

일시 : 2016.12.21.(수) 15:00

장소 : 자원봉사센터(구청 7층)

2016

성북구 인권위원회

워크숍



성북구 인권위원회



# 지자체 인권의 제도화 현황과 과제

2016. 12. 21.

김형완(인권정책연구소 소장)

## 1. 문제의 제기, 시민권의 한계와 극복과제

주지하다시피 근대는 국민국가의 출현과 함께 했다. 국민국가는 새로이 ‘시민’을 주권자의 자리에 앉히는 동시에 전통적인 ‘사회’를 해체시키면서 자기 통치기반을 확장했다. 시민은 ‘자유로운 개인’의 다른 표현이기도 한데, 자유로운 개인중심의 사회란, 자유를 기치로 공동체의 가치보다는 개인의 가치를 중시하는 사회를 말한다. ‘자유로운 개인’ 중심의 사회에서는 경쟁과 효율의 주체로서의 개인은 있을지언정, 협동과 연대의 주체로서의 ‘사회적 주체’는 없다. 기실 자유로운 개인이란 사회적 협동과 연대로부터 이탈된 왜소한 단독자를 의미할 뿐이다. 인간이 본디 사회적 존재라는 점을 감안하면, 근대의 주체는 어쩌면 허상일지도 모르며, 언뜻 자유롭게 보이지만 사실은 고립됨으로 인해 부자유하다. 협동과 연대라는 공동체적 가치도 개인 중심의 사회에서는 ‘배려’라는 개인적, 임의적 덕성으로 협량하게 대체되고 말았다. 사실 배려는 권력의 언어이지, 인권의 언어가 아니다. “인권은 존중과 배려”라는 명제는 인권의 대전제랄 수 있는 권력관계를 사상시키는 위험을 안고 있다. 우리는 “인권이란 존중과 배려”라고 단정 짓기 전에, 먼저 누가, 누구를 존중하고 배려해야 하는 것인지를 따져 물어야 한다. 인권의 역사적 발전단계로서의 시민권이란, 국가와 개인간의 권력관계에 주목하면서 권리주체와 그 실현의 의무를 진 책무자를 명확하게 구분하고, 헌법이라는 사회계약을 최고의 규범으로 채택한 데서부터 창설되었기 때문이다.

시민권은 당초 신분사회를 타파하고 개인의 자유, 평등, 박애를 외친 점에서 진보적이었지만, 여전히 모든 사람이 아니라 ‘일정한 자격을 구비한 사람’에 한해서 권리주체로 인정한다는 점에서 반동적이다. 인권이 시민권에 머무는 한, ‘모든 사람’이라는 형용은 사실 현실에서는 찾아 볼 수 없는 가공의 것에 불과하다. 게다가 예나지금이나 국가의 주요관심은 통치와 동원에 있기 때문에 기본적으로 반(시민)사회적이다. (시민)사회의 자율성, 다원성은 물론이거니와 개인의 자유마저도 국가의 통치와 동원의 한계 내에서만 보장되기 십상이다. 역설적이게도 인권보장을 위해 국가가 존재하는 것이 아니라, 국가의 관용만큼 인권이 시혜된다. 미국 독립전쟁의 당위성을 역설한 토머스 페인(Thomas Paine, 1737~1809)은 “최소한으로 통치하는 정부가 최고의 정부다. That government is best which governs least.”라고 주장하면서, “어떤 상태에서든 사회는 축복이지만, 정부는 최상의 상태에서도 필요악일 뿐이며 최악의 상태에서는 견딜 수 없는 악이다. Society in every state is a blessing, but government, even in its best state, is but a necessary evil; in its worst state, an intolerable one.”라고 주장한다. 법치주의가 근저부터 흔들리는 이 땅에선 그나마 시민권조차 위태롭기 짝이 없다. 인권보장을 위한 국가의 책무는 종종 방기되며, 정작 주권자보다 국가(권력) 스스로의 존엄성 실현에 집중한다. 국가안보와 공공안녕, 질서유지의 명분 아래 개인의 자유는 쉽사리 무력화되곤 한다. 오늘날 국가는 이상적으로는 인권보호자인데, 정작 현실에선 인권침해의 가장 강력한 장본인이라는 자기모순의 운명을 갖는다.

인권은 애초 국가(권력)에 대한 시민적 통제(협의로는 법치주의, 광의로는 민주공화주의)의 필요성이 제기되면서 창설되었으나, 오늘날 인권은 이중전선을 가질 수밖에 없다. 요컨대 해체위기에 처한 시민사회의 복원(광의의 의미에서)을 위해 한편으론 국가에 대해, 다른 한편으론 시장에 대하여 동시적인 시민권적 보장노력이 불가피해진 것이다. 즉 불안정한 시민권을 안정화시키기 위해 한편으로는 시민권을 강화하면서, 다른 한편으로는 역사적으로 형성된 시민권의 본래적 한계를 넘어서 세계시민권으로의 확장을 지향해야 하는 이중과제가 오늘 우리에게 부여된 셈이다. 따라서 오늘날 인권보장기구는, 중앙에서든 지역에서든, 기본적으로 헌법적 가치에 충실하면서 시민권의 튼튼한 반석을 여하히 확보할 것인지 하는 과제와, 동시에 그 시민권의 경계를 넘어서 역사적으로 미뤄진 인간존엄성 실현을 위한 인류의 보편적 가치를 어떻게 더욱 확장할 것인가 하는 이중과제를 떠안게 된 것이다.

## 2. 인권보장기구의 창설과 그 특성

계몽주의시대의 1세대 고전인권담론은 수백 년의 부침을 거쳐, 특히 전후 양차세계대전에 대한 총체적 성찰로서 2세대 인권담론으로 진화하였고, 이에 기반하여 국제인권레짐이 구축되었다. 특히 1993년 비엔나세계인권대회를 계기로, 전후 야심차게 전개되어 온 국제인권레짐의 원심론적 확장은, 다시 개별국가의 인권보장 책무체제 강화의 방향으로 선회하였다. 인권실현의 내실화를 위해 구심력을 강화하기 시작한 것이다. 인권의 주류화를 위한 원심력과 구심력이 동시적으로 작동하게 하는 체제를 향해 나아가기 시작한 것이다. 국가인권위원회는 이와 같은 배경에서 기획, 창설되었다. 그러나 국내 정치환경의 변화에 따른 유동성이 국가인권기구의 안정성과 독립성을 크게 훼손할 수 있다는 국내외의 경험은 중앙정부 중심적인 인권적 개입의 한계를 명확하게 드러내었다. 인권기구의 효과성과 실효성을 확보하기 위한 대전제로 ‘독립성’을 강조하고 있기 때문에 인권기구가 기존 국가기구와의 마찰과 갈등을 빚는 것은 피할 수 없는 숙명이다.

예컨대 폴란드의 초대 인권옴부즈맨이었던 에바 레토브스카(Ewa Letowska)는 “인권기구는 체제가 도저히 환영할 수 없는 뜻밖의 것임이 판명되었다. 인권기구의 본질로 인하여 어떤 권력에 게든지 제대로 임무를 수행하는 인권기구는 불편한 존재가 될 수밖에 없다”고 하였으며, 뉴질랜드 인권위가 2000년도에 발간한 ‘Consistency 2000’의 표지에 “이 보고서는 정부가 원하는 것이 아니다(“This is the report that the government did not want.”).”라고 대문짝만하게 밝힌 바도 있다. 호주는 보수당으로 정권교체가 되자 인권위원회 예산이 40% 삭감되기도 하였으며, 덴마크 정부는 한때 덴마크 인권기구(Danish Center for Human Rights)의 폐지를 시도하기도 하였다. 한국의 국가인권위원회도 이명박 정부에서 독립기구를 대통령직속기구로 편입하려고 시도하였으며, 약 30%에 달하는 인력과 조직을 감축 당하였다. 인권기구의 쓴 소리를 마땅치 않아 하는 국가권력의 견제는 인권기구의 불안정성을 초래하는 강력한 원인으로 작용한다. 이런 까닭에 국내적으로도 결국 광범위한 시민적 참여에 기반한 시민사회의 인권역량만이 제도기구의 국가인권기구의 핵심적인 토대임이 새삼 확인되었고, 또한 동시에 중앙정부 못지않게 지방정부에서 인권을 제도화하는 것이 인권의 주류화에 매우 중요한 일이라는 점이 각성되었다.

