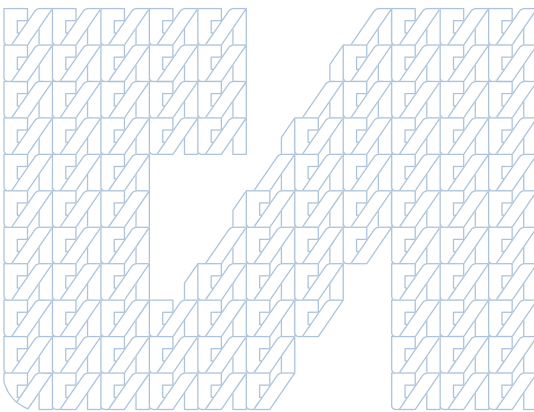


# 대전광역시 인권영향평가 제도화 방안

유병선 · 김덕진



정책연구 2019-16

# 대전광역시 인권영향평가 제도화 방안

유병선·김덕진

연구책임 • 유병선 / 도시경영연구실 연구위원

공동연구 • 김덕진 / 충남대학교 정치학박사

정책연구 2019-16

## 대전광역시 인권영향평가 제도화 방안

발행인 박재묵

발행일 2019년 8월

발행처 대전세종연구원

34863 대전광역시 중구 중앙로 85(선화동 287-2)

전화: 042-530-3500 팩스: 042-530-3508

홈페이지 : <http://www.dsi.re.kr>

인쇄: 갓피플 TEL. 042-223-0020

이 보고서의 내용은 연구책임자의 견해로서 대전광역시와 세종자치특별시의 정책적 입장과는 다를 수 있습니다.

출처를 밝히는 한 자유로이 인용할 수 있으나 무단 전재나 복제는 금합니다.

# 요약

## ■ 연구배경과 연구목적

- 최근 우리나라에서는 삶의 질 및 지방자치에 대한 관심이 높아지면서 다양한 분야에서의 인권에 대한 관심이 제고되어 세분화된 논의들이 진행되고 있음. 인권영향평가는 정책수립 및 시행 과정에서 특정 정책이 주민들의 인권에 미칠 영향을 사전에 분석하고 평가하기 위한 제도로 지방자치단체의 정책과 현안사업 및 프로그램 등이 더욱 친인권적으로 이행될 수 있게끔 기여함.
- 더욱이 인권을 특정 지역단위에서 공감하고 인식하여, 이의 목표를 실현시키려는 노력들이 활발하게 진행되고 있음. 하지만 서울특별시 성북구, 경기도 수원시, 경기도 광명시 등 특정 지역에서 인권영향평가를 선도적으로 시행하고 있음에도 불구하고, 내용이나 범위 면에서 아직까지 실험적 단계로 추진되고 있고, 특히 자치법규에 대한 인권영향평가는 수원시 및 성북구 만 이루어지는 등 다소 미진한 상황임.
- 지방정부의 주요 공공정책이 주민의 인권에 미칠 요소를 사전에 점검하여 개선한다는 점에서 인권영향평가는 인권을 기반으로 한 행정체제에서 반드시 구축되어야 하는 사항으로 인식됨. 따라서 인권영향평가는 특수한 상황에 따라 평가되어서는 안 되며, 분명한 평가기준과 지표가 필요함. 이와 같은 상황을 고려할 때, 대전시의 경우 인권영향평가제도 시행을 위해 다양한 연구의 필요성이 사회단체로부터 꾸준히 제기되어 왔음.
- 본 연구의 목적은 대전시의 인권영향평가 제도의 활성화를 위해 다른 사도의 인권영향평가제도 운영 사례 및 다른 정책분야(성별, 환경 등) 영향평가 현황을 정리하여 설명하고, 인권영향평가의 효과적 추진체계 구축 방안을 담고자 하였음. 즉 인권업무 관계자 및 전문가, 이해당사자와 일반시민 등의

참여 방안 및 피드백 제고를 위한 방안을 시론적으로 제시하고자 함. 다른 한편으로는 대전시 인권영향평가 시범 적용 과제와 대전시 인권영향평가 제도화를 위한 정책프로세스를 도출하고자 함.

## ■ 연구방법

- 전문연구보고서를 중심으로 한 문헌연구로 학계 및 지역연구원 자료를 중심으로 한 이론적 검토, 현장에서 적용 및 실시 중인 전략 계획서 및 대전시 인권정책 기본계획을 정리함.
- 타 시도 인권영향평가 사례 및 다른 정책분야(성별, 환경 등) 영향평가의 의미와 특징을 정리, 아울러 인권전문가 및 관계공무원, 인권업무 관계자를 인터뷰하는 등의 면접을 통해 지역의 인권증진 및 친화도시 형성을 위한 제안을 구체화 함.

## ■ 연구결과 및 정책적 함의

### 1. 조례 개정의 필요

- 인권영향평가 제도 시행을 위한 행정적 근거의 충실성과 인권개념의 범위적 차원을 고려하여 현재 제정된 대전시의 ‘인권보호 및 증진조례’ 개정의 필요성을 강하게 언급할 수 있음.
  - 인권영향평가 제도의 중심 운영 축을 어느 부분에 둘 것인가에 대한 고민이 필요함. 본 연구에서는 지역의 인권개념 확장 및 심화를 위한 중층적 관점을 고려하여 인권위원회 및 인권센터의 역할과 위상을 중요하다고 봄. 현 단계로서는 시의 인권담당부서가 사업의 컨트롤 타워로서의 역할을 수행할 수밖에 없는 여건으로 사료되며, 점차 인권위원회와 인권센터의 역할을 강화시켜 나가는 노력이 필요함.
  - 아울러 행정적 차원의 지원은 보조적 수준의 지원체계를 준비해야 한다고 봄. 인권영향평가 제도의 실시와 이행은 직접적인 당사자로서의

직접 참여가 중요하고 이해와 관점의 합의적 수준이 단기적으로 해결 가능한 것이 잠재적이므로 이에 대한 탄력적 구성과 운영이 중요함.

- 행정의 지원체제와 공적부문에서의 연결성 부분에서 행정단위의 역할이 고려되어야 함. 이를 위해서는 자치단체의 기본 조례에서의 명확한 행정부분 사업단위가 있어야 함. 물론 이의 과정은 행정업무의 복잡화 및 과정에 따라 변경될 수 있음. 이에 정책대상의 명확화 및 적용 범위의 구분, 아울러 적용대상에 대한 구체적인 범위와 가이드라인 설정을 위한 행정적 규칙화가 필요하다고 봄.
- 다른 지방자치단체의 운영세칙을 반영하는 것도 중요하지만 지역의 특수성 및 환경을 반영한 시행지침 및 준수여부를 평가시스템으로 단순화하는 것을 고려해볼 수 있음.

## 2. 협력 거버넌스 구축

- 시스템적 측면에서 그리고 현장성의 의미를 고려하여 대전시와 5개 자치구 간 협력을 위한 제도화의 노력(기반조성)의 지속적인 확장이 필요함.
- 현재 대전시와 유성구를 제외한 4개구에 인권조례 제정, 이의 행정적 운영을 협의적 수준에서 운영관리하고 있으나 이는 인권 현장의 문제 해결 및 이해 심화를 고려한다면 필연적으로 인권영향평가 제도 시행에서의 이해갈등 및 행정공백을 발생시킬 것으로 사료됨. 따라서 기초 자단체에서 인권에 대한 대전시의 의지와 관심, 행정협력을 통해 지역 주민의 삶의 질 및 도시 이미지 제고를 위하여 제도적 차원에서 추진되어야 할 것임.
- 새로운 제도의 시행은 일부 공공행정 시스템과 내부적인 정책우선 순위 결정에서의 변화를 동반하기 때문에 인권영향평가 행정부서의 선정 및 추진 그리고 이를 담당하는 구성원의 전문역량 및 총체적인 조직의 능력이 중요시됨.

- 이에 인권지에 대한 성숙성 및 평가제도 운영의 전문성, 숙련성(업무 지속성 고려)을 지닌 인력의 배치와 학습과정이 지역전문기관을 활용하여 지속적으로 이루어져야 하며, 이러한 부분이 적합하게 이루어져야만 지역사회에서 활동하는 인권거버넌스 체제의 완성과 내부 신뢰증진이 촉진될 것으로 봄.
- 인권행정의 선도적 추진을 위해서는 지역단위에서 주민과 직/간접적으로 연계된 구성단위의 연계협력과 사례의 집합적인 관점이 중요함. 이를 위해서는 인권영향평가 제도의 확대를 위해 반드시 지역인권정보의 DB화가 필요함.
- 아울러, 인권행정담당자 및 인권센터 활동가는 인권영향평가의 직접적인 수행자이면서도 인권의 범주에 존재하는 인자이기 때문에 지속적인 교육이 요구됨. 전자의 교육은 결국 인권행정의 발전을 위한 공적인 부분과 사적인 부분의 접합점을 만들어낼 것이며, 이 지대에서 인권전문가 육성이 될 것임. 이러한 이유로 교육을 위한 프로그램/정책 발굴과 편성 운영에 지속적인 예산마련이 필요함.

### 3. 정책추진과 사업선정

- 정책의 추진과 사업의 선정에 관련하여 인권영향평가 제도의 전면적 시행에 앞서, 시범사업 선정을 통해 지역의 특수성 및 행정프로세스를 점검할 필요성이 있음. 이를 위한 원칙으로 최소의 부담으로 실시할 수 있는 선택지를 선정할 필요가 있으며, 프로세스 정립에 집중할 필요가 있음.
- 최소단위 행정영역에서 제도 시행에 따른 오류를 경감시키기 위해서 정책실험이 이루어지면, 이에 대한 성과와 평가를 기반으로 인권영향평가를 도전적 과제로 상정하고, 다른 영역으로 확대 실시하는 등의 점진적 과정이 필수적임.
- 이의 시행에서 분명한 것은, 인권영향평가 제도를 시행할 수 있는 사업부서가 우선적 적용분야를 제시하고 정책프로세스 추진과정을 내밀하게

정립할 수 있는 권한을 지녀야 함. 이러한 부분이 보장되지 못할 경우에는 인권영향평가 제도가 형식적 차원으로 정립될 우려가 있음.

- 특정 정책영역에 대한 인권영향평가 실시 합의와 이행이 필요함
  - 인권의 보편적 정의와 개념으로 비추어 보면, 광범위한 부분으로 확대하여 실시하는 것이 옳바르다고 할 수 있으나 영향평가의 일반성으로부터 도출되는 문제점을 살펴보고 지역의 특수성을 도출하여 반영하기 위해서는 특정 정책영역에 대한 인권영향평가의 적용과 실시로 현행제도의 보완과 제도의 충실성 보정하는 것이 효과적으로 사료됨.
  - 위와 같은 차원에서 행정적 합의가 필요하지만 인권행정의 시의성 및 시급성, 효율적 차원에서 아래와 같은 분야에서의 적용 검토를 제안
    - 여성, 청소년 및 아동, 장애인 등 관련 정책기획 및 계획 시 적용
    - 자치단체에서 추진하는 공공개발(건축물) 정책수립 전
    - 지방 자치경찰 및 교육청 등의 정책주관 부서와 연계하여 실시하는 정책사업으로 정책기획 단계에서의 협력을 전제로 추진 고려

#### 4. 세부 과제수행 필요

- 향후 인권영향평가 제도를 통한 지역주민의 인권제고 및 행정의 효율성을 위해서는 다양한 과제가 진행되어야 하겠지만, 아래와 같은 세부적인 정책과제들이 수행될 필요가 있을 것으로 사료됨.
  - 기반조성 및 참여행위자의 역량강화를 위한 것으로, 대전시 인권위원회와 인권센터의 위상과 역할에 관한 체계적인 연구가 정례적으로 실시되어야 함.
  - 지역인권거버넌스 구성 체계의 다면적 측면을 일원적 차원으로 총화할 수 있는 방안에 관한 집합적 연구와 시민사회와의 정책협력 방안은 정책영역단위로 탄력적으로 실시할 필요가 있음.
  - 인권영향평가 제도 시행을 위한 인권영향평가 체크리스트 개발이 필요함.





# 차 례

1장 서론 .....	3
1절. 연구 필요성 및 목적 .....	3
1. 연구 필요성 .....	3
2. 연구목적 .....	4
2절. 연구내용 및 방법 .....	5
1. 연구내용 .....	5
2. 연구방법 .....	6
3절. 선행연구 및 차별성 .....	6
2장 인권에 대한 이론적 고찰 .....	9
1절. 인권의 의미 .....	9
1. 인권의 개념과 정의 .....	9
2. 인권의 역사적 흐름 .....	11
2절. 국제사회 인권 동향 .....	14
1. 국제사회 인권의 역사 .....	14
2. 국제사회의 인권보호 체제 .....	17
3. 인권도시의 등장과 발전 사례 .....	18
3절. 국내 인권동향 .....	22
1. 국내 인권의 역사 .....	22
2. 중앙정부의 인권 동향 .....	23
3. 지방자치단체의 인권(제도) 동향 .....	25
3장 영향평가의 의의와 현황 .....	29
1절. 영향평가의 의의 .....	29

2절. 환경영향평가 현황 .....	31
1. 환경영향평가제도의 의의 .....	31
2. 환경영향평가제도의 기능과 역할 .....	32
3. 환경영향평가제도의 대상사업 현황 .....	33
3절. 성별영향분석평가 현황 .....	34
1. 성별영향분석평가의 의의 .....	34
2. 한국의 성별영향분석평가제도의 운영 현황 .....	35
<b>4장 인권영향평가의 의의와 현황 .....</b>	<b>39</b>
1절. 인권영향평가의 의의 .....	39
1. 인권영향평가의 개념 .....	39
2. 인권영향평가의 목적과 역할 .....	40
3. 인권영향평가의 특징 .....	41
2절. 인권영향평가 사례 .....	43
1. 서울특별시 성북구 사례 .....	43
2. 광주광역시 사례 .....	51
3. 경기도 수원시 사례 .....	55
<b>5장 대전시 인권영향평가 관련 현황 및 활성화 방안 .....</b>	<b>63</b>
1절. 대전시 인권정책 개요 .....	63
1. 인권정책 시행 현황 .....	63
2. 인권정책 추진체제 및 운영 .....	64
2절. 인권전문가 인터뷰(FGI) .....	66
1. FGI 개요 .....	66
2. 성과와 문제점 .....	67
3. 인권친화도시를 위한 제언 .....	71
4. 인권의 제도화 발전 방안 .....	73

5. 인권영향평가 제도화의 주안점 .....	76
3절. 활성화 방안 .....	78
1. 제도 활성화 방안 .....	78
2. 우선 실시 필요한 사업 .....	82
6장 결 론 .....	85
1절. 연구 요약 .....	85
2절. 정책 제언 .....	87
1. 조례 개정의 필요성 .....	87
2. 협력 거버넌스 구축 .....	88
3. 정책추진과 사업선정 .....	89
4. 세부 과제수행 필요 .....	90
참고문헌 .....	91
부록 1 FGI 질문지 .....	97

## 표 차례

[표 4-1] 전국 17개 시도 인권조례 제정 현황 .....	41
[표 4-2] 서울특별시 성북구 인권영향평가 시기 .....	45
[표 5-1] FGI 조사대상자 .....	66

## 그림 차례

[그림 4-1] 서울특별시 성북구 인권영향평가 절차 .....	48
[그림 4-2] 경기도 수원시 인권영향평가 흐름도 .....	58
[그림 4-3] 경기도 수원시 인권영향평가 절차도 .....	60

# 서론

1절. 연구 필요성 및 목적

2절. 연구내용 및 방법

## 1장



# 1장 서론

## 1절. 연구 필요성 및 목적

### 1. 연구 필요성

- 최근 한국 사회에서 인권에 대한 관심이 높아져 다양한 논의들이 진행되고 있으며, 현 정부는 ‘국민 인권을 우선하는 민주주의 회복과 강화’를 국정과제로 설정한 바 있음.
- 영향평가는 환경 분야에서 처음으로 적용되기 시작하였으며, 현재는 개인정보영향평가, 성별영향분석평가, 부패영향평가, 재해영향평가, 교통영향평가 등과 같이 다양한 공공정책 분야로 점차 확대되어 정책과정에서 중요한 부분이 되어가는 추세임.
- 인권영향평가 제도는 정책수립 혹은 시행하는 과정에서 단위 정책이 주민 인권에 미칠 영향을 사전에 분석 및 평가하기 위한 제도임. 이 제도는 (지방)정부의 정책, 사업, 프로그램 등이 인권친화적인 방식으로 실행될 수 있도록 하는데 기여함.
- 현재 한국에서는 인권을 특정 지역단위에서 인식하고 실현하려는 노력들이 활발하게 진행되고 있음. 그러나 서울특별시 성북구, 경기도 수원시, 경기도 광명시 등 특정 지역에서 인권영향평가를 선도적으로 시행하고 있음에도 불구하고, 내용이나 범위 면에서 아직까지 실험적 단계로 보이며, 자치법규를 대상으로 한 인권영향평가는 서울특별시 성북구와 경기도 수원시 외에는 이루어진 적이 없음.



- 지방정부 주요 사업(자치사무)이 주민의 인권에 미칠 요소를 사전에 점검하고 개선 한다는 점에서 인권영향평가는 인권 기반 행정 체계 구축에 반드시 고려되어야 할 사항이며, 우선적으로 고려되어야 할 제도임.
- 따라서 인권영향평가는 자의적으로 평가되어서는 안 되며, 반드시 명확한 평가기준과 평가지표가 제시되어야 함. 그러나 인권영향평가가 일반적으로 법률로 제도화되어 있지 못하는 상황이며, 정부 수준에서의 평가지침 및 객관적인 평가기준도 없는 실정임.
- 현재 성별 및 환경 등 다른 분야의 영향평가와 달리 도입기관에 특성에 따라 다양하게 운영되고 있는 것이 현실을 고려할 때, 인권영향평가 제도 시행을 위한 대전시 맞춤형 제도화 방안에 대한 연구의 필요성이 점차 중요하게 제기됨.

## 2. 연구목적

- 본 정책연구의 목적은 대전시의 인권영향평가를 위한 맞춤형 제도화 방안을 마련하기 위해 다른 시도의 인권영향평가 제도 시행의 추진경과 및 운영사례를 살펴보고, 아울러 다른 정책분야(성별, 환경 등)의 영향평가 현황을 정리하고 분석하는 데 있음.
- 이러한 사례분석 및 설명을 통해 인권영향평가 실시를 위한 주체, 대상, 방식, 시기 등을 고려한 추진체계의 구축방안을 도출하고자 함.
  - 인권영향평가의 경우 그 범위와 내용의 범주에 따라 광위의 행정역량이 필요하므로 인권업무 관계자 및 전문가, 이해당사자 및 일반시민 등의 참여 방안과 정책 환류에 대한 부분도 고려해야 함.
  - 대전시 인권영향평가 정책프로세스 정립을 위한 제안도 도출함.

## 2절. 연구내용 및 방법

### 1. 연구내용

- 다른 시도의 인권영향평가 제도의 추진경과 및 운영의 사례, 다른 정책 분야(성별, 환경 등) 영향평가 제도에 대한 일반적인 현황의 정리와 특징 기술
- 인권업무 관계자 및 전문 연구자, 이해관계자 및 일반시민 등의 의견을 수렴하기 위한 인터뷰 및 관련 내용의 정리와 이해분석 설명
- 대전시의 인권영향평가 효과적 추진체계 구축 방안 마련을 위한 세부적 단위의 설명으로 주체, 대상, 방식, 시기 등에 대한 고민을 기술하고 인권영향평가 시범 적용 가능한 과제 및 필수 과제를 간략하게나마 제안하고자 함. 이러한 부분이 종합적으로 기술되고 적용된다면, 향후 대전시 인권영향평가 제도화를 위한 최종적 로드맵 도출에 긍정적으로 기여될 수 있을 것으로 사료됨.

### 2. 연구방법

- 전문연구 보고서 검토 및 분석을 중심으로 한 문헌연구에 초점
  - 학계 및 지역연구원 자료를 중심으로 한 이론적 검토
  - 현장에서 적용 및 실시하고 있는 인권증진 정책 계획서 및 대전시 인권정책 기본계획의 정리와 관점 분석
- 타 시도 인권영향평가 사례 및 타 분야(성별, 환경 등) 영향평가의 의미와 특징의 정리와 종합적 이해

- 인권전문가 및 관계공무원, 인권업무 관계자 인터뷰 및 심포지엄 활용
  - 지역 인권전문가를 중심으로 한 인터뷰를 근거로 한 내용분석
  - 인권영향평가의 실시 가능한 분야 의견 수렴
  - 실천 가능한 프로그램 및 정책과제 발굴을 위한 집단토의 실시

### 3절. 선행연구 및 차별성

- 이충은·박동은(2018)은 경기도 수원시의 인권영향평가 경험을 통해 자치법규 특성을 고려한 평가기준 등 자치법규 인권영향평가를 검토하여 일반적으로 활용될 수 있는 평가기준을 제시함. 아울러 잠재적 인권피해를 사전에 발견함으로써 이를 예방하고 인권침해 피해를 최소화할 수 있는 제도화 방안을 제시함.
- 장인호(2017)는 ‘다양한 인권영향평가 장치가 충분히 작동할 수 있는 시스템 마련을 위해 인권영향평가 제도를 포함한 국가인권계획 전반에 관한 기본 틀인 「인권기본법」 등을 입법·실시하고, 인권영향평가제도에 관한 독자적인 개별법인 「인권영향평가법」 등의 제정·이행 등의 필요함’을 강조함.
- 최은영(2016)은 ‘충청남도 인권영향평가의 절차 및 지표개발을 위한 분석 및 조사를 통해 인권영향평가 실시안, 제도 도입 시 고려할 점, 평가의 원칙 등’을 제시함.
- 본 연구는 위와 같은 선행연구 및 기타 선행연구를 토대로 진행될 것이나, 대전광역시의 인권영향평가 제도 시행을 위한 사전로드맵 설정을 위한 아이디어를 제안한다는 점에서 기존 연구와는 차별성을 가짐.

