

『인권연구』 9(1): 129-159.

Journal of Human Rights Studies 9(1): 129-159.

DOI: <http://www.doi.or.kr/10.22976/JHRS.2026.9.1.129>

[일반논문]

민주주의 실현을 위한 지역인권보장체계의 역할:

“광역지자체 인권행정평가”의 경남 사례를 중심으로*

이 정 은**

한글초록

이 글은 국가인권위원회가 2023~24년에 시범사업으로 실시한 17개 광역지자체 인권행정평가 결과를 분석하여 인권행정의 지역간 차이를 드러내고자 한다. 지역인권보장체계를 “지자체가 주민의 인권을 실질적으로 보호하고 민주주의를 실현하기 위해 구축하는 종합적이고 제도적인 틀”로 규정한 후, 인권보장체계의 작동현실을 파악하고자 하였다. 특히 경남의 인권행정 상황을 진단하고 원인을 분석하여 인권문화를 조성하기 위한 방안을 모색하고자 하였다. 분석 결과, 경기, 전북, 광주, 대구의 경우는 시민들의 인권침해구제와 참여를 보장하며 적극적으로 주민의 인권을 보호하는 반면, 경남은 인권행정을 위한 기본적인 형식도 채우지 못하고 있었다. 무엇보다도 경남은 주민들의 역량강화를 통한 실질적인 인권보장체계 마련을 위해서 인권문화 조성이 필요한 상황이다.

주제어: 지역인권보장체계, 인권행정평가, 국가인권위원회, 경상남도, 인권문화

* 이 논문은 2021년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 인문사회분야 지원사업의 지원을 받아 수행된 연구임(NRF-2021S1A5A8071933). 논문의 초고는 경남대학교 K-민주주의 연구소 “2026년 춘계학술대회”에서 발표하였음. 유익한 논평을 해주신 이향아 선생님과 익명의 심사위원들께 감사드립니다.

** 국립창원대학교 사회학과

— 목 차 —

1. 들어가며
2. 지역인권보장체제와 인권지표
3. 인권행정평가 지표의 기준
4. 인권보장을 위한 규범과 행정지원 체제
5. 지역인권체제에서 지역민의 위치
6. 맺으며

1. 들어가며

인권과 민주주의는 현대국가를 지탱하는 두 개의 기둥으로 어느 하나가 무너지면 다른 하나는 존립할 수 없다. 보비오는 인권의 승인은 민주주의가 출현하기 위한 필수적인 전제조건이며 인권을 제도적으로 보호하고 실현할 수 있는 유일한 정치체제가 민주주의라고 보았다(Norberto Bobbio, 1995). 민주주의와 인권체제의 구축은 단순히 권리를 법적으로 보장하는가 아닌가의 문제가 아니라 인간의 존엄성을 어떻게 실질적으로 구현할 것인가에 관한 논쟁의 과정이라고 할 수 있다.

특히 한국에서 인권은 민주화 과정에서 국가폭력에 대한 저항으로 등장하면서 사회의 민주화 정도를 드러내는 척도가 되었다. 더구나 국제사회에서 인권을 보장하는 것이 “좋은 국가”의 기준이 되면서 국내에서도 ‘권리의 법제화’ 방식으로 인권이 제도화되기 시작하였다. 한국에서 형식적인 제도화가 아닌, 실질적 의미에서 인권이 제도화되기 시작한 것은 2002년 국가인권위원회가 설립되면서부터라고 할 수 있다. 시민사회는 2000년대부터 인권거버넌스의 중요성을 주장하며 국제인권조약(International Human Rights Treaty)의 국내 이행 여부를 점검하면서 인권의 제도화를 이끌어냈다.¹⁾ 정부의 유엔 제출 정기보고서에 NGO단체가 공동으로 반박보고서(Counter Report)

를 내면서 국가수준에서 인권레짐(Human Rights Regime)을 구축하기 위한 구체적인 방안들을 제시하였다.

인권의 제도화 과정은 ‘운동중심적 시민사회’가 ‘제도중심적 시민사회’로 변화되는 것과 관련 있다. 시민사회의 운동 형태가 변화되면서 제도화된 방식의 운동이 운동의 지속성을 보장해줄 수 있다는 믿음으로 확대되었다(홍성태, 2016). 또한 민주주의 사회에서 시민들 개개인의 역량을 발휘할 수 있는 환경을 조성하여 그 역량을 확장하도록 하는 것은 추상적인 인권을 구체화하기 위한 근거가 되고 있다(Martha Nussbaum, 2015: 35). 즉, 인간다운 삶을 위해서는 무엇이 필요하고 “인간은 무엇을 할 수 있고 무엇이 될 수 있는가”라는 역량이론(Capability Approach)은 민주주의의 질적 향상과 인권체계를 연결한다. 민주주의를 구현하는 집단의 역량은 개개인의 역량에서 나오며 “사람을 목적으로 대우하라”는 역량접근법은 인권을 존중하는 민주주의 체계에서 가능하다.

이 글은 민주주의 사회에서 개인의 역량을 강화하는 기제로서 지역인권체계에 대한 관심에서 출발한다. 지방자치단체는 2010년대부터 주민의 인권보장을 위해 규범을 만들고 담당부서를 배치하며 인권행정을 펴고 있다. 인권기본계획을 수립하고 인권교육을 실시하면서 일부 지자체에서는 인권침해에 대해 구제하는 기능을 담당하고 있지만, 지역간 격차도 크고 환류체계도 제대로 작동하지 않고 있다.

2007년 광주를 시작으로 2019년에 인천에서 인권조례가 제정될 때까지 17개 광역자치단체는 인권제도화의 기초라고 할 수 있는 규범을 모두 마련하였지만, 단체장의 의지에 따라 인권정책은 부침을 겪으며 조례가 폐지되고 개정되는 파행이 거듭되었다. 인권담당부서의 유무에 따라 인권행정의 격차는 더욱 커졌고 지자체 인권위원회가 제역할을 할 수 있도록 지원하는 양상도 지역 간에 극명한 차이를 드러냈다. 인권교육은 확대되었지만, 웃음치료가 인권교육을 담

1) 인권운동 ‘창’의 「인권활동가에게 듣는 인권역사」(2017) 및 박래군(2014) 참조.

당하거나 반인권적인 내용의 인권강의가 이뤄지기도 했다. 인권조례가 제정된 지 20여 년이 지났지만, 인권정책의 내용과 방향은 개별적으로 진행되면서 단체장이 바뀌면 쉽게 변한다는 인식이 확대되었다. 한국에서 지역인권체제는 사실상 뿌리를 내리지 못하고 있는 것이다.

이에 국가인권위원회는 인권행정의 파행을 막고 일정 수준의 인권기준을 유지할 수 있도록 하기 위해 2023년부터 2년간 시범사업으로 인권행정평가를 실시하였다. 지역의 인권단체들이 인권체제의 확립을 위해 고군분투했지만, 지역 간 격차가 더욱 커지는 현실을 타계하기 위한 자구책이다. 이 글이 분석하고자 하는 것은 국가인권위원회가 17개 광역자치단체를 대상으로 실시한 2024년 인권행정평가 결과이다. 이 평가에 전문위원으로 참여하며 검토한 내용을 바탕으로 지역인권행정의 현실을 파악하고자 한다. 특히, 경남의 상황을 진단하고 원인을 분석하여 경남 주민의 인권보장을 위한 방안을 모색하고자 하는 것이 이 글의 목적이다.

지금까지 지방정부의 인권정책과 인권레짐에 관해서는 김중섭(2018)이 국제적인 인권체제는 물론이고 국내와 지역의 인권제도를 망라하여 정리하였고 인권정책에 대해 비판적으로 검토한 연구들이 다수 축적되어 있다.²⁾ 그 중에서도 인권조례에 관한 연구가 가장 많고 인권영향평가와 인권기본계획을 기반으로 지역의 구체적인 인권현실을 분석하고 있다.³⁾ 지역인권보장체계와 관련해서는 총론적인 관점의 연구와 개별 지자체의 현황을 분석한 연구로 나눌 수 있는데, 경남에서는 인권조례 제정운동과 학생인권조례 제정운동에 관한 연

2) 인권정책과 레짐에 대한 비판적 고찰로는 안시형(2019), 김중섭(2017), 안진(2022), 이정은(2018), 정영선(2020)의 연구 참조. 지방정부의 인권행정제도에 대해서는 손명숙·안국찬(2023), 김혜영(2019)의 연구 참조.

3) 인권조례와 관련된 연구로는 홍성수(2012), 안시형(2021), 이충은(2019), 김중섭(2015) 참조. 인권영향평가에 대해서는 이충은(2018)의 연구를, 지역의 인권기본계획에 대해서는 이동기(2018) 이정은(2018), 황은진 외(2025) 참조.