한편 인권기구는 그 효력의 실제화를 위해 종종 권력작용에 의존하고자 하는 기대와 관성을 갖

는다. 특히 사법체계가 정상적으로 작동하지 않는 상황에서는 그 역할의 대체재로서 국가인권기구에 의존하려는 경향이 나타나기 때문에 이러한 관성은 더욱 강해지기 마련이다. 그러나 권력작용은 본질적으로 인권적 권리구제의 성격에 부합하는 방법이 아니다. 인권적 권리구제의 가장 큰 특징은 사법적 권리구제와 같은 사후적 권리구제보다는 사전예방적 권리구제로서의 특징을 갖는다. 인권침해 사건 자체에만 주목하는 것이 아니라 그 사건이 일어나게 된 서사와 맥락에 주목하여야 인권적 권리구제의 변별성을 확보할 수 있다. 그래서 인권은 실정법적 보호를 넘어서는 것이라는 얘기가 나오는 것이다. 그러므로 인권의 실현은 ‘불의에 대한 심판’을 넘어 ‘결핍에 대한 충족’이다. 이것을 조효제는 인권의 ‘탄압패러다임에서 웰빙패러다임으로의 전환’이라고 했다.

### 3. 지자체 인권보장체제 구축의 의의

최근 우리 사회에서는 지역 또는 도시를 기반으로 한 인권체제는 어떻게 가능할지, 또 지방자치단체의 인권제도와 정책은 어떠한 방향으로 설정되는 것이 바람직한지에 대해 활발한 논의가 촉발되고 있다. 마침 세계적 차원에서 인권보호와 인권증진에 관한 지방정부의 역할의 중요성이 점차 부각되고 있다. 이미 제24차 UN인권이사회(2013. 9.)는 대한민국 정부가 상정한 '지방정부와 인권'에 대한 결의안을 채택했는데, 이는 이러한 흐름을 잘 보여주는 사례이다. 제27차 UN인권이사회(2014. 9.)에서는 제24차 결의안에 대한 중간보고서를 채택하였으며, 광주광역시와 서울특별시도 이에 참여한 바 있다. 물론적으로 보자면 인권과 관련하여 지방정부는 중앙정부보다 시민생활에 직접적이고 실효적인 정책 정립과 입법이 가능한 위치에 있다고 할 수 있다. 그러나 우리나라의 경우 지나친 중앙집중적 행정체제로 인해 지방정부의 역할이 매우 제한적으로 묶여 있는 형편이다. 장기적으로 볼 때 향후 지방화, 분권화로의 진전은 민주주의의 발전 추세와 맞물려, 당위론적으로도 그렇거니와, 거스를 수 없는 대세라는 점에서 지방정부와 인권, 또는 도시에서의 인권과 같은 국제적 흐름을 결코 간과할 수는 없을 것이다. 이런 맥락에서 최근 지자체 인권레짐의 확장추세는 일단 고무적인 현상이랄 수 있겠다.

지역에서 인권보장체제를 확립하고자 하는 궁극적 목적은, 한마디로 건강한 시민주체의 사회의 복원, 요컨대 “주민주체의 자력화를 통한 시민성의 회복, 나아가 사회적 연대와 도덕성에 기반한 인권중심의 가치공동체 실현”에 있다. 지역에서 인권중심의 가치 공동체를 구현하는 것은 국민과 개인으로 왜곡된 ‘사회적 시민’을 회복하는 것이자, 동시에 ‘인권에 기반한 사회(코문)의 복원’을 꾀하는 것이다. 이것은 또한 중앙차원에서 안정화되기 어려운(지속가능성, 접근성, 실효성, 효과성 등의 측면에서) 인권의 공백을 메우는 지역차원의 인권보장체제를 구축하는 것으로, 역진불가한 인권의 요새를 만드는 것이기도 하다. 동시에 인권침해의 장본인인 국가로부터 인권보호와 증진의 책임을 맡기는 딜레마를 극복하고 완화하는 우회로이기도 하다. 이 구상은 주민참여구조(기획, 입안, 시행, 점검, 평가 등 지자체 업무의 전 과정에 걸친)에 기반한, 지역에서의 인권가버너스 창출을 통해 도시와 도시, 지역과 지역이 수평적으로 네트워킹 되는 비전속에서 실현될 때 비로소 제대로 구현될 수 있다. 이는 제도의 확충만으로는 결코 실현될 수 없다. 제도의 확충은 물론 중요하다. 그러나 제도는 그 제도를 운영하는 사람의 의지와 역량에 의해 좌우되기 마련이다. 지자체의 단체장과 의회, 공무원, 지역시민사회의 의지와 노력, 실천이 뒷받침되어야 실효를 거둘 수 있다는 것이다. 무엇보다도 시(주)민의 인식과 태도, 참여는 성패를 좌우하는 핵심적 요인이다.

#### 4. ‘생활밀착형 인권’, 인권감수성의 왜곡

유감스럽게도 지역에서의 인권보장체제를 강구하는데 있어서 ‘생활밀착형 인권’이라는 매우 모호하고 정체불명의 개념을 핵심적인 키워드로 사용하는 경우가 빈번히 나타나고 있다. 아마도 주민생활에 일상적으로 영향을 미칠 뿐만 아니라, 보다 실질적인 효과를 기대할 수 있는 인권의제를 중심으로 정책이나 제도, 규범 등을 기획하자는 취지일 것으로 짐작된다. 그런데 소위 ‘생활밀착형 인권’이라는 용어의 사용에는 특별한 주의가 요망된다. 생활밀착형 인권을 내세우면서 의도했던, 그렇지 않은 결과적으로 인권을 새마을운동과 같은 관제주민운동, 또는 시혜성 복지사업의 확대쯤으로 자리매김 되고 마는 오류들이 나타날 가능성이 매우 높기 때문이다. 지자체가 인권을 행정의 기본가치로 삼겠다는 것은 “민원 제로 행정구현”, “고객만족의 행정서비스 제고”, “취약계층에 대한 행정지원강화” 따위를 실현하겠다는 것이 아니다. 이러한 행정은 여전히 관주도, 시민주체의 대상화, 시혜적 행정의 성격을 벗어나지 못하는 것이다. 생활밀착인권이라는 개념의 무분별한 남용은 인권이 본질적으로 국가공권력, 나아가 권력관계와 밀접한 인과관계를 맺고 있음에도 불구하고, 인권을 연성화된 생활준칙, 윤리규범 쪽으로 탈색시키고 만다. ‘생활밀착형 인권’이라는 표현에는, 인권을 오로지 사적 층위로만 잡아넣어 소소한 일상 속에서 개인들 간의 이익쟁투를 인권의제로 둔갑시키고 마는 함정이 도사리고 있다는 것이다. 이렇게 되면 권력관계는커녕 인권실현의 진정한 책무자는 커튼 속에 숨겨지고, 그야말로 권리들 간의 경합만이 가열돼, 결국 만인의 만인에 대한 권리투쟁과 같은 ‘인권 인플레이’를 초래함으로써 공동체 파괴적인, 혼란의 주범으로 인권이 자리를 잡는 어처구니없는 일이 벌어질 수도 있는 것이다. 기존의 ‘생활밀착인권담론’은 자칫 인권이 권리담론이 아니라 책임담론으로 변질되게 하는 함정이 도사리고 있다. 본디 공공적 성격을 가질 수밖에 없는 인권이슈가 사적 공간을 포함한 일상생활에 어떻게 영향을 미치며, 동시에 이를 어떻게 문제화할 것인가는 생활 속 인권의 핵심적인 요소이다. 즉 우리의 일상 속에 관철되고 있는 권력관계(의 비대칭성)에 대한 아주 민감한 센서를 가동시킴과 동시에 그로 인해 야기되는 인권상황에 대한 일차적 책임을 개인이 아니라, 국가(중앙/지방정부) 권력에게 묻는 것이 간과해서는 안 될 대목이라는 것이다.