## 인권에 대한 이론적 고찰

- 1절. 인권의 의의
- 2절. 국제사회의 인권 동향
- 3절. 국내 인권 동향

## 2장



## 2장 인권에 대한 이론적 고찰

### 1절. 인권의 의의

#### 1. 인권의 개념과 정의

- 인권의 개념을 논하는 것은 지극히 난해한데, 그 이유는 인권의 범위는 계속 확대 및 심화되어 가고 있기 때문이며, 이러한 이유로 유엔차원에 서도 개념규정을 내리지 않고 있음(강남식 2003, 220).
  - 그러나 일반적으로 '인권'은 “사람이 사람답게 살기 위하여 당연히 인정되지 않으면 안 될 권리”이며, 기본적 인권이란 “사람이 태어나면서부터(국가나 국법에 의해서 비로소 부여되는 것이 아니라) 가지고 있는 기본적인 권리”로 이해되고 있음.
  - 인권은 “인간이기 때문에 당연히 가지는 권리로서 인간의 존엄성을 보장 받을 권리”(정인홍 1990, 521), 즉 인간 스스로 인권과 기본적 자유의 중심적인 주체임을 의미함.
  - 이러한 권리는 “천부적(天賦的)인 것이며 인간의 존엄성에서 나온 것이므로 절대 포기되거나, 타인에 의해 침해받을 수 없는 권리이며, 또한 인권의 존엄성을 보장 받을 권리는 국가나 실정법에 의하여 부여된 것이 아니라 인간이기 때문에 인정되는 모든 인간의 생득적(生得的)이고 절대적인 기본권”으로 이해됨(최성철 1998, 8).
  
- 기본적 인권의 일반적인 특징은 다음과 같음(최성철 1998, 24).
  - 첫째, 보편성으로 인종·성별·사회적 신분 등에 구애받지 아니하고 모든 인간이 보편적으로 누리는 권리
  - 둘째, 천부성으로 인간이 인간으로서 생존하기 위하여 당연히 누려야 할 인간의 고유한 권리이며 국가나 헌법에 의하여 창설된 권리가 아님.

- 셋째, 항구성으로 일정기간에만 보장되는 권리가 아니라 영구히 박탈당하지 아니하는 항구적 권리
- 넷째, 불가침성으로 인간이 향유하는 불가침의 권리이므로 국가권력은 기본적인 권리를 최대한으로 존중하고 보장할 의무를 가지며, 기본적인 권리의 본질적 내용은 어떠한 경우에도 침해 될 수 없음(권영성 1995, 259).

○ 자유주의적 인권 개념의 핵심적 가치는 '자유롭고 평등한 인간'이며, 근대 자유주의적 인권 개념의 1세대라고 할 수 있는 홉스(Thomas Hobbes), 로크(John Locke) 등의 정치사상가들은 자연권적인 권리로서 자유주의적 인권론을 주장함(김금식 2002, 100).

- 서구에서 출발한 근대 자유주의 인권 개념은 자연법사상에 근거하여 개인이 출생과동시에 부여받은 권리이며 남에게 양도하거나 포기할 수 없는 권리로서 인식됨.
- 결국 인권이란 "모든 사람이 인간다운 삶을 위하여 인간인 이상 누구나 갖는다고 추정되는 권리"라고 할 수 있음(이봉철 2001, 39).

○ 이러한 정의는 인권의 의미를 매우 간략히 표현한 것임에도 불구하고 많은 내용을 함축하고 있음.

- 첫째, 모든 인간이 보유하는 것인 만큼 인권은 인류 구성원 모두에게 타당하다는 것으로, 모두가 인권의 주체로 인식되어야 함.
- 둘째, 인간이기 때문에 갖는 권리인 만큼 그 발생근원이 인간 자체에 있음. 다른 말로 인권은 그 발의 근원을 인간성에 두고 있음.
- 셋째, 인간다운 삶을 위한 것이므로 인간 삶의 모든 영역이 인권의 대상이 됨.
- 넷째, 인간의 삶이 가정·직장·사회·국가·세계 등 다양한 층위로 구성되므로 그 관찰체계 역시 일종의 중층구조를 가짐.
- 다섯째, 인간의 삶이 특정 사회 및 사회관계 속에서 이루어지는 만큼

인권은 그 발생과 실현을 위해서 특정 사회와 사회관계가 전제되어야 함(이봉철 2001, 39-40).

## 2. 인권의 역사적 흐름

- 인권은 인간의 역사발전의 속도와 동시에 이루어지지는 않았지만 인간의 문명발전에 따라 인권 의식도 점진적으로 진화되었음. 즉 인권은 인간으로서 누구나 향유할 수 있는 당연한 권리를 의미하기 때문에 보편성을 가짐. 그러나 인류 역사에서 인류가 보편적 인권을 향유한 적은 거의 없음(우호순 역 2008).
  - 인류학자들에 의하면 "인간은 도구를 만드는 동물일 뿐만 아니라 의미를 만드는 동물"(한상진 1994, 60)임에도 불구하고 도구와 의미를 통해 반인권적인 행위를 자행해 왔음. 이로 인해 인권은 인류 역사와 더불어 발전 한 것은 아님
  - 인권에 대한 인식은 분명히 문명의 발전에 따라 진화해 옴. 인권 개념이 역사에 인간의 권리로서 반영되기 시작한 것은 1215년 영국의 존(John) 왕이 봉건 영주들에게 그들의 권리를 인정한 대헌장(the Magna Carta)으로 거슬러 올라감.
- 보편적 인권 개념은 개개인이 처한 특정 정치 환경이나 시대에 상관없이 인간이 누려야 향유해야 할 권리로 자연법사상과 밀접한 관계를 갖고 발전하였음.
  - 인권이 특정 사회, 특정 정치이념, 특정 권력구조와 관계없이 범인류적으로 추구되어야 할 권리라는 개념은 자연권 사상에서 근원을 찾을 수 있음(박준영 1998, 331).
  - 17세기 토마스 홉스와 존 로크에 의해 체계화된 자유주의적 자연권 사상은 크게 두 유형으로 발전함. 한 유형은 서유럽의 입헌주의적 민주정치체제 확립에 따른 정치사회적 인권 실행이념으로, 자유·평등·민주·정의·복지 이념과의 접속임.



- 두 번째 유형은 인권보호에 관한 국제적 제도화의 발전으로, 이는 19세기 중엽 유럽 열강의 제국주의정책을 계기로 서구적 입헌주의 정치모델이 비서구세계로 전파 또는 이식됨에 따른 것임. 이는 1689년 청구권과 언론의 자유, 형사절차의 보장 등을 규정한 권리장전(Bill of Rights)으로 발전하였으며, 또한 1776년 미국의 독립선언에서 생명·자유·행복추구의 권리를 천부적 권리로 선언하기에 이르렀으며, 1789년 프랑스 대혁명의 결과로 ‘인간과 시민의 권리선언’이 탄생하게 됨(윤우 2011, 26-27).

○ 근대국가의 등장, 지리상의 발견, 그리고 유럽 문화의 전파에 따라 외국인에 대한 인도주의적 대우와 관련된 관습법과 관행이 발전되기 시작함.

- 여기에는 ‘외국인의 상해에 대한 국가 책임에 관한 국제법(International Law of State Responsibility for Injuries to Aliens)’이 포함되어 있으며, 이것은 국제적 차원에서 인권에 대한 적극적 관심을 보이기 시작한 시점으로 인식됨. 네덜란드의 그로티우스(Hugo Grotius), 스위스의 바텔(Emerich de Vattel)등의 국제법 발전의 선구자들은 내외국인 모두특정한 자연권을 갖는다고 생각하였고, 외국인에 대한 공정한 대우의 중요성을 강조하기 시작함.
- 이는 19세기의 다양한 반노예조약들과 이를 담보로 하는 조약들의 내용을 통해 알 수 있으며 반노예조약들은 20세기에 들어와 절정을 이루는데, 노예무역을 자제하고 향후 이를 금할 것을 약속한 1926년의 ‘노예문제에 관한 제네바 협약’과 1956년 노예제 및 노예무역 폐지와 노예 비슷한 제도나 관행의 폐지를 규정한 ‘제네바 노예협약 부속협약’으로 이어짐(윤우 2011, 29).
- 한편 적십자 운동은 1864년 뒤낭(J. H. Dunant)의 주도로 12개국의 제네바협약을 이끌어 낸 후 19세기 말부터 제2차 세계대전까지의 기간 동안 일련의 (다)국가 간 선언과 합의를 이루는데 성공하였고, 오늘날에는 전국제공동체의 동참을 확보하면서, 적대행위를 누그러뜨리고

전쟁 희생자를 보호하며 보다 인도적인 전쟁을 위한 전쟁법을 만드는 시도로 이어져옴(대한적십자사 2009, 3).

- 이상과 같은 일련의 과정을 거친 이후 인권은 국제사회의 흐름이 되었고 보편적인 현상이 되기 시작함.
  - 오늘날 이러한 인권의 흐름에서는 이주노동자 문제가 대두되고 있으며, 국가와 자국민의 이해관계의 상황에서 자국민의 이해관계의 보전과 외국인의 입국과 취업의 허용에 따른 문제를 해결하기 위해 인권을 다루기도 함(인권교제발간위원회 2006, 304).
  - 이러한 인권 개념의 흐름은 냉전 종식으로 인해 한동안 대립양상을 보여 왔던 대립의 장애물이 제거됨으로써, 개념적으로 경계가 없어지게 됨. 한편으로는 이전까지는 개인을 중심으로 하는 사회적 사상이 초국가적 사안으로 확장하면서 그 원리와 개념이 확대 적용되어 이해되는 것으로 이해할 수 있음.

## 2절. 국제사회 인권 동향

### 1. 국제사회 인권의 역사

#### ○ 마그나카르타 헌장

- 1215년 영국의 왕과 귀족계급 간 약정으로 성문으로 된 권리보장의 시초임.

#### ○ 미국 및 프랑스의 인권선언 등 근대시민헌법을 통한 인권보장

- 1776년 버지니아 권리장전, 1776년 미국 독립선언, 1789년 시민혁명
- 인권의 목적성, 권력의 수단성, 인권의 불가침성, 자유권 중심의 인권보장을 규정함

#### ○ 현대시민헌법과 인권

- 제1차 세계대전 이후 복지국가 이념의 등장하기 시작하면서 헌법에 인간다운 생활을 보장하도록 명시함.
- 여기에는 저임금, 장시간 노동, 평균수명의 저하 등 19세기 노동자들의 비인간적 생활을 개선하기 위한 노력의 일환으로 나타난 것임.
- 구체적으로, 평등권의 확대와 여성의 권리 신장에 초점을 둬.

#### ○ 국제연맹

- 제1차 세계대전 이후 국제연맹이 창설되었는데, 연맹 규약에는 인권에 관한 명시적인 규정이 부재했다는 점에서 제도적 장치가 미흡했다고 평가됨.

#### ○ 국제노동기구(ILO) 설립

- 국제연맹의 전문기구로서 강제노동협약 체결 등 200개 이상의 노동협

약을 채택하였고, 180개 이상의 권고안을 마련함.

- 전문가위원회에서 정신대 피해자들에 대한 일본정부의 행위가 강제노동 금지협약 위반이라는 견해를 제시하는 등 아동매매, 인신매매, 강제노역 등으로 활동 범위 확대하기 시작함.
- 1990년 국제반노예기구로 이름을 변경하고 최근에는 북한인권 문제에도 관련 활동을 전개하고 있음.

#### ○ 세계인권선언

- 2차대전 이후 국가주권의 절대성이 약화됨과 동시에 인권의 중요성이 부각되기 시작하여 1948년 12월 10일 유엔총회에서 채택됨.
- 국제기구에 의한 최초의 포괄적 인권문서로서의 의미를 지니며, 전문과 개별 권리의 내용을 본문 30개조로 상세하게 구성함.
- 세계인권선언은 조약이 아니라 결의문의 성격을 가지므로 법적 효력은 없으며 도덕적 구속력만을 갖는다는 것이 일반적 견해이며 판례의 입장임(헌재 1991. 7. 22. 89헌가106).

#### ○ 국제인권규약의 채택

- 1966년 세계인권선언을 구속력을 가진 일반조항으로 정립하기 위해 '경제적·사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약'과 '시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약'을 채택함.
- 또한 자유권규약에 '시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약 선택의정서(1966년)'와 '사형폐지를 위한 시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약 제2선택의정서(1989년)'를 첨부함.
- 한국의 경우 우리나라는 1990년 7월 10일에 가입하였으며, 제2선택의정서는 가입하지 않음.
- 최근에는 제1세대 인권(자유를 이념으로 하는 시민적·정치적 권리), 제2세대 인권(평등을 이념으로 하는 경제적·사회적 권리), 제3세대 인권(박애를 이념으로 하는 연대권)으로 구분됨.

- 모든 형태의 인종차별 철폐에 관한 국제협약(인종차별철폐협약)
  - 1965년 체결되었으며, 한국의 발효일은 1979년 1월 4일임.
  
- 여성에 대한 모든 형태의 차별철폐에 관한 협약(여성차별철폐협약)
  - 1979년 체결되었고, 한국의 발효일은 1985년 1월 26일임.
  - 제16조(가족성 및 직업을 선택할 권리를 포함한 남편과 아내로서 동일한 권리)는 유보함.
  
- 고문 및 그 밖의 잔혹한 비인도적인 또는 굴욕적인 대우나 처벌의 방지에 관한 협약(고문방지협약)
  - 1984년 체결되었고, 한국의 발효일은 1995년 2월 8일이며, 선택의정서는 가입하지 않음.
  
- 아동의 권리에 관한 협약(아동의 권리에 관한 협약)
  - 1989년 체결되었고, 한국에서는 1991년 12월 20일 발효됨.
  
- 이주노동자와 그 가족의 권리보호에 관한 국제협약(국제이주노동자권리협약)
  - 1990년 체결되었고, 한국은 가입하지 않음.
  - 미등록 입국 및 미등록 체류 노동자를 포함한 모든 이주노동자에게 공통되는 권리를 보호하는 것을 내용으로 함.
  
- 비엔나 인권선언
  - 1993년 171개국 정부대표와 UN 산하기관 및 국제기구 대표가 참석한 세계인권회의에서 결의됨.
  - 전문 및 39항으로 이루어진 비엔나 선언, 6개 분야 100개 항목으로 구성된 행동계획을 채택함.

- 모든 인권은 보편적이고, 불가분하며, 서로 의존하고 관련되어 있으며, 국제사회는 인권을 전 세계적으로 공정하며 동등한 양식으로 취급하여야 하고, 국가적 지역적 특수성과 다양한 역사적, 문화적, 종교적 배경이 고려되어야 하지만, 그들은 정치적, 경제적, 문화적 체계와 관계없이 모든 인권과 기본적 자유를 증진하고 보호하는 것이 국가의 의무임을 천명함.

○ 장애인의 권리에 관한 협약(장애인권리협약)

- 2006년 체결되었고, 한국에서는 2009년 1월 10일 발효됨.

○ 국제사법재판소 설립

- 1990년대 보스니아와 르완다의 집단살해를 계기로 2002년 설립
- 2004년 로마 협정의 결과 상설 국제형사재판소 설립(임기 9년의 판사 18인으로 구성)
- 집단학살, 인도주의에 반한 죄, 전쟁범죄, 침략범죄 처리
- 이라크, 소말리아, 아이티, 수단 등의 대규모 인권침해 사례에 개입

○ 국제사회의 인권규범은 많은 국가의 인권규약 미 가입, 국가들이 인권 보호에 관한 국제관습법 부인, 스스로 비준한 인권규약을 미 준수 또는 국내법화하지 않는 점, 사회적 인권 감수성 및 인권 인식도 저하, 인권 침해 주체의 다양화 등으로 인해 그 이행에 본질적 한계가 존재함.

## 2. 국제사회의 인권보호 체제

- 유엔헌장은 인권보호에 관련한 주요 권한을 유엔총회와 경제사회이사회에 부여함.
- 경제이사회에는 인권기능 수행을 위해 인권위원회와 여성지위위원회를 하

부기구로 두고 인권위원회 산하에 인권소위원회를 둬.

- 2006년 이후 인권위원회는 총회 산하 인권이사회로 격상시키고 인권소위원회를 자문기구로 설치함.
- 유엔 인권최고대표를 설치하여 인권기구들을 지원하고 감독하는 인권 관련 업무를 총괄하도록 함.
  - 인권의 효과적인 향유 보장 및 장려, 도움을 요청하는 국가에 인권분야에 대한 권고, 기술재정적 원조제공, 인권교육 증진 및 인권침해 상황 방지, 인권을 장려하기 위한 정부와의 대화시도, 인권의 보장과 장려를 위한 국제적 협력 강화, 유엔 시스템 내의 인권 관련 활동의 활성화 및 조정, 인권보장 효율성 제고를 위한 유엔기구의 활성화 등의 업무를 처리하고 있음(박노동 2014).
- 기타 국제사법재판소가 헌장의 해석 적용하는 기준을 제공하며, 안전보장이사회가 인권의 상당한 침해를 자행하는 국가에 대한 강제조치를 담당함.

### 3. 인권도시의 등장과 발전 사례

#### 1) 인권도시의 등장

- UN을 비롯한 국제사회는 시민적·정치적 자유권으로부터 사회권, 환경권, 연대권 등 삶 속에서의 인권으로 관심영역을 확대시키고 있음. 이는 지역이나 도시 차원에서 시민 인권의식 향상과 실천이 점차 중요한 과제로 인식되고 있음을 의미함.
- 지방정부는 인권에 대한 국제적 인식을 토대로 각 지역에서 시민들의 삶의 수준을 향상시키기 위해 인권도시를 만들고자 주력하고 있음.

- 인권도시는 세계화된 구조 속에서 지방정부, 국가, 국제인권기구 간 협력과 시민의 참여 확대를 통해 구성원의 인권을 향상시키는 효율적인 접근 방법임.
- 국제적으로 시민사회가 인권도시 개념을 적극적으로 수용하고 있으며, 사회운동과 인권 관련 NGO들을 중심으로 도시권(도시에 대한 권리) 개념을 통해 도시에서의 시민 권리를 도시정책의 핵심의제로 제시함과 동시에 인권운동을 전개하고 있음.
  - 인권도시는 인권주체의 참여 속에서 인권가치 구현을 도시 운영에서 가장 핵심으로 추구하며, 인권의 틀을 통해 시민의 삶과 발전을 도모하는 공동체 또는 도시로 정의됨.
  - 아울러 시민 참여와 공공기관의 법제와 정책적 노력을 통해 인권 보호 및 증진을 도시공동체 삶의 중심 가치이자 규범적 목표로 설정 및 실행하는 도시 또는 지역공동체로 정의됨
- 인권도시 실천운동은 1989년 설립된 인권 관련 국제 NPO인 인권교육 민중연합(PDHRE)의 프로그램이 대표적으로, 이 단체는 인권을 통한 사회경제적 발전 및 재구성을 이념적 목표로 활동하고 있음. PDHRE에 따르면 1997년 아르헨티나의 로사리오가 처음으로 인권도시로 선포된 이후, 2010년 기준으로 29개 도시가 인권도시로 선포되었으며, 아시아에는 인도의 Nagpur, 필리핀의 Bucuy Municipality, 대만의 Kaohsiung 등이 있음(성태규 2014).

## 2) 아르헨티나 로사리오의 사례

- PDHRE의 라틴아메리카 본부로 1997년 로사리오시 여성부 자문위원회 특별세션 개최 시 100여 명의 시민 대표들과 시 공무원들이 참석하여 로사리오의 인권공동체 수립에 대한 성명서에 서명함.



- 1999년 포드 재단의 재정 지원으로 12개 조직(정부 및 비정부 기관들, 경찰학교, 지역인권비서, 옴부즈만 사무실 등) 개인이 참여해 인권도시 조직위원회를 구성하고 다양한 시민사회가 참여하여 지역 전체의 인권 상황을 향상시키기 위한 프로그램을 진행함.
  - 경찰과 함께 하는 인권학습 프로그램을 통해 무모한 경찰 발포로 인한 사망자 수를 감소시켰고, 경찰학교는 인권을 상설 교과과정으로 편성
  - 2001년에는 인권단체·국회의원·교원단체대표 등이 학교에서 인권교육 필수화를 규정한 지방법을 제정하였고, 시에 속한 공무원들이 정부에 대한 인권조약을 만들기도 했음(성태규 2014).
  - 자치단체에 ‘인권장관실’을 두어 공공영역의 안전 및 불차별의 원칙을 촉진하도록 함.

### 3) 오스트리아 그라츠 사례

- 그라츠는 오스트리아 남부 인구 27만 명의 문화도시로 유럽 최초의 인권도시로 공표됨. 2001년 시의회는 인권도시 선언을 통해 시를 인권도시로 구축하는데 주력하고 있음.
  - 그라츠 대학과의 협력을 통해 유럽훈련 인권 민주주의 연구센터(ETC)를 개설하여 인권, 민주, 법적 조항 등에 대한 분야의 연구와 교육 프로그램 운영을 통해 인권의식을 고취시키고 있음.
  - 2002년에는 그라츠 인권상황에 관련 연구를 완료함. 행동계획과 여성, 아동과 청소년, 장애인, 이주자, 노인 등 여섯 가지 분야에 우선 순위를 부여하여 인권문제 목록을 작성해 실천함. 2005년에는 그라츠 사형제 폐지 선언을 함. ETC의 훈련프로그램은 인권교육 세미나와 워크숍 조직을 활용해 다른 인권도시들을 지원함.
  