구가 있다.⁴⁾

이들 연구를 바탕으로 인권행정평가 결과의 지역간 격차를 드러내고 그 원인을 분석하고자 한다. 특히, 17개 자치단체 중 경남의 인권 제도는 타지역과 비교하여 어떤 위치에 있는지를 검토하여 경남의 인권역량 강화를 위한 인권보장체계 강화와 그것이 주민의 권리신장과 불평등 해소를 위한 현실적인 장치로 순환하기 위한 방안을 검토해보고자 한다.

2. 지역인권보장체계와 인권지표

1) 지역인권보장체계란

국제적인 인권보장체제는 통상 유엔헌장기반 체제, 조약기반 체제, 지역인권 체제라는 3가지로 분류된다. 이 체제는 모두 국제조약에 기반한다는 공통점이 있지만, 유엔헌장기반은 인권만이 아닌 다른 내용을 포괄하고 지역인권체제는 지역인권조약에 기반한다는 차이가 있다. 국제적인 관점에서 유럽, 미주, 아프리카지역 인권보장체계가 있으며 아직 아시아는 마련되어 있지 못하다. 이 글에서 다루고자 하는 것은 국제적인 수준의 인권보장체계와는 다른 한국 내의 지역인권보장체계이다.⁵⁾

국내의 지역인권보장체제는 인권의 제도화를 통해 구현된다. 인권의 제도화(Institutionalization of Human Rights)란 인권의 정당성을 확보하여 인권을 실현하기 위한 법률, 규범, 조직 등의 장치들을 의식적으로 구축해가는 과정을 말한다. 이 과정의 목표는 인권향상을 위한 도구적 조건들을 마련한 후, 그것을 기반으로 인권의 가치가 안

4) 조례제정운동에 대해서는 김중섭(2011)의 연구를, 학생인권조례 제정운동에 관해서는 윤남식·김소진(2019) 참조.

5) 국제인권보장과 지역인권보장체계를 망라하는 유엔체제와 국가, 지역의 인권제도와 기구에 대해서는 김중섭외 (2018) 참조.

정적인 질서로 작동하도록 하는 것이다(김기곤, 2013). 인권의 제도화를 하나의 체계로 축적하는 것을 레짐이라고 할 때, 인권레짐은 국제인권레짐과 국내인권레짐으로 나눌 수 있다. 국제인권레짐은 국가간 합의로 성립된 국제인권협약과 묵시적으로 인정되는 국제적 기준·관행을 포함하는 규범 체계를 말한다. 특히 국내에서는 국가인권위원회 설립 후, 국제인권기준의 이행을 강화하는 인권체계를 마련하고자 한다.

대표적인 것으로 국가인권정책기본계획(NAP: National Action Plan for the Promotion and Protection of Human Rights)을 들 수 있는데, 이는 범국가적인 종합계획으로 인권 관련 법·제도·관행을 개선하여 실질적인 인권보호와 증진에 기여하기 위한 중앙정부의 5개년 인권기본계획이다. 현재는 제4차 NAP(2023~2027)를 진행하고 있으며 이 기본계획에 따라 지방정부는 인권규범과 제도, 정책을 수립하여 국내의 인권보장체계를 확대해 가고 있다.

그동안 지방정부의 인권체계를 강화하기 위한 노력이 없었던 것은 아니다. 국가인권위원회는 2012년에 표준인권조례안을 권고하며 지역인권보장체계 수립을 추진하였지만, 그 이후의 역할은 소극적이었다. 또한 지자체도 인권조례에 따라 인권기본계획을 수립했지만, 계획의 수립에만 집중한 나머지 그것이 지역인권 발전에 어떤 효과를 가져왔는지에 대한 모니터링은 거의 이뤄지지 않았다.

국가인권위원회는 지역의 인권역량을 강화하기 위해서 2005년에 부산과 광주에 지역인권사무소 설치를 시작으로 대구(2007), 대전(2014), 강원(2017)과 제주출장소(2019)를 차례로 개소하였지만, 지방정부와 연계된 사업을 진행하기에는 권한과 역할이 제한적이라는 비판을 받았다.⁶⁾ 2017년에는 지자체 인권제도 활성화를 위한 의견표명과 광역지자체 인권교육협의회를 구성하여 협력방안을 논의하였지만, 지자체가 자의적으로 인권제도를 축소하고 폐지하는 일이 반복

6) 이에 대해서는 국가인권위원회(2020)의 『국가인권위원회 지역인권사무소 조직진단 연구용역 보고서』 참조.

되는 과정에서 국가인권위원회의 역할은 한계가 있었다. 또한 시민 사회로부터 지역인권체계 강화를 위한 역할을 요구받으며 지역전문 위원회를 구성하여 논의를 이끌었지만, 지역에 대한 관심이 크지 않았던 것은 사실이다.

국가인권위원회의 지난 20여년 간의 인권증진행동계획에서 지역 인권이 구체적으로 논의된 것은 최근에 와서이다. 1기 인권증진행동 전략(2021~2025)에서는 지역인권보장체계와 인권사무소의 역량 강화가, 제2기 인권증진행동전략(2026~2030)에서는 “지역인권보장체계 강화 및 인권의 지역화”가 성과목표로 제시되어 있다.⁷⁾ 지방정부의 인권업무를 체계화하고 연속성과 전문성을 기르기 위한 활동을 계획 하였지만, 지역인권기구와의 협력을 동반해야 하는 사안이라 진행 과정이 쉽지만은 않아 보인다.⁸⁾

그렇다면 지역인권보장체계를 강화한다는 것은 무엇을 의미하는 것일까? 2013년에 유엔인권이사회(UN HRC)는 “지방정부와 인권에 관한 결의(Resolution on Local Government and Human Rights)”를 채택하면서 인권증진을 위한 국가의 역할뿐만 아니라 지방정부의 역할을 강조하였다. 유엔의 시각에서 볼 때, 지역인권보장은 ‘주민의 삶과 직접 연관되는 지방정부의 모든 정책 수립과정에 인권적 관점을 통합하도록 권고하는 국제적인 약속’이라고 할 수 있다.⁹⁾

7) 국가인권위원회는 2006년부터 중장기 업무방향을 설정하는 인권증진행동계획을 3년 단위로 5번 수립하였고 2021년부터는 5년 단위 중기전략으로 변경하여 인권증진행동전략(2021~2025)을 수립하였다. 인권증진행동전략은 2기에 해당한다.

8) 그러나 인권증진행동계획을 시행한 2006년의 1기와 2009년 2기에는 지역인권에 대한 인식은 없었으며 그나마 2012년부터 조사구제의 실효성 제고를 위한 방안으로 지역주민의 인권위원회 접근성 증진(3기~4기), 지방인권기구 협력강화(5기), 정보공유와 협력을 위한 네트워크 플랫폼 구축 및 운영, 국가·지방인권기구 협의체 운영 및 지원 정도였다. 국가인권위원회 제2기 인권증진행동전략(2026~2030) 53쪽.

9) A/HRC/RES/24/2 (2013년)의 최초의 결의문 이후 2024년 결의문이 가장

따라서 지역인권보장체계란 ‘주민의 삶과 밀접한 행정을 펴는 지자체가 주민의 인권을 실질적으로 보호하기 위해 구축하는 종합적이고 제도적인 틀로서, 인권규범을 바탕으로 인권침해를 구제하고 인권교육을 실시하며 타기관과 협력하여 인권친화적인 시스템을 구축하는 것’이라고 정의할 수 있다. 지난 2024년 10월, 유엔의 인권이사회(제57차)에서는 ‘지방정부와 인권’이 채택되고 결의과정에 한국 정부도 참여하면서 도시의 디지털화에 따른 주민 인권의 중요성과 지방정부의 인권역량 강화를 위한 구체적인 방안이 소개되기도 하였다.¹⁰⁾ 주민들의 일상적인 삶과 연관되는 인권의 중요성은 국제적으로도 그 중요성이 강조되어 왔다.

2) 인권지표의 현황

인간의 권리보장을 지표화해서 측정하는 것은 쉬운 일이 아니다. 인간의 삶과 직결되는 질적인 권리 영역을 지표로는 포착하기 어렵기 때문이다. 인간의 삶의 질과 역량의 관점에서 인권과 관련하여 가장 오래된 지표로는 유엔의 인간개발지표(Human Development Index, HDI)가 있다. 국가의 발전을 경제적인 지표로만 평가하는 것이 아니라 기대수명이나 평균교육연수, 생활수준을 기본으로 하여 진정한 개인의 발전을 위한 조건들을 제시하고 있다.