우리 헌법 제117조제1항에는 “지방자치단체는 주민의 복리에 관한 사무를 처리하고 재산을 관리”한다고 규정하고 있다. 여기서 주민의 복리란, 곧 헌법 제10조의 “인간으로서의 존엄과 가치”이자, “개인이 가지는 불가침의 기본적 인권”의 실현에 다름 아니기 때문에 국가, 즉 중앙정부는 물론이거니와 지방정부는 당연히 “이를 보장할 의무를 지”는 것이다. 따라서 “인권보장책무가 국가사무이지 지자체의 사명은 아니”라거나, “지자체는 중앙정부의 위임한계 내에서만 보조적인 인권보장책무를 진다”는 식의 인식은 헌법이 요구하고 있는 국가, 또는 지방정부의 인권보장 책무를 심각하게 왜곡하는 것이다. 오히려 지자체의 주업무가 “주민복지 사무와 재산관리”인만큼 중앙정부와는 달리 ‘인권증진’의 주동력이 될 수 있다. 주민복리는 안전, 주택(거주), 보건, 위생, 보육, 육아 등등의 업무로 구성된다. 아마티아 셴이나 마사 누스바움의 주장을 빌리자면, 인권침해는 곧 인권주체로서의 역량결핍(또는 상실, 박탈)을 의미한다. 결핍의 해소는 궁극적으로 주체의 역량을 강화한다. 지자체의 인권업무는 ‘결핍에 대한 충족’과 직결되는 범주 속에 있다. 결핍은 인간 정체성을 구성하는 핵심적인 요소를 파괴한다. 자존감과 자력화는 인간 정체성의 핵심요소이며, 동시에 인간존엄성을 구성하는 필수적인 요소이다. 이의 실현은 역지사지나 만인의 만인

에 대한 예외범절, 또는 책임(또는 의무)으로서 가능한 게 아니다.

## 5. 지방정부의 인권보장체계 창설현황

2015년 12월 25일을 기준으로 국내 총 79개 광역·기초 지자체에서 인권조례를 제정하였다. 이는 광역지자체 17개 중 16개소, 기초지자체 226개 중 68개소를 차지한다. 좀 더 자세히 보면, 서울 기초단체는 11/25, 부산 기초단체는 9/16, 대구 기초단체는 2/8, 인천 기초단체는 0/10, 광주 기초단체는 5/5, 대전 기초단체는 4/5, 울산 기초단체는 5/5, 세종 기초단체는 0/0, 경기 기초단체는 10/31, 강원 기초단체는 2/18, 충북 기초단체는 0/11, 충남 기초단체는 5/15, 전북 기초단체는 2/14, 전남 기초단체는 5/22, 경북 기초단체는 3/23, 경남 기초단체는 5/18로 집계된다.

눈에 띄는 대목으로는 인천이 광역, 기초를 망라해서 단 한 곳도 제정하지 않아 전국 대비 가장 부진한 상황이며, 기초단체 중에는 충청도가 전무한 것으로 나타난 점이다. 반면 광주, 울산의 기초단체는 하나도 예외 없이 전원 제정하였다.

## 6. 국가인권위원회의 지자체인권기본조례 표준 권고안에 대한 분석과 평가

2012년 4월 국가인권위원회가 지방자치단체에 인권조례를 제정할 것을 권고함으로써 전국의 각 지자체별로 인권조례제정이 확산되었다. 국제적 수준에서 몇몇 인권도시운동 사례가 있었지만, 각 나라별, 또 도시별 역사와 환경, 조건이 다른 만큼 인권도시의 비전이나 가치, 목표 등이 한결같을 수는 없다. 더구나 국내적으로도 국가인권위원회라는 인권전담 국가기구가 설립, 운영되고는 있다고 하지만, 당시만 해도 위원회 내부적으로 지역인권레짐에 대한 고민과 연구, 분석 등은 그리 면밀하게 이뤄지지 않았다. 예컨대 국가인권위원회의 지역사무소의 위상과 역할에 대한 정립조차 국가인권위원회 내부에서 제대로 정리되지 못한 상황이었던 것이다. 이를테면 국가인권위원회 지역사무소의 역할에 조사권을 부여할지, 정책사업을 독자적으로 펼칠 수 있도록 적절한 예산배정을 할지 여부와 관련하여 위원회 내부에 이견이 있었고, 대체로 지역사무소의 위상과 역할강화에 부정적이었다. 지역사무소는 단지 중앙의 국가인권위원회의 지역연락사무소, 또는 단순 지역접수처 이상의 역할을 수행해서는 안 된다는 것이었고, 그 이유는 자칫 지역사무소가 '독자적'인 위상과 역할을 수행하는 순간부터 '중앙'과의 통일성, 일관성에 혼란을 초래할 수도 있다는 우려 때문이었다. 이와 관련하여 지역사무소의 관계자 및 지역인권시민사회로부터 많은 이의제기가 있었으나 대부분 묵살되었다. 요컨대 **인권의 지역화, 인권의 지방화에 대한 고민이 국가인권위원회 내부에서 턱없이 부족했다는 것이다.**

우리사회 인권의 주류화를 위해 지자체 인권레짐을 어떻게 설계할 것인지, 어떤 비전과 목표, 가치를 실현하고자 하는 것인지에 대해 보다 심도 깊은 고민과 연구가 전제된 가운데 지자체 인권조례 권고안이 구상되었어야 마땅할 것이다. 그러나 위에서 언급했듯이 국가인권위원회 내부에서조차 이 문제에 대한 깊은 고려 없이 이른바 '인권기본조례 제·개정 권고안이 채택되고, 이에 따라 각 지자체에 '인권기본조례표준안'이 제시되었다.

인권기본조례표준안은 조례의 명을 '00시 인권보장 및 증진에 관한 조례'로 제시하고 있다. 인권실현의 책무는 일반적으로 인권보호(Protection for Human Rights)책임과 인권증진(Promotion for Human Rights)책임으로 구성되므로 조례명을 '00시 인권보호 및 증진에 관한 조례'라고 정확하게 표기하든지, 아니면 통상 '보호'와 '증진'을 통합, 약칭하여 '보장'이라고도 하므로, '00시 인권보장에 관한 조례'로 표기하는 것이 적절할 것이다. 그런데 표준안에는 '보장 및 증진'라고 칭함으로써 사실상 같은 용어를 동어반복적으로 사용하고 있다. 이는 사소한 문제로 보이지만, 조례를 대외적으로 홍보하고자 영문으로 표기할 때 자칫 지자체별로 일관성을 잃고 혼란을 가져올 수 있다.

또한 모든 행정은 법률에 의거해야 하고, 또 모든 법률은 헌법에 부합해야 하므로, 당연히 행정은 헌법적 가치를 충실히 수행하여야 한다. 헌법은 국가가 주권자인 국민의 인권보장을 약속(계약)한 규범문서이다. 모든 행정은 인권에 기반해야 하는 것은 자명한 이치이다. 지자체가 인권조례를 제정, 시행하는 것은 곧 지방정부가 지역주민들의 인권보장을 꾀하는 것이므로, 그 어떤 규범적 가치보다 가장 최우선적으로, 기본적으로 지켜야 할 규범인 셈이다. 이것은 지자체가 제정한 여타 조례에 앞서 최우선적으로, 기본적으로 적용되는 조례의 위상을 명확하게 못 박을 필요가 있는 것이다. 즉 기본조례로서의 위상을 조례명에 확실하게 확보하는 것이 바람직하다는 것이다. 따라서 이런 점을 고려한다면 조례명은 '00시 인권보호 및 증진에 관한 기본조례' 또는 '00시 인권보장에 관한 기본조례'라고 정하는 것이 바람직하다는 것이다.