- 현재에도 시 정부, 시의회, 시민들이 인권도시 건설과 도시 내 인권적 삶의 제고를 위한 혁신적 아이디어 개발을 위해 활발하게 논의를 전개하고 있음.

- 27명의 대표성을 가진 위원으로 구성된 인권자문위원회를 설치하여 인권실천 프로그램의 전 과정을 자율적으로 추진중이며, 위원회에서 선출된 위원장이 시장 및 시의회에 의견을 전달하는 기능을 수행하고 있음.
  - 현재 그라츠는 유럽의 문화수도로 지정되됨. 2010년 유네스코 창의도시 네트워크에 디자인 분야로 가입함으로써 다양한 문화 인프라와 시민프로젝트를 실천하고 있음. ETC는 문화도시와 인권도시를 연계하는 인권문화프로젝트를 주관하고 있으며, 프로그램 중 '인권 산책'은 도시 중심부를 통과하면서 인권침해에 대한 경각심과 인권에 대한 새로운 사고를 갖도록 하는 내용을 담고 있음.
- 또한 '인권 트레일'을 도시 주변 산책 및 조깅 코스에 만들어, 세계인권선언 30개 조항을 30개 가로등 기둥의 명판에 새겨 놓음으로서 산책하는 사람과 조깅하는 사람들이 이를 읽을 수 있도록 함.

#### 4) 일본 오사카 사례

- 인권도시는 도시 시민들의 인권 보호를 위해 각종 제도적 장치를 구비함으로써 안정적이고 지속적으로 운영을 확보할 수 있음. 이러한 맥락에서 도시단위에서 인권보호를 위한 관련 조례를 제정하는 추세에 있음.
  - 예를 들어, 유럽 및 미국 등과 같이 인권 선진지에 비해 상대적으로 인권수준이 취약했던 일본은 각 지방자치단체의 인권조례 제정을 계기로 인권개선에 의미 있는 성과를 보이고 있음.
- 오사카를 중심으로 1980년대부터 시작된 인권조례 제정 움직임은 괄목할 만한 성과를 내고 있음.
- 오사카는 산하 지자체별로 다양한 인권 개선 시스템을 지원하고, 부(部) 산하 인권박물관을 운영함으로써 일본에서 대표적인 인권도시로 부상함.
  - 오사카 부에 속한 사카이시는 인권도시를 주요 정책적 목표로 삼고

1980년 ‘인권옹호 도시선언’, 2005년에는 ‘사카이시 인권 시책 추진계획’을 수립 및 인권시책 추진본부도 설치하여 운영하고 있음. 2007년부터는 ‘평화와 인권을 존중하는 지역가꾸기 조례’를 제정하여 운영하고 있음.

### 3절. 국내 인권동향

#### 1. 국내 인권의 역사

- 한국에서 인권 관련 역사는 제헌헌법에서부터 시작됨.
  - 『대한민국헌법』 전문에서 “정치, 경제, 사회 모든 영역에 있어서 각인의 기회를 균등히 하고, 능력을 최고도로 발휘하게 하며, 자유와 권리를 명시하고 있음. 「제2장 국민의 권리와 의무」에서는 자유권, 평등권 등 국민의 기본적 권리를 명시함.
  - 그러나 헌법의 제정 이후 독재정권의 등장으로 국민의 인권은 제대로 보장받지 못한 것이 현실이었음.
  
- 1987년 군부독재가 종식 이후 진정한 국민주권의 민주주의가 발전하기 시작하였으며, 그동안 독재정권 하에서 최악이었던 인권환경 또한 변화되기 시작함.
  - 1990년대 냉전체제 종식 이후 남북 화해 및 대화 분위기가 조성됨에 따라 사상적인 측면에서의 억압에서 자유로워지기 시작함.
  - 또한 경제성장을 통해 국민의 전반적인 생활수준이 올라가면서, 국민의 삶의 질 향상에 대한 관심이 고조됨.
  
- 한국의 인권환경은 1987년을 기점으로 크게 변화하기 시작하여 1990년대에 들어 크게 개선되기 시작함.
  - 정치적으로 민주화와 지방자치 실현으로 시민들의 정치적 자유와 권리

가 신장되었고, 사회적으로 인권침해 관련법이 폐지 및 개정되고 인권 증진법이 제정됨. 열악한 노동환경도 많이 개선됨과 동시에 노동자의 권리도 향상되었고, 생활 영역에서의 인권환경도 개선되기 시작함.

- 하지만 인권환경의 개선에도 불구하고, 현재 한국의 인권환경에는 다양한 위험 요인과 변화 요인들이 나타나고 있음.
  - 위험요인은 신자유주의의 확산 및 정보화 사회의 도래로 인해 사회 양극화, 정보격차 등의 인권문제가 발생하고 있고, 정치 영역이외에 사회적, 환경적 영역과 같은 일상생활에서의 인권문제가 부각되고 있음.
  - 또한 NGO 및 노동조합 등과 같은 시민사회 운동역량이 강화됨에 따라 '생활정치'가 강조되고 있으며, 이에 따른 인권환경 조성이 필요해짐.
  
- 이러한 맥락에서, 한국의 인권환경 변화에 걸맞는 인권정책의 수립과 이의 합리적인 제도 건설을 위한 노력이 필요한 시기임.
  - 정치 영역에서 생활정치의 실현과 시민참여가 중요한 과제이며, 사회 영역에서 다문화 사회로의 진입에 따른 인권문제 해결, 장애인, 노인, 빈곤층, 성소수자 등과 같은 사회적 약자의 인권문제 해결이 중요한 과제로 나타남. 또한 주거, 교통과 같은 생활환경 또한 중요한 인권과제에 해당한다고 볼 수 있음.

## 2. 중앙정부의 인권 동향

- 2001년 11월 25일 공식 출범한 국가인권위원회의 활동을 통해 국내의 인권 동향 파악이 가능함.
  
- 국가인권위원회는 종합적인 인권전담 국가기구로 독립기구, 준사법기구, 준국제기구(준외교기관), 인권교육·홍보·조사연구기관이라는 성격을 갖고 있음. 위원장 1인, 상임위원 3인과 비상임위원 7인 등 11인의 위원을 으로 구성되어 운영되고 있음.

- 국가인권위원회는 정책기능, 교육·홍보 기능, 조사·구제 기능과 국내외 협력기능 등을 주요 기능으로 활동함.
  - 인권 관련 법령, 제도, 정책, 관행 개선 권고 또는 의견을 표명하는 정책권고기능
  - 인권관련 교육 수행 및 인권문화 확산을 목적으로 하는 교육·홍보기능
  - 인권침해와 차별행위에 대한 조사와 구제조치기능
  - 인권 옹호와 신장을 위한 국내외 인권기구 및 단체와의 협력기능
  
- 국가인권위원회 입법정책 권고 사례는 국가적 인권정책과 법체 인프라 구축 관련, 과거 국가권력에 의한 인권침해 진상규명과 피해회복 관련, 사회적 약자와 소수자 보호 및 차별시정 관련, 국제인권협약 국내 이행 관련, 시민적 권리와 형사사법제도 등 자유권 관련, 경제적·사회적·문화적 권리 보호와 증진, 국제인권협약 국내 이행 관련, 정보인권 관련, 기타 사례 등이 이루어짐.
  
- 조사 구제 사례는 검찰과 경찰분야, 군대 전·의경 분야, 구금시설 분야, 다수인 보호시설 분야, 기타 국가기관, 지방자치단체 분야, 나이·사회적 신분·병력·가족 상황·혼인 여부·성별·성적지향·용모 및 신체조건·임신출산을·가족형태 또는 가족상황·전과·종교·출신국가·피부색·학력·장애물·성희롱을 이유로 한 차별 등에 진행됨(부록 2 참조)
  
- 교육 홍보 사례는 검·경·교도관 등 법 집행 공무원 인권교육, 정신장애 시설 종사자 인권교육, 인권교육 연구학교 운영, 인권교육강사단 구성 및 인권교육센터 설치 운영, 사이버 인권교육과정 운영, 초·중·고교용 등 각종 인권교육 교재 프로그램 개발, '시선 1318' 등 인권 영화 및 '별별이야기' 애니메이션 제작 보급, 인권 잡지 발행, 블로그 운영, 뉴스레터 '휴먼레터' 서비스, 교과서 모니터링단 운영, 인권포스터 제작 등 인권문화 콘텐츠 보급, 인권보도준칙 제정 등을 통해 이루어짐.

### 3. 지방자치단체의 인권(제도) 동향

- 국내에서는 인권도시 개념이 아직 구체적으로 논의되고 있진 않고 있음. 최근에는 지방정부 및 정책 담당자, 시민단체 및 인권단체들이 도시 이미지의 제고 및 정착, 도시공동체 건설, 시민들의 삶의 질 향상을 위한 방안 등 다양한 차원에서 인권도시를 이해하고 수용하고 있음.
- 예를 들어, 진주시는 1920년대 백정들의 사회적 차별 철폐 및 신분해방을 위해 결성된 ‘형평사(衡平社)’에 의해 주도된 형평운동을 지역의 상징적인 인권운동의 역사로 간주하고 있음. 진주시는 2001년 진주인권회의를 조직해 진주를 인권도시로 만들기 위한 노력을 하기 시작함.
- 진주시에서는 2005년 세계인권선언의 날을 맞아 시민사회단체들이 연대하여 ‘인권도시 진주 선언문’을 채택함. 이후 진주시 인권기본조례를 제정을 위한 운동을 전개함.
  - “진주지역 모든 구성원이 정치, 사회의 권리뿐만 아니라 경제, 교육, 문화의 권리에 대한 국제 사회의 기준에 따라 살아갈 수 있도록 인류사회의 본보기가 되는 인권도시로 만들어 가야 한다. 인권 존중의 가치보다 더 거룩하고 아름다운 가치가 없다는 진리를 확인하여, 지역사회의 모든 일이 인권 존중의 정신에 입각하여 이루어지는 ‘인권도시 진주’를 만들기로 선언한다.”(선언문 일부 발췌)
- 한편 거창군 시민사회는 한국전쟁 당시 민간인 학살이 있었던 것에 대해 거창군을 평화·인권도시로 만들고자 거창평화인권예술제를 비롯한 문화적 재현활동을 전개하고 있음. 그러나 지자체와 민간인 학살 관련자의 이해관계가 상충되어 추동력을 얻지 못하고 있음.
- 기타 여러 도시에서 학생, 장애인, 다문화, 이민자 등 인권취약계층과 사회적 약자 인권보호를 위한 법안이 제정되고 있는 추세임.

- 최근 인권조례 제정이 급격하게 증가하고 있는데, 광역단위 시도에서는 광주광역시의 인권조례 전면 개정을 시작으로 경상남도과 전라북도에 서 인권조례가 제정됨. 기초자치단체에서도 부산광역시 해운대구와 수영구, 울산광역시 북구 등 조례제정 움직임이 각 기초자치단체로 확산 되고 있음.

## 영향평가의 의의와 현황

- 1절. 영향평가의 의의
- 2절. 환경영향평가제도 현황
- 3절. 성별영향분석평가 현황

## 3장





# 3장 영향평가의 의의와 현황

## 1절. 영향평가의 의의

- 영향평가는 현재 또는 계획 중인 사업, 정책, 기술 등 행위의 결과를 예측 또는 평가하는 것을 의미함.<sup>1)</sup> 그 종류는 매우 다양하고 학자 등에 따라 그 구분도 상이함.
  - 국제영향평가협회(International Association for Impact Assessment, IAIA)는 영향평가의 유형으로 환경영향평가(EIA), 건강영향평가, 사회영향평가(SIA), 경제-재정영향평가, 기술평가, 정책평가, 위험평가, 인구영향평가 등을 제시함(IAIA, 1994).<sup>2)</sup>
- Becker(1997)는 영향평가를 환경영향평가, 기술평가, 경제영향평가, 사회영향평가, 통합영향평가 등으로 구분함. Vancaly와 Bronstein는 거시적 범주로 네 가지 영향평가, 하위 영역으로 6가지 영향평가, 미래를 위한 수단으로 4가지 영향평가 등으로 구분함(Vancaly 외, 1995).
  - 거시적 범주의 영향평가에는 환경영향평가, 사회영향평가, 기술평가, 정책평가 등이 있음.
  - 환경영향평가는 1969년 미국의 국가환경정책법(National Environmental Policy Act, NEPA)이 제정되면서 도입됨. 그러나 NEPA가 사회영향에 충분히 대응하는 데 미흡했다는 인식이 형성되면서 분화된 형태의 사회영향평가가 나타남.

---

1) '○○영향평가'에서 '○○'은 영향의 주체와 객체로 구분되는데, 대부분은 객체이고 정책평가와 기술평가 등 일부만이 주체를 의미한다.

2) 환경영향평가(Environmental Impact Assessment), 건강영향평가(Health Impact Assessment), 사회영향평가(Social Impact Assessment), 인구영향평가(Demographic Impact Assessment), 경제-재정영향평가(Economic and Fiscal Impact Assessment), 기술평가(Technology Assessment), 정책평가(Policy Assessment), 위험평가(Risk Assessment)

- 기술평가는 1960년대 기술 발달로 인해 의도하지 않게 사회에 미치는 영향에 관심을 갖게 되면서 발전되었고, 1972년 미국기술평가국의 설립으로 공식화 됨.
- 영향평가는 기원, 이론적 토대, 방법론적인 차이로 인해 관심과 초점이 상호 겹치기도 하며 때로는 상충적인 경우도 있음.
- 환경영향평가와 사회영향평가는 법규적 체계를 띠며, 기술평가와 정책평가는 대체로 법규에서 자유로운 편임.

○ 하위영역의 영향평가는 그 자체로 평가영역으로 규정될 수 있음. 그러나 보통 주요 영향평가의 입력 자료나 수단으로 이용됨.

- 영향평가는 모든 영역에 적용될 수 있으므로 그 종류가 다양함. 하지만 구별되는 논지가 있고 전문적 개념정리가 가능한 분야를 설정하는 것이 의미가 있다고 할 수 있음.
- 하부영역인 6가지 영향평가 중 경제·재정, 인구, 건강, 생태영향평가와 같이 특정한 형태의 영향평가가 있고, 위험평가와 공공자문 등 두 가지는 영향평가의 수단으로 널리 사용되고 있음.

○ 미래에 중요한 의미를 지닐 것으로 기대되는 영향평가는 다음과 같음.

- 기후영향평가(Climate Impact Assessment): 기후변화가 인간사회와 환경에 미치는 영향, 그리고 인간의 활동이 기후변화에 미치는 영향을 평가
- 개발영향평가(Development Impact Assessment): 선진국이 개도국에 대한 개발지원프로젝트를 시행할 경우 나타나는 영향을 평가하는 것

## 2절. 환경영향평가 현황

### 1. 환경영향평가제도의 의의

- 환경영향평가제도는 1969년 미국에서 국가환경정책법(National Environmental Policy Act of 1969)을 제정하여 시행한 것이 시초임.
  - 한국에서는 1977년 환경정책기본법 제정 이후 이 제도를 시행하였고 1992년 별도의 환경영향평가법이 제정됨.
  - 구체적으로, 도로시설·항만시설·철도·공항·공단시설 등의 사회간접자본 시설 및 기타 간척사업 등 그 사업이 환경에 미칠 영향을 예측, 분석, 평가하여 그에 대한 대책을 수립, 이행하는 제도임.
  
- 정부 또는 민간인이 공업단지 조성 사업과 같이 환경을 이용·개발하는 사업을 할 경우 예상되는 생태계의 파괴 등 환경에 미치는 영향을 사업계획의 수립과정에서 미리 예측 및 평가한 후 이를 기초로 환경 상 악영향을 최소화할 수 있는 방안을 강구함으로써 사업의 시행과정에서 반영하도록 하는 행정 지도적 성격의 절차임.
  - 유엔환경계획기구(UNEP)는 환경영향평가에 대해 인간 활동으로 환경 변화가 유발될 염려가 있는 경우 이에 대하여 어떻게 대처해야 좋은가를 평가하고 결정하기 위한 활동이라고 정의함. 환경영향평가를 환경변화에 대한 정보를 구체적으로 확인 및 예측 그리고 분석 공표하는 행위라고 인식하고 있는 입장임.
  
- 아울러 환경영향평가사업의 시행을 통해 예상 가능한 자연적, 경제적, 사회적 환경에 미치는 영향을 예측하고, 회복이 불가능한 환경파괴 등을 확인한 후 이들 전체를 감안한 사업차체의 비용 및 효과의 분석 등과 같은 경제성까지를 감안하고 있음.

- 평가의 범위가 생태계를 포함한 생활환경에 미치는 악영향뿐만 아니라 사회적, 경제적 환경의 예측평가와 간접 영향 및 유의한 영향을 포함한 전반적 사항을 포함하고 있음.

○ 결국 환경영향평가제도는 환경오염사전예방제도라고 할 수 있으며, 각종 사업계획을 수립·시행함에 있어서 경제성, 기술성뿐만 아니라 환경적 요인도 종합적으로 비교·검토하여 최적의 사업계획안을 모색하는 과정이며, 환경적으로 건전하고 지속가능한 개발이 되도록 함으로써 쾌적한 환경을 유지하고 조성하는 것을 목적으로 함.

## 2. 환경영향평가제도의 기능과 역할

### 1) 기능과 역할

○ 환경에 미치는 부정적인 영향을 사전에 제거하거나 최소화 할 수 있도록 방향을 제공하는 것이 가장 중요한 기능임.

○ 정책결정자의 의사결정을 돕기 위한 정보를 제공하는 기능

○ 공공정책 개발 사업이 주변 환경에 미치는 영향을 미리 예측함으로써 지속가능한 개발을 위한 사전예방 기능

○ 사업계획의 합목적성을 객관적으로 인정시키는 기능

### 2) 기대효과

○ 때로는 사업계획 전반에 대한 조정도 가능함. 즉 환경오염을 최소화할 수 있는 여러 대안 검토를 통해 이를 통해 개발과 보전을 조화시킬 수 있는 최선의 대안 선택이 가능함.

- 사업자가 자체적으로 환경영향평가 협의사항을 이행함으로써 사업자의 환경보전의식 제고와 적극적인 환경투자를 기대할 수 있음.
- 환경영향평가 시 지역주민이 의견을 제출하게 되어 있어 사업시행에 따른 주민의 생활환경 및 재산상의 피해를 최소화할 수 있음.

### 3. 환경영향평가제도의 대상사업 현황

- 개발사업은 규모와 상관없이 일단 시행될 경우 환경에 영향을 미치기 때문에 (절대적 환경보전을 위한다면) 모든 사업이 평가대상이 됨. 하지만 평가에 소요되는 시간 및 비용 등을 고려할 때 타 법령에 의해 환경성이 검토되는 등 그 실익이 크지 않은 경우에는 평가대상에서 제외하는 것이 바람직하다고 이해되고 있음. 일반적인 평가대상사업의 선정기준은 다음과 같음.
  - 골프장 건설 등 사업특성상 자연환경·생태계를 훼손할 가능성 큰 사업
  - 자연공원 집단시설지구 등 환경적으로 민감한 지역에서 시행되는 사업
  - 매립사업·댐건설 등 환경영향이 장기적·복합적으로 발생하여 쉽게 예측이 곤란한 사업
  - 택지·공단조성, 대기·수질오염 등 복합적 환경오염이 발생할 것으로 우려되는 사업
- 현행 환경영향평가법에 의한 평가대상사업은 국가, 자치단체 등 공공기관 및 민간사업자가 시행하는 17개 분야, 63개 세부사업으로 구성되어 있음.

### 3절. 성별영향분석평가 현황

#### 1. 성별영향분석평가의 의의

- 성별영향분석평가는 정부정책에서 나타나는 성차별적 영향을 제거하여 정책이 성 평등 증진의 방향에서 기획되고 수행될 수 있도록, 사전에 그 정책이 여성과 남성에게 미칠 영향을 검토 및 분석하는 것임.
  - 성별영향분석평가는 정부사업 계획 시 성인지적 정책감수성을 내재화하여 양성에게 조화롭게 기여하는 정책의 형성과 집행을 지원하는 것임.
  - 성별영향분석평가는 UN이 주최한 제4차 북경 세계여성대회에서 '주류의 모든 영역에서 젠더 중심(GAD)의 접근을 가능케 하는 전략'인 성 주류화(Gender Main-streaming)를 이루기 위해 제안됨. 각국 정부는 성별영향분석평가의 이행을 요청받았고, 이후 국내외적으로 큰 관심을 받기 시작함.
  
- 현재 성별영향분석평가는 영국(Equality impact assessment), 캐나다(Gender Based analysis), UN, ILO 등 약 40여개 국가 및 국제기구에서 다양한 형태로 시행되고 있음.
  - 성별영향분석평가의 도입 목적이 모든 정책에 성인지적 관점을 통합시키는 성 주류화에 있으므로 거의 모든 행정기관의 정책에 적용되고 있음.
  - 한국의 성별영향분석평가제도는 2002년 12월 11일 여성발전기본법 개정을 통해 도입됨.
  
- 성별영향분석평가는 정책과정에서 남성과 여성의 특성, 요구, 사회·경제적 차이를 반영하여 특정한 정책 및 프로그램과 법령 등이 잠재적으로 그 대상에게 영향을 끼칠 수 있는 차별적 요소를 파악하여 성인지적 관점에서 정책 효율성 및 적절성을 확인하는 도구라고 볼 수 있음.

