등 한계는 다수 존재하였다(제주의 소리, 2023). 나아가 보행로의 경우 파손으로 인한 요철, 경사로로 인한 사고위험 등의 물리적 환경이 산재하는 것으로 파악되고 있다. 자유로운 대중교통 이동권의 확보는 곧 교육, 노동권과도 밀접하게 맞닿아 있기 때문에 더욱 민감할 수 밖에 없다. 따라서 보행환경 문제, 관련 종사자 인식부족, 물리적 문제 등을 개선하기 위한 교통시스템의 유니버설 디자인 도입을 위해 도의 예산편성 및 적극적인 노력이 필요하다.

둘째, 인권교육에 대한 중요성을 인지하고 도민의 다양한 인권침해 상황의 인권교육에 노출되도록 해야 한다. 제주특별자치도는 찾아가는 도민 인권아카데미를 운영하고 있다. 또한 인권강사 전문성 강화를 위해 도민 인권아카데미 인권강사 역량강화 워크숍을 개최한다. 기존의 사업이 노인, 장애인, 아동 등 집단별로 자주 발생하는 인권침해 사례와 권리구제 방법을 안내하는 것에 그쳤다면 추가적으로 사전적 인권침해 예방을 위한 교육도 병행되어야 할 것이다. 더욱이, 본 연구에서는 인권교육 실시여건, 인권교육 경험, 인권교육 필요성이 모두 도민 인권의식 향상과 도민 인권정책 체감에 영향력이 있는 것으로 분석되었으나 제3차 인권보장·증진 기본계획(2024-2028년)에는 그 중요성이 부각되지 않았다. 따라서 수요자 맞춤형 교육을 확대해야 한다. 특히 노인, 장애인, 다문화가정, 외국인 등 취약계층이 이용하는 공공기관에서 맞춤형 인권교육을 제공하여 경험의 사각지대를 줄일 필요가 있다. 또한 교육품질관리를 위해 현장모니터링과 전문 인권강사 양성에 힘써야 할 것이다. 이를 위해서는 인권교육 전담 인력 및 예산을 안정적으로 확보하여 장기적, 체계적으로 운영할 필요가 있다.

셋째, 제주특별자치도는 인권보호 여건 조성에 힘쓸 필요가 있다.

제주특별자치도내 인권전담부서는 타 광역지자체와 비교하여 규모가 적은 편은 아니나 현재의 위상과 규모로는 최소한의 사업 집행 및 관리를 할 수밖에 없는 실정이다. 제1차, 2차 인권정책기본계획을 제정하고 시행함에도 불구하고, 인권의 형식적 제도에 머물러 있는 경향이 있으며, 여전히 인권침해, 차별, 구제 등의 사무를 담당할 인권전담기구(인권센터) 및 인권 정책과 인권 도시 운동을 연계할 시스템이 부재하다. 따라서 도의 인권센터 마련을 통해 인권정책기본계획의 실질적 시행을 도모할 필요가 있다.

셋째, 다양한 이해집단의 인권증진을 위한 노력이 필요하다. 인권정책목표 우선순위에 따른 분석 결과에 따르면 노동기본권 보장강화가 정책적 중요성과 인식의 괴리감이 큰 것으로 나타나 정부의 집중적 노력이 필요한 것으로 보인다. 또한 이주민, 외국인 정착지원 등에 대한 정책적 노력이 필요하다. 그 첫 발걸음은 조례를 정비하는 것일 수 있다. 인권과 관련된 주요 조례로는 제주특별자치도 인권 보장 및 증진에 관한 조례(2015.10.제정), 제주특별자치도 고령친화도시 구현을 위한 노인복지 기본조례(2015제정, 2017개정), 제주특별자치도 장애인 차별금지 및 인권보장 조례(2011.6.제정, 2016.9.개정), 제주특별자치도 다문화가족 지원 조례(2008제정, 2016개정), 제주특별자치도 근로청소년 노동인권 보호 및 증진 조례(2017.8.제정), 제주특별자치도 발달장애인 권리보장 및 지원에 관한 조례(2014.1.제정, 2015.7.개정)가 있다. 대표 조례를 제외하고 취약계층 중 장애인 관련 조례가 약 27개로 가장 많은 것으로 나타났고, 뒤이어 노인 관련 조례는 15개, 청소년 관련 조례는 14개로 나타난 반면, 다문화와 비정규직 근로자와 관련한 조례 수는 1개로 나타났다. 따라서 제주특별자치도의 다양한 이해집단의 인권보장 및 증진 관련 조례를 검토하고 보강할 필요가 있다.