아울러 이 조례의 내용구성상 '주체'를 누구로 설정할 것인지에 대한 고민이 선행되었어야 한다. 즉 본문규정의 내용에 상응하여 '00시 인권보장 기본조례'와 '00시민 인권보장 기본조례'가 각각 적절하게 선택되어야 한다는 것이다. 본문규정이 주로 지자체 행정청의 주민인권보장 책무수행을 적시한 것이라면 '00시...'라는 형식이 맞을지 몰라도, 주권자인 지역주민의 권리보장을 규범문으로 담고 있다면 조례명 역시 '00시민...'으로 칭하는 것이 적절하다는 것이다. 기왕의 규범문서들, 예컨대 헌법도 '대한민국 헌법'이라고 제목을 정한 이유도 국가가 국민의 기본적 인권보장을 위하여 어떤 의무와 책무를 지는지를 규정문으로 담고 있기에 그리 정한 것이다. 주권자의 주체성, 참여성, 능동성을 더욱 강조하여 고려한다면 '00시민 인권보장에 관한 기본조례'라고 조례명을 정하는 것도 검토해볼만한 대목이다.

또한 표준조례안이 제시하고 있는 당연직 위원에 관하여는 비판적 검토가 필요하다. 주지하다시피 인권기구를 창설하는 것은 곧 행정청이 자기반성기구를 두는 것이고, 무릇 모든 반성과 성찰은 스스로 도모하기엔 객관성이나 공정성에 하자가 발생할 소지가 큰 만큼 자기의 영향권밖에 '독립적'으로 설치하는 것이 바람직하다. 인권기구의 독립성이 강조되는 까닭은 바로 여기에 있다. 따라서 지자체 인권기구(위원회)에 행정청의 고위간부를 당연직 위원으로 참여토록 하는 것은 직간접적으로 인권기구의 독립성, 객관성, 공정성에 적지 않은 부정적 영향을 끼칠 수밖에 없다. 실제로 서울시인권위원회가 서울시장에 대하여 권고를 할 때 당연직 위원인 혁신기획관은 기명을 거부한 사례도 있다. 따라서 당연직 위원은 의결권이 없는 옵저버 위원으로 참여토록 하고, 대신 행정청 내부에 인권관련 유관 부서장들로 구성된 정책조정단위로서 가칭 '00시 인권정책추진단'을 구성하고 그 추진단의 단장을 맡도록 함으로써 인권의 주류화를 피하도록 하는 방안을 고려할 필요가 있다. 따라서 표준권고안에 별도의 조항을 추가하여 행정청내의 인권정책조정단위



로서의 ‘(가칭)인권정책추진단(또는 인권정책이행점검단)’에 관한 규정을 신설할 필요도 있다.

마지막으로 표준안이 제시하고 있고 인권위원회의 위상이다. 표준안에서는 인권위원회를 심의기구로 제시하고 있는데, 두 가지 점을 명확히 할 필요가 있다. 우선 거의 대부분의 각 지자체에서는 인권위원회를 자문기구로 설치, 운영하고 있다. 자문기구는 심의/의결기구보다 행정의 기속력이 훨씬 떨어지기 때문에 그 효력발생에 문제가 발생할 수밖에 없다. 따라서 표준안에 제시된 심의기구로서의 법적 근거를 보다 명확하게 제시할 필요가 있는 것이다. 독립적 위상과 역할을 고려하여 합의제 행정기관으로 규정하는 방안도 검토해볼 필요가 있을 것이다.

국가인권위원회의 표준조례안은 이런 점에서 향후 수정, 보완되는 것이 바람직할 것인데, 현재 각 지자체는 이 표준안이 마치 가장 최종적이고 바람직한 완성태로 간주하여 기계적으로 준용하고 있는 실정이다.

## 7. 지자체 인권레짐 운용상의 쟁점

최근 많은 지자체가 저마다 ‘인권도시’, 또는 ‘인권에 기반한 자치행정’을 표방하면서 인권관련 조례를 제정하고, 나아가 인권정책과 관련 제도를 창설하고 있다. 일견 외형상으로는 바람직하고 고무적인 일로 보인다. 그러나 그 실체를 들여다보면 심각하고 적지 않은 문제들이 도사리고 있음을 부정할 수 없다. 물론 레짐의 초기 도입단계이니만큼 여러 시행착오가 있을 수 있고, 또 그런 만큼 첫술에 배부를 수는 없지만, 이 양상은 마치 “악화가 양화를 구축”하는 것과 다르지 않은데, 광주광역시와 서울특별시 등 선진적(?)으로 나아가고 있는 일부 지자체의 사례가 여타 지자체에게 마치 전범처럼 간주되면서 무차별하게, 무비판적으로 도입되고 있기 때문이다. 그것을 정리하면 대체로 다음과 같은 문제들을 꼽을 수 있겠다.

1) 인권에 기반한 행정이란, 지자체가 이제까지 해왔던 기존 업무에 부가하여 새로이 ‘인권’이라는 행정업무를 추가하는 것이 아니다.

행정이 법에 근거한 것이고, 모든 실정법은 헌법에 근거한 것이므로 행정은 원래 시(주)민의 인권보장을 위한 것이어야 한다. 이것은 헌법적 명령이기도 하다. 이런 점을 무시한 채 많은 지자체 공무원이나 관계자(심지어 인권단체를 포함해)들이 인권업무를 기존에 해왔던 행정에 새롭게 추가되는 ‘별도의 업무’로 여기는 잘못된 경향이 있다. 그러다 보니 인권행정업무는 행정청의 자치행정과, 또는 신설된 인권행정전담부서(인권담당관, 인권팀 따위의)라는 특정부서의 업무로 국한된다. 인권기구 역시 특정부서의 자문기구 정도로 그 위상과 역할을 이해하는 경향들이 나타난다. 결국 인권레짐의 도입이란, 불안정화 된 민주주의체제로 인해 야기된 이제까지의 행정상의 권위주의, 관주도주의 등의 일방통행성을 전면적으로 혁신하고 성찰하는 가운데 행정전반의 철학과 가치를 재정립, 혁신하는 결단이 전제되어야 비로소 그 의미가 제대로 발현될 수 있는 것이고, 이럴 때 비로소 행정이 자신의 본질적 사명을 되찾는 것이자, 국민 기본권보장이라는 헌법적 명령에 부합하는 것이기도 하다. 요컨대 인권에 기반한 행정이란, 행정을 헌법적 명령에 부합하도록 하는 너무나 당연한 이치인 것이다.

2) 인권기구를 만드는 이유와 그 사명에 대해 재확인할 필요가 있다.

“왜 인권기구를 만들고, 그 본질적 사명은 무엇이며, 이는 행정청의 인권행정 전담부서와 어떻게 구분되는가?”라는 질문에 답해야 한다. 인권기구를 중앙정부든 지방정부든 행정청으로부터 독립하여 설치해야 하는 이유는 행정청이 인권에 기반한 행정을 제대로 시행하는지 행정청의 외부에서 모니터링하면서 부족한 점이 있거나 문제가 있을 경우 이를 충고, 조언, 지적하고 시정 조치하도록 권고하는데 있는 것이지, 인권행정 전담기구를 자처하고자 하는 것이 아니다. 인권행정의 집행 기구와 인권모니터링 기구를 혼동해서는 안 된다. 인권행정의 집행은 당연히 행정청이 맡되, 인권기구는 이에 대한 모니터링을 전담하는 것으로 각각의 사명이 구분될 필요가 있다. 따라서 행정청 소속의 당연직 위원은 인권위에 옵서버(또는 간사)로 참여하는 것이 바람직하고, 인권위에 참여하는 행정청 소속 옵서버 위원은 행정청 내 ‘(가칭)인권정책추진단(또는 이행점검단)’를 주관토록 제도화할 필요가 있다. 이는 사실상의 인권영향평가체계를 도입하는 효과를 유인할 수도 있다.