- 성별영향분석평가는 정책에서의 성 차별적 요소를 제거하여 여성과 남성의 동등한 사회참여와 균등한 발전기회를 보장함으로써 실효성 있는 양성평등정책을 마련하기 위한 것임
  - 성별영향분석평가로 사회 내 양성 간 차별이 얼마나 해소되는지를 객관적으로 검증하기는 쉬운 일이 아님. 그러나 성인지적 관점과 시각을 통해 정책을 점검하는 것은 성인지적 정책감수성을 위한 노력의 일환이라는 점에서 의미가 있음.

## 2. 한국의 성별영향분석평가제도의 운영 현황

- 우리나라의 성별영향분석평가는 2004년 성별영향분석평가 시범분석을 통해 시작됨.
  - 2002년 법적 근거가 마련된 이후, 2004년 여성가족부는 전문가들에게 중앙정부 3개 사업과 광역지방자치단체 7개 사업 등 10개 사업 대한 성별영향분석평가를 실시함.
  - 2005년, 공무원에 의한 자체평가가 시작되면서 중앙정부와 전체 광역지방자치단체를 포함하여 본격적으로 성인지 관점의 분석평가가 실시됨.
  - 2006년, 기초자치단체까지 포함되어 대상기관의 범위가 확대됨. 이후 참여기관 및 과제수가 지속적으로 증가함. 2007년에는 교육청이 대상으로 포함됨.
  - 2008년에는 중앙 및 지자체의 의무적 제도로 도입되어 2009년에 전체 298개 기관 1,908개 사업으로 확대됨.
  - 2010년, 성별영향분석평가가 중앙부처 82개 사업으로 확대되어 대상이 2004년 대비 27배 이상 증가함.
  - 2011년, 중앙정부, 지자체, 교육청을 포함하는 299개 기관 3,057개 사업에 대한 성별영향분석평가가 실시됨.



- 2011년 9월, 「성별영향분석평가법」이 제정됨. 제6조 1호, 2호, 3호에서 성별에 따라 구분한 성별통계, 성별 수혜분석, 분석평가결과에 따른 정책개선방안을 분석 평가할 수 있도록 그 범위가 확대되고 있음.

○ 성별영향분석평가법 제5조에서 “중앙행정기관의 장 및 지방자치단체의 장은 제정·개정을 추진하는 법령(법률·대통령령·총리령·부령 및 조례·규칙을 말한다)과 성평등에 중대한 영향을 미칠 수 있는 계획 및 사업 등에 대하여 분석·평가를 실시한다”라고 명시함으로써 성별영향분석평가는 주요 제도로 자리 잡고 있음.

○ 성별영향분석평가의 추진체계는 성별영향분석평가 제도운영 및 지원을 총괄하는 여성가족부 및 자신들의 정책사업에 대하여 성별영향분석평가를 자체적으로 실시하는 각 기관들이 연계되어 구성됨.

- 성별영향분석평가 대상 기관별, 대상 과제별 담당자에게 제도의 필요성과 당위성에 대한 인식제고 및 업무수행에 필요한 정보를 지원하기 위해 성별영향평가센터를 지정하여 컨설팅(자문)을 하고 있음.

○ 평가수행기관은 평가총괄부서와 평가담당부서로 구분할 수 있음.

- 평가총괄부서는 성별영향분석평가 지침에 의해 각 기관의 여성정책담당 부서가 담당하며, 부서가 없는 경우 정부업무평가 담당부서가 수해하도록 되어 있음.

## 인권영향평가의 의의와 현황

1절. 인권영향평가의 의의

2절. 인권영향평가 사례

## 4장



# 4장 인권영향평가의 의의와 현황

## 1절. 인권영향평가의 의의

### 1. 인권영향평가의 개념

- 인권영향평가(Human Rights Impacts Assessment: HRIA)는 ‘인권을 핵심의제로 하는 영향평가로 공공정책 및 입법, 다양한 프로그램과 정책사업 등이 인권에 미치는 영향을 측정하는 일종의 정책도구’로 정의됨.
  - 강현수 외(2012)는 “정책을 수립하거나 시행하는 과정에서 그 정책이 주민의 인권에 미칠 영향을 분석하고 평가하여 정책, 프로그램, 사업 등이 시행됨에 있어 인권에 미칠 부정적인 요소를 사전에 방지하고, 긍정적인 효과를 유도하기 위해 시행하는 평가”로 규정함.
  - 이정은(2016)은 “공공정책 전 과정에서 지역주민의 인권에 영향을 미치는 요소를 사전분석 및 평가하여 침해 및 차별의 요소를 미연에 방지하여 종국에는 인권증진을 목적으로 하는 제도”라고 정의함.
  - 경기도 수원시는 “시가 추진하는 정책과 사업 등이 주민의 인권보장과 인권체제에 미칠 영향을 사전 분석하고 평가하는 제도”로 규정함.
  
- 결국 인권영향평가는 “국가 및 지방자치단체가 정책을 수립하거나 시행하는 과정에서 그 정책이 인권에 미칠 영향을 사전적으로 분석·평가하여 정책이 인권증진에 긍정적으로 기여할 수 있도록 하는 제반 활동”으로 정의할 수 있음. 즉 인권 증진을 위해 평가의 대상을 공공정책 전 과정을 목표로 하고 있음.

## 2. 인권영향평가의 목적과 역할

- 인권영향평가는 인권 그 자체를 사회에 부각시키고 법률로 제정하여 의무를 확대 부과시키는 것 보다는, 기존 공공정책에서 시행하는 의무를 확인하고 이것이 제대로 준수되고 있는지를 확인하는 것이 중요한 맥락임(Baxewanos and Werner, 2013).
  - World Bank and Nordic Trust Fund(2013) 및 강현수(2012)에 의하면, 인권영향평가는 기본권 보장을 위한 긍정적 요소의 보장 기회를 발견하고, 그 가치를 확대하여, 부정적인 사회적 갈등 및 갈등 수반 비용의 해소와 완화를 목적으로 하고 있음.
  - 결국 인권영향평가의 목표는 인권에 대한 국가의 의무 준수를 확인함으로써 평등한 사회를 지향하는 것임.
  
- 또한 인권영향평가의 목표로 공공정책 사업 및 프로그램의 인지와 권한 부여의 측면에서 사람들의 권리와 자유에 어느 정도 영향을 미치는가를 평가하는 것이 있음.
  - 이러한 맥락에서 인권영향평가는 참여를 통한 권한부여, 권리인지를 통한 권한부여, 참여개발 등을 목표로 함(강현수 외 2012, 13).

### 3. 인권영향평가의 특징

[표 4-1] 전국 17개 시도 인권조례 제정 현황

법령명	제정·개정	공포번호	공포일자	최초 시행일자
서울특별시 인권 기본 조례	일부개정	제7103호	2019.03.28	2012.09.28
부산광역시 인권 기본 조례	일부개정	제5934호	2019.07.10	2012.03.22
대구광역시 인권보장 및 증진에 관한 조례	일부개정	제4924호	2016.12.30	2014.05.20
인천광역시 시민인권보장 및 증진에 관한 조례	제정	제60052호	2019.01.07	2019.01.07
광주광역시 인권보장 및 증진에 관한 조례	일부개정	제5252호	2019.07.01	2007.05.15
대전광역시 인권 보호 및 증진 조례	일부개정	제5182호	2018.12.28	2012.11.02
울산광역시 인권보장 및 증진에 관한 조례	일부개정	제1527호	2015.06.30	2012.10.11
세종특별자치시 인권보장 및 증진에 관한 조례	제정	제515호	2014.09.22	2014.09.22
경기도 인권보장 및 증진에 관한 조례	일부개정	제5563호	2017.04.12	2013.08.05
강원도 인권보장 및 증진에 관한 조례	일부개정	제4235호	2017.12.29	2013.06.07
충청북도 인권보장 및 증진에 관한 조례	일부개정	제4170호	2018.10.01	2013.12.27
충청남도 인권 기본 조례	제정	제4387호	2018.10.01	2018.10.01
전라북도 도민 인권보호 및 증진에 관한 조례	일부개정	제4601호	2018.12.28	2010.07.09
전라남도 인권 기본 조례	일부개정	제4272호	2017.07.06	2012.07.05
경상북도 인권보장 및 증진에 관한 조례	일부개정	제3813호	2016.09.19	2013.11.11
경상남도 인권 보장 조례	일부개정	제4337호	2017.08.03	2010.03.25
제주특별자치도 인권 보장 및 증진에 관한 조례	제정	제1365호	2015.10.06	2015.10.06

○ 인권 보장(보호) 및 증진 조례는 인권정책 추진에 대한 직접적인 책무를 시장의 책임으로 규정하고 있음. 아울러 인권영향평가를 적시하지 않는 시·도의 경우 인권위원회/인권센터에서 인권지수 개발 및 실태조사 추진

- 전국 17개 시·도의 인권조례를 살펴보면, 기본적으로 인권에 대한 기본적인 정의적 범위를 인정하고 있으며, 이에 대한 지침으로 위원회의 역할과 위상, 인권센터의 중립적 및 독립적인 운영을 보장하는 방향으로 제도화 되어 가고 있는 추세임.

○ 인권영향평가는 정책형성 및 결정과정에서 특정 사업이 인권에 미치는 영향 중 간과했던 것에 관심을 갖게 하는데 기여함.

- 인권영향평가는 특정 정책, 사업, 프로젝트가 수립 및 집행될 경우 인권 전반에 어떤 영향을 미칠 것인가를 분석하는 것임. 따라서 인권행정의 질적 수준을 향상과 인권보호 및 증진에 실질적 효과를 창출할 수 있음(김기곤 2013, 55).
- 인권영향평가는 각종 정책, 사업, 프로젝트의 수립과 정책구상 단계에서 인권적 측면을 고려하기 위한 사전 예방적 정책수단으로, 행정의 인권침해 소지와 예산낭비를 방지하고 행정의 효율성을 제고하는데 기여할 수 있음(김형완 2016, 48).

○ 오스트리아 국제개발연구재단(Austria Research Foundation for International Development)은 인권영향평가가 다른 평가들과 구별되는 여섯 가지 차이점을 제시함(Austria Research Foundation for International Development, 2013).

- 법적으로 연결된 프레임워크 사용
- 평등이나 비차별 등과 같은 기본적 인권원칙들이 취약한 사람들에 대한 심도 있고 정교한 분석
- 표현의 자유와 같이 다른 영향평가들에 의해서 간과된 권리들을 포함
- 권리소유자들의 주인의식과 권한위임에 초점을 두며, 사회적 취약계층 또는 약자에 집중(NomoGaia 2010)
- 민주적 책무성과 참여 강조
- 정치에서 인권에 대한 고려를 체계적으로 통합하고 다양한 영역에서 인권감수성을 향상시키는데 기여

## 2절. 인권영향평가 사례

### 1. 서울특별시 성북구 사례

#### 1) 평가개요

- 성북구는 2011년 9월 감사담당관실 내 인권전담 TF팀을 신설하고, 동년 11월 <인권도시 성북> 추진위원회를 구성하여 인권조례 및 구성을 위한 주요 활동을 전개함.
  
- 2012년 7월「서울특별시 성북구 인권증진 기본조례」를 제정(5장 29조로 구성)하였고, 인권영향평가의 근거를 제24조(인권영향평가의 실시)에 규정함.
  - 기초자치단체 최초로 인권영향평가제도를 도입한 것으로, 조례 제26조에서 지방자치단체장에게 인권영향평가에 대한 권고 규정을 둠.
  - 조례 제26조에 의하면, “위원회는 구청장이 인권영향평가서를 제출하지 않거나, 그 밖에 구청장이 제정·입안·추진하는 조례, 정책, 사업 및 사업의 인·허가가 주민의 인권 보장에 중대한 영향을 미친다고 판단할 때에는 구청장에게 인권영향평가 실시와 평가서 제출을 요구할 수 있다”고 규정함.
  - 아울러 “구청장이 특별한 사유 없이 평가서를 제출하지 않거나 평가서 검토 결과 주민의 인권보장에 반한다고 인정되는 경우, 위원회는 구청장에게 추진 중인 조례·정책·사업 및 사업의 인·허가의 개선, 중단 등의 조치를 권고할 수 있다”고 규정함.
  - 위원회 권고의 이행과 관련하여 “인권영향평가에 관한 권고를 포함하여 위원회의 권고를 받은 구청장은 특별한 사유가 없는 한 그 권고 사항을 따라야 한다”라고 규정하고 있으며, 제27조에는 위원회 권고 이행에서는 “구청장은 권고를 받은 날로부터 30일 이내에 권고사항의 이행



계획을 위원회에 제출하여야 한다”라고 규정함으로써 인권영향평가 프로세스를 정립하였음.

## 2) 평가대상

- 「서울특별시 성북구 인권증진 기본조례」 제24조에 제시한 인권영향평가의 대상은 아래와 같음.
  - ① 구청장이 추진하는 조례와 규칙의 제정·개정
  - ② 주민의 주거 또는 사업장에서 퇴거되는 사업의 계획
  - ③ 법률 또는 조례에 따른 3년 이상 주기의 계획
  - ④ 「지방재정법」 제41조 제2항에 따른 지방자치단체 세출예산의 단위사업
  - ⑤ 이외에 구청장이 주요한 정책으로서 추진하는 사업의 계획
  
- 조례 24조는 인권영향평가에서 제외되는 사업을 규정하고 있음
  - ① 성북구 행정기구에 따른 조직, 업무 처리 절차 등 행정 내부의 운영·관리에 관한 경우
  - ② 정책이 주민의 인권에 미치는 영향이 없음이 명백하거나 인권영향평가의 수행이 불가능한 특별한 사유가 있다고 인정되는 경우
  - ③ 그 밖에 규칙으로 인정되는 경우로 하여 자치법규 및 공공사업에서 적용되는 대상
  
- 한편 평가의 원칙으로 책임성(공공의 책임과 의무 주체 명시), 평등과 비차별(평등성 보장), 대중의 참여(이해관계자의 참여 보장), 투명성과 정보에 대한 접근성(정보 접근과 평가 투명성 확보), 지속적인 실현의 원칙(사회적 약자 기본권 증진) 등을 명시함.

### 3) 평가시기

- 평가의 시기는 조례 제25조에서 다음과 같이 정책대상에 따라 상이하게 설정함.
  - 조례의 제·개정은 「지방자치법 시행령」제28조에 따른 조례·규칙 심의회의 심의·의결 전에 시행
  - ① 주민의 주거 또는 사업장에서 퇴거하는 사업의 계획, ② 법률 또는 조례에 따른 3년 이상 주기의 계획, ③ 동조례 제24조 제1항 이외에 구청장이 주요한 정책으로서 추진하는 사업의 계획은 해당 계획의 확정 전에 시행
  - 「지방재정법」 제41조 제2항에 따른 지방자치단체 세출예산의 단위사업은 「지방자치법」 제127조 제1항에 따라 세출예산안의 구의회 제출 전에 평가 시행
  - 해당 정책의 중간 평가 또는 개선 등을 위하여 필요한 경우 정책을 시행하는 중에도 평가를 실시하여 제출할 수 있다고 규정함(조례 제25조).

[표 4-2] 서울특별시 성북구 인권영향평가 시기

평가대상	평가시기
◦ 구청장이 추진하는 조례와 규칙의 제정·개정	조례·규칙 심의회의 심의·의결 전
◦ 법률 또는 조례에 따른 3년 이상 주기의 계획	해당 계획의 확정 전
◦ 이외에 구청장이 주요한 정책으로서 추진하는 사업의 계획	
◦ 주민의 주거 또는 사업장에서 퇴거되는 사업의 계획	
◦ 「지방재정법」 제41조 제2항에 따른 지방자치단체 세출예산의 단위사업	세출예산안의 구의회 제출 전

## 4) 평가내용

### (1) 조례와 규칙의 제·개정에 관한 인권영향평가

- 인권영향평가 절차는 구청장이 추진하는 조례와 규칙의 제·개정 관련 인권영향평가의 경우 해당부서에서 기초점검표 작성 ⇒ 인권센터 평가 의뢰 ⇒ 인권센터의 자체평가 이후 인권위원회 심의 평가로 진행됨(성북구청 2018).
- 매월 1회 개최되는 인권위원회는 ‘원안동의’, ‘수정동의(조정)’, ‘권고’ 중 하나로 의결하게 되어 있음.
  - 원안동의는 제·개정이 인권과 관련 없는 사안으로 판단하는 경우
  - 수정동의(조정)은 인권센터의 자체 평가에 따른 수정의견에 동의하는 것으로 별도의 권고를 하지 않는 경우
  - 권고는 별도의 이행사항이 필요하다고 판단하는 경우
- 해당부서에서 사용하는 점검표의 평가체계는 4개 평가영역, 5개 평가 지표로 구성되어 있고, 평가영역은 ① 권리침해 ② 주민참여 ③ 구제수단 ④ 기대효과 등으로 구성되어 평가지표별로 ‘예’ 또는 ‘아니오’로 평가하게 되어 있음.
- 인권센터의 평가체계는 5개 평가영역, 9개 평가지표로 구성되어, 평가 영역은 ① 부서 점검표 작성 ② 권리침해 ③ 주민참여 ④ 구제수단 ⑤ 주민참여 등임.
  - 부서 점검표 작성영역은 ‘해당업무 담당자는 주어진 인권영향점검표를 성실하게 작성하여 제출하였는가?’, ‘해당업무 담당자는 해당업무의 인권영향평가표를 검수하기 위해 필요한 근거자료를 성실히 제출하였는가?’ 등 2개의 평가지표가 사용됨.
  - 권리침해 영역은 ‘해당 업무 담당자는 정책운영과정에서 혹시 발생할

수 있는 권리침해내용에 대해 인지하고 적절한 대책을 수립하였는가?', '해당업무 담당자는 사용하는 용어에 인권 침해적 요소가 있는지 여부를 엄밀히 점검하여, 인권 침해적 요소가 없도록 조치하였는가?' 등 2개의 평가지표로 측정됨.

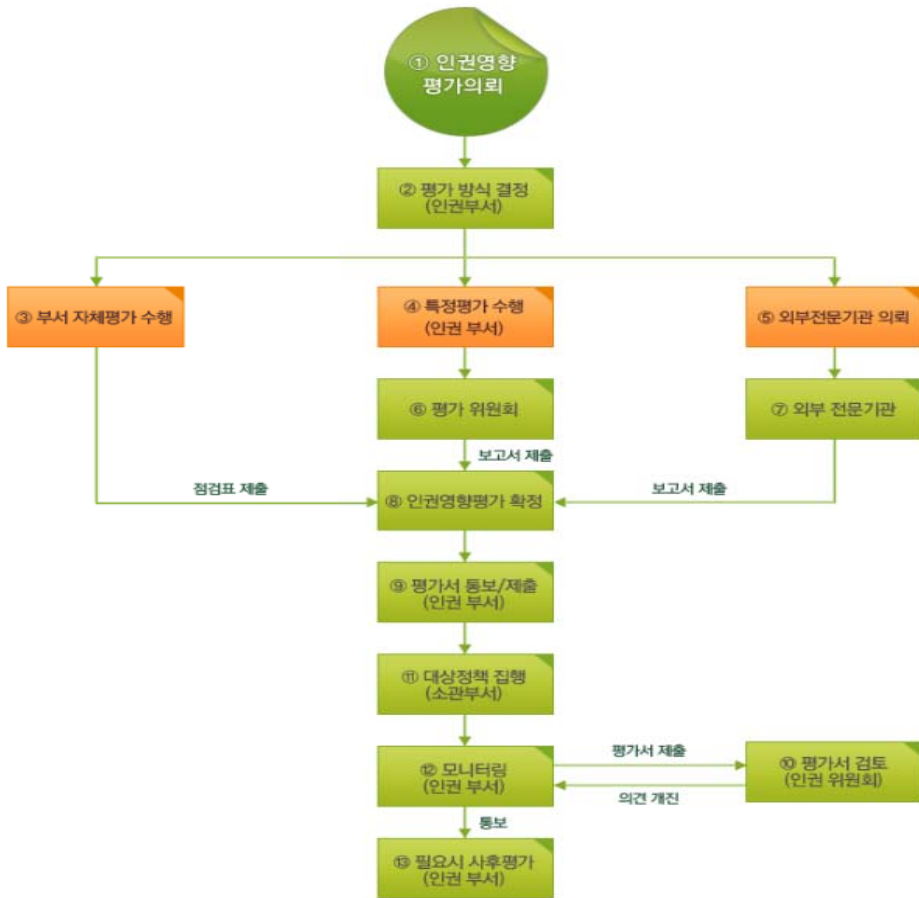
- 주민참여 영역은 '해당업무 담당자는 정책관련정보가 주민에게 충분히 전달되도록 정보공개를 위해 필요한 조치를 수행하였는가?', '해당업무 담당자는 정책수립과정에 주민들의 참여가 충분히 보장되도록 적절한 조치를 수행하였는가?', '해당 정책은 주민들의 인권을 향상시키는 효과가 있는가?', '해당정책 수행 시 주민들의 인권 침해 가능성이 있는가?' 등의 평가지표를 활용함.
- 구제수단 영역은 '해당업무 담당자는 해당정책으로 인해 주민들의 권리 침해 발생할 경우에 대비하여 적절한 조치를 수행하였는가?'의 평가지표로 측정됨.

## (2) 세출예산의 인권영향평가

- 세출예산 인권영향평가의 경우 부서자체평가 실시 ⇒ 인권센터 점검 ⇒ 인권위원회 심의 과정을 거침.
- 세출예산 평가체계는 2개 평가영역, 7개 평가지표로 구성되어 있으며, 평가영역은 ① 인권 영향요인과 ② 기대효과 등임.
  - 인권 영향요인 영역은 '사업의 시행으로 부정적 영향 또는 권리를 침해(차별, 권리제약 등)하는 요소가 없는지?', '사용하는 행정용어에 인권침해 가능성이 없는지?', '사업관련 정보가 공개되어 있는지?', '주민의 참여가 보장되어 있는지?', '사업의 시행으로 부정적 영향 또는 권리를 침해당한 주민에 대한 해소방안이 있는지?' 등 5개의 평가지표로 측정됨.
  - 기대효과 영역은 '사업의 시행이 '인권친화적 행정체계' 개선에 기여하는 면이 있는지?', '사업의 시행이 주민의 인권증진에 기여하는 부분이 있는지?' 등 2개의 평가지표로 구성되어 있음.