넷째, 도민 인권의식 향상과 인권정책 체감에 인권행정 시스템의 영향력이 가장 높은 것으로 보아 다양한 인권행정 채널을 확보할 필요가 있다. 제주특별자치도 인권보장 및 증진위원회는 조례상 규정

된 회의보다 많은 회의를 개최하고 수위를 구성하여 활발히 활동하고 있으며 인권조례상의 권한을 충분히 활용하고 있다. 또한 인권주간행사, 학생인권축제, 인권문화제 등을 개최하여 문화행사 및 전시, 체험, 인권기행 등 도민참여행사를 개최하고 있다. 하지만, 참여도가 낮고, 교육청, 대학교, 제주도청이 서로 단절된 정보로 각개분투하고 있어 이를 효과적으로 운영할 필요가 있다. 이 외에도 도청은 도민인권지킴이, 도교육청은 학생인권참여위원회를 모집하고 있다. 이들과 함께 전문가를 포함하여 인권 라운드테이블을 통해 인권의 현재와 미래, 이슈 등을 살펴볼 수 있다. 실제 국가인권위원회를 비롯하여 일부 지자체는 인권 라운드테이블을 운영하여 인권이슈를 발굴하고 인권 증진 방안에 대한 토론을 할 수 있는 기회를 마련할 필요가 있다. 또한, 인권옴부즈맨을 운영할 수도 있다(손능수, 김정엽, 2016). 옴부즈맨은 대리인, 후견인이라는 뜻으로 위법한 행정처분이 있는 경우 고충을 판단하고 조사하여 비사법적 주민의 권익을 보호하는 제도이다. 현재 광주광역시, 대구광역시 등 일부 지자체에서 운영하고 있는 인권옴부즈맨은 관계 기관의 인권침해 차별행위가 있다고 근거가 있을 때 그들의 직권으로 사건 조사, 상담, 개선 권고 등을 수행할 수 있다.⁴⁾ 인권옴부즈맨은 인권센터 등 타 제도보다 행정기관이나 공공기관의 인권침해, 부당한 처분에 대해 독립적으로 조사하고 감시하여 시정권고를 할 수 있어 인권관련 고충민원을 적극적으로 해결하여 권익구제를 할 수 있다는 점에서 장점을 갖는다. 더욱이 인권옴부즈맨을 통해 시민 누구나 쉽게 민원을 제기할 수 있고, 외부 전문가(변호사 등)를 포함한 복수의 옴부즈맨이 다양한 분야(장애, 여성, 노동 등)를 담당할 수 있기 때문에 민원 처리의 접근성이 높고 시민의 공정성 및 신뢰성 확보가 용이하다는 점이 장점이다.

다섯째, 인권실태조사와 더불어 인권영향평가와 인권감수성 분석

4) 한편, 인권센터 운영은 2024년 8월 기준 전국 226개 기초지자체 중 인권센터 설치 조례를 둔 곳은 25곳, 실제 인권센터를 설치 및 운영 중인 곳은 11곳에 불과하다(한겨레 신문, 2024년 8월 22일자).