3) 인권기구의 조사권한을 둘러싼 논란이다. 본디 인권기구는 권고기구로서, 행정명령이나 강제력을 수반하거나 집행하는 기관이 아니다. 인권기구의 조사는 피조사기관(자)의 동의를 전제로 개시되는 것이고, 더욱이 권고는 말 그대로 그저 권고일 뿐, 피권고기관 또는 피권고인이 얼마든지 불수용할 수 있는 것이고, 불수용 했다 해서 법적 불이익이나 처벌이 수반되는 게 아니기 때문에 인권기구의 조사권이 피조사자의 기본권을 침해한다는 주장은 전혀 근거 없는 것이다. 따라서 인권기구가 조사권을 갖는 것은 헌법상 아무 문제가 없다. 반대로 인권기구가 강력한 권한을 가져야만 그 실효성을 확보할 수 있다면서 행정적 제재의 권한을 갖도록 하는 것 역시 인권기구의 본질적 사명에 부합하는 것이 아니기도 하다.

#### 4) 인권기구야말로 가장 헌법적인 기구이므로 법적 근거는 헌법이다.

말 그대로 시(주)민의 인권보호와 증진을 목적으로 설치, 운영되기 때문에 이에 걸 맞는 활동을 하는 한, 결과적으로 헌법상 국민에게 보장된 기본권을 더욱 두텁게 하는 것이지 기본권을 제약하는 게 아니다. 헌법상 기본권제한에 있어 법률유보원칙(국가의 안전보장, 질서유지, 공공복리)에 해당되는 게 아니라는 것이다. 헌법은 제37조에 “제한하는 경우에도 자유와 권리의 본질적 내용을 침해할 수 없다”고 못 박고 있으므로 설혹 인권기구는 일정한 권능을 부여받는다 해도 “자유와 권리의 본질적 내용”을 보다 두텁게 하는 한, 가장 헌법적인 기구이자 헌법정신을 최우선적으로 실현하고자 하는 기구로서 그 정당성을 갖는다. 따라서 인권기구가 단지 조례에 근거할 뿐 상위법의 근거가 없으므로 행정청이 이의 존폐를 재량으로 결정할 수 있다고 주장하는 것은 적절치 않다.

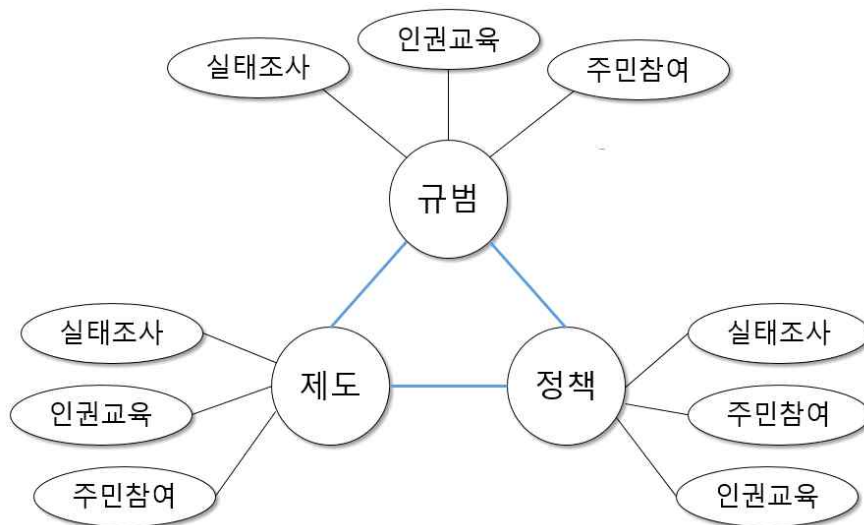
#### 5) 두말할 것도 없이 인권기구는 인권보장을 위하여 활동하는 기구이다.

인권보장이란, 첫째 “폭정과 억압”으로부터의 법의 지배에 의한 보호, 즉 법치주의를 통해 보다 높은 수준의 자유의 증진과 차별의 해소를 위한 사후적 권리구제를 중심으로 한 인권보호 활동, 둘째 인권침해가 발생하지 않도록 선제적 예방조치와 이의 지속가능성을 확보하기 위한 인권교육, 정책과 제도의 개선, 홍보, 협력 등의 인권증진 활동, 마지막으로 그러한 활동을 통해 궁극적으로 결핍의 해소를 위한 활동(“인권의 웰빙패러다임”) 등을 모두 포괄하는 개념이다. 인권적 권리구제가 사법적 권리구제와 층위를 달리하고 변별화 되는 지점이 바로 여기랄 수 있다. 정의실현을 위한 심판자의 기능은 일회적인 청량감은 줄지언정 선순환적이지도 않고, 지속가능하지도

않은 한계가 있다. 따라서 인권의 특성에 걸 맞는 새로운 권리구제의 방법론이 강구될 필요도 있다. 예컨대 비공식적 해결(IR, Informal Resolution) 등 대안적 갈등해결방식(ADR, Alternative Dispute Resolution)이 지자체 인권기구의 권리구제방식으로 좋은 참고가 될 수 있다.

6) 인권레짐은 원칙적으로 규범, 제도, 정책이 ‘성삼위일체’처럼 하나의 유기적 실체로 구성되어 마련되고, 운영되어야 한다.

규범만 마련하고 제도와 정책을 소홀히 한다든지, 규범과 제도는 마련했으나 정책을 소홀히 한다든지 하는 것은 인권레짐의 실효성이나 효과성을 크게 훼손한다. 적지 않은 지자체에서 인권레짐이 이같은 유기적 조화를 이루지 못한 채 엇박자가 나고 있는 것은 이러한 원칙을 간과한데서 비롯된 것으로 판단된다. 동시에 규범이든, 제도가든, 정책이든, 각각을 창설하고 운영하고자 하는 데에는 반드시 ‘실태조사’와 ‘인권교육’과 ‘주민참여’의 세 가지 축이 함께 작동하도록 해야 한다. 실태조사가 생략되면 지자체별 특성이 간과되고, 인권교육이 동반되지 않으면 실태조사의 결과가 왜곡되게 나타나기 십상이며, 또한 이러한 전 과정에 주민참여가 이뤄지지 않으면 시(주)민의 역량강화가 요원해져 지속가능성을 확보할 수가 없다.



7) 인권기구는 기능별로는 ‘Good Governance’와 ‘Watch Dog’, 형태별로는 ‘독임제’와 ‘합의제’로 나뉘 볼 수 있다.

규범은 제도의 설계에 직접적 영향을 주며, 동시에 인권정책의 추진체계가 된다. 제도의 설계는 각 지자체의 콘텍스트(규범, 공무원 및 의회, 시민역량의 수준과 지자체의 지정학적 특성, 단체장의 의지, 기존 정책방향 등)을 고려하여 ‘최고화’가 아닌 ‘최적화’를 목표로 추진되는 것이 바람직하다. 예컨대 지자체 인권기구가 행정청에 대한 자문역할에 충실하겠다면 인권기구는 이해관계자를 중심으로 구성하여 인권정책추진에 있어서 발생할 수 있는 갈등양상을 선제적으로 최소화시킬 수 있으며, 이로써 소모적 갈등비용을 최소화할 수도 있다. 이때 인권기구는 단체장과 의회에 대한 ‘영향의 정치’를 통해 인권의 메인스트리밍을 도모할 수 있다. 그러나 원칙적으로 인권기구의 창설 목적이 지자체 행정 전반에 대하여 인권적 모니터링에 충실하려면 인권기구는 ‘워치독(Watch Dog)’의 위상을 확보하고 독립적 활동을 전개해 나가야 한다. 독임제형(옴부즈만)과 합의제형(위원회)을 굳이 동시에 설치할 필요는 없으며, 만일 동시에 설치, 운영한다면 두 기구간

의 유기적 관계가 확보되어야 한다.