## 5) 평가방법

- 성북구 인권영향평가는 성북구청 홈페이지 및 인권센터 보고서(인권백서)에 공개된 바와 같이 인권센터를 중심축으로 하여, 우선 인권부서에서 평가 방식을 결정하고, 이의 수준에 따라 부서 자체평가, 특정평가, 특정평가, 외부기관 의뢰로 분화되어 있음(아래 그림 참조).



출처: 서울시 성북구청 홈페이지

[그림 4-1] 서울특별시 성북구 인권영향평가 절차

- 성북구청 인권센터 보고서(2018)에 의하면, ① 구청장이 추진하는 조례와 규칙의 제정·개정, ② 법률 또는 조례에 따른 3년 이상 주기의 계획, ③ 「지방재정법」 제41조 제2항에 따른 지방자치단체 세출예산의 단위사업, ④ 이외에 구청장이 주요한 정책으로서 추진하는 사업의 계획은 일반적으로 부서자체 평가방법을 사용하고 있음(성북구청 홈페이지).
  - 부서자체 평가방법은 인권담당부서가 제공한 인권영향평가 체크리스트를 토대로 업무소관 부서가 자체적으로 인권영향평가를 수행하고, 수행결과를 인권담당부서인 인권센터에 제출하는 평가방식을 사용하고 있음. 이것은, 주로 주민들의 인권에 큰 영향을 미치지 않을 것으로 판단되는 정책, 사업, 프로그램 등에서 활용하고 있음.
  - 특정평가 방법을 사용하는 경우는 ① 장애인·아동·여성·다문화 등 인권취약계층과 관련된 조례나, 규칙, 예산 사업계획, ② 주민다수가 이용하는 공원, 도로, 건축물 등 공공시설 건축 사업 계획, ③ 기타 구청장, 인권위원회에서 필요하다 판단되는 경우, ④ 주민의 주거 또는 사업장에서 퇴거되는 사업의 계획의 경우에 사용함(성북구청 홈페이지).
  - 특정평가 방식은 인권담당 부서가 외부 전문가와 업무소관 부서와 협조하여 보다 상세한 인권영향평가를 직접 수행하는 방식으로, 별도의 인권위원회를 구성한 후, 위원회 책임 하에 인권영향평가를 수행함. 인권영향평가 시 별도로 만든 특정한 체크리스트와 현장실사, 주민 의견수렴, 입찰업체 심사 등을 포함하며 특정 사안에 적합하도록 평가를 실시하고 있음.
  
- 주민이 퇴거하는 사업계획 중 100세대 이상 퇴거가 이루어지는 사업의 경우에는 인권영향평가를 외부전문 연구용역을 의뢰하도록 함(성북구청 홈페이지).
  - 이는 주민들의 인권에 매우 큰 영향을 미칠 것으로 판단되는 정책이나 계획에 해당되는 경우 외부 전문기관을 통해 인권영향평가를 시행하는 것임.
  - 인권담당 부서장의 책임 하에 해당 정책이나 계획의 인권영향평가를

수행하기에 적합한 외부 전문기관을 선정하여 인권영향평가에 관련된 주요 내용에 대한 결과 보고서를 제출받는 것으로 인권영향평가를 수행함

- 공공발주 사업의 경우, 입찰업체 심사 시 노동관계, 체불임금, 외국인 노동자 차별 등 인권준수 사항을 별도로 평가함(성북구청 홈페이지).

## 6) 평가시행 현황

- 2013~2017년 기간 동안 인권영향평가제도 실시 현황을 살펴보면, 구청장이 추진하는 조례와 규칙의 제·개정에서는 자체법규 심의 161건, 수용 20건, 권고 29건, 유보 3건, 미수용 6건으로 집계됨.
- 성북구는 구 예산을 활용하여 신축, 증축 및 개보수하는 건축물을 대상으로 연면적 1,000㎡이상 건축물에 대해서는 의무적으로 평가를 실시하고, 해당 면적 이하에서는 인권약자들의 이용편의를 높이기 위해 필요한 경우 주관부서와 인권센터와의 협의를 거쳐 선택적으로 실시하고 있음.
  - 예를 들어, 공공건축물 인권영향평가는 정릉 청소년 문화의 집, 공정 무역 전시판매장, 길음동 문화복합 미디어 센터, 장위 구립도서관과 문화복지타운, 50플러스센터, 오린근린공원(월곡운동장)에 관한 사항에서 실시함.
  - 길음동 문화복합미디어센터에서는 사회적 약자가 차별 없이 사용할 수 있는 인권친화적 건축물을 계획한다는 사항을 포함하고, 여성 주차 공간 확보에 대해 언급함.
- 한편 성북구의 인권영향평가제도는 조례에서 규정하고 있는 5가지 평가대상 중 ‘구청장이 추진하는 조례와 규칙의 제·개정’ 및 ‘공공건축물’ 등 두 가지에 한정하여 실시하고 있기 때문에, 인권영향평가를 공공행정 일반으로 확대되고 제도화되었다고 평가하기에는 한계가 있음.

## 2. 광주광역시 사례

### 1) 평가개요

- 광주광역시는 「광주광역시 민주·인권·평가도시 육성 조례」를 2007년 5월 15일에 제정함.
  - 조례에서는 “광주광역시가 지니고 있는 민주수호와 인권존중, 평화 애호의 자랑스러운 전통과 숭고한 정신을 바탕으로 세계적인 민주·인권·평화도시로 육성하기 위하여 필요한 사항을 규정함”을 목적으로 밝히고 있음.
  - 광주광역시의 인권 증진을 위해 2009년 11월 「광주광역시 민주·인권·평가도시 육성 조례」를 「광주광역시 인권 증진 및 민주·인권·평화도시 육성조례」로 개정하였고, 지속적인 조례 개정을 통해 2017년 7월 일부 개정된 「광주광역시 인권보장 및 증진에 관한 조례」가 시행되고 있음.
- 인권영향평가의 근거는 「광주광역시 인권보장 및 증진에 관한 조례」 제20조에 “시장은 자치법규 및 시책 등이 시민의 인권 보장 및 증진 등에 중대한 영향을 미친다고 판단할 때에는 인권영향평가를 실시할 수 있다”는 것을 명시함.

### 2) 평가대상

- 인권영향평가의 대상은 조례 제20조에 간략하게 두 가지로 규정하고 있는데, 조례·규칙과 인권취약계층 등 시민의 인권증진을 위해 인권증진시민위원회에서 선정한 시책 등임.
- 서울시 성북구의 경우 구청장의 행정적 기준에 따른 결정이 요구되지만, 광주시의 경우 인권증진시민위원회의 운영사항을 통해 시정의 공공



정책범위에 행정관여 및 조정할 수 있도록 되어 있는 점이 특징이라고 할 수 있음.

### 3) 평가시기

- 조례 20조의 2항에 의하면, 인권영향평가는 인권부서가 주관하며, 평가 내용에 대한 전문적 검토를 외부 전문기관이나 시 인권지원센터에 의뢰할 수 있도록 함.
- 시장이 입안하려고 하는 조례 및 규칙의 경우 법제심사 의뢰 전, 제20조 2항 2호에 따른 시책 등은 계획 확정 전으로 함.
  - 시행중인 조례와 규칙은 시장이 따로 정하여 평가할 수 있으며, 인권증진시민위원회에서 시민의 인권증진 및 침해 예방을 위해 예외적으로 필요하다고 인정될 경우 시책 추진 중 또는 완료 후에도 실시할 수 있음.

### 4) 평가내용

- 광주광역시 인권영향평가의 운영계획에서 2017년 10월 인권영향평가 시행을 통해 인권도시를 구현한다고 하였으며, 자치법규를 우선 적용하여 운영상의 문제점을 보완하고자 하였음.
- 인권영향평가를 실시하면 해당부서는 인권침해 요소는 없는지, 주민의 참여는 보장되었는지, 시민인권을 향상시키는 효과는 있는지 등을 1차적으로 확인하고 외부 인권전문기관에 의해 평가를 받음.
- 기본 계획 전에 수립된 사전연구에 의한 평가분야는 크게 정책입안, 일반행정, 도시개발, 건축, 교통, 경제, 환경, 문화복지, 계약발주 등의 항목을 포함하고 있음. 평가분야는 고정적이 아니라 지역사회의 의제에 따라 탄력적으로 설정됨(김재철 외 2011, 209-210).

## 5) 평가방법

- 인권영향평가는 인권부서에서 주관하고 평가내용에 대한 전문적 검토를 외부 전문가 또는 전문기관이나 광주광역시 인권지원센터에서 진행하도록 되어 있음.
  
- 구체적으로 조례 제20조 2항에 따라 인권영향평가는 인권부서에 주관하며, 평가내용에 대한 전문적 검토는 외부 전문가 또는 전문기관, 광주시 인권지원센터에 의뢰함. 인권증진시민위원회는 시책 등이 시민의 인권에 중대한 영향을 미친다고 판단될 경우 시장에게 개선을 권고할 수 있음.
  - 평가대상부서는 사업계획서나 조례제정안 같은 인권영향평가에 관련한 자료 제출, 인권영향평가 결과 반영 추진. 또한 권고내용을 반영하고 조례의 제·개정 등을 추진함. 주요 정책, 사업은 이행계획서 또는 검토 결과를 제출하고 불수용 시 사유를 작성하여 통보하여야 함.
  
- 추진체계는 평가대상별로 상이하게 진행됨.
  - 조례·규칙에 대한 사항은 신규 제정과 시행 중인 조례·규칙으로 구분됨. 조례·규칙이 신규로 제정되는 경우 평가 대상부서가 체크리스트 작성을 포함한 발의(안)을 제출하면 인권평화협력관실에서 검토의견을 작성하고 통보함. 이를 확인한 평가대상부서는 재검토 권고 요청 시 권고를 이행하고 불수용 시, 사유를 작성하여 인권평화협력관실에 제출하도록 함. 이 과정에서 외부 전문기관은 분석평가 컨설팅 등을 지원함.
  - 시행중인 조례·규칙의 경우, 인권평화협력관실에서 대상이 되는 조례·규칙(안)을 선정하고 관련부서에 계획을 통보한 후 검토의견을 작성하고 통보하도록 되어 있음. 평가대상부서는 재검토권고 요청 시 권고를 이행하고, 불수용 시 사유를 작성하여 통보함. 이 경우에도 외부전문기관의 지원을 받음.

- 주요 정책사업의 평가방법은 상대적으로 복잡함.
  - 우선 인권평화협력관실에서 인권증진시민위원회 대상 사업을 선정 한 후, 인권증진시민위원회가 대상사업을 선정하고 심의함.
  - 인권평화협력관실은 선정대상 부서에게 통지하며 평가대상부서는 대상 사업·정책에 대한 사업계획서 등에 대한 자료를 제출함. 또한 인권평화협력관실은 전문기관의 협조를 통해 인권영향평가를 실시하며 수용 시에는 부서결과를 통보하고 권고사안이 발생하는 경우 위원회에 상정함.
  - 인권증진시민위원회는 인권영향평가권고내용을 검토하고 권고를 진행하며, 이에 대해 평가대상부서는 재검토권고 요청 시 권고를 이행하며 20일 내 이행계획을 제출해야 함. 만일 불수용할 경우 사유를 작성하여 신속하게 통보해야 함.
  - 해당 과정 내내 외부 전문기관 또는 전문가 TF 팀이 주요 정책·사업 등에 대한 인권영향 컨설팅(자문)을 지원하도록 함(광주광역시 2017, 3-4).

## 6) 평가시행 현황

- 광주광역시 인권증진위원회는 오치동에 건립할 <빛고을 국민안전체험관 인권영향평가 결과>를 심의하고 최종 개선 권고(안)을 확정함. 해당 위원회는 2017년 12월 임시회의에서 공공건축물의 인권친화적 건립을 위해 인권영향평가 대상으로 선정함.
  - 2018년 3월 ‘공공건축물 인권영향평가 가이드라인’을 마련하고, 전시 및 건축설계 시행계획 및 설계지침서 등에 공공건축물 인권영향평가 가이드라인 명시하여 공모함.
  - 또한 인권영향평가 TF를 구성하여 평가의견을 제시함. 아울러 건축 공정을 80%일 때 권고안이 잘 이행되고 있는지 현장 최종 평가를 결정함(광주광역시 2019.03.19.).

### 3. 경기도 수원시 사례

#### 1) 평가개요

- 경기도 수원시는 2013년 「수원시 인권 기본 조례」 제정을 통해 수원 시민의 인권보호와 증진의 제도적 기반을 마련함. 이 조례에 의해 정책을 수립하거나 시행하는 과정에서 시민의 인권증진 등에 중대한 영향을 미친다고 판단할 때에는 인권영향평가 실시하고 있음
- 조례 제8조에 “시장은 정책을 수립하거나 시행하는 과정에서 시민의 인권증진 등에 중대한 영향을 미친다고 판단할 때에는 인권영향평가를 시행하여야 한다”라고 규정하고 있음.
- 수원시는 인권영향평가 의의를 세 가지로 설정하고 있음.
  - 어떤 정책이 수립 및 집행되었을 때 시민들의 인권 전반에 어떠한 영향을 미칠 것인가를 미리 예측함으로써 인권행정의 질적 수준을 높이고, 시민의 인권보호와 증진에 효과적임.
  - 행정기관이 법령을 입안하거나 정책 및 사업을 시행할 때 나타날 수 있는 인권침해를 사전에 예방할 수 있기 때문에 불필요한 행정의 비용 부담을 경감할 수 있음.
  - 인권보호와 증진을 위한 사전 예방적 차원의 장치로, 지속가능한 인권도시의 구현을 위해 반드시 갖추어져야 할 제도임(수원시 홈페이지/인권센터 <http://www.suwon.go.kr>).
- 수원시는 인권영향평가 대상에 관한 세부적인 규정이 조례에 마련되어 있지 않지만, 시의 특성을 반영한 자체적인 인권영향평가 기준(지표)을 마련하여 행정전반에 걸쳐 이를 시행하고 있음.
  - 수원시는 성별영향평가, 부패영향평가 등과 함께 시장이 제·개정하는 모든 자치법규에 대해 인권센터를 통해 반드시 인권영향평가를 거치도

록 시스템화 되었고, 2017년부터 지동 행정복지센터 신축에 대한 공공 건축물 인권영향평가를 추진함.

- 2018년 4월부터는 ‘오류를 깨는 13가지 협업리스트’를 통해 정책 인권 영향평가 시스템을 구축하는 등 행정전반으로 인권영향평가를 확대해 나가고 있음.

## 2) 평가대상

- 수원시 인권 기본 조례 제8조는 “시장은 정책을 수립하거나 시행하는 과정에서 시민의 인권증진 등에 중대한 영향을 미친다고 판단할 때에는 인권영향평가를 실시하여야 한다”고 규정하여 인권영향평가의 대상으로 ‘정책’만 언급할 뿐, 성북구와 광주시와 같이 구체적으로 언급하고 있지는 않음.
- 그러나 성별영향평가, 부패영향평가 등과 함께 시장이 제·개정하는 모든 자치법규가 인권센터를 통하여 인권영향평가를 거치도록 시스템화 되어 있음.

## 3) 평가시기

- 수원시 인권영향평가 시기는 심의·의결 전이나 해당 계획의 확정 전, 세출예산안의 지방의회 제출 전에 실시하도록 되어 있음.
- 자치법규의 경우 인권센터 및 인권영향평가 소위원회가 조례·규칙심의 의견 전에 실시하며 1차적으로 자체점검표(담당부서), 2차(인권센터 등) 평가를 실시함.
- 공공정책의 경우, 인권센터 및 인권영향평가 소위원회가 해당 정책 확정 전 1차로 자체 점검, 2차로 인권센터 평가로 하되 센터에서는 특정평가를 활용할 있도록 함.
- 공공건축물의 경우, 인권센터 및 인권영향평가협의회에서 해당 사업계획 수립 시 외부 전문평가단을 통해 실시하도록 함

#### 4) 평가내용

- 수원시 인권영향평가의 내용은 운영방향을 살펴봄으로써 확인 가능한데, 그 내용은 다음과 같음.
  - 평가시스템의 단순화 및 담당부서의 자율적 판단을 유도
  - 규제의 수단이 아닌 정책실효성 제고 및 인권감수성 향상에 초점
  - 주요 대상정책에 대한 선별적 및 시범적 운영 후 점진적 확대
  - 기존 평가제도(성별영향평가 및 부패영향평가)와의 중복을 피하고 상호 보완적 운영
  
- 평가대상이 되는 자치법규와 정책의 경우에는 4대 평가영역과 5대 평가지표의 의거 진행됨. 평가영역은 인권침해, 침해구제, 참여권, 인권증진 등임. 공공건축물의 경우 주민의견 수렴 및 인권을 반영한 설계지침 마련을 외부 전문평가단으로 하여금 평가하도록 함.

#### 5) 평가방법

- 자치법규의 경우 담당부서의 자체점검표 작성 및 평가 의뢰, 인권센터의 인권영향평가 후 결과 회신, 담당부서의 수용여부 검토 및 인권영향평가 소위원회의 2차 평가, 담당부서의 수용여부로 진행됨.
  
- 정책에 대한 인권영향평가는 담당부서의 자체점검표 작성 및 점검, 컨설팅을 통한 인권영향평가 대상 적용 판단(인권침해 요소가 없다고 할 경우 절차 종료), 인권센터의 1차 평가, 인권평가소위원회의 2차 평가, 담당부서의 수용 여부 판단 등으로 진행됨.
  
- 공공건축물에 대한 영향평가는 인권담당관이 평가대상을 선정, 대상지 현황분석, 주민의견수렴/분석하고 인권영향평가협의회에서 인권을 고려

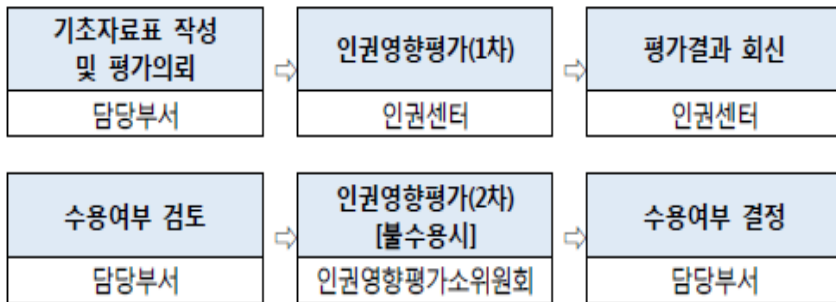
한 설계지침서를 마련함.

- 이후 설계 공모작을 심사하고 당 협의회가 3회 이상 인권감리를 시행한 후 준공검사의 과정으로 진행됨.

○ 수원시의 경우 인권담당부서와 센터 등 2차적인 절차를 진행하고 있음.

- 특히, 자치법규를 제·개정하고자 하는 경우에 반드시 인권센터의 협의를 거치도록 시스템화 되어 있는데, 그 사전절차로서 담당부서는 ‘인권영향평가 자체점검표’를 작성하여 인권센터로 보내야 함.

○ 수원시의 인권영향평가 절차는 다음과 같이 정리할 수 있음.



[그림 4-2] 경기도 수원시 인권영향평가 흐름도

## 6) 평가시행 현황

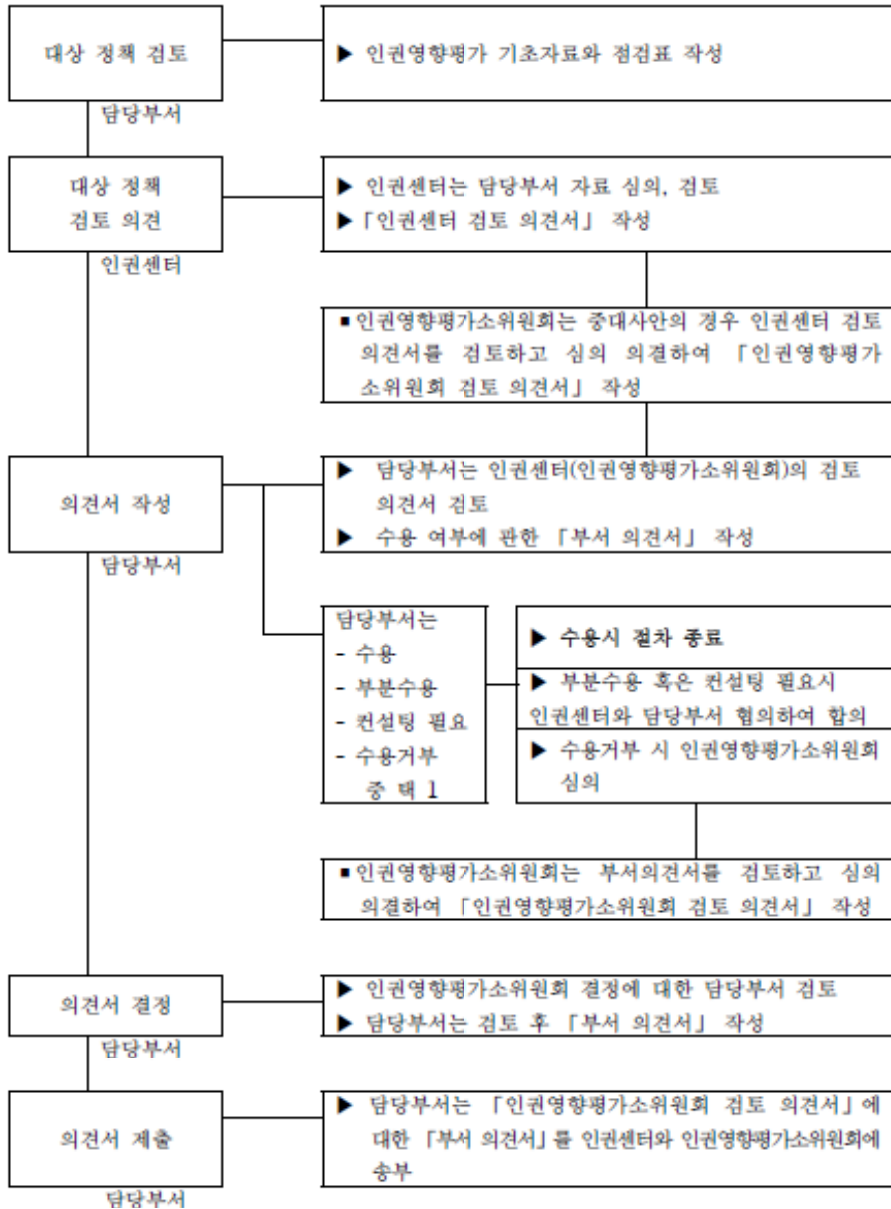
○ 수원시는 인권팀과 인권센터 및 인권위원회에서 2014년 9월부터는 제·개정 대상 자치법규를 대상으로, 2016년부터는 공공건축물을 대상으로 각 인권영향평가를 실시함.