1990년에 개발된 HDI는 “개인이 가치있게 여기는 삶을 영위할 수 있는 실질적인 자유역량의 확대”가 발전이라고 정의하며 “발전의 목적이 경제보다는 인간의 선택 폭을 넓히는 것”으로 인간의 역량을 강조한다.¹¹⁾ 이 지표는 국가의 평균값을 측정하기 때문에 부의 편중

최근의 ‘지방정부와 인권’과 관련된 결의문이다.

10) 국가와 지방정부 간 협력과 지방정부 공무원의 인권교육, 이해관계자들과의 협력을 강조하고 스마트시티 개발과정에서 인권을 고려하도록 하는 행동지침을 제공하고 있다. 법조신문. 2025.5.26. 제네바통신. “국제도시 제네바에서 보는 지방정부와 인권” 참조.

이나 교육기회의 불평등을 보여주지 못하고 교육의 질이나 인권보장, 정치적 자유는 지표에 포함되지 않는다는 한계가 있지만, 국가정책의 초점을 경제성장에서 인간중심으로 전환하는 데에 공헌하였다.¹²⁾

각국이 국제인권기준과 조약상의 의무를 얼마나 잘 이행하고 있는지 객관적으로 측정하기 위해서 UN OHCHR(유엔인권최고대표사무소)은 2012년에 『인권지표: 측정 및 이행을 위한 가이드(Human Rights Indicators: A Guide to Measurement and Implementation)』를 발간하였다. 인권은 질적인 조건이 중요하기 때문에 통계로 측정하기 어렵다는 전제에서, 조사계획을 수립하고 데이터를 모아 상관성과 신뢰성의 기준을 충족하고자 하였다. 이 가이드는 지표의 중요성은 인정하지만, 활용이 체계적으로 이루어지기는 어려우므로 인권통계로 정책을 관리하고 복지를 확장하는 것이 중요하다고 본다. 인권지표로 국가의 인권순위를 정하기 위한 것이 아님을 분명히 하면서 국제문서에 명시된 권리의 핵심속성을 국가차원에서 이행하고 측정하기 적합한 지표와 기준으로 전환할 것을 요구하고 있다.¹³⁾

한국에서 인권지표(Human Rights Indicator)를 처음 개발하여 활용하고 있는 곳은 광주가 유일하다. 광주는 세계인권선언문과 국제인권법에 기반하여 보편성, 지역성, 활용성을 원리로 삼아 100개 항목에 이르는 인권지표를 개발하였다. 여기에서 보편성은 모든 영역에서

11) 이 지표는 인도의 경제학자인 아마티야 센(Amartya Sen)과 파키스탄 경제학자인 마흐부브 울 하크가 개발하여 오래동안 인간중심의 지표로 활용되었다. Jason Phillips(2023) 참조.

12) 최근에는 사회불평등을 고려하여 불평등 조정 인간개발지수나 인간의 발전이 지구환경에 미치는 영향을 고려한 ‘지구적 압력 조정 인간개발지수(list of countries by planetary pressures-adjusted human development index)’를 도입하는 등 인간개발지표를 정교화하고 있다. Sanna Ala-Mantila(2023) 참조.

13) 『인권지표: 측정 및 이행을 위한 가이드(Human Rights Indicators: A Guide to Measurement and Implementation)』 pp.1-4.

자유롭고 인간다운 삶을 누릴 권리보장을 말하고 지역성은 국가차원이 아닌 도시차원에서, 시민의 일상생활과 밀접한 삶의 질 개선을 말한다.¹⁴⁾

광주는 측정가능한 항목을 인권지표로 개발한 후, 이를 통해서 국가뿐 아니라 타도시와의 인권수준을 비교한다는 목표로 진행하였다. 인권지표는 인권정책의 가이드라인과 지침으로 활용되면서 주요 목표를 설정한 후, 평가와 모니터링으로 인권행정을 추진하는 데에 기여하도록 하였다. 광주인권헌장의 실천도구로 인권지표를 활용하고 있으며, 5대 영역 18개 실천과제에 100개의 세부과제를 두고 있다.¹⁵⁾

지금까지 한국의 상황에 맞는 인권지표 개발을 위해서 몇 가지 과제들이 제시되어 왔다. 한국의 역사적 특수성을 고려해야 한다는 것과(정근식 외, 2004) 최근에는 전문가 델파이 조사를 근거로 인권영역을 구분하고 인권주제를 선정하여 인권지표의 후보들을 제안하고 있다(국가인권위원회, 2025: 45-47). 그러나 주요 인권현안 중심으로 나열되어있는 상황이므로 인권지표 프레임워크를 새롭게 구성하기 위해서는 좀 더 논의가 필요해 보인다.

3. 인권행정평가 지표의 기준

인권을 지표화하는 것은 어려운 작업이지만, 인권행정에 국한하여 지표를 만드는 것은 그나마 이행을 위한 근거 규범들을 활용할 때 가능하다. “인권행정 평가지표”도 국가인권위원회가 권고한 표준조례(안)과 ‘의견표명’에 근거한다. 국가인권위원회는 2012년에 ‘인권조례 제·개정’을 권고하였고 2017년에는 「지방자치단체 인권제도 현

14) 이와 관련해서는 광주광역시 홈페이지 ‘인권정책’(<https://www.gwangju.go.kr>, 검색일 2026.5.10.) 참조.

15) 광주인권지표의 5대 영역은 ①자유롭게 소통하고 참여하는 도시, ②행복한 삶을 실현하는 도시, ③사회적 약자와 함께하는 따뜻한 도시, ④쾌적한 환경, 안전한 도시, ⑤문화를 창조하고 연대하는 도시를 말한다.

황 및 의견표명의 건」을 발표하였다. ‘표준조례안 제정’ 권고는 지역의 특성을 반영한 인권조례를 제정하여 주민의 실생활에서 인권을 증진할 수 있는 인권기본계획 수립과 심의기구 설치, 인권교육 실시 등 구체적인 방향을 제시하고 각 항목에 해설을 첨부하여 인권조례의 가이드라인을 제시하였다.¹⁶⁾ 2017년의 의견표명에서는 지역인권조례 공론화 10년과 조례안 권고 5년을 맞아 기초자치단체에서도 인권조례를 제정하여 주민들에게 직접적인 행정서비스를 제공할 수 있도록 인권위원회의 구성과 전담부서 및 인력배치, 인권침해 조사 및 구제 조치 이행 등에 관한 의견을 표명하였다.¹⁷⁾

표준조례안 권고 이후에 대부분의 광역자치단체는 인권기본조례를 제정하고 인권위원회를 구성하며 인권기본계획을 수립하는 등 인권의 제도화에 일정 정도 성과를 냈다. 하지만, 시간이 경과하면서 인권제도의 내실화가 부족해지면서 일부 지방자치단체는 인권조례를 폐지하고 담당부서를 통폐합하거나 예산을 축소하였다. 따라서 평가 지표는 인권행정의 지역간 격차를 줄이기 위한 최소한의 기준을 제시하는 것으로, 17개 광역자치단체가 정책을 수립하고 집행과정에서 인권의 가치를 얼마나 충실히 반영하고 있는지 점검하는 내용으로 구성되어 있다. 인권행정 평가지표는 총 10개 영역, 20개 지표로 인권기본조례 제정, 인권위원회, 인권전담부서, 인권기본계획, 인권교육, 인권침해조사와 민관협력 및 지원, 기관장의 인권리더십과 지역인권보장체계 강화를 위한 우수사례 등 인권 제도화의 핵심 과제를 다룬다.

그러나 서로 다른 조건의 지역상황을 수치화하여 점수를 매길 때, 자료수집의 부정확성은 물론이고 수치의 함정에 빠지는 문제가 있을 수 있다. 그래서 2023년과 2024년 평가는 정성평가로 진행하였으며

16) 「인권위, 지방자치단체장에게 인권기본조례 제.개정 권고」 (2012.4.14.) 국가인권위원회 참조.

17) 「인권위, 지방자치단체 인권제도 현황 및 의견표명의 건」 (2017.8.1.) 국가인권위원회 참조.

수치로 파악할 수 있는 인력현황이나 예산확보율, 공무원 인권교육 이수율 등은 정량평가하였다. 평가는 시범적으로 진행된 만큼, 평가 결과에 대해 지역간 순위를 매기지는 않았다. 개별 지자체가 제출한 자료에 근거하여 평가하였으며 결과를 전체평가와 개별 평가로 나눠서 우수사례를 통해 지자체의 위치를 파악하도록 하였다. 지역문화와 행정조건의 차이가 큰 현실에서 일률적인 기준으로 평가하는 것은 자칫 전시행정으로 변질될 우려가 있기 때문이다. 인권행정평가를 위한 10개의 영역과 지표는 <표 1>과 같다.