나는 우리 사회의 실정상 독임제형보다는 합의제형이 더 적절하다는 판단이다. 사실 인권기구를 어떻게 설계하는 것이 바람직할 지에 관해서는 정형화 된 모델이란 없다. 특히나 인권옴부즈만과 같은 독임제 기구와 인권위원회와 같은 합의제 기구가 점차 그 형태와 무관하게 유사한 기능을 수행하고 있는 요즘의 국제적인 추세를 감안하면 더욱 그러하다. 그러나 일반적으로 옴부즈만 중심의 독임형 기구는 제도와 사람에 대한 권위와 신뢰가 일정정도 확보된 토대 위에서나 실효적인 기능이 가능하다는 점을 고려할 필요가 있다. 규범과 제도에 대한 시민적 동의나 합의의 수준이 높을수록 옴부즈만의 활동이 효과적으로 발현될 수 있기 때문이다. 대개 민주주의와 인권보장 수준이 높은 사회는, 그렇지 않은 사회보다 제도와 규범에 대한 시민적 신뢰수준이 높다. 이런 조건에서야 옴부즈만은 자기책임 아래 단독적인 결정을 한다 하더라도 이 결정에 불복, 저항하거나 갈등이 유발될 가능성이 상대적으로 적다는 것이다. 우리사회의 민주적 권력통제(법치주의 실현)의 정도나 법규범에 대한 신뢰수준, 인권에 대한 인식과 태도 등을 두루 감안할 때 독임형보다는 합의제형 인권기구가 상대적으로 효과적일 수 있다고 본다.

물론 옴부즈만과 인권위를 양측으로 해서 복수의 중층적 인권보장기구를 동시에 가동하는 것이 시민의 인권보장을 위해 바람직할 수도 있지만, 문제는 예산과 인력이라는 가용자원의 한계가 상수로 작용하고 있는 마당에 과연 두 기구를 동시에 운용하는 것이 최선일 지에 대해서는 재고가 필요하다. 문제는 백화점식으로 창구를 많이 만드는 게 능사가 아니라, 있는 제도라도 제대로 운용하는 것이 중요하다. 이 문제는 우리사회에서 인권기구의 역할이 기본적으로 인권가버넌스 지향이나, 모니터링 지향이나를 가름하는 중요한 분기점이 된다. 지방행정에 대한 협력적 충고와 자문을 중심으로 하는 인권 가버넌스를 인권기구의 기본적 위상으로 상정한다면 기존과 같은 행정청에 대한 자문기구로서도 얼마든지 그 역할 수행이 가능하다. 이럴 때 인권기구는 말 그대로 가버넌스에 합당하도록 사회적 다양성, 즉 이해관계자(Stakeholder) 중심으로 구성하는 것이 원칙이다. 그러나 행정청에 대한 인권적 감시기능, 즉 모니터링기구로서 인권기구가 제대로 역할을 하려면 다양한 인권분야를 대표하면서 그에 따른 전문역량을 갖춘 인사들로 구성하는 것이 더 효과적이다.

#### 8) 현행 지방자치법 제 116조의 적극적 해석과 준용이 필요하다.

대부분의 지자체 인권기구가 지방자치법 제116조의2(자문기관의 설치 등)에 근거하여 자문기구로 설치되다 보니 그 권한이나 위상, 역할 수행에 있어 수많은 난맥에 봉착하고 있다. 인권기관, 본디 “고도의 전문지식”(지방자치법 시행령 제79조 1호)이 필요할 뿐만 아니라, “중립적이고 공정한 집행이 필요”(동조 2호)하고, 아울러 “주민의 의사반영과 이해관계의 조정이 필요”(제3호)하기 때문이다. 지방자치법시행령 제79조는 지방자치법 제116조(합의제행정기관)에 근거한 것으로, 그 설치근거를 확보한 규정이다. 그런데 대부분의 지자체가 지방자치법 116조에 근거하지 아니하고, 굳이 116조의2를 근거로 인권기구를 단지 자문기구로서 묶어두고 있는 현실은 아직도 행정이 가버넌스에 의해 간섭받고 싶지 않은 행정편의, 관료중심적 관행을 벗어나지 못한 데서 비롯되는 것은 아닌지 의구심이 든다. 그러나 자문기구가 아닌 합의제행정기관으로 인권기구를 설치한다고 해서 인권행정의 집행기능까지 감당하도록 하는 것은 아니다. 오히려 인권기구가 자문역할을 제대로 하기 위해서라도 실무인력을 확보할 수 있도록 합의제행정기관으로 설치되는

것이 바람직하다는 것이다. 이미 서울시와 충청남도, 제주도의 경우 감사위원회를 합의제행정기관으로 설치한 전례가 있다.

※참고

**지방자치법 제116조(합의제행정기관)** ① 지방자치단체는 그 소관 사무의 일부를 독립하여 수행할 필요가 있으면 법령이나 그 지방자치단체의 조례로 정하는 바에 따라 합의제행정기관을 설치할 수 있다.

② 제1항의 합의제행정기관의 설치·운영에 관하여 필요한 사항은 대통령령이나 그 지방자치단체의 조례로 정한다.

**제116조의2(자문기관의 설치 등)** ① 지방자치단체는 그 소관 사무의 범위에서 법령이나 그 지방자치단체의 조례로 정하는 바에 따라 심의회·위원회 등의 자문기관을 설치·운영할 수 있다.

② 제1항에 따라 설치되는 자문기관은 해당 지방자치단체의 조례로 정하는 바에 따라 성격과 기능이 유사한 다른 자문기관의 기능을 포함하여 운영할 수 있다.

**지방자치법 시행령 제79조(합의제 행정기관의 설치)** 지방자치단체는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 법 제116조에 따라 합의제 행정기관을 설치할 수 있다.

1. 고도의 전문지식이나 기술이 요청되는 경우
2. 중립적이고 공정한 집행이 필요한 경우
3. 주민 의사의 반영과 이해관계의 조정이 필요한 경우

**제80조(자문기관의 설치요건)** ① 지방자치단체는 법 제116조의2제1항에 따라 심의회·위원회 등의 자문기관(이하 "자문기관"이라 한다)을 설치할 경우에는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 요건을 갖추어야 한다.

1. 업무 특성상 전문적인 지식이나 경험이 있는 사람의 의견을 들어 결정할 필요가 있을 것
2. 업무의 성질상 다양한 이해관계의 조정 등 특히 신중한 절차를 거쳐 처리할 필요가 있을 것

② 해당 지방자치단체에 설치된 다른 자문기관과 심의사항이 유사하거나 중복되는 자문기관을 설치·운영하여서는 아니 된다.

**제80조의2(자문기관의 구성)** ① 자문기관은 설치 목적을 효율적으로 달성하는 데 필요한 인원으로 구성한다.

② 자문기관의 위원은 비상임으로 하고, 공무원이 아닌 위원의 임기는 3년을 넘지 아니하도록 하여야 한다.

**제80조의3(자문기관의 존속기한)** ① 지방자치단체는 자문기관을 설치할 때에 계속 존속시켜야 할 명백한 사유가 없는 경우에는 해당 자문기관의 존속기한을 조례에 명시하여야 한다.

② 제1항에 따른 존속기한은 5년의 범위에서 자문기관의 목적을 달성하는 데 필요한 최소한의 기간으로 한다.