○ 2014년 9월부터 2017년 현재까지 제·개정 대상인 모든 자치법규에 대한 인권영향평가가 실시되었고, 대상 자치법규는 총 275건이었으며, 심의 결과에 따라 원안에 동의한 건수는 총 259임. 권고를 받은 건수는 총 16건이었으며, 권고를 수용한 건수는 총 12건, 검토 중인 건수

는 1건, 불수용 건수는 3건임. 인권팀과 인권센터 및 인권위원회에서 2016년 8월부터 2017년 4월까지 인권영향평가를 실시한 공공건축물은 총 5건임.

- 수원시는 2014년부터 제·개정 대상 자치법규와 공공건축물을 대상으로 인권영향평가를 실시하여 왔으나, 자치법규에 대해서는 제·개정 대상 전체 자치법규를 대상으로 평가가 이루어진 반면, 공공건축물에 대해서는 이미 건축이 완료된 기존 공공건축물을 대상으로 한 사후평가에 그치는 등 행정전반을 대상으로 한 진정한 인권영향평가 제도화로 보기는 어렵다고 판단하여 2016년 12월 17일 인권영향평가제도를 행정전반에 확대·적용하는 내용의 추진계획을 수립하여 추진함.





[그림 4-3] 경기도 수원시 인권영향평가 절차도

# 대전시 인권영향평가 현황 및 활성화 방안

1절. 대전시 인권영향평가 관련 현황

2절. 인권전문가 인터뷰(FGI)

3절. 활성화 방안

1. 제도 활성화 방안

2. 우선 실시 필요 사업

## 5장



# 5장 대전시 인권영향평가 관련 현황 및 활성화 방안

## 1절. 대전시 인권정책 개요

### 1. 인권정책 시행 현황

- 대전시의 경우 2012년 11월 2일 ‘대전광역시 인권보장 및 증진 조례’를 제정하여 인권분야에 대한 기반체계 강화 및 인식을 확산하고자 하였음. 이와 맞물려 대전세종연구원에서는 인권증진 비전과 발전방향(2014.3), 인권지표 개발 연구(2018.2)를 실시하였으나 조례 및 행정시책에서 인권영향평가를 실시한 사례는 없음.
- 동 조례에 따라 2015년에 ‘대전광역시 인권정책 기본계획(2016-2020)’이 수립됨.
  - 인권기본계획에는 추진성과, 해당년도 시행계획(공공정책사업 주요), 부서별 세부 시행계획을 포괄하고 있으며, 해당 조례는 2016년 12월 30일 ‘대전광역시 인권보호 및 증진조례 전부개정’을 통해 새롭게 공포되었음.
- 2016년 1월에는 대전광역시 인권전담부서가 신설됨, 2017년 7월 14일에는 인권교육 및 홍보 등을 전담 추진하는 <대전광역시 인권센터>가 민간위탁으로 운영되면서, 동년 9월에 시민인권보호관이 설치 운영되어 오고 있음. 아울러 2018년 9월 18일에는 인권센터 제1기 시민인권지킴이단 발대식을 개최함.
- 위 과정에서 대전시는 인권가치가 중시되고, 행정수요가 높아짐을 인지하고 있으나, 자치구의 인권전담부서 부재 등 제도적 기반 미약으로 인권분야의 인식확산 및 시민인권증진 시책 추진의 한계가 지적됨(대전광역시, 2019년도 인권정책 시행계획, 2).

## 2. 인권정책 추진체제 및 운영

- 대전광역시 인권위원회와 관련한 사항은 다음과 같음.
  - 인권위원회의 설치근거는 ‘대전광역시 인권보호 및 증진조례 제9조’에 근거하여 2013년 2월 22일 설치됨.
  - 그 목적은 인권 보호 및 증진사항 등 자문 또는 심의이며, 심의 대상으로 기본계획의 수립에 관한 사항, 연도별 인권 보호 및 증진 시행계획 수립 및 평가에 관한 사항, 기본계획에 따른 정책 추진에 관한 사항, 대전광역시 인권센터 운영에 관한 사항이주를 이루고, 그 밖에 시장이 인권 보호 및 증진을 위하여 필요하다고 인정하는 사항 등임.
  - 위원회는 조례 제14조에 의거 대전시의 정책 등의 개선 요구를 할 수 있는데 대전광역시의 자치법규, 정책 등이 시민의 인권에 불리하게 중대한 영향을 미친다고 판단하는 경우가 여기에 해당함.
  - 위원회의 회의 사항에 대해서는 ‘시장은 제1항에 따라 위원회로부터 개선을 요구받은 경우에는 위원회의 개선요구를 이행하기 위하여 노력하여야 한다’라고만 규정함.
  - 위원회 운영위원회는 정기회와 임시회로 구분하고, 정기회는 연 2회 개최하며 임시회는 시장의 요구, 위원장이 필요하다고 인정되는 경우, 재적위원 3분의 1 이상이 회의에 부칠 사항을 제시하며 회의소집을 요구하는 경우 중 하나에 해당되면 개최됨.
  
- 대전광역시 인권센터와 관련한 내용은 다음과 같음.
  - 대전광역시 인권센터는 2017년 7월 14일 설치되었으며, 그 근거는 ‘대전광역시 인권보호 및 증진’ 조례 제15조임.
  - 설치배경은 지방자치 역량 강화에 따른 인권정책을 지방자치단체 차원에서 추진, 시민이 요구하는 인권정책의 변화로 시민 인권침해 구제 및 예방하는 것임.
  - 운영 목적은 인권 보호 및 증진사업의 효율적 추진인데, 구체적으로 인

권교육 및 인권교육 프로그램 개발, 인권강사 양성 및 인권교육 교재 개발, 인권침해 및 차별행위에 대한 기초 상담, 인권 민간단체 간 협력 체계 및 네트워크 구축이며, 그 밖에 시민의 인권 보호와 증진에 관한 사항이 해당되며, 운영방식은 민간위탁으로 (재)대전YMCA 유지재단이 수행하고 있음.

○ 시민인권보호관 제도 운영

- 대전광역시 인권조례 제17조에 의해 '시장은 시민의 인권보호 및 증진을 위하여 시민인권보호관을 둘 수 있다'라고 규정하여 총 3명을 운영할 수 있음.
- 보호관의 직무는 '시 분청, 출자·출연기관, 시의 위탁사무(자치구, 민간위탁기관)에 대한 인권침해나 차별행위에 대한 상담신청이 있거나 시장 혹은 위원회의 의뢰가 있는 경우 인권침해나 차별행위가 있다고 믿을 만한 상당한 근거가 있을 경우 조사대상자의 협조를 얻어 조사할 수 있다'고 규정함.

○ 시민인권보호 및 인권협력체계의 구축

- 대전시는 인권침해 온라인 상담 및 시민인권보호관을 확대 운영하고, 시민인권지킴이단 운영과 인권단체 협력관계의 구축에 노력하고 있음.
- 이에 따라 인권거버넌스회의, 인권네트워크회의, 인권활동프로그램 지원(지역사회 학습 소모임 지원), 인권도서관 선정 및 운영되고 있음.
- 인권정책 협력체계 구축의 범위 내에서 인권조례 정착을 위한 모색이 진전되도록 하였으며, 시민의 인권의식 함양을 위해 인권 그 자체로 진행되는 것보다는 정책사업 즉 마을공동체 등의 신청 및 선정과 추진에 의한 인권의식 확산 및 심화를 추진하는 것으로 봄.

## 2절. 인권전문가 인터뷰(FGI)

### 1. FGI 개요

- 전문가집단면접(Focus Group Interview, FGI) 분석
- 조사일: 2019년 4월 12일 ~ 5월 2일
- 조사방법: 서면 및 면담
- 조사대상자: 인권연구 및 실무전문가 등 총 5명

[표 5-1] FGI 조사대상자

구분	성별	연령대	비고
A	남	50	인권연구자
B	여	46	인권상담 실무
C	남	49	지역법률상담
D	남	36	대학 법률센터
E	남	46	지역 언론(시민사회)

- 전문가집단면접을 통해 대전시의 인권제도 운영의 성과와 한계, 운영사항의 진단해보고, 제도개선에 대한 제언 및 인권영향평가 시행 시 고려해야할 부분을 확인함.

## 2. 성과와 문제점

### 1) 성과

#### ① 인권 기반의 정책기획 및 운영

“인권에 기반 한 사회복지 정책 즉, 자치행정에서의 인권관련 제도들이 매우 만족스럽다고 생각한다. 행정의 관료적 시혜적 차원을 넘어 서려는 시도가 곧 인권에 대한 존중을 반영하는 제도에서 표현이 된다고 사료된다. 단지 단순한 의식주 해결이 아닌 문화인 시민으로서의 권리를 충족시켜줄 수 있는 제도들이 많이 마련되어 있다. 소외계층, 소수집단을 고려한 제도 뿐 아니라 가정문제를 국가가 제도적으로 해결해줄 수 있는 아동, 청소년, 노인문제까지 포괄적으로 적용하려는 시도들을 많이 살펴볼 수 있어 그래도 어느 부분(정도)은 성과를 이루었다고 할 수 있다.” (B, 40대 여)

#### ② 인권제도 외연 및 프로그램 심화를 위한 확산 노력

“대전광역시 2017년 6월부터 민선6기 공약사항으로 대전인권센터를 운영하고 있다. 이는 대전 시민의 인권신장에 이바지하고 인권교육을 통한 인권의식 고양과 인권침해에 대한 실효적 구제 등 긍정적 기능을 하는 것으로 평가 할 수 있다.” (C, 40대 남)

“인권 행복도시를 표방하는 대전(大田廣域市)은 인권개념의 측면에서 적지 않은 성과를 거두었다고 본다. 예를 들어 대전광역시 인권센터의 아동·청소년 인권강사 양성 과정, 인권기재단 위촉, 그리고 최근의 인권학습 소모임 결성 같은 경우에도 단순한 프로그램의 운영을 넘어 그 자체로 인권 증진과 보호의 장(場)으로 기능을 하는 것이라 할 수 있다.” (A, 50대 남)

“2017년 대전인권센터 개소 및 인권신문 창간, 최근 대전시 시민인



권보호관 위촉, 인권관련 시민사회단체와 함께하는 허심탄회 등의 여러 사업 등이 활발하게 이루어지고 있는 것으로 보인다. 이러한 활동 등의 평가에 앞서 “인권”이라는 주제에 대하여 다양한 활동을 전개하는 것 자체가 하나의 성과라고 생각한다.” (D, 30대 남)

- 인권연구 및 실무전문가들은 대전시의 인권평가 관련 제도추진을 긍정적으로 평가하고 있음. 이 부분은 두 가지로 해석할 수 있음.
  - 그 동안의 인권활동에 대한 시민사회의 의견을 부분적이나 행정 및 정책분야에서 수용하였다는 것에 대한 긍정성인 평가로 해석됨.
  - 정책의 시혜성을 넘어 정책의 가치적 부분을 제고할 수 있는 영역으로의 확대 및 심화 계기를 만들었다는 점에서 그 성과가 평가할 수 있음.
  
- 대전시의 인권제도 외연 및 프로그램 심화를 위한 확산 노력의 평가에서는 대전인권센터의 인권의식 고양과 인권침해에 대한 실효적 구제강구 노력에 호의적임. 아울러 세부적으로 대전광역시 인권센터에서 실시하고 있는 인권신문 및 단위별 지정사업, 인권주제를 중심으로 한 시민인권교육 등은 인권증진 및 보호의 장에서 큰 진전이라고 평가하고 있음.

## 2) 문제점

### ① 인권정책 컨트롤타워와 지역 인권거버넌스 미흡

“조례에 따른 시민인권보호관 제도가 걸돌고 있다. 시민인권보호관이 보다 적극적으로 개입할 수 있는 제도적 보완이 필요해 보인다. 대전시의 경우 조례 제정과 기본계획 수립 등 인권보호 및 증진을 위한 제도적 틀을 기초적인 수준에서나마 마련하고 인권 전담부서를 통해 ‘인권경영’의 기초를 다져가고 있다는 점에서 긍정적이지만, 착근을 위한 노력이 더 필요하다. 이를 위해선 인권 관련 이슈를 생산하고 종합적으로 인권 관련 행정수요를 컨트롤할 수 있는 거버넌스를 조직해

야 한다. 여기서 살아 있는 인권 이슈를 도출하고 문제해결 방안을 마련해야 한다.” (E, 40대 남)

## ② 인권정책 제도화를 위한 정책대상 범위 문제

“대전시는 인권증진조례 제정과 인권증진 기본계획 수립·시행 등 기본적인 제도적 틀을 갖춰 시민 인권 보호 및 증진의 폭을 넓혀 나가고 있다. 그러나 여성·노인·아이·장애인 등 사회적 약자 보호 측면에서의 인권 보호·증진은 여전히 미약하다. 장애인 관련 인권의 경우 오랜 시간 관련 시민사회단체 적극적인 문제제기로 장애인 차별 등과 관련한 조례가 별도로 만들어졌을 정도로 활발한 논의가 진행되고 있지만 다른 분야에선 걸음마 수준을 면치 못 하고 있다. 관련 분야 인권보호 수준을 가늠할 수 있는 기초적인 조사 자료가 전무하다. 성(性)과 관련해선 성별영향평가, 성인지 예산 등 제도들이 도입됐지만 이 제도가 얼마나 실효적인가에 대해선 의문이 남는다.” (E, 40대 남)

## ③ 인권정책 행정주체의 인권교육 및 정책실행 역량 부족

“공무원 성희롱·성폭력 문제도 청산하지 못하는 조직에서 혁신적인 성평등 문화를 기대할 순 없다. 지난해 대전시는 미투운동 확산과 맞물려 시 본청 및 산하기관을 대상으로 성희롱·성폭력에 대한 실태 조사를 했지만 사례분석 및 조사, 책임자 처벌 등을 통한 실효적 결론을 도출하지 못 했다. 실태를 확인했다는 것에 만족해야 했다. 피해자들은 용기를 내 제보했지만 ‘꼭 그렇게까지 해야 하느냐’는 등의 회유와 압력에 2차 피해를 당한 사례도 나타난 것으로 알려졌다. 이런 조직에서 성 인권을 논한다는 것 자체가 어불성설이다.” (E, 40대 남)

“홍보 및 교육 분야가 개선이 필요할 것으로 보인다. 이러한 사업의 필요성은 공감하지만, 홍보 및 교육 대상에 맞는 맞춤형 사업으로 추진해야 할 것이다. 인권이라는 개념에 친숙한 세대가 아닌 고령층에 대한 홍보 및 교육 등의 전략을 고려할 필요성이 있다. 현재 청년 및

청소년층은 학교 교육 등을 통하여 충분히 인권이라는 개념에 대하여 교육을 받고 있다. 또한 지역사회 곳곳에 인권문화가 뿌리 내리기 위하여 정책을 실행하는 공무원에 대한 인권교육도 필요하지만(현재 관련 조례에서 명시적으로 규정되어 있어 이 부분은 개선보다 실효성 확보에 노력하면 족할 것으로 보인다), 실제 주민자치와 밀접한 관련이 있는 통장, 노인회장 등 지역사회에 영향력을 미치는 자들에 대한 교육도 필요하다고 본다.” (D, 30대 남)

- 대전시의 인권정책기획 및 운영, 그리고 세부적인 추진제도의 긍정적인 측면과 아울러 제도의 형성 및 추진과정, 이후 평가과정에서의 다소 아쉬운 점이 다음과 같이 지적됨
  - 인권조례에 근거한 시민인권 보호관 제도 운영 관련 인권을 중심으로 계획된 운영 프로그램 및 정책들이 일관성을 가지지 못한다는 지적이 있는바, 인권관련 이슈를 생산하고 실무적으로 가능한 지역 협력거버넌스 확대 준비의 필요성이 제기됨.
  - 인권증진조례 제정 및 기본계획 수립과 시행으로 시민인권 보호 및 증진의 범위를 확대하여 가고 있으나, 아직도 사회적 약자보호 측면에서는 미약하다는 지적이 제기됨. 실제 장애인 보호 및 평등적 조치에 관한 대화와 정책논의는 많으나 실제 실현되는 공간에서는 아직도 체감되지 못하고 있으며, 관련 정책을 수립하고 추진하기 위한 기초조사 노력도 미진한 상태라는 점이 지적됨.
  - 인권정책을 추진하기 위한 행정주체의 인권교육 및 정책실행 역량의 부족이 운영 시 드러난다는 점이 제기됨. 대전시 본청 및 산하기관에 관한 성희롱 관련 다양한 활동들이 진행되었으나 관련 평가 및 결과에 대한 반영이 충분히 이루어지지 못하는 것이 현실이며, 인권증진을 위한 체계적인 정책추진을 위해서 필요한 교육 및 연구도 되지 못하고 있는 형편에서 인권증진조례의 보다 실효적인 성과창출은 어렵다는 지적인 주를 이룸.

### 3. 인권친화도시를 위한 제언

#### ① 지역특수성을 감안한 인권정책 설계

“대전시가 처음으로 할 수 있는 인권 친화의 방안을 찾아 시행하는 것이 필요하다. 그렇다고 시행착오가 충분히 예견되는 너무나 독특한 발상이나 인권이라는 이름만 빌려 사용하는 제도가 되어서는 안 된다. 대전이 할 수 있는 하나의 예를 들자면 “과학과 인권”에 대한 선도적 사업 시행이다. 과학도시 대전을 “과학인권도시”로 만들어 보는 것도 의미 있는 일이 될 것이다. 또한 시(市)가 발주하는 건축물 등 설계 공모에 인권친화적인 요소에 대한 가점을 확대하는 방안도 생각해 볼직 하다. 이를 위해서는 무엇보다 지역 사회의 의지가 중요하고 시정 담당자들이 더 깊은 관심을 가져야 한다.” (A, 50대 남)

#### ② 인권교육의 충실성과 인식의 전환계기 부여

“일상적으로 살펴보면 물질적 자원이 삶의 질을 결정하는 기반으로 본다는 생각이 많기 때문에 인권을 생각하면 반드시 물질적 자원의 확대와 시혜차원의 행정을 추진하는 것을 본다. 그러나 인권상담을 추진하다 보면 물질적 자원에 대한 생각은 비인권적 가치에 대한 인식을 더욱 심화시켜 결국 인권친화적 행정을 추진하는 것을 어렵게 한다. 이의 해결을 위해 지엽적인 부분에서의 인권교육이 필요하다. 아울러 인권의식 함양 프로그램 개발과 전문가 양성에 박차를 가해야 한다.” (B, 40대 여)

“인권친화도시로 나아가기 위한 정책을 실행하는 것은 행정기관, 공무원이라고 할 것인데, 그렇다면 우선 공무원의 인권의식이 잘 갖추어져 있는지 살펴볼 필요가 있다고 할 것이다. 일반적으로 공무원의 입장에서 볼 때, 인권이라는 것은 중요하지만 인권이 지나치게 강조되면 행정영역에서 효율성·능률성을 저해한다고 생각할 가능성이 있다고 생각한다. 따라서 정책실행자에 대한 인권의 개념 내지 감수성을

채득할 수 있도록 하는 것이 가장 시급하게 파악해야할 점이고, 만일 부족하다면 개선해야할 것이라고 본다.” (D, 40대 남)

“인프라 측면에서 시민의 기초적인 삶을 보장하는 것이 곧 인권을 보호하는 일이기도 하지만 이 사업은 사업대로 하고 전체적인 예산을 더 늘려 인권교육을 지속적으로 확산해야 한다. 대전시가 이를 민간 영역 또는 타 기관의 일이라고 생각한다면 인권친화도시는 점점 더 멀어진다. 공무원 직장교육에만 머무를 게 아니라 시민사회에서의 인권 인식이 향상될 수 있도록 지원을 늘려야 한다.” (E, 40대 남)

### ③ 인권프로그램의 다양화와 정책환경 조성 필요

“노인에 대한 인권의식 개선을 위한 교육 및 노인들의 인권옹호를 위한 사회복지프로그램 개발과 노인복지제도의 확충을 들 수 있을 것이다. 나아가 노인들의 인권옹호를 위한 사회복지프로그램개발 이 필요하다.” (C, 40대 남)

“근본적인 접근을 시도해야 시민사회단체의 능동적인 역할도 기대할 수 있다. 지역민 스스로 문제해결에 관심을 가질 수 있도록 환경을 조성해야 한다. 시혜적 관점에서 바라보면 그 일밖에 못 한다. 인권친화도시는 대전시가 만드는 게 아니라 대전시민이 만드는 것이어야 한다.” (E, 40대 남)

○ 대전의 인권증진 및 보호를 위해 제도발전을 위한 제언으로 지역특수성을 감안한 인권정책 설계, 인권교육의 충실과 인식 전환계기의 부여(형성), 인권프로그램의 다양화와 정책환경 조성 등에 관한 사항이 제안됨.