을 병행하여 인권증진기본계획 수립에 반영할 필요가 있다. 국가인권위원회 인권경영 매뉴얼에 따르면 인권영향평가 지표를 수립하고 체크리스트를 준비하여 인권경영의 원칙이 잘 준수되고 있는지를 자체적으로 진단할 것을 권고하고 있다. 제주특별자치도 역시 인권영향평가 관련 지표를 수립하고 체크리스트를 통해 지속적으로 모니터링 할 필요가 있다. 또한, 인권감수성은 인권문제의 상황에서 개인이 어떤 상황으로 지각하고 해석하며 행동하는지를 반영한다(문용린 외, 2002). 인권감수성은 인권침해를 이해하고 문제의식을 느낄 때 나온다. 제주특별자치도의 인권실태조사에 따르면 ‘인권침해나 학대 등을 당하거나, 목격했을 때 어떻게 대응하였습니까?’라는 질문에 ‘직접 나서서 해결하려고 노력하였다’(15%), ‘신고하였다’(2.9%)라는 응답은 낮은 반면, 응답자의 25.5%가 ‘참거나 모른체 넘어갔다’로 가장 높은 응답률을 보였다. ‘귀하가 아무런 행동도 취하지 않았다고 응답하신 경우, 그 이유는 무엇입니까?’라는 질문에는 ‘어떻게 대응해야 할지 몰라서’가 33.7%로 가장 높은 응답률을 나타냈으며, 그 뒤로 ‘보복이 무서워서’(18%), ‘행위 정도가 심각하지 않아서’(18%), ‘별일 아니라고 생각해서’(11%)라는 응답을 하였다. 이러한 응답은 제주도민의 인권 상황지각이 매우 낮은 수준이며, 이에 따른 결과지각과 책임지각도 낮은 수준으로 해석된다. 즉, 제주특별자치도 도민의 인권감수성을 실시하여 도민의 인권 상황지각, 결과지각, 책임지각의 수준을 모니터링하고 이를 대응할 수 있는 적절한 기본계획을 수립할 필요가 있다.

마지막으로 제주형 인권지수 개발을 시도할 필요가 있다. 제3차 인권보장·증진 기본계획(2024-2028년)에서도 제주형 인권 지표체계 구축이라는 세부과제를 명시하고 있다. 하지만, 2025년 현재 인권 지표체계와 관련한 진척상황은 전무인 상황이다. 실제 각 지자체, 도시 수준의 인권수준을 측정하고 도시에 적합한 인권정책 수립을 위하여 각 지역 차원의 인권지수를 개발한 사례가 있다. 이러한 사례를 바탕으로 제주형의 인권 지표체계를 수립할 필요가 있다. 예를 들어, 국

내 지역인권체계의 현황에 따르면 광주시는 도시 인권수준을 측정하기 위해 인권지표를 개발하고 활용하였으며 인권지수 구성의 기초자료로 활용하고 있다. 광주형 인권지표는 5대 영역, 18개 실천과제, 100개 세부지표로 구성되어 있다(김재철 외, 2011). 각 지표의 통계 및 현황을 관리하여 매년 광주 인권지표 통계보고서를 발간하여 시차원의 인권 수준 변화를 측정하고 관련 정책 수립을 위한 기초자료로 활용되고 있다. 또한 대전시는 대전시의 인권지표를 개발하였으며 120개 세부 인권지표 항목들을 통하여 지역사회 내 인권과 관련된 현황과 실태를 파악하고 있다. 부산 해운대구도 자체적으로 인권지표체계와 실천계획을 마련하였다. 인권지표는 5대 영역별 인권분야를 설정하고 67개의 세부지표로 구성한 바 있다. 제주특별자치도 역시 인권지수를 구성해볼 수 있다고 판단된다. 인권지수를 개발하면 100여개가 넘는 인권지표를 단순화할 수 있으며, 단순화 작업을 통해 지역주민이 인권수준을 명확하게 인식할 수 있다는 장점이 있다. 더불어 복잡한 지표를 지수화하여 정책에 보다 효율적으로 활용할 수 있다. 다만 인권지수는 지역의 인권상황에 관한 사회적 규범이라 할 수 있는 지역의 인권현장과 긴밀한 연관관계를 바탕으로 규정해야 한다(이성훈 외, 2016). 인권현장의 의미와 가치가 세부 항목으로 구체화되면, 인권지표의 실행력을 강화할 수 있다. 따라서 제주형 인권지수를 논할 때는 제주 인권현장을 반드시 함께 고려해야 한다. 또한 인권지수 개발에는 합의된 정의가 없어 제주형 인권지수를 개발함에 많은 시간과 노력이 필요하고 2차 정량 자료를 근거로 하는 인권지표 수집이 필수이기 때문에 제주 인권환경을 추론할 수 있는 자료수집이 추가적으로 필요하다. 또한, 각 조사에 대한 가중치 부여 방안에 대한 논의가 필요하다는 한계점이 있다(김태홍 외, 2012).