**9) 인권행정의 목표는 주민참여에 의한 시민역량증진, 행정청은 촉진자(facilitator)이다.**

예컨대 시민 주체들의 역량과 동원가능한 자원의 수준, 그리고 이런 요인들을 둘러싼 사회적 합의의 수준(=혜게모니)등을 두루 감안해야 하기 때문이다. 인권의 실현은 일방적인 정당성의 주장만으로 가능한 것이 아니며, 더더군다나 그 정당성이란, 주체가 소외된 채 외부의 계몽과 강제로 구현되어본들, 그것은 일시적일 수는 있어도 결코 지속가능할 수가 없다. ‘주체(=시민, 또는 주

민)의 자력화'야말로 인권을 스스로 구현할 수 있는 물적 기반을 확보하는 것이다. 지자체 인권 기구는 우선 인권행정의 주체인 공무원을 인권증진의 주인으로 초대하여 자력화(empowering)할 수 있도록 하여 인권에 기반한 행정이 가능하도록 하여야 한다. 이렇게 되어야 궁극적으로는 지역, 도시공간에서 인권중심의 가치공동체를 시민 스스로 구현하는데 인권보장의 책무자인 행정청이 그 촉진자(facilitator)의 역할을 담당할 수 있는 여지가 생긴다. 여기에는 옹호자에게 요구되는 수준의 인권감수성이나 전문성뿐만 아니라, 부가하여 고도의 인권정치의 역량이 요구됨은 물론이다. '인권의 정치'란, 한마디로 '최고화'가 아니라 '최적화'를 실현하는 것이며, '속도'가 아니라 '방향'의 중요성을 인식하는 것으로부터 출발한다. 백화점식, 인권의제 망라식, 일부 전문가 중심의 공중전, 소비성 이벤트 행사 중심의 접근을 지양하고 대상별, 영역별 선택과 집중이 필요하다. 특히 인권의 주류화를 위해 보다 능란한 대(지방)의회, 도(시)행정청 공무원 설득 및 역량 증진전략, 여론형성 및 홍보전략 등이 수반되어야 한다.

#### 10) 지자체인권기구 간 연대와 협력체계를 적극 추진할 필요가 있다.

각 지역, 도시가 처한 지정학적 조건의 상이함에 따라, 각 인권기구의 위상과 역할, 권능의 차이가 있을 수밖에 없고, 인권관련 인프라의 차이뿐만 아니라 자원동원의 한계도 있는 만큼 각 지자체 인권기구간 협력과 연대의 틀을 확보하는 것이 필요하다. 상시적으로 정보를 공유하고, 흠결을 보완하기 위해 '(가칭)전국지자체인권기구협의회'와 같은 네트워크를 구축할 필요가 있다. 광역/기초 단위를 망라하는 것은 물론, 합의제와 독임제를 구분할 필요 없이 연대의 폭을 가급적 확장하는 방향으로 추진하는 것이 바람직하다. 이는 지역간 차등과 왜곡을 해소하고 수평적 연대에 의한 지역인권역량을 증진하는데 기여할 것이며, 동시에 중앙정부 차원의 국가인권기구의 '유고상황'을 대체하는 효과도 기대할 수 있다. 이를 기반으로 '국제적 인권도시협의회'와 같은 네트워크로 활성화시킬 수도 있다고 본다.

### 8. 쟁점현안-지자체 인권센터 설립방안과 제도개선 방향

서울을 비롯해 여러 지자체가 인권센터의 설립을 추진하고 있다. 인권센터는 합의제 인권기구인 지자체 인권위, 시민인권보호관과 같은 독임제 인권기구로서의 옴부즈퍼슨, 지자체 행정청의 인권전담 부서인 인권담당관(또는 인권팀)과 함께 지자체 인권레짐을 구성하는 매우 중요한 축 중의 하나이다. 본래 인권레짐이란, 구성요소 간의 연계성이 강화되어야만 제 효력을 발휘할 수 있다. 많은 지자체가 인권위를 구성하고도 지자체 행정에 인권의 가치를 제대로 반영, 발현하지 못하는 이유도 이러한 추진체계간 연계성을 확보하지 못한 데서 비롯된다고 본다. 예컨대 서울시의 경우 지자체로서는 전국에서 유일무이하게 행정청 내에 '과'급의 인권담당관(3개의 팀을 두었다)을 설치하고, 언론으로부터 "국가인권위에 버금가는 위원구성"이라고 평가받은 서울시 인권위원회가 가동되었으며, 게다가 상당한 직급을 가진 시민인권보호관까지 확보하였음에도 불구하고, 서울시 행정 전반에서 아직도 인권의 주류화가 요원하게만 느껴지는 까닭도 어찌 보면, 이러한 추진체계가 상호 연계적이지 못한 채 분산적으로 작동하는 데서 비롯되는 것일 수 있다.

인권센터의 설립은 이러한 난맥을 돌파하는 전략적 고려 속에서 추진되어야 한다. 무릇 행정이 법률에 근거하여야 하고, 동시에 모든 법률은 헌법적 테두리 내에서 운용되어야 하며, 헌법이 지향하는 핵심가치가 "기본적 인권"이라고 한다면, 결국 행정이 인권에 기반해야 하는 것은 너무나

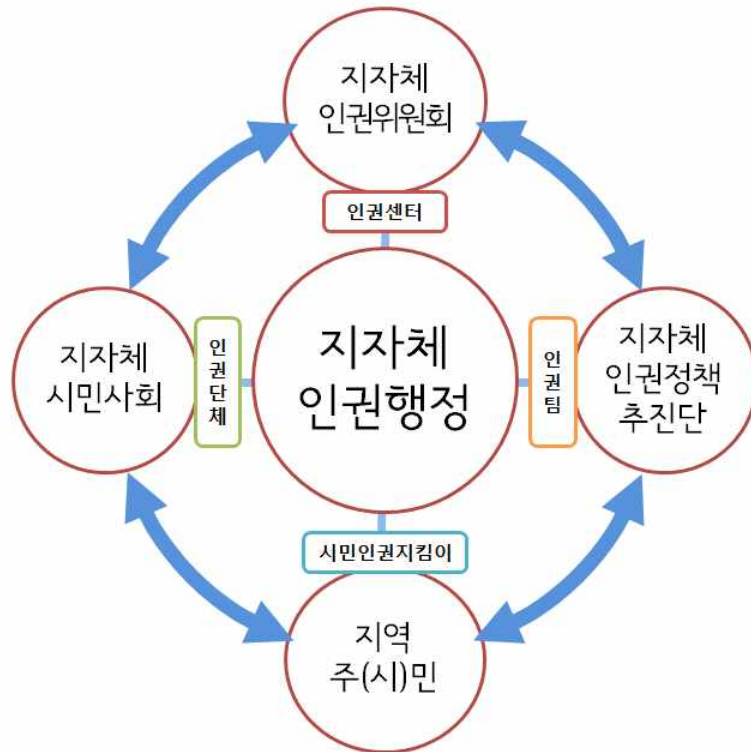
자명한 이치이다. 따라서 인권행정이란, 지자체 행정의 ‘하나(또는 일부)’가 아니라 지자체 행정의 ‘전부’를 가리키는 것이다. 인권을 ‘신규사업으로 추가’하는 것이 아니라 기왕의 행정을 ‘인권적으로 재구성(Restructuring)’하는 것이 인권행정의 요체이다. 더구나 오늘날 행정이 거버먼트(Government)에서 거너넌스(Governance)로 급변하고 있는 추세를 반영한다면, 시민사회의 역량, 즉 시민참여와 민간전문성을 여하히 지자체 행정에 상시적(일상성)으로, 그리고 계속적(항상성)으로, 또한 독자적(독립성)으로 결합시킬 것인가의 문제의식을 인권센터의 설립에 반영해야 한다는 것이다.