- 지역특수성을 감안한 인권정책의 설계에서는 대전시가 표방하고 있는 ‘과학도시’의 위상을 고려한 것으로 ‘과학인권도시’로의 슬로건 표방 및 이를 시초로 한 인권증진 심화 및 확대를 제안. 세부적으로 과학인권도시는 과학도시를 중심으로 하여, 연구자(인권) 및 실험윤리, 공공건축,

지자체 과학연구 예산 등에 대한 사회적인 관심과 공공정책추진 과정에서 시민참여를 확대해보자는 것임.

- 대전인권센터 및 인권 연구기관 그리고 대학을 통한 미시적인 정책실행 주체들의 지엽적인 인권교육을 충실하게 추진하기 위한 프로그램 편성의 다양화와 인권 전문가 육성 프로그램의 공식화를 주장하고 있음. 제안이 다소 추상적이라고 할 수 있으나 공적주체로서의 행정관료와 권리보호 대상으로서의 주민들이 지역이라는 공간에서 인권주체를 동시에 심화시키기 위한 전제적 조건을 공공정책에서 조성해야 한다는 의견으로 이해되며, 상호이해를 위해서는 인권교육이 적절하다는 것임.
- 인권이 인간 존중 그 자체의 문제로 주민 스스로 자신의 문제를 해결해가는 과정에서 사회적으로 습득되는 것이라고 볼 때, 지역민 스스로 문제해결에 대한 관심을 배가시킬 수 있는 정책조성이 중요함. 이러한 의미에서 다양한 인권프로그램이 상향적으로 제안되고 구성되는 것이 요구됨.

## 4. 인권의 제도화 발전 방안

### ① 인권정책 실행 주체 간 협력과 시스템의 공유

“인권의 핵심적 과제 가운데 하나는 피해와 관련한 구제 방안의 마련이다. 따라서 지역 인권위원회나 인권센터, 인권 전담기구, 인권 옴부즈맨 제도 등을 통해 이루어지는 인권 상황과 피해 조사 그리고 구제는 지나치다 싶을 정도로 현실적이어야 한다. 이를 위해서는 대전시와 더불어 5개 구청이 유기적으로 인권 관련 정보를 공유하고 이를 바탕으로 대전시 전체의 인권 친화화한 제도를 상정해야 한다고 본다. 각 구청 별로 독립적으로 이루어지는 인권 제도의 마련과 운영은 존중하되, 대전이라는 울타리 안의 공통적인 인권 의제를 찾아 이를 함께 논의하고 나타나거나 발견된 문제점들을 해결할 수 있는 “풀뿌리 인권보호” 시스템을 마련해야 할 것이다.” (A, 50대 남)

“기본계획 및 조례 등 제도운영에 있어 인권보호 및 증진의 기본방향을 정립하고, 정책의 추진목표를 설정하여 각 인권분야별 추진과제와 이행전략을 세워 인권기본계획, 조례, 제도운영의 유기적 결합을 꾀하여야 할 것이다.” (C, 40대 남)

## ② 인권제도화를 위한 조례제정 확대 검토

“조례 제정을 위한 전 과정이 중요하다고 말하고 싶다. 대체적으로 적용의 한계를 넘는 갈등을 겪어야지만 인권이라는 경계가 설정되는 인권의 특성상 지역공동체의 관행, 제도, 정책 방향, 구성원들의 행동 기준에 대한 자의적 해석이나 편의적 적용을 줄이기 위한 포괄적 인권조례의 제정을 필요로 한다.” (B, 40대 여)

“여전히 갈 길은 멀다. 정부 차원의 국가인권위원회와 지역사무소, 광역자치단체 차원의 인권위원회가 활동하고 있지만 기초지자체(자치구) 단위에선 걸음마를 떼지 못하고 있는 상황이다. 유성구는 관련 조례조차 마련하지 못했고 타 자치구의 경우 조례는 마련했지만 이를 담당할 전담부서를 운영하지 못하면서 ‘인권도시운동’ 확산이 더딘 걸음을 보이고 있다. 기초지자체 단위에서 ‘인권’에 대한 인식이 확산해야 더 효과적으로 인권도시의 기반을 다질 수 있는데 그 동력이 여전히 미약하다. 시민사회에서의 자체적이고 내발적인 인권운동이 동력을 얻을 수 있도록 행정이 시급히 기반을 마련할 필요가 있다.” (D, 40대 남)

## ③ 인권정책 추진체제의 효율성 강화

“자문위원 선출의 경우 각 인권분야별 전문가 그룹의 다양한 전문성을 끌어낼 수 있도록 전문성 최우선원칙, 운영위원 선출의 경우 제도운영의 효율성을 끌어낼 수 있도록 실무경험최우선원칙을 적용하여야 할 것이다. 아무리 좋은 계획과 제도도 제대로 기능하지 않으면 아무런 의미가 없는 것이므로 대전광역시의 정책반영을 위한 사후점검방

안 내지 제도(옴부즈만 시스템 등) 마련해야할 것으로 보인다.” (C, 40대 남)

“인권분야는 적극적으로 의견을 개진하고, 비판의 목소리를 높여야 하는 분야이다. 인권을 다루는 위원회는 비판적이고, 진보적인 목소리를 가질 필요가 있는 것이다. 따라서 단순히 사회적 명망가를 모시는 것보다 적극적으로 활동할 수 있는 자를 위원으로 위촉하고, 적극적인 위원의 활동성을 보장을 위하여 이러한 위원은 적극적으로 연임할 필요가 있다.” (D, 30대 남)

“대전시는 또 인권위원회의 자문을 통해 사업계획을 수립하고 또 위원회 심의를 거치는데 위원회 보조 역할로 실무형 인권거버넌스를 구축할 필요가 있다. 인권 관련 이슈를 생산하고 종합적으로 행정수요를 컨트롤할 거버넌스를 조직해야 한다. 여기서 살아 있는 인권 이슈를 도출하고, 의제를 설정하고, 문제해결 방안을 찾아 제도화해 나가야 한다.” (D, 40대 남)

○ 전문가들은 인권 제도의 세부적 발전 방안으로, 인권정책 실행 주체 간의 협력 및 시스템 공유, 인권제도화를 위한 조례제정 확대 검토, 인권 추진체계의 효율성을 강조하고 있음.

- 인권정책 실행 주체간의 협력과 시스템 공유에서는 지역 인권위원회나 인권센터, 인권전담기구 등의 현실적인 대응과 협력을 요구함.
- 대전시와 5개 구청의 유기적인 정보 공유를 통한 인권친화를 위한 제도의 상정과 추진이 필요하다고 봄. 즉 대전이라는 울타리(지역의 공감대 근거)에서 공동의 인권의제를 발굴 및 추진되어야 민관이 협력하여 ‘풀뿌리 인권보호’ 시스템을 정착시킬 수 있음.
- 인권증진의 근거가 되는 조례에 대한 보다 진화적인 접근이 필요하다는 것으로, 포괄적 인권조례의 제정이 요구됨. 실제 기초지자체 단위에서의 인권의식이 다소 약한 것이 현실인 바, 대전시의 효과적인 인권영향평가 및 제도의 확산을 위해서는 자치구 단위와의 공동 노력이 필수



라는 것을 환기시킴.

- 대전시 혹은 인권위원회 자문과는 다른 하위의 실무형 인권거버넌스 구축을 제안함. 이는 인권 관련 이슈를 생산 및 종합적으로 관리하기 위한 조직으로 집행력을 우선 제고한 것으로 이해됨.

## 5. 인권영향평가 제도화의 주안점

### ① 인권거버넌스 활성화 및 인권센터의 역할 강화

“단순히 타 지자체에서 선도적으로 인권영향평가를 도입한다고 해서 이를 뒤쫓아 가기 보단 우선 기초체력을 키워야 한다. 그 기초체력이 바로 인권센터의 역할 강화와 센터를 중심으로 한 거버넌스 활성화다. 이를 통해 인권영향평가에 대한 실질적 의제를 설정하고 이를 제도화할 수 있는 방안을 마련해야 한다. 단순히 시 인권 담당자가 타 지자체 사례를 참조해 기획하고 제도화 방안을 마련한다면 인권영향평가는 ‘또 하나의 일거리 추가’에 머물고 만다. 인권 거버넌스에서의 종합적인 검토와 이에 기반한 인권영향평가 환류 체계를 명확히 해야 지속가능한 인권영향평가를 만들어갈 수 있다.” (D, 40대 남)

“시민들의 인권향상을 위해서 실천성과 실효성을 담보할 수 있는 인권기본계획을 수립하고, 시민사회의 협력을 통한 인권감수성 고양을 위한 다양한 토론과 의견수렴이 필수적이며, 시민사회와 유기적·지속적인 협력을 통한 시민 인권교육이 이루어져야 할 것이다. 결론적으로 시민사회와의 협력과 교류, 시민인권교육의 확대가 절실하다.” (C, 40대 남)

### ② 영향평가제도간의 관계 및 규범적 설정 고려

“성별영향평가, 부패영향평가, 교통·환경·재해영향평가 등 기존 영향평가들과의 관계 설정도 중요할 것 같다. ‘인권’의 범위가 방대

하기 때문에 중복 평가의 가능성을 차단할 대책 마련이 필요하다. 인권 관련 평가를 통합해 운용하든지 아니면 각종 영향평가 내 인권 관련 평가를 보완·준용하는 등의 제도 설계가 선행돼야 한다.” (D, 40대 남)

“대전광역시가 행정주체로서 스스로 인권 위해 요소를 감지해 위험을 예방하고, 인권을 시정 활동의 전 영역에 실천하기 위한 인권행정을 펼쳐야 할 것이다. 그 전제로 범위를 확대해 이를 규범화하는 것이 필요하다. 여기에는 국제인권기준이 참고가 될 수 있을 것이다.” (A, 50대 남)

### ③ 인권영향평가 시행 및 안정화를 위한 수단 필요(교육, 재정)

“인권영향평가 제도의 확대 및 심화를 위하여 필요한 것은 제도 자체의 당위성 내지 필요성에 대한 공감대 형성이 제일 중요한 것이라고 본다. 인권영향평가제도가 정책추진 및 정책 목적 달성에 필수적인 제도라는 인식을 갖도록 공무원에게 인권영향평가제도 자체의 당위성 및 필요성에 대한 홍보 내지 교육을 실시하는 것이 필요하다고 본다.” (E, 30대 남)

“2018년도 대전광역시 인권정책 시행계획을 살펴보면 지역복지관련 내용 외 상당부분 많은 인권행정들이 이루어지고 있다. 다만 그 내용들을 살펴볼 때 적은 예산으로 인권이라는 큰 가치를 실현하고 인권친화적 지역을 구현하기에는 모순된 행정이 이루어지고 있는 부분이 있기도 한 듯하다. 특별히 인권기반 행정 중 인권교육과 문화 확산을 위한 사업 운영에 필요한 부분은 중앙정부의 지원(재정, 전문성 지원 등)을 요청할 수 있는 창구가 있으면 좋을 듯하다. 적은 예산이 주는 협소한 행정도 있지만 복지와 지역의 안녕과 안전 그리고 인권이 상충되는 점점의 합리적 타협을 위한 사례연구와 전문적 지원이 무엇보다 필요할 것으로 사료된다.” (B, 40대 여)

○ 인권정책의 제도화 및 발전 방안에 대한 여러 가지 대안을 제안하면서,

인권영향평가 제도화의 주안점을 다음과 같이 제시함.

- 인권거버넌스 활성화 및 인권센터의 역할 강화를 기반조성 측면에서 단계적으로 강화할 필요가 있음. 인권의 제도화를 위한 정책을 추진하기 위해 가장 필수적인 것은 행정주체로, 인권센터의 역할 강화와 광위의 협력 거버넌스 활성화 측면을 조망해야 한다는 지적임. 이 부분이 점진적으로 개선될 때 시민사회와의 협력 및 인권교육이 자연스럽게 확대될 것으로 봄.
- 행정단위에서는 국제인권기준을 고려하여 인권을 시정 활동의 전 영역에 실천하기 위한 공공행정을 정착시켜야 할 것이며, 행정에 인권을 규범화하는 과정에 노력을 기울여야 함.
- 인권행정 추진의 다른 기본적인 요소로 투입 예산의 안정적 확보 창구와 교육프로그램의 자체적인 구성도 전략적인 관점에서 추진해야 할 것임.

### 3절. 활성화 방안

- 인권증진 및 친화적 도시를 위한 선제적 사례로써 살펴본 서울 성북구, 경기도 수원, 광주광역시 사례의 주요한 특징과 추진과정, 전문가 인터뷰로 확인된 인권영향평가의 효율적 실시 및 효과적 성과창출을 위한 주요 지점을 재정리하여 인권영향평가제도 활성화를 위한 방안을 제도 활성화 측면과, 우선 실시가 필요한 사업(과정)을 제시하고자 함.

#### 1. 제도 활성화 방안

- 자치조례 및 시행규칙의 정비에 관한 차원으로 중앙의 법률과 시행령(규칙)이 부재한 상황에서 지속적인 활동보장과 평가의 반영을 위한 기본 조치가 고려될 필요가 있음. 이를 위해 기본적으로 아래의 네 가지 부분을 고려해야 함.

- ① 대전시가 추진하는 조례 및 공공정책 등 평가대상 범위와 내용의 검토와 개선 필요
- ② 인권영향평가를 위한 정책프로세스 설정과 이행
- ③ 인권영향평가 이외 부처별 영향평가 제도(환경영향평가, 성별영향평가, 갈등영향평가 등)와의 선후관계 정립
- ④ 대전시 인권위원회의 역할과 위상(행정권고와 시행, 보고) 및 인권센터의 운영과 활동의 지속성 제고

○ 다양한 영향평가제도의 조례 및 규칙에는 해당 평가대상의 정확한 범위가 설정되어 있으나, 대전시의 인권보호 및 증진조례의 경우 대상 평가제도 실시를 위한 명확한 정책범위가 설정되어 있지 않음. 물론 지방자치단체 조례가 만들어질 때 인권행정의 범위를 다소 광범위하게 설정하는 것이 초기에는 장점으로 부각될 수 있겠으나, 현재 행정부서 및 인권센터의 활동범위가 점차 구체화되어 가고 있는 상황을 고려하면 인권영향평가에 관한 사항을 신설하여 개정하는 것이 요구됨.

- 대전시 '인권보호 및 증진조례' 제4조(시장의 책무)에서 시민에 대한 인권침해가 발생한 경우를 사전 예방적 차원으로 조정하여 선제적인 대응책으로 인권영향평가 도입, 아울러 기초자치단체에서의 인권보호 및 증진에 관한 행정협력 확대를 위해 협의운영에 대한 사전 논의가 필요한 시점임.
- 예를 들어, 대전시의 5개구에서는 지방자치조례가 주민에게 직접적인 영향을 미침에도 불구하고 법리적인 검토만 이루어질 뿐 인권보호 측면에서의 의견 수렴 없이 행정편의대로 진행되고 있음. 또한 각 구에서 진행되고 있는 도시재생 및 개발, 주거환경개선사업 등은 다른 분야의 영향평가를 실시하더라도 보다 높은 차원의 담론이 필요함에도 불구하고 미시적이며 구체적으로 진행되는 이유로 인해, 정책추진과정에서 갈등을 양산하거나 인권침해 요소가 지속적으로 발생하고 있음.
- 이에 기존에 운영되고 있는 단체장 협의회를 통해 시차원에서 추진되고 있는 핵심 조례(주민참여예산제 등 시민숙의의 관련 사항)와 구별 진

행되는 주거환경개선사업에 대한 인권센터의 인권영향평가를 시범적으로 시행하는 것을 검토할 필요가 있음.

○ 정책대상 및 범위가 설정되는 것을 기초로 인권영향평가제도의 프로세스 정립이 필요하며, 행정적으로 명문화될 필요가 있음.

- 2019년 대전광역시 인권정책 시행계획에 정책과제 혹은 사업위주의 편성을 종합적으로 기술하고 있으나, 정책절차의 확립 및 기본적인 정립을 위한 조성 강구 대책이 생략되어 있음. 이를 위한 정책프로세스의 확립과 기준 작성 지침이 정책추진계획에 포함되어야 할 것임.

- 대전시 '인권보호 및 증진조례' 제3조(다른 조례와의 관계), 제6조(시행계획의 수립) 등 전범위적인 인권증진의 역할과 명분을 제공하고 있으나, 다른 정책분야에서 실시되고 있는 영향평가제도 혹은 행정적 시행지침과의 관계 설정이 모호하게 기술되어 있음. 이의 명확한 선후관계 혹은 반영 여부가 기술되어야 할 필요성이 있음.

○ 인권위원회와 인권센터 등 인권증진 및 보호를 위해 설치된 자문기구와 실무그룹의 역할, 위상에 관한 제고 노력이 지속되어야 함.

- 인권위원회의 경우 '임기 2년으로 위원장은 위원에서 호선한다'라고 규정되어 있으나, 인권의 보편적 특징 및 역할과 위상을 고려하면 위원장은 시장의 책무로 설정하는 것이 타당하다고 봄.

- 자문위원회에 실질적인 인권이슈 및 종합적인 자료를 조사·분석하여 제공할 수 있는 실무그룹(Working Group)으로 인권센터를 상정하였다고 볼 수 있으나, 정책영향관계에서의 주체 간 역할이 다소 모호하여 명확하게 정리할 필요가 있음.

- 일반적으로 운영부서의 역할과 기능을 정책단위로 설명하면, 1개 부서 3개 기능단위로 인권부서 설치 내 교육/연구/실태·조사팀으로 구분하여 상위 행정단위와의 종적 결합도를 증가시키는 방안과, 기능단위를 독립 혹은 병합시켜 인권행정부서를 중심축으로 하여 각 역할을 외부의 조직단위와 일치시키는 방법이 있음. 이는 횡적인 연합으로 지역의

인권담론을 모아낼 수 있는 역량을 배가시킬 수 있으나 탄력적으로 운영해야 하는 바 성과를 창출하는데 시간적 여유가 필요함.

- 인권위원회의 소관 사항에 관련한 대전시 ‘인권보호 및 증진조례’ 제14조(정책 등의 개선 요구)에 시장은 위원회가 시민의 인권에 불리하게 중대한 영향을 미친다고 판단하는 경우에 시장에게 개선을 요구할 수 있고, 시장은 위원회로부터 개선을 요구 받은 경우 위원회의 개선요구를 이행하기 위하여 노력해야 한다고 규정하고 있음. 그러나 인권위원회의 개선사항 지적과 이의 이행노력이 어떻게 진행되고 정책변경을 가져왔는지에 대한 실행적 측면을 종합적으로 평가하기 위해서는 정책적 환류(피드백)에 대한 권고와 이의 수행에 관련한 보고 이행이 충분히 보장되어 있어야 함. 권고 회신 기간의 규정 혹은 이행이 있을 수 있으나, 행정 조직의 역량에 따라 달라질 수 있음.
  - 인권센터의 효율적 운영을 위한 지원체계의 보완과 인권센터 업무의 보완이 요구됨. 즉 지역주민의 인권보호 활동은 현장성을 가지는 경우가 발생함으로 이의 예산 지원에 대한 부분이 가능성이 아닌 확실성의 수준으로 변경되어야 하며, 인권센터의 업무 중에서는 지역사례 연구 및 실태의 자료 축적과 보고, 정책과제의 상시적 발굴체계를 명확하게 제시되어야 한다고 봄.
- 민관합동 인권교육 프로그램 계획 및 시행의 정례화를 위한 인권센터의 효율적 예산 지원과 집행의 투명성을 위한 조치도 규칙화되어야 할 것으로 보임.
- 이를 통해 인권영향평가 제도 시행을 위한 초기 정책의 선택 및 결정에 필요한 교육과정을 정립할 수 있을 것이며, 지역사회의 인권증진을 위한 의견수렴 통로도 자연스럽게 진전될 것으로 고려함.