<표 1> 영역별 인권행정평가 지표

평가 영역	평가 지표
1. 인권기본조례 제정	1-1. 인권기본조례의 적정성
2. 인권위원회 구성 및 운영	2-1. 인권위원회 구성의 적정성
	2-2. 위원회 역할 적정성과 운영 투명성
	2-3. 위원회 운영 횟수
3. 인권전담부서 설치 및 운영	3-1. 인권담당부서의 인권업무 인력 현황
	3-2. 담당자의 전문성(2년 이상 근무자) 확보율
	3-3. 지방자치단체 인권사업 예산 확보율
	3-4. 인권담당부서의 인권업무 총괄·조정 권한 유무
4. 인권기본계획 수립 및 점검	4-1. 기본계획 수립·점검·평가 등 환류 적정성
5. 인권침해 구제	5-1. 인권침해 구제 활동의 적정성
6. 인권교육 계획 수립 및 운영	6-1. 공무원 인권교육 이수율
	6-2. 관리직 공무원 인권교육 이수율
	6-3. 인권교육 계획 수립 및 운영의 적정성
7. 지역민 인권증진	7-1. 인권영향평가 시행의 적정성
	7-2. 지역민 인권증진 활동의 적정성
8. 인권증진을 위한 민관 협력 및 지원	8-1. 지역주민 및 시민사회 참여의 적정성
	8-2. 기관 협력 및 지원의 적정성
9. 시장(도지사)의 인권 리더십	9-1. 시장(도지사) 및 관리자의 인권 리더십의 적정성
10. 기타 지역인권보장체계 강화/우수 사례	10-1. 지역 인권보장체계 사업의 적정성
11. 지역인권보장체계 퇴행 사례(감점)	11-1. 지역인권보장체계의 퇴행 사항

이 지표는 인권행정을 위한 가장 기본적인 항목들로 국가인권위원회가 제시한 조례안과 의견표명에 근거하여 평가영역도 간략하고 그 수도 많지 않다. 더구나 조사 당시의 인권행정 담당자가 직접 기술하는 방식이라 담당자의 적극성도 반영되어 있다. 예를 들어, 시장(도시사)의 인권리더쉽 항목 평가에서 인권과 관련된 일부의 언급도 지표 항목에 기술할 수 있고 간담회와 형식적인 회의도 민관협력지원의 이행사항으로 정리할 수 있다. 이처럼 행정평가는 정성평가로 진행되므로 이 지표로 지역인권상황을 정확하게 파악하기는 어려울 것이다.

그러나 인권행정의 기본이라고 할 수 있는 조례에 근거하여 주민들의 권리보장을 위한 최소한의 형식을 지표화한 것만으로도 단체장의 의지를 파악하는 데에 현재로서는 최선의 기준으로 보인다. 지표 항목별로 구체적인 평가기준은 매년 평가결과를 토대로 다시 수정하고 점검하므로 구체적인 내용은 계속 변화될 것이다.

4. 인권보장을 위한 규범과 행정지원 체계

1) 인권기본조례와 인권전담부서

지자체에서 인권레짐을 구축하기 위한 첫 번째 단계는 인권조례의 제정이다. 인권의 이행체계에서 보면, 국가 수준의 헌법과 인권법령이 있고 이행기구로 정부와 국가인권위원회가 있듯이, 인권조례는 지자체의 인권책무를 실현하기 위한 규범이다. 인권조례는 지자체가 지역주민의 실질적인 인권보호를 위한 지역인권보장체계 구축의 토대라고 할 수 있다. <표 2>와 같이, 지자체는 2007년에 광주를 시작으로 2010년에는 경남과 전북이 인권조례를 제정하였고, 2012년과 2013년도에는 서울을 비롯하여 부산, 충남, 전남 등 대부분의 광역자치단체들이 인권조례를 제정하였다.

인권조례제정의 평가지표인 ‘인권기본조례 제정의 적정성’에서 평가내용의 핵심은 인권행정을 펴기 위한 규정의 수립 여부와 조항별

의무화 여부이다. 인권개념의 정의는 무엇인지, 시장(도지사)의 책무를 규정하고 있는지, 인권기본계획 수립과 인권침해 구제, 인권교육, 대외협력, 인권위원 수당 지급 등의 규정이 있는지와 그것을 구현하기 위한 의지, 즉, 강행규정인가 임의규정인가를 평가하였다.

<표 2> 지자체의 인권조례와 인권기본계획 수립 현황(2024)¹⁸⁾

지역	조례항목		인권영향평가	인권센터	인권침해구제	단체협력	기본계획수립연도	인권기본계획 공개
	조례제정연도							
광주	2007		임의	강행	임의	임의	2011	기)공개(홈)연)공개문서
경남	2010		임의	임의	임의	-	2021	기)공개문서/연)공개문서
전북	2010		임의	임의	임의	강행	2016	기)공개(홈)연)공개문서
부산	2012		임의	강행	임의	임의	2014	기)공개(홈)연)공개(홈)
충남	2012		임의	강행	강행	강행	2014	기)공개(홈)연)공개문서
전남	2012		임의	-	임의	임의	2016	기)연) 부분공개문서
서울	2012		임의	임의	강행	임의	2013	
울산	2012		임의	강행	강행	임의	2015	기)공개(홈)연)공개문서
대전	2012		-	임의	임의	임의	2015	기)공개문서/연)공개문서
강원	2013		-	강행	임의	임의	2015	기)공개(홈)연)공개문서
경기	2013		강행	임의	임의	임의	2015	기)공개(홈)연)공개(홈)
경북	2013		-	임의	-	임의	2021	기)공개문서/연)공개문서
충북	2013		-	강행	강행	임의	2016	기)공개(홈)연)공개문서
세종	2014		-	임의	임의	임의	2015	기)공개(홈)연)공개(홈)
대구	2014						2017	
제주	2015		임의	임의	임의	임의	2017	기)공개/ 연)공개(홈)
인천	2019		-	임의	임의	임의	2020	기)공개문서/연)공개문서

※ 국가법령정보센터(<http://www.law.go.kr/>) 참조

※ 기)기본계획, 연)연간계획, (홈)홈페이지

<표 2>를 보면, 인권센터의 설립과 인권침해 구제를 강행규정으로 둔 자치단체가 인권침해를 구제하기 위해 좀더 적극적인 조치를 취하고 있다고 볼 수 있다. 두 가지를 모두 강행규정으로 둔 곳으로는 충남, 충북, 울산이 있고 단체와의 협력까지 강행규정으로 둔 곳은

18) 2024년 평가에는 서울과 대구가 자료를 제출하지 않아서 서울은 23년 제출자료를 참조함.

충남이 유일하다. 경남의 경우는 다른 지역과 마찬가지로 가장 기본적인 도지사의 책무나 인권위원회의 구성, 인권기본계획의 수립과 인권교육 등은 강행규정으로 두었지만, 인권침해 구제와 인권영향평가, 인권센터를 설립하는 내용은 모두 임의규정으로 되어 있다. 특히 시민단체와의 협력과 관련해서는 아예 조례에 명시되어 있지 않아서 조례는 있지만 도민을 위한 실질적인 행정을 펴고자 하는 의지는 없는 것으로 읽힌다.

조례를 기반으로 지방정부 인권정책의 기본방향과 실천계획을 제시한 것이 인권기본계획인데, 지자체들이 인권조례 제정 후에 바로 인권기본계획을 수립하지는 않았다.¹⁹⁾ 가장 먼저 인권조례를 제정한 광주도 4년이 지난 2011년에 인권기본계획을 수립하였고 2012년에 인권조례를 제정한 후, 1년 뒤에 인권기본계획을 수립한 곳이 서울이다. 서울시의 경우는 인권조례 제정과정에서부터 구체적인 계획과 논의가 있었다는 이야기이다.

그런데 가장 특이한 곳이 바로 경남이다. 2010년에 조례를 제정한 전북도 6년 뒤에 인권기본계획을 수립했지만, 경남은 11년이 지난 2021에 17개 지자체 중 경북과 함께 가장 늦게 기본계획을 수립하였다. 경남에서는 지역운동의 영향으로 진주의 형평운동을 기념하며 전국에서 가장 빠른 2007년에 이미 진주시에서 인권조례를 제정하기 위해 노력했지만, 진주시의회의 반대에 부딪혔고 그래도 경남은 광주에 이어 2번째로 인권조례를 제정하였다.²⁰⁾ 그러나, 실제 행정에서 인권을 구현하는 데에는 매우 소홀했다. 인권행정에 대한 경남의 현실은 행정을 담당하는 인권전담부서의 인력 및 전문성 부족과 사업부족으로 드러난다. 이에 대해 좀 더 구체적으로 살펴보자.