그런데 많은 지자체가 인권위원회를 자문기구로 설치함에 따라, 사무국과 같은 하부기구를 둘 수 없게 되고(자문위원회 설치 운영에 관한 조례), 이에 따라 인권위의 전문성이 행정에 결합하는데 한계로 작용하고 있다. 만일 지자체가 민간위탁으로 운영하게 되면 민간참여와 전문성은 어떻게 확보된다 해도, 행정청의 시시콜콜한 관리감독을 피할 길이 없으므로 독립성에 치명적인 약점을 가질 수밖에 없고, 또 지자체 인권위와의 연계성을 강화시킬 방법도 찾기 힘들어진다. 반대로 지자체 행정청이 직접 인권센터를 운용하게 되면, 민간참여와 전문성 확보가 어려워지는 것은 물론, 가버넌스 원칙에도 맞지 않게 되며, 이는 나아가 굳이 인권센터를 설치해야 하는 이유도 스스로 상실하고 만다.

그러므로 필자는 우선 지자체 인권위의 법적 근거를 현행 지방자치법 제116조와 동법 시행령 제79조에서 찾아 이를 준용해서 합의제 행정기관으로 규정할 것을 제안하고자 한다. 116조에 근거한 합의제 행정기관으로서의 지자체인권위는 하부기관을 둘 수 있으므로, 그 하부기관으로 인권센터를 설치하도록 하자는 것이다. 이렇게 되면 인권행정을 위한 추진체계의 효율이 제고될 수 있으며, 동시에 민간참여와 전문성을 담보하는데도 아무런 장애를 받지 않게 된다. 이러한 실무구조가 뒷받침이 된다면 인권위와 같은 인권기구가 제 역할을 톡톡히 할 수 있게 된다. 또한 이렇게 되면 기왕의 합의제 행정기관으로 운용중인 서울시 감사위원회와 같이 독립성 문제도 순리적으로 풀릴 수 있으며, 기존 감사업무와의 연계성도 부가적으로 획득 돼 처벌과 감시 중심의 행정모니터링체제를 예방적 선제적 인권모니터링체제로 전환시킬 수 있는 것이다.

한편 부산광역시와 세종특별자치시의 인권위원회 위원장은 행정부시장이 맡고 있으며, 부산북구 인권위의 위원장은 부구청장이 맡고 있다. 또한 부산 경남 지역의 많은 인권위원회에 지자체행정청의 고위직 공직자들이 당연직으로 참여하고 있는 특징을 보인다. 이는 한편으로 집행력을 담보하기 위한 조치로 해석될 수도 있으나, 다른 한편으로는 인권기구의 특성(정부의 자기반성기구)을 간과했거나 아니면 알리바이기구로 운영하고 말겠다는 취지로 해석될 수도 있다. 인권기구의 특성상 지자체 인권기구에는 원칙적으로 고위공직자들이 참여하더라도 의결권 없는 옵저버위원으로 참여해서 행정청과 인권기구 간의 정책조율 또는 메신저역할을 담당하는 것이 적절하다. 오히려 정책조정기구는 인권기구와는 별개로 행정청 내에 가칭 인권정책추진단(또는 인권정책인행점검단)의 형식으로 가동시키는 것이 타당할 것이다.

## 지자체 인권모니터링 체계안



### 9. 맺음말

세월호 사건의 가장 큰 비극적인 대목은 다른 무엇보다도, 체제와 제도와 권력 앞에 시민적 주체성, 즉 주체의 자력화가 뿌리로부터 소거된 데서 찾을 수 있다. 이런 점에서 세월호의 경험은, 국가가 마땅히 “규제해야 할 것은 규제 하지 않고, 정작 규제하지 말아야 할 것을 규제”한 데서 비롯된, 이른바 신자유주의의 폐해보다도, 또 국가가 마땅히 수행하여야만 했던 인명구조의 책임을 결과적으로 유기한 문제보다도 훨씬 더 전율스러운 사건으로 각인된다. 오늘날 인권은 규범과 제도, 정책을 통해 실현되지만, 이 모든 것은 결국 주체의 자기역량, 즉 시민적 역량으로 추동되기 때문이다. 결국 지자체 인권증진의 추동력은 시민참여에 기반하여 민간전문역량과 지자체행정청의 가버넌스지향성이 추진체계에 의해 효율적으로 배치되고 조직될 때 가능해진다. 공통의 최종목적지는 시민권의 향상, 즉 시민적 역량의 증진(Empowering)이다.

우리는 시민사회의 성장(자기성숙)이 심각하게 지체된 저간의 사정과 연동해서 시민권의 토대 역시 매우 불안정한 상태를 면치 못하고 있다. 왕조시대 절대군주의 ‘신민’에서 제국주의의 ‘식민’을 거쳐 국가동원형 ‘국민’으로 형태변환을 거듭하는 동안 정치적 ‘시민’의 탄생과 성장이 계속 미뤄지고 지체된 탓에 시민권은 물론, 헌법이 보장하는 기본권조차도 주권자에게 내면화될 여지가 없었다. 정치권력과 경제성장의 과실이 소수에게 독/과점되면서 대다수 시민의 자유와 평등이 신장될 수 있는 물질적 토대(하부구조)마저 상실했다. 경제.사회.문화적 권리는 국가의 중장기적 정책목표는 될지언정 기본권으로 인정되기에는 언감생심 꿈도 못 꿀 일이 되었다. “복지가 국민을 나태하게 만든다”는 집권당 대표의 인식수준에서는 사회권적 기본권의 실현이란, 급진파파라는 특정이념 집단의 허무맹랑한 주장 따위로 밖에 비춰지지 않는다. A등급의 국가인권위원회가 있고(물론 이마저도 등급보류판정을 연거푸 받는 등 위태롭지만), 국제사회에서 소위 “산업



화’와 ‘민주화’를 빠른 시간에 경이롭게 성취했다”고 평가받는 대한민국 인권현실의 민낯은 바로 이것이다. 이와 같은 인권상황의 총체적 난맥, 파행성은 안팎으로 시민(권)의 형성을 위협하며 인권의 지속가능한 증진에 부정적 요인으로 작용한다. 이는 결국 ‘인권의 정치’에 대한 고민을 깊게 한다.

우리가 ‘산업화’와 ‘민주화’를 같은 층위에서 양시론적으로, 등가적으로 평가할 때, 곧바로 정작 ‘인간’은 사라지고 ‘배부름’만 남게 되는 자기모멸의 인식론적 파산에 직면하게 된다. “산업화가 우선이고, 인권과 민주주의는 그 다음”이라는 진술은 이의 단적인 사례다. 인간은 어떠한 경우에도 짐승과 같이 취급받아서는 안 된다. 짐승에겐 ‘배부름’이 곧 존재의 모든 것이지만, 인간에겐 그 배고픔도 배부름도 모두 존엄성으로 환원된다. 인간의 정체성이 곧 존엄성이고, 존엄성 없는 인간은 존재할 수 없기 때문이다. 그래서 “모든(단 한 사람도 예외 없이) 인간은 존엄하다.” 우리 헌법도 기본권의 목록을 맨 앞에 제시하면서 그의 실현을 위한 도구와 방법으로서 이른바 ‘통치구조’를 뒤에 배치해 놓은 까닭도 여기에 있다. 산업화도 결국 민주주의를 실현하기 위한 도구이자 방법에 불과한 것이고, 산업화로 표상되는 성장도 결국 인권으로 수렴되지 않는다면 ‘물신성’으로 치닫기 때문이다. 오늘 식민지가 근대화로, 군대위안부가 자발적 원정성매매로, 쿠데타가 혁명으로, 독재가 한국적 민주주의로, 세월호사건이 교통사고로 둔갑하는 것의 배후에는 이런 물신성이 도사리고 있기 때문이다. 어찌보면 지금 한국에서 지역인권레짐에 대한 숙의와 확산은 이러한 총체적 인식론적 착란과 파행을 돌파하여 다시 모든 것을 제자리로 되돌리려는 작지만 새로운 시도가 될 수 있을 것이다. 결국 문제는 인간존엄성이다. 끝.