본 연구는 제주특별자치도의 인권의식실태조사를 기반으로 인권보장 및 증진 기본계획 수립에 제안점을 제시한다는 점에서 공헌이 있지만, 몇 가지 한계점을 내포하고 있다. 첫째, 취약계층별로 차별경험과 인권보호 여건조성 인식에 대한 차이가 있는지에 대한 집단

별 차이분석이 수행된다면 집단별 구체적인 영향요인을 규명할 수 있을 것이다. 본 연구에서는 도민 전체를 대상으로 수행한 인권의식 실태조사를 활용하였기에 구체적 대상을 구분할 수 없었다. 향후 연구에서는 노인, 장애인, 다문화 등 구체적 계층을 구분하여 연구의 깊이를 더할 필요가 있다. 둘째, 제주특별자치도의 인권의식실태조사는 2019년, 2022년 두 차례에 걸쳐 수행되었으나 본 연구에서는 데이터 획득의 문제로 2022년 데이터만을 활용하였다. 향후 연구에서는 과거와 현재의 비교, 추세 등을 파악하기 위하여 모든 데이터를 활용하여 인권관련 도민의 시간적 흐름에 따른 의식 추세를 살펴보는 것도 의미가 있을 것이다.

(논문접수일: 2025. 05. 16, 논문심사일: 2025. 06. 05, 게재확정일: 2025. 06. 16)

참고문헌

1. 단행본 및 학술지 논문

- 국가인권위원회. 2024. 『디지털 격차로 인해 노인 인권 침해되지 않아야』
국가인권위원회 보도 자료.
- 김은주. 2016. “제주특별자치도에서의 인권보장 및 증진을 위한 모색: 제주
특별자치도의 관련 조례를 중심으로.” 『지방자치법연구』 16(3).
379-402.
- 김재철·김기곤·민현정·김행희·김미경·이정은·박해광·이무용·허창영. 2011
『광주 인권도시 기본계획』
- 김태홍·윤덕경·김영택·주재선·배호중·김기곤. 2012 『국가인권지수 개발을
위한 지표 풀 등 기반 구축 연구』 국가인권위원회.
- 문용린·문미희·곽윤정. 2002. 『인권감수성 지표 개발 연구』 국가인권위원회.
- 박찬식·고성만·고경민. 2021. 『제주의 4·3 극복 과정 및 그 결과가 세계평
화에 주는 함의』 제주평화연구원 연구총서 54.
- 법무부. 2023. 『제4차 국가인권정책기본계획』
- 보건복지부. 2023. 『2021년 장애인차별금지법 이행 실태조사』
- 서재호·이정훈. 2018. “지방자치단체 인권의 제도화에 대한 연구.” 『지방행
정연구』 32(4). 165-192.
- 손능수·김정엽. 2016. “지방자치단체 복지인권옴부즈맨 도입방안 연구.” 『한
국지역사회복지학』 58. 227-265.
- 이동기. 2019. “지방자치단체의 인권증진기본계획 수립에 있어 정책목표 선
정의 우선순위 분석.” 『지방정부연구』 23(1). 303-323.
- 이발래. 2013. “지방자치단체의 인권 제도화에 관한 연구: 인권증진기본계
획과 인권영향평가제도를 중심으로.” 『헌법학연구』 19(4). 157-195.
- 이성훈·강현수·김중섭·노현수. 2016. 『지자체 인권제도 현황과 개선과제 연
구』 인권상황실태조사 연구용역보고서.
- 이정은. 2018a. “한국사회 인권의 제도화 과정에 대한 비판적 고찰: 지자체
인권기본계획을 중심으로.” 『민주주의와 인권』 18(2). 221-252.
- 이정은. 2018b. “인권과 여성권리의 딜레마: 여성주의 관점에서 인권 변화
에 대한 연구.” 『시대와 철학』 30(1). 209-245.