## 2. 우선 실시 필요한 사업

- 특정 정책영역에 대한 인권영향평가 실시 합의와 이행
  - 인권의 보편적 정의와 개념으로 비추어 볼 때 광범위한 부분으로 확대하여 실시하는 것이 옳바르다고 할 수 있으나, 영향평가의 일반성으로부터 도출되는 문제점을 살펴보고 지역의 특수성을 도출하여 반영하기 위해서는 특정 정책영역에 대한 인권영향평가의 적용과 실시로 현행제도의 보완과 제도의 충실성 보정하는 것이 효과적이라고 사료됨.
  - 위와 같은 차원에서 행정적 합의가 필요하지만 인권행정의 시의성 및 시급성, 효율적 차원에서 아래와 같은 분야에서의 적용 검토를 제안
    - 여성, 청소년 및 아동, 장애인 등 관련 정책기획 및 계획 시 적용
    - 자치단체에서 추진하는 공공개발(건축물) 정책수립 전
    - 지방 자치경찰 및 교육청 등의 정책주관 부서와 연계하여 실시하는 정책사업으로 정책기획 단계에서의 협력을 전제로 추진 고려
  
- 인권에 대한 지역시민 인식제고 활동으로 인권거버넌스 정립 및 심화
  - 인권침해의 사전예방 정책수립 및 사후 조치노력의 정당성 확보에 관한 미시정책 및 프로그램 추진 시 적용
    - 지역 시민사회와 협력한 온라인 상담 및 시민인권보호관 활동
    - 시민인권지킴이단 운영 활성화를 위해 추진되는 정책프로그램 수립 시
  - 인권네트워크회의 및 인권활동프로그램 지원, 인권도서관 선정 및 활동지원의 공식화를 위해 추진되거나 발굴되는 과정에서의 기획
    - 시민사회가 공감하고 협력할 수 있는 인권개념 심화
    - 인권프로그램의 자발적 제시 및 행정관여의 점진적 완화 기대

## 결 론

1절. 연구 요약

2절. 정책 제언





## 6장 결론

### 1절. 연구 요약

- 현 정부는 최근 한국 사회의 인권에 관한 관심 및 논의를 반영하여 ‘국민 인권을 우선하는 민주주의 회복과 강화’를 국정과제로 제시하는 한편, 정책분야에서의 시민참여를 중요하게 언급하고 있음.
- 이러한 과정에서 지방자치단체에서는 인권영향평가 제도의 시행을 통해 정책을 수립하거나 시행하는 과정에서 그 정책이 주민의 인권에 미칠 영향을 미리 분석하고 평가하기 위한 제도로 지방정부의 정책, 사업, 프로그램 등이 인권친화적인 방식으로 실행될 수 있도록 하는데 기여하고자 하는 노력이 진행되고 있음.
- 현재 서울특별시 성북구, 경기도 수원시, 광주광역시 등이 대표적인 사례임. 그러나 내용이나 범위 면에서 아직까지 실험적 단계로 보이며, 특히 자치법규로 규정된 인권영향평가는 성북구와 수원시 이외에는 진행된 바가 없음. 서론에서도 언급하였듯이 지방정부의 주요 사업이 주민의 인권에 미칠 요소를 사전에 점검하고 개선 한다는 점에서 인권영향평가는 인권 기반 행정 체계 구축에 반드시 고려되어야 할 사항이며, 인권영향평가는 자의적으로 평가되어서는 안 되며 반드시 명확한 평가 기준과 평가지표가 제시되어야 함. 이와 같은 상황을 고려할 때, 인권영향평가제도 시행을 위한 대전시 맞춤형 제도화 방안에 대한 연구의 필요성이 꾸준히 제기됨.
- 본 연구는 대전시 인권영향평가를 위한 맞춤형 제도화 방안 마련을 위해 타 시도 인권영향평가 운영 사례 및 타 분야(성별, 환경 등) 영향평

가 현황을 정리한 것으로, 인권영향평가의 효과적 추진체계 구축 방안을 제시하고자 정책프로세스를 분석하였음.

○ 연구방법으로 문헌연구와 인권영향평가 실시 사례(서울특별시 성북구, 광주광역시, 경기도 수원시 등)을 설명하고 검토하였음.

- 서울시 성북구의 경우 2013년부터 인권영향평가 제도를 실시하면서 인권친화도시로서 대표적인 모델이 되었음. 하지만 성북구의 인권영향평가제도는 조례에 규정하고 있는 5가지의 대상 중에 구청장이 추진하는 조례와 규칙의 제·개정과 공공건축물에 한정되어 있어 전 영역에서 인권영향평가가 실시되고 있다고 평가하기에는 무리가 있음(인권영향평가제도의 시행과 추진이 행정영역에서 어떻게 반영되고 있는 가늠하는 현실적 사례임).

- 광주광역시의 경우 세부적인 지침으로의 인권영향평가가 실시되고 있다고 평가할 수 있는 바, 공공건축물 인권영향평가에서 보여주듯이 상황적인 측면, 정책시스템으로의 정착을 추진하고 있음.

- 경기도 수원시의 경우 지방자치법규 및 공공건축물에 대한 평가가 그동안 미진한 점을 개선하여 2016년부터 인권영향평가제도를 행정 전반에 확대 및 적용시키기 위한 추진계획을 수립하여 추진하고 있음. 다만 본론의 인권영향평가 흐름도에서도 보여주듯이 인권영향평가에 대한 불수용이 행정 내부에서 발생하면 인권영향평가제도가 행정적 비효율성을 초래한다는 인식도 존재함.

○ 인권영향평가 성립 및 추진과정에서의 사례와 절차를 살펴보면, 대전시의 경우 정책환경 및 구조, 행위자적 차원을 종합적으로 고려할 필요성이 있으며, 향후 인권증진 및 보호 등의 심화를 위한 제도를 점진적으로 시행해야 할 것임.

## 2절. 정책 제언

- 정책제언은 활성화 방안을 구체화하고 현실적인 대응 능력을 향상시키기 위해 최소한의 공공정책의 의미를 반영하여 향후 추진방향을 제언함. 이에 인권영향평가를 위한 정책제언은 정책시스템 및 정책대상의 범위적 측면을 고려하여 기술함.

### 1. 조례 개정의 필요성

- 인권영향평가 제도 시행을 위한 행정적 근거의 충실성과 인권개념의 범위적 차원을 고려하여 현재 제정된 대전시의 '인권보호 및 증진조례' 개정의 필요성을 강하게 언급할 수 있음.
- 인권영향평가 제도의 중심 운영 축을 어느 부분에 둘 것인가에 대한 고민이 필요함. 본 연구에서는 지역의 인권개념 확장 및 심화를 위한 중층적 관점을 고려하여 인권위원회 및 인권센터의 역할과 위상을 중요하다고 봄. 현 단계로서는 시의 인권담당부서가 사업의 컨트롤 타워로서의 역할을 수행할 수밖에 없는 여건으로 사료되며, 점차 인권위원회와 인권센터의 역할을 강화시켜 나가는 노력이 필요함.
- 아울러 행정적 차원의 지원은 보조적 수준의 지원체계를 준비해야 한다고 봄. 인권영향평가 제도의 실시와 이행은 직접적인 당사자로서의 직접 참여가 중요하고 이해와 관점의 합의적 수준이 단기적으로 해결 가능한 것이 잠재적이므로 이에 대한 탄력적 구성과 운영이 중요함.
- 행정의 지원체제와 공적부문에서의 연결성 부분에서 행정단위의 역할이 고려되어야 함. 이를 위해서는 자치단체의 기본 조례에서의 명확한 행정부분 사업단위가 있어야 함. 물론 이의 과정은 행정업무의 복잡화 및 과정에 따라 변경될 수 있음. 이에 정책대상의 명확화 및 적용 범위의 구분, 아울러 적용대상에 대한 구체적인 범위와 가이드라인 설정을 위한 행정적 규칙화가 필요하다고 봄.

- 다른 지방자치단체의 운영세칙을 반영하는 것도 중요하지만 지역의 특수성 및 환경을 반영한 시행지침 및 준수여부를 평가시스템으로 단순화하는 것을 고려해볼 수 있음.

## 2. 협력 거버넌스 구축

- 시스템적 측면에서 그리고 현장성의 의미를 고려하여 대전시와 5개 자치구 간 협력을 위한 제도화의 노력(기반조성)의 지속적인 확장이 필요함.
  - 현재 대전시와 유성구를 제외한 4개구에 인권조례 제정, 이의 행정적 운영을 협의적 수준에서 운영관리하고 있으나 이는 인권 현장의 문제 해결 및 이해 심화를 고려한다면 필연적으로 인권영향평가 제도 시행에서의 이해갈등 및 행정공백을 발생시킬 것으로 사료됨. 따라서 기초자치단체에서 인권에 대한 대전시의 의지와 관심, 행정협력을 통해 지역주민의 삶의 질 및 도시 이미지 제고를 위하여 제도적 차원에서 추진되어야 할 것임.
- 새로운 제도의 시행은 일부 공공행정 시스템과 내부적인 정책우선 순위 결정에서의 변화를 동반하기 때문에 인권영향평가 행정부서의 선정 및 추진 그리고 이를 담당하는 구성원의 전문역량 및 총체적인 조직의 능력이 중요시됨.
  - 이에 인권지에 대한 성숙성 및 평가제도 운영의 전문성, 숙련성(업무 지속성 고려)을 지닌 인력의 배치와 학습과정이 지역전문기관을 활용하여 지속적으로 이루어져야 하며, 이러한 부분이 적합하게 이루어져야만 지역사회에서 활동하는 인권거버넌스 체제의 완성과 내부 신뢰증진이 촉진될 것으로 봄.
  - 인권행정의 선도적 추진을 위해서는 지역단위에서 주민과 직/간접적으로 연계된 구성단위의 연계협력과 사례의 집합적인 관점이 중요함. 이를 위해서는 인권영향평가 제도의 확대를 위해 반드시 지역인권정보의

DB화가 필요함.

- 아울러, 인권행정담당자 및 인권센터 활동가는 인권영향평가의 직접적인 수행자이면서도 인권의 범주에 존재하는 인사이기 때문에 지속적인 교육이 요구됨. 전자의 교육은 결국 인권행정의 발전을 위한 공적인 부분과 사적인 부분의 접합점을 만들어낼 것이며, 이 지대에서 인권전문가 육성이 될 것임. 이러한 이유로 교육을 위한 프로그램/정책 발굴과 편성 운영에 지속적인 예산마련이 필요함.

### 3. 정책추진과 사업선정

- 정책의 추진과 사업의 선정에 관련하여 인권영향평가 제도의 전면적 시행에 앞서, 시범사업 선정을 통해 지역의 특수성 및 행정프로세스를 점검할 필요성이 있음. 이를 위한 원칙으로 최소의 부담으로 실시할 수 있는 선택지를 선정할 필요가 있으며, 프로세스 정립에 집중할 필요가 있음.
  - 최소단위 행정영역에서 제도 시행에 따른 오류를 경감시키기 위해서 정책실험이 이루어지면, 이에 대한 성과와 평가를 기반으로 인권영향평가를 도전적 과제로 상정하고, 다른 영역으로 확대 실시하는 등의 점진적 과정이 필수적임.
  - 이의 시행에서 분명한 것은, 인권영향평가 제도를 시행할 수 있는 사업부서가 우선적 적용분야를 제시하고 정책프로세스 추진과정을 내밀하게 정립할 수 있는 권한을 지녀야 함. 이러한 부분이 보장되지 못할 경우에는 인권영향평가 제도가 형식적 차원으로 정립될 우려가 있음.
- 특정 정책영역에 대한 인권영향평가 실시 합의와 이행이 필요함
  - 인권의 보편적 정의와 개념으로 비추어 보면, 광범위한 부분으로 확대하여 실시하는 것이 옳바르다고 할 수 있으나 영향평가의 일반성으로부터 도출되는 문제점을 살펴보고 지역의 특수성을 도출하여 반영하기

위해서는 특정 정책영역에 대한 인권영향평가의 적용과 실시로 현행제도의 보완과 제도의 충실성 보정하는 것이 효과적으로 사료됨.

- 위와 같은 차원에서 행정적 합의가 필요하지만 인권행정의 시의성 및 시급성, 효율적 차원에서 아래와 같은 분야에서의 적용 검토를 제안
  - 여성, 청소년 및 아동, 장애인 등 관련 정책기획 및 계획 시 적용
  - 자치단체에서 추진하는 공공개발(건축물) 정책수립 전
  - 지방 자치경찰 및 교육청 등의 정책주관 부서와 연계하여 실시하는 정책사업으로 정책기획 단계에서의 협력을 전제로 추진 고려

#### 4. 세부 과제수행 필요

- 향후 인권영향평가 제도를 통한 지역주민의 인권제고 및 행정의 효율성을 위해서는 다양한 과제가 진행되어야 하겠지만, 아래와 같은 세부적인 정책과제들이 수행될 필요가 있을 것으로 사료됨.
  - 기반조성 및 참여행위자의 역량강화를 위한 것으로, 대전시 인권위원회와 인권센터의 위상과 역할에 관한 체계적인 연구가 정례적으로 실시되어야 함.
  - 지역인권거버넌스 구성 체계의 다면적 측면을 일원적 차원으로 총화할 수 있는 방안에 관한 집합적 연구와 시민사회와의 정책협력 방안은 정책영역단위로 탄력적으로 실시할 필요가 있음.
  - 인권영향평가 제도 시행을 위한 인권영향평가 체크리스트 개발이 필요함.

## 참고문헌

### <1장 참고문헌>

- 김기곤(2013), “인권영향평가제도의 이해와 정책적 수용 방안.” <광주연구> 23.
- 김대욱·조흥진(2018), 사람을 어떻게 인권을 평가하는가? : 인권지표, 민주주의 인식, 사회경제적 지위와의 관계를 중심으로. <한국사회학> 52(1), 117-151.
- 김중섭(2003), “정부 조직체와 인권 발전.” <한국사회학비평> 3.
- 김현준(2018), 한국정치학의 인권연구 현황 분석 : 동향과 전망. <한국정치학회보> 52(1), 171-200.
- 대전광역시, <대전광역시 인권 보호 및 증진 조례>.
- 박규수(2013), “인권영향평가에 관한 소고.” <인권이론과 실천> 14.
- 박노동(2017), 대전광역시 인권지표 개발 연구. 대전세종연구원.
- 박노동·김혁(2014), 대전 인권증진의 비전과 발전방안 연구. 대전발전연구원.
- 안효섭(2014), “인권조례에 관한 연구: 경상남도 인권 보장 조례를 중심으로.” <충북대학교 법학연구> 25(1).
- 이발래(2013), “지방자치단체의 인권 제도화에 관한 연구: 인권증진기본계획과 인권영향평가제도를 중심으로.” <헌법학연구> 19(4).
- 이재민(2018.06), 지역차원의 인권보장제도. <인권이론과 실천> 23, 49-63.
- 이재호. “인권친화적 경찰활동을 위한 과제.” <치안정책연구> 32(1).
- 이정은(2018), 한국사회 인권의 제도화 과정에 대한 비판적 고찰: 지자체 인권기본계획을 중심으로. <민주주의와 인권> 18(2), 221-252.
- 이충은·박동일(2018), 자치법규에 대한 인권영향평가에 관한 연구 : 수원시의 경험을 중심으로. <강원법학> 53, 545-568.
- 이충은·박동일(2018), “자치법규에 대한 인권영향평가에 관한 연구: 수원시의 경험을 중심으로.” <강원법학> 53.
- 장인호(2017), “인권영향평가 확대방안에 관한 입법론적 고찰.” <성균관법학> 29(4).
- 정영선(2013), “지방자치단체의 인권제도 발전 방향과 과제.” <법학논총> 18(2).
- 조효제(2019). 여성인권 40년의 역사에서 배운다. <조효제의 인권 오딧세이(1월 22일)>.
- 최은영(2016). 충남의 인권영향평가 도입 방안. <충남연구원 학술회의 자료집>.
- 한국인권재단(2013 a). 인권영향평가와 지방행정: 서울 성북구 사례를 중심으로. <제4회 인권도시포럼 자료집>.
- 한국인권재단(2013 b). 인권도시 만들기와 주민참여. <제5회 인권도시포럼 자료집>.



## 〈2~3장 참고문헌〉

- Joachim Gartz, Welt-Geschichte, 우호순 역(2008), 〈세계사〉. 해원.
- 강남식 외(2003), 〈NGO시대의 지식 키워드21〉. 아르케.
- 구병삭(1995), 〈신헌법원론〉. 박영사.
- 권영성(1995), 〈헌법학원론〉. 법문사.
- 김근식(2002), 북한인권: 안으로부터의 시각, 한국인권재단 편저, 〈한반도의 평화와 인권2〉. 사랑생각.
- 김철수(1995), 〈헌법학 개론〉. 박영사.
- 대한적십자사(2009), 〈국제인도법이란〉. 대한적십자사.
- 박노동(2017), 〈대전광역시 인권지표 개발 연구〉. 대전발전연구원
- 박노동·김 혁(2014), 〈대전 인권증진의 비전과 발전방안 연구〉. 대전발전연구원
- 박준영(1998), 〈국제정치학〉. 박영사.
- 윤 우(2011), 국제적 인권 지도와 북한인권 개선에 관한 연구, 〈동국대학교 대학원 박사학위논문〉, 2011.
- 이봉철(2001), 〈현대인권사상〉. 아카넷.
- 인권교제발간위원회 편(2006), 〈인권법〉. 아카넷.
- 정인홍 외편(1990), 〈정치학대사전〉. 박영사.
- 최성철(1998), 〈북한인권론〉. 한양대학교 통일문제연구소.
- 한병호(1993), 인간다운 생존의 헌법적 보장에 관한 연구, 〈서울대학교 박사학위 논문〉, 42-65.
- 한상진 외(1994), 〈문화인류학개론〉. 서울대학교 출판부, 1994.

## 〈4장 참고문헌〉

- Baxewanos, F. & Werner, R.(2013), "Human Rights Impact Assessment as a New Tool for Development Policy?" OFSE, 〈Working Paper〉 37.
- NomaGaia, (2010), Methodology for Human Rights Impact Assessment.
- 강현수 외, "성북구 안암동 복합청사 신축 등 인권영향평가." 연구보고서, 성북구청, 2012.
- 광주광역시청(2017.02.28.), 광주광역시 인권보장 및 증진에 관한 조례 일부개정 조례안 입법예고, <http://www.gwangju.go.kr/contentsView.do>?
- 김기곤(2013), "인권영향평가제도의 이해와 정책적 수용 방안." 〈광주연구〉 4. 49-66.
- 김재철 외(2011), 〈광주인권도시 기본계획〉, 광주광역시.
- 김정아(2016), 성북구 인권영향평가제도 운영사례, 인권도시 수원 구현을 위한 인권영향평가 토론회 자료집, 25-62.
- 김형완(2016), "인권의 제도화와 인권영향평가." 2016 인권영향평가제도 내실화를

위한 시행5주년 워크숍, 43-52.  
서울시 성북구청(2018), 성북구청 인권센터 2년 보고서(2016-2017).  
이충은·박동일(2018), “자치법규에 대한 인권영향평가에 관한 연구.” <강원법학> 53,  
545-568.  
광주광역시청, 빛고을 국민안전체험관 인권영향평가 개선해야. 2019/03/19.

## 〈5장 참고문헌〉

박노동·김혁(2014), <대전 인권증진의 비전과 발전방향 연구>. 대전세종연구원.  
박노동(2017), <대전광역시 인권지표 개발 연구>. 대전세종연구원.  
안효섭(2014), “인권조례에 관한 연구.” <법학연구> 25(1), 293-320.

대전광역시청(2019.2), 2019년도 인권정책 시행계획.

## 〈인용 참고〉

국가인권위원회(2018), “공공부문 인권영향평가 도입 방안 실태조사.” <2018년도 인권상황실태조사 연구용역보고서>.  
서재호·이정훈(2018), “지방자치단체 인권의 제도화에 대한 연구.” <지방행정연구>  
32(4), 165-192.  
이정은(2016), 다른 영향평가와 비교 분석을 통한 인권영향평가의 의미, 2016 인권영향평가제도 내실화를 위한 시행5주년 워크숍, 53-56.  
이충은·노진석(2018), “인권영향평가제도의 제도화 방안에 관한 연구.” <법과 정책>  
24(2), 217-244.  
장인호(2017), “인권영향평가 확대방안에 관한 입법론적 고찰.” <성균관법학> 29(4),  
137-175.  
최 유(2015), “인권영향평가에 관한 연구.” <입법평가연구> 9호, 423-456.





# 부록



## 부록 1

### 〈FGI 질문지〉

#### 대전광역시 인권영향평가 제도화 방안

최근 한국 사회에서 인권에 대한 관심이 높아져 다양한 논의들이 진행되고 있으며, 현 정부는 ‘국민 인권을 우선하는 민주주의 회복과 강화’를 국정과제로 설정한 바 있습니다.

인권영향평가 제도는 정책을 수립하거나 시행하는 과정에서 그 정책이 주민의 인권에 미칠 영향을 미리 분석하고 평가하기 위한 제도로 (지방)정부의 정책, 사업, 프로그램 등이 인권친화적인 방식으로 실행될 수 있도록 하는데 기여한다고 평가받고 있습니다.

이에 귀하께 대전시 인권영향평가를 위한 맞춤형 제도 방안 구축을 위한 질문을 드리오니 많은 고견을 부탁드립니다.

1. 대전시에서 추진하는 인권관련(성별 및 환경 등 다수)의 제도 운영을 어떻게 평가하고 계십니까? 아울러 지역사회에서 어느 부분에 성과를 이루었다면 그 핵심적 이유는 무엇이라고 생각하십니까? 혹은 성과를 이루지 못했다면 그 원인을 극복할 수 있는 방법은 어떠한 것이 있는지 구체적으로 말씀해주십시오.
2. 대전을 인권친화도시로 만들기 위해 가장 시급하게 개선하거나 실시해야 할 부분이 있다면 무엇이 있는지, 그리고 그 이유를 말씀하여 주십시오.
3. 대전시의 인권기본계획 및 조례, 자문회의를 통해 인권의 제도화 방안을 논의하고 있습니다. 아래의 사항에 대한 발전적 방안이 있다면 무엇

이 있는지 자문하여 주십시오.

- 기본계획 및 조례 등 제도운영의 충실성
- 자문위원 및 운영위원 선출의 합리성
- 지역사회와의 소통체계 등의 선순환성
- 자문회의 운영방식 및 제의 안건의 적절성
- 전체회의 결과에 대한 시의 정책반영 여부와 개선방안 등
- 기타 (지역생활밀착형 정책추진을 위한 인권제도의 위상 등)

4. 인권영향평가 영향평가 제도 확대 및 심화를 위해 필요한 것은 무엇이 있는지 의견을 말씀해주십시오.



**대전세종연구원**  
DAEJEON SEJONG RESEARCH INSTITUTE

34863 대전광역시 중구 중앙로 85 (선화동)  
TEL. 042-530-3500 FAX. 042-530-3508  
[www.dsi.re.kr](http://www.dsi.re.kr)