19) 각 지방자치단체 마다 ‘인권증진기본계획’, ‘인권정책기본계획’, ‘인권보호 및 증진기본계획’ 등 기본계획명이 다양하다. 이를 통칭하여 ‘인권기본계획’이라고 명명하도록 한다.

20) 진주시 인권보장 및 증진에 관한 조례는 결국 2012년에 진주시 조례 제 1032호로 제정되었다.

<표 3> 시도별 인권전담부서 설치 및 운영 현황

지자체	인권부서명	부서 내 인권팀명	인권업무담당자 수
부산	자치행정과	인권증진팀	4
인천	시민소통담당관	갈등인권팀	4
광주	인권평화과	인권증진팀/인권도시팀/인권옴부즈맨	10
대전	법무통계담당관	인권증진팀	3
울산	권익인권담당관	권익인권팀/인권센터팀	6
세종	시민소통과	인권팀	2
경기	인권담당관	인권정책팀/인권보호팀/인권센터	14
강원	자치행정과	권익지원팀/인권센터	6
충북	도민소통과	인권팀	2
충남	자치행정과	자치화합팀/인권센터	7
전북	인권담당관	인권정책팀/인권보호팀/인권협력팀	12
전남	자치행정과	인권센터	4
경북	자치행정과	인권팀	2
경남	도민봉사과	민간단체담당	2
제주	자치행정과	인권팀	4

※ 인권업무 담당자는 2024. 12. 31. 기준으로 작성, 6개월 이상 근무한 경우에만 1명으로 산정

※ 강원, 부산, 광주, 경기, 울산 등 인권담당부서에서 통상적인 인권기본조례에 근거하지 않는 인권 관련 업무는 인권담당자에서 제외함

<표 3>에서와 같이 경남은 인권담당 인력이 2명이고 그것도 ‘행정부지사-행정국-도민봉사과’ 체계에서 팀의 형태로 운영되고 있어서 타지자체에 비해 인력이 매우 적다는 것을 알 수 있다. 이런 상황은 인권담당부서가 지자체 전체에서 인권업무를 총괄하고 조정할 권한을 갖고 있지 않다는 것을 의미한다. 더구나 인구분포로 보아도 경남은 경기-서울-부산에 이어 네번째로 규모가 큰 지역인데, 인권전담 인력은 인구대비 가장 적은 2명이 담당하고 있다. 인천과 부산의 인권업무 담당 직원이 2배인 4명인 것에 비해서도 경남의 상황은 열악하다.

또한 인권에 대한 인식이 부족하다는 것은 담당 부서명에서도 그대로 드러난다. ‘도민의 권리’가 아니라 공무원이 도민에게 봉사하는 것이라는 시혜적 의미의 도민봉사과에서 인권업무를 담당하고 있어

서 ‘인권담당관’ 형태로 운영하는 타지자체와 비교해도 차이가 크다. 경기의 경우는 인권담당관을 인권정책팀과 인권보호팀, 인권센터로 나누어 14명이 업무를 담당하고 있고 전북의 경우도 인권담당관에 인권정책팀, 인권보호팀, 인권협력팀이 있어서 12명이 업무를 보고 있다.

위의 표에서 알 수 있듯이, 모든 지자체의 부서내 인권팀명에 ‘인권’이 포함되어 있지만, 경남은 ‘민간단체’담당 부서에서 인권업무를 보고 있다.²¹⁾ 이런 소수의 인력배치는 인권사업에서도 그대로 드러나서 지자체 인권사업 예산확보율, 즉 최근 3년간 지자체 사업비 대비 인권전담부서의 주요사업비 비율로 인권사업의 규모를 측정할 때, 경남의 경우는 전국에서 최하위이다. 인권사업 예산 비율이 가장 높은 곳은 전북, 부산, 인천 순으로 이들 지역에 비해 약 1/3수준이다.

2) 인권위원회와 인권침해구제, 인권교육

국가 전체의 인권증진을 위해 국가인권위원회가 있다면, 지역에서 인권위원회는 지역의 인권기본계획과 연간사업계획을 심의하고 지역 인권현안을 다루며 인권침해를 막기 위한 권고나 의견을 표명하는 역할을 한다. 이를 위해서 인권위원은 지역의 전문가로서 시민이나 각 기관이 진행하는 간담회나 토론회, 협의회 등 대외활동에 참여하고 인권위원이 직접 사업을 기획하여 주관하는 등의 활동을 한다. 그래서 지역에서 인권위원회를 구성하는 과정은 모집과 임명 절차가 투명하고 다양성을 반영해야 하며 결과를 공개해야 한다. 가능한 분야별 전문가들이 인권위원으로 참여할 수 있도록 지자체들이 노력하고 있는데, 이런 내용이 인권행정평가에서 인권위원회 구성과 관련

21) 2026년 5월 현재, 도민봉사과의 민간단체담당에는 인권파트장과 주무관 1명이 “인권보장 및 증진기본 및 시행계획 수립과 인권위원회 구성·운영, 인권활동가 역량강화 워크숍” 등을 담당하는 것으로 나와 있다. 경상남도 홈페이지 참조.

된 주요 지표이다.

많은 지자체는 기관의 추천을 받거나 홈페이지에 모집공고를 내서 인권위원을 구성하는 투명성이 보장되어 있는 데에 반해, 경남은 모집절차가 공개되어 있지 않고 의견수렴 과정도 별도로 없는 것으로 조사되었다. 예를 들어, 전북의 경우는 인권위원 모집을 홈페이지에 공개하면서 기관추천 등의 절차를 따랐지만, 경남은 어떤 모집절차를 거쳤는지 제출하지 않았다. 또한 제3기 인권위원회가 구성될 때는 시간이 지연되어 한달 간의 공백이 생기기도 하였고 2023년과 2024년에 각각 한 번의 정기회를 개최하였으며 안건을 심의하는 형식적인 것에 그쳤다.

<표 4> 주요 시도별 인권위원회 구성 및 운영 현황

기관명	모집절차 공개	특정성비 (여성)	인권위원회 개최	인권위원회 상정안건	정책권고 (기능)	회의결과 공개	소위원회 개최
경기	기관추천	9/19 (47.4%)	3	8	2 (X)	회의록 공개 (홈페이지)	-
부산	기관추천	6/11 (54.5%)	3	7	1 (O)	회의록 공개 (홈페이지)	7 (정책)
강원	기관추천	6/14 (42.9%)	4	10	0 (O)	공개 문서	-
충남	모집공고/기관추천	9/19 (47.4%)	4	12	0 (O)	회의개요 공개 (홈페이지)	-
전북	모집공고 (홈페이지)	5/13 (41.7%)	6	20	1 (O)	비공개 문서	6 (권리구제)
경남	-	6/12 (50%)	1	2	- (X)	공개 문서	-
제주	모집공고 (홈페이지)	9/16 (56.3%)	4	15	0 (O)	회의록 공개 (홈페이지)	-

<표 4>를 보면, 특정 성비가 60% 이상을 넘지 못하도록 한 기준은 모든 지자체가 충족하고 있지만, 위원회 개최 건수는 지역별로 차이가 크다. 이는 부서의 예산편성과도 관련되어서 예산편성 비율이 가

장 높았던 전북이 가장 많은 여섯 번의 회의를 개최한 것으로 조사되었다. 인권위원회에서 상정된 안건을 봐도 전북이 20건, 제주가 15건에 달하는 데에 비해 경남은 단 2건뿐이다. 인권위원회의 주요 역할은 상정된 안건을 심의하고 정책을 권고하는 것으로 내부에 소위원회를 두어 기민하게 사안에 대해 논의하며 결정할 수 있도록 한다. 부산은 가장 많은 7번의 소위원회를 개최하며 정책을 심의하였고 전북은 권리구제를 위해 여섯 차례의 소위원회를 열었다. 이런 절차를 거쳐도 정책권고를 하는 경우는 거의 없지만, 정책권고를 할 수 있는 기능이 있는가 없는가는 위원회 활동의 권위를 높여준다. 그러나 경남의 경우는 인권위원회에 정책권고를 할 수 있는 권한이 없다. 결국, 위원회의 구성도 외부의 의견수렴 없이 진행되고 있고 회의는 일년에 한 번만 진행된다면 경남의 인권위원회는 형식적으로만 유지되고 있다고 밖에 볼 수 없다.