- 정영선. 2013. “지방자치단체의 인권제도 발전 방향과 과제.” 『법학논집』 18(2). 85-118.
- 정영선. 2016. “인권중심 지방행정 구현을 위한 인권제도화 방향.” 『법학논총』 33(4). 85-108.
- 제주특별자치도. 2019. 『2019년 제주특별자치도 도민인권실태조사』

2. 기타

- 국가인권위원회. 2024. “국가인권통계 분석 토론회 개최.” 2024. 11. 27. <https://www.humanrights.go.kr/base/board/read?boardManagementNo=24&boardNo=7610730&searchCategory=&page=1&searchType=&searchWord=&menuLevel=3&menuNo=91> (2025.04.30. 접속)
- 글로벌 입소스(Ipsos). 2018. “영국 내 인권침해 문제인식에 대한 분분한 의견.” 2018.07.26. <https://www.ipsos.com/en-uk/britons-split-whether-human-rights-abuse-uk-problem> (2025.4.30. 접속)
- 제주의 소리. 2023. “갈 길 먼 장애인 이동권...제주 저상버스·보행환경 문제 수두룩.” 2023. 05. 22. <https://www.jejusori.net/news/articleView.html?idxno=415226> (2025.4.30. 접속)

<Abstract>

Establishment of the Human Rights Plans of Action in Jeju Special Self-Governing Province

Hwang, Eunjin* · Cho, BooYun** · Song, Seo-Soon***
· Hwang, Kyung-Soo****

The purpose of this study is to provide practical suggestions for the establishment for promoting human rights plans of action of Jeju Special Self-Governing Province. A survey on human rights awareness was conducted. As a result of the analysis, this study has found that the experience of discrimination when using information and communication, and transportation facilities had a negative effect on the improvement of human rights awareness and the perception of human rights policies of residents. Furthermore, this study has found that the creation of conditions for human rights protection had a relatively positive effect on the improvement of human rights awareness and the experience of human rights policies of residents. There are several factors, such as investigation system, human rights administration system, and human rights education have a positive effect on the improvement of human rights awareness of residents and the experience of human rights policies of residents. In addition, this study has found that the more experience in human rights education

* Assistant Professor, Department of Public Administration, Jeju National University

** Professor, Department of Business Administration, Jeju National University

*** Research Professor, The Institute of Law & Policy, Jeju National University

**** Professor, Department of Public Administration, Jeju National University

and the higher the recognition of the need for human rights education, the higher the improvement of human rights awareness and the experience of human rights policies of residents. Based on the results, this study proposes securing information access and mobility rights, establishing a human rights center, reviewing and reinforcing ordinances to promote human rights of various interest groups, securing various human rights administration channels, developing a Jeju-style human rights index, and strengthening education to prevent proactive human rights violations.

Keywords: Jeju Special Self-Governing Province, Human Rights Plans of Action, Human Rights Awareness Survey, Perception of Human Rights Policies