또한 인권행정 중에 지자체가 담당할 수 있는 가장 중요한 역할의 하나가 인권침해 구제라고 할 수 있다. 지역민들의 인권침해를 구제하기 위해 중요한 것은 침해구제 기구가 설치되어 있는지, 구제 활동을 할 수 있는 조건이 주어져 있는지 여부이다. 이 항목에서는 인권침해를 구제하는 기구의 독립성과 사건처리를 위한 조사가 이루어지는지, 그리고 이행이 적절하게 이루어졌는가를 평가하였다.

민주주의는 자유와 평등에 기반을 두고 자원의 불공평과 불평등을 약화시키고자 하는 것이면서 동시에 동등한 권리에 대한 동등한 존중을 의미한다는 점에서(Jan-Werner Müller, 2022: 220-221) 인권침해 구제는 민주주의를 위한 규칙을 이행하는 핵심으로 이해할 수 있다. 즉, 지역민의 인권침해를 조사하고 구제하는 것은 불평등을 약화하고자 하는 실질적 전략이라고 할 수 있다. 이런 구제 역할은 인권위원회가 담당하기도 하지만 지역에 따라서는 따로 시민인권구제위원회를 두기도 한다. 지역에서 인권침해 문제가 구조적인 문제로 발생할 경우에는 직권조사나 방문조사 등 기획조사를 할 수 있는가의 여부, 그리고 조사 결과에 대해 결정문이나 보도자료를 공개하여 인권

침해 구제 상황을 공개하고 있는가도 평가에 포함되었다.

<표 5> 지역별 인권구제기구 운영 현황

기관명	조사업무	구제기구 명칭	조사규정/매뉴얼	익명결정문
부산	수행	시민인권침해구제위원회	유/유	비공개
인천	수행	인권보호관회의	유/유	비공개
광주	수행	인권옴부즈맨	유/무	비공개
대전	수행	인권보호관회의	유/유	-
울산	수행	시민인권침해구제위원회	유/유	비공개
세종	수행	인권위원회	유/유	-
경기	수행	인권보호관회의	유/유	공개
강원	수행	인권구제소위원회	유/무	공개
충북	수행	인권보호관회의	유/유	-
충남	수행	도민인권보호관회의	유/무	비공개
전북	수행	인권위원회	유/유	비공개
전남	수행	인권침해구제위원회	유/유	비공개
경북	미수행	-	-	-
경남	미수행	-	-	-
제주	미수행	-	-	-

<표 5>에서와 같이 인권침해조사업무는 대부분의 지자체에서 수행하고 있고 따로 구제기구를 두지 못하는 경우에는 인권위원회에서 조사하던가 특별위원회 형태로 진행되고 있다. 인권침해조사는 조사규정에 따라 업무를 수행하였고 일부 지자체를 제외하고는 매뉴얼도 있었다. 그러나 경북, 경남, 제주에서는 인권침해 구제를 담당할 기구도 없고 인력도 배치하지 않았다.

지역민이 진정을 하였을 경우, 먼저 상담을 진행하고 사건을 접수하여 권고/합의종결/기각/각하 혹은 취하나 이송 조치가 이뤄진다. 사건이 조사 중에 해결되거나 인권침해 구제 기관이 의견을 표명하는 경우도 있다. 인권침해조사 과정도 지역별로 차이가 큰데, 상담의 경우는 경기(502건), 전남, 전북 순으로 많았고 사건접수는 전북(31건), 대전 순으로 많았다. 이렇게 지역민이 인권침해를 받았을 경우에 지자체에 신고할 통로가 있다는 것만으로도 인권행정이 중요한 역할을

담당한다고 할 수 있다. 현재의 인권체계에서는 그렇다.

인권교육과 관련해서는 정량평가로 이뤄졌는데, 관리직과 일반직 공무원의 인권교육 이수율을 평가하였다. 온라인으로 진행되는 인권교육 이수율은 높게 나타나고 있지만, 인권교육의 내용은 파악하기 어려워서 따로 결과를 분석하지는 않았다. 다만, 대부분의 지자체에서 인권교육 대상을 공무원, 공공기관 종사자, 사회복지시설 종사자, 일반시민 등으로 다양하게 구성하고 있지만, 경남의 경우는 관리직 공무원과 일반공무원의 인권교육에 집중하고 있는 것으로 조사되었다. 공무원 대상 인권교육은 특강 형태의 사이버교육으로 진행되었다. 특강에 특별사법경찰 등 인권과 밀접하게 연관되어 있는 업무군을 대상으로 참여하도록 한 점은 유의미하지만, 중간관리자와 사회복지 담당 공무원 등 특정 대상을 중심으로 한 인권교육을 진행하고 대상별로 교육 내용을 기획·운영하는 등 좀더 적극적인 인권교육이 필요해 보인다.

5. 지역인권체계에서 지역민의 위치

1) 지역민의 인권증진을 위한 활동

지역인권체계를 강조하는 것은 국가행정과 지방행정이 연관되는 유기적 관계로 지역민의 삶과 직접 관련되는 구체적인 활동을 통한 인권 증진을 위해서이다. 특히 인권행정에서 지역민의 위치를 어떻게 규정하고 이들과 어떤 관계를 맺으며 인권보장을 위해 어떤 노력을 하고 있는가가 중요하다.

지역민의 인권증진을 위한 평가지표로는 인권영향평가를 시행하고 있는지의 여부와 지역인권증진 활동의 적정성에 관한 것이다. 먼저, 인권영향평가가 아니더라도 지역의 인권상황을 평가하기 위한 제도가 있는가의 여부, 그것의 전문성 여부, 인권영향평가의 대상선정과 진행 과정에서 관련 규정이 있는가를 평가하였다. 사실 지자체

가 인권영향평가를 시행하고 있다면, 그와 관련된 법규는 많을 수밖에 없다. 법률을 정할 때 지역민의 삶과 관련된 모든 법규는 인권영향평가를 받도록 규정하기 때문이다. 인권영향평가에 대한 인식이 확대되어 더 많은 지자체가 관련 법규를 점검하는 기회가 되어야 할 것이다.

지역민의 인권증진을 위해서는 인권실태조사를 실시하는 지, 모니터링이나 지킴단 활동으로 인권문제를 예방하고 활동을 점검하며 그 결과를 잘 활용하고 있는가를 평가하였다. 지역민의 인권의식을 제고하기 위한 홍보활동도 이에 포함된다. <표 6>에서 확인할 수 있듯이, 모니터링/지킴단 활동은 부산의 투표소나 통학로 보행안전, 경기의 버스정류시설 이동 및 접근성, 전북의 축제현장이나 전남의 생활현장처럼 일상생활과 밀접하게 관련되어 있다.

홍보 등의 활동은 많은 지자체가 공모전을 통해 진행하지만, 광주처럼 ‘공공기관 스톡킹사건 매뉴얼’을 제작하여 배포하는 경우는 스톡킹이 무엇인지 교육과 홍보를 동시에 진행하는 것으로 효과적으로 보인다. 경남에서 지역민 인권의식 제고를 위한 활동은 세계인권선언 작품공모전 뿐인 것으로 조사되었다.

<표 6> 지역민 인권증진 활동

기관명	인권영향평가 관련 법규	모니터링/지킴이단 활동	홍보 등 기타 인권행사
부산	시행(280개)	모니터링 (투표소, 통학로 보행안전)	부산인권정책포럼/ 인권작품 공모전
인천	-	모니터링 (아동복지시설거주아동) 지킴이단(노인학대)	인권토론회, 인권공모전
광주	시행(113개)	-	공공기관 스톡킹사건 매뉴얼 제작·배포/인권홍보추진/인권작 품 공모전/ 세계인권도시포럼
경기	시행(125개)	모니터링(버스정류시설 이동및 접근성)	도민인권배심회의/ 2024 경기인권페스타/ 인권공모전

기관명	인권영향평가 관련 법규	모니터링/지킴이단 활동	홍보 등 기타 인권행사
강원	-	장애인거주시설 인권모니터링, 지킴이단(자살예방 및 정신건강 지원), 孝인권지킴이단	인권센터 홍보부스 운영/인권영화제 /교통약자 불평등 해소 캠페인
충남	시행(92건)	도민인권지킴이단 (인권침해·차별행위, 인권교육·실태조사)	인권작품공모전/북한인권전시회 /인권침해·차별상담사례 공유회 /찾아가는 인권보호관
전북	시행(86건)	지킴이단 (축제현장)	인권문화축제/인권작품공모전/ 인권옹호자포럼/인권토론회/ 찾아가는 인권순회상담
전남	시행(19개)	지킴이단 (생활현장)	전남인권구제하이라인/ 찾아가는 인권보호관/인권작품공모전
경남	-	-	인권작품공모전
제주	시행(81개)	지킴이단 (생활 속 인권침해)	도민인권아카데미/제주인포럼/ 인권작품 아이디어 공모전/제주인권보고서

또한 지역민의 인권증진을 위해 중요한 것은 지역의 인권실태를 정확하게 파악하기 위해 조사를 실시하는 것이다. 17개 광역자치단체 중에 2024년에 인권실태조사를 한 곳은 부산, 광주, 경기, 충북, 충남 등 일부에 지나지 않는다. 경기도의 경우는 노인요양시설 입소 노인을, 충북은 장애인거주시설과 고립은둔 청소년을, 그리고 충남은 기후위기와 주거권에 관한 실태조사를 하여 문제를 해결하고자 하는 의지를 보여주고 있다.²²⁾ 앞으로 지역에서 어떤 인권실태조사를 실시하였는지를 주무 부서가 파악하고 있는 것이 필요하며 만약 여건이 어렵다면, 국가인권위원회 지역인권사무소와 어떤 공조활동을 하는 지도 중요한 평가내용에 포함되어야 할 것이다.

²²⁾ 경남의 경우, ‘고립은둔 청년 실태조사(2024)’는 경남여성가족재단에서, ‘경남청소년 노동인권실태조사(2023)’와 ‘학생 및 교원인권실태조사(2024)’는 경남교육청에서 실시하였다.

2) 인권증진을 위한 민관 협력 및 지원

인권지표에서 인권증진을 위한 민관협력은 주민들이 인권행정에 직접 참여한다는 참여민주주의 관점에서 매우 중요하다. 참여는 공적의지가 목소리를 갖게 된다는 것으로 정치적 평등과 참여가 결합하여 긍정적 가치를 갖게 되고(James S. Fishkin, 2020: 142-143) 인권체제를 확장하는 중요한 통로가 된다. 이를 평가하기 위한 지표로는 지역시민사회단체와 정기적인 협력체제를 갖추고 있는가, 지역시민사회단체 지원 또는 주민참여 사업을 추진하고 있는가이다. 또한 기관 협력과 지원의 적정성을 파악하기 위해서 관할기초지자체 산하 공공기관의 인권업무 활성화를 위한 협력과 지원은 적정한지를 평가하였다. 국가인권위원회와 광역지자체 등과의 공동 사업을 추진하는지의 여부도 대외협력의 내용으로 평가하였다.

<표 7>에서 알 수 있듯이, 대외협력은 시민단체, 주민참여사업, 기초지자체, 공공기관 협력지원으로 크게 구분할 수 있는데, 이 모든 활동을 하는 곳은 광주와 전북뿐이다. 경기, 충북, 제주도 어떤 식으로든 시민단체와 협력하고 기초지자체를 지원하며, 인권경영을 할 수 있도록 컨설팅을 진행하는 등의 활동을 하고 있다. 광주와 충북, 전북은 포럼이나 워크숍 형식의 대외협력도 진행하고 있다.

그러나 경남의 경우는 인권활동가 역량강화 워크숍에 참여하는 대외활동 이외에는 시민사회와의 협력사업은 거의 없다. 경남에서도 2021년부터 경남인권포럼을 진행하고 있지만, 이 포럼은 경남교육청과 국가인권위원회 부산사무소, 지역대학이 공동주최하는 형식으로 진행하며 2025년까지도 도와 교육청이 따로 진행하였다.²³⁾

23) 민선8기에 도교육청과 경남도가 따로 인권행사를 진행하게 된 것은 단체장과 교육감의 정치적인 성향과 관련이 크다. 인권보장은 도민을 위한 보편적 가치이지만, 인권은 여전히 정치적으로 활용되고 있다.

<표 7> 인권증진을 위한 민관 협력 및 지원

기관명	시민사회단체 협력체계	시민사회단체 및 주민참여사업	기초지자체 지원협력체계	공공기관 협력지원 (인권경영)	기타 대외협력
광주	인권정책 연석회의 /인권교육 단체네트워크	인권단체협력 사업 인권마을만들기	시-자치구 인권정책 간담회	시,공공기관 인권경영 이행점검	세계인권도시 포럼
경기	권역별 인권거버넌스 회의	-	시군 인권교육 예산지원/ 경기도 인권행정 추진 우수 자치단체선정/ 경기도 인권관계자 세미나	공공기관 인권경영 워크숍/ 공공기관 인권경영 컨설팅	경기도 인권시민사회 단체 활동가 연대회의
충북	충북인권 협의회	-	인권 담당자/ 사회복지 담당자 역량 강화 교육 안내	공공기관 인권경영 컨설팅	충북인권포럼
전북	기관·단체 인권협의회	인권분야 민간단체 공익활동 지원 공모사업	온누리인권사업/ 상·하반기 시군 인권정책협의회	사회복지시설 인권경영 컨설팅	전북지자체 인권보호관 협의회 워크숍
경남	-	-	-	-	인권활동가 역량강화 워크숍
제주	제주평화 인권헌장 제정위원회	인권보장 및 증진활동지원 사업	인권실무협의회/ 인권서당 운영	-	제주 인권의 날 기념식 및 제주인권포럼

이처럼 경남의 인권행정에는 주민이 없고 시민사회단체나 다른 기초지자체와 협력체계도 마련되어 있지 못하다. 이런 현실은 인권조례에서 그대로 드러난다. 경남의 인권조례 제5조에는 도민의 협력만 명시되어 있고 권리와 의무에 관한 항목은 없다. 그러나 인권조례를 처음 제정할 때부터 도민의 권리와 의무가 명시되지 않은 것은 아니다. 인권조례가 제정되던 2010년 당시에는 도민의 권리와 의무 조항이 있어서 “도민은 인간의 존엄을 누리고 평등하게 대우받으며 인간다운 삶을 누릴 권리를 가진다”라고 명시되어 있으며 차별받지 않을

사유도 모두 열거되어 있었다.²⁴⁾ 그러나 2017년에 조례가 개정되면서 도민의 권리에 관한 모든 문항은 사라지고 “도민은 스스로가 인권이 존중되는 지역사회를 실현하는 주체라는 점을 인식하여 인권의식의 향상에 노력하고 도가 수행하는 인권시책에 협력하여야 한다”는 도민의 협력의무만 남게 되었다.²⁵⁾ 경남에서 무엇보다도 조례 개정이 선행되어야 하는 이유이다.

6. 맺으며

민주주의의 핵심제도에는 참여가 불가피한 요소로 포함되어 있다. 자유와 자기 계발에 대한 평등한 권리는 ‘참여사회’에서만 달성될 수 있다. 데이비드 헬드(David Held, 2010: 403-404)는 민주주의에서 참여의 원칙을 가장 현실적으로 진척시킬 수 있는 것은 지역공동체 현장에 대한 직접 참여와 통제라고 하였다. 직장과 지역공동체를 비롯한 사회의 주요 제도를 조정하는 데에 시민이 참여하여 여러 사회집단들이 자원의 결핍을 직접 개선할 수 있다는 것이다.

지역인권보장체계는 단순한 행정체계가 아니라 지역민들의 삶의 질과 역량을 강화하기 위한 시스템을 만드는 과정이라고 할 수 있다. 선언적 인권보장이 아닌 지역주민들이 민주적인 틀에서 자신의 생활을 점검하며 더 나은 조건을 만들어가기 위한 틀이다. 그 과정에는

24) 경상남도 인권증진조례(경상남도조례 제3497호, 2010. 3. 25. 제정) 제4조(도민의 권리 등) ① 도민은 인간의 존엄을 누리고 평등하게 대우받으며 인간다운 삶을 누릴 권리를 가진다.② 도민은 합리적인 이유 없이 성별, 종교, 장애, 나이, 사회적 신분, 출신지역, 출신국가, 출신민족, 용모 등 신체조건, 병력(病歷), 혼인 여부, 정치적 의견 및 성적(性的) 지향 등을 이유로 차별받지 아니한다. 국가법령정보센터 참조.

25) 경상남도 인권보장 조례(시행 2017. 8. 3.) [경상남도조례 제4337호, 2017. 8. 3., 일부개정] 제5조(도민의 협력)에 이 문항만 남아있다. 국가법령정보센터 참조.

주민들의 참여가 핵심이며 불평등을 조정하는 것이 주요 내용이다.

그러나 인권행정은 관료주의적인 행정의 불균형 형태에 있으면서 인권은 여전히 정치적인 대상으로 남아있다. 특히 2026년 현재, 경남은 인권행정을 담당하는 도민봉사과의 ‘민간단체담당’에는 “국민운동단체(새마을, 바르게, 자유총연맹) 지원”이 업무로 명시되어 있다.²⁶⁾ 군부독재시절에 시작된 국민운동단체와 민주화운동 이후 강화된 인권보호파트가 같은 부서에 있는 아이러니한 현상이 현재에도 계속되고 있다.

더구나 국가의 임무를 경제성장 중심으로만 사고하도록 교육받았고 가부장적인 문화가 뿌리깊은 상황에서 개인의 권리에 대해서는 무시해왔기에, 주민 개개인을 권리의 주체로 적극적으로 사고하기 어려운 문화가 남아있다. 그러므로 경남의 인권체계가 기본적인 원칙을 견지하며 작동하기 위해서는 기존의 문화에서 벗어나 민주주의와 인권을 적극적으로 사고하는 조건을 먼저 마련해야 한다. 주민의 인권이 보장되는 “인권적 관점에서 사고”하며 인권을 어떻게 보호하고 지역주민에게 어떤 영향을 미칠 것인가를 고려해야 한다.²⁷⁾ 그런 최소한의 기준을 마련하기 위해 시작된 것이 바로 인권행정평가이다.

국가인권위원회의 인권행정평가는 인권기본조례의 제·개정 권고안에 근거하여 영역을 구분하여 실질적 업무에 대한 점검을 ‘평가’ 방식으로 진행하였다. 각 영역별로 구체적인 지향점과 기준을 제시하여 지자체에서 지역인권보장체계를 실현하는 과정에서 중심에 둔 사항과 목표점을 파악하여 인권업무가 지향해야 할 점을 제시하고 있다는 데에 의의를 두어야 할 것이다. 지자체 입장에서는 이 평가를 통해 각 영역별로 모범 사례나 벤치마킹할 만한 지자체 사례를 발굴하여 지자체 간에 유사하게 업무를 추진할 수 있도록 참고가 되는 매우 실질적인 평가이다. 시범사업인 만큼, 공식적인 지표로 공개하지 못하는 한계가 있지만, 지역간 인권행정 격차를 줄이기 위한 전략

26) 홈페이지 경상남도 조직도 참조.(검색일. 2026.5.8.)

27) 이준일(2014) 참조.

적인 공개 방식에 대해서도 고민해야 할 것이다.

더 나아가 인권행정이 담당할 수 있는 기준을 제시하여 주민들에게 실질적인 영향을 미치고 적극적으로 인권지표의 내용을 지자체가 받아들여서 활용한다면 안정적으로 지역인권체계를 구축하는 데에 조금이나마 시간이 단축될 수 있을 것이다. 이런 계기들이 인권을 개인의 욕망을 실현하기 위한 정치적 수단으로 활용하는 이들에 맞서, 시민들 스스로의 인권역량(Human Rights Empowerment)을 강화하는 데에 기여할 수 있기를 바란다.

(논문접수일: 2026. 05. 19, 논문심사일: 2026. 06. 09, 게재확정일: 2026. 06. 19)

참고문헌

- 국가인권위원회. 2025. 『제2기 인권증진행동전략(2026~2030)』.
_____. 2025. 『한국의 인권통계 2025: 국가인권지표 후보군 도출 및 인권의식 실태조사 심층분석』.
- 김기곤. 2013. “열린공동체 관점의 인권도시와 시민참여.” 『민주주의와 인권』. 13(2).
- 김영기·김혜선. 2013. “인권도시 광주, 주요 관계자의 인권에 대한 인식유형 연구: Q방법론을 중심으로.” 『민주주의와 인권』. 13(3).
- 김중섭. 2011. “지방자치 발전과 인권조례 제정운동: 진주시 사례를 중심으로.” 『현상과 인식』. 35(4).
_____. 2015. “인권조례와 지역사회의 인권발전” 『현상과 인식』. 39(4).
- 김중섭 외 2018. 『인권제도와 기구: 국제사회 국가 지역사회』. 오름.
- 김혜영. 2019. “충청남도 인권행정의 현주소와 과제.” 『열린충남』. vol 89.
- 뉴스바움. 한상연 역. 2015. 『역량의 창조: 인간다운 삶에는 무엇이 필요한가』. 돌베개.
- 데이비드 헬드. 2010. 『민주주의의 모델들』 박찬표 옮김. 후마니타스.
- 박래군. 2014. 『사람 곁에 사람 곁에 사람 : 인권운동가 박래군의 삶과 인권 이야기』. 클.
- 손명숙·안국찬. 2023. “지방정부 인권행정제도의 개선방안: 전라북도를 중심으로.” 『한국행정논집』. vol 35(4).
- 안시형. 2019. “지방정부 인권정책의 방향과 전략.” 『인권연구』. vol 2(1).
_____. 2023. “지방정부 인권정책의 권리조건에 관한 고찰 : 136개 지방정부 인권기본조례를 중심으로.” 『인권연구』. vol 6(2).
- 안진. 2011. “인권조례 제정운동의 성과와 한계: 광주광역시, 전북, 울산광역시 인권기본조례를 중심으로.” 『전남대학교 법학논총』. 31(2).
_____. 2022. “지방정부 인권레짐에 대한 성찰적 고찰: 광주광역시 사례를 중심으로.” 『인권법평론』. 2(28).
- 윤남식, 김소진. 2019. “경남 학생인권조례 제정운동의 역사와 과제.” 『민주법학』. vol 69.
- 이정은. 2018. “한국사회 인권의 제도화 과정에 대한 비판적 고찰: 지자체 인권기본계획을 중심으로” 『민주주의와 인권』. 18(2).

- 이준일 외. 2014. 『행정과 인권』. 국가인권위원회.
- 이충은, 2019. “충청남도 인권기본 조례에 관한 연구 - 시행 1주년 평가와 향후 입법방향을 중심으로”. 『강원법학』, vol 58.
- 인권운동 ‘창’. 2017. 『인권활동가에게 듣는 인권역사』.
- 정근식 외. 2004. 『한국형 인권지표의 모색』. 경인문화사.
- 정영선. 2016. “인권중심 지방행정 구현을 위한 인권제도화 방향.” 『법학논집』(한양대학교). 33(4).
- _____. 2020. “지방정부 인권제도의 실효성에 대한 고찰”. 『동북아법연구』. 13(3).
- 제임스 피쉬킨. 2009. 『숙의민주주의』. 박정원 옮김. 한국문화사.
- 홍성수. 2012. “지방자치단체의 인권조례에 대한 연구: 이념, 현실, 전망.” 『민주주의와 인권』. 12(3).
- _____. 2015. “지방자치단체 인권위원회 제도에 관한 고찰”. 『법학연구』. 26(1).
- 홍성태. 2016. “한국의 저항주기 궤적과 역사적 사회운동의 형성 -저항사건 분석, 1960~1987”. 『기억과 전망』. vol. 34.
- 황은진 외. 2025. “제주특별자치도의 인권보장 및 증진 기본계획 수립과제 : 도민의 인권의식실태조사를 중심으로”. 『인권연구』. vol 8(1).
- 北口末広. 2006. “人權行政とは何か”. 『部落解放』. 572.
- Müller, Jan-WernerMartha. 2022. 권채령 옮김. 『민주주의 공부』. 월북.
- Ala-Mantila, Sanna, et al. 2023. “Consumption-Based View on National and Regional per Capita Carbon Footprint Trajectories and Planetary Pressures-Adjusted Human Development.” *Environmental Research Letters* [Bristol], vol.18(2).
- Phillips, Jason. 2023. “Determining Sustainability Using the Environmental Performance Index and Human Development Index”. *The Science of the Total Environment* [Netherlands], vol. 884.
- Norberto Bobbio. 1995. *The age of Rights*. Polity Press.
- UN. 2013. *Human Rights Indicators: A Guide to Measurement and Implementation*.

<Abstract>

**The Role of Regional Human Rights Protection Systems
in Realizing Democracy:
Focusing on the Case of Gyeong-nam Area**

Lee, Jeong-eun*

This study examines disparities in human rights administration, focusing on the the National Human Rights Commission of Korea's evaluation project(2023-2024). It evaluates the implementation of regional human rights protection systems following the enactment of ordinances, with a particular focus on diagnosing the administrative status of Gyeong-nam. The findings reveal that while regions such as Gyeonggi, Jeonbuk, and Gwangju protect residents' rights by ensuring remedies for human rights violations and facilitating civic participation, Gyeong-nam fails to meet even the basic formal requirements for human rights administration. Gyeong-nam urgently needs to build a human rights culture to create a substantive protection system by empowering its residents.

Keywords: Regional Human Rights Protection System, Human Rights Administration Evaluation, National Human Rights Commission of Korea, Gyeong-nam, Human Rights Culture

* Department of Sociology, Changwon National University