

---

# 더 나은 인권도시로 나아가기 위한 비전수립 연구

---

2016. 8.



# 제 출 문

서울특별시장 귀하

본 보고서를 『더 나은 인권도시로 나아가기 위한 비전수립』 연구  
용역의 최종보고서로 제출합니다.

2016년 8월

사단법인 한국공법학회  
연구책임 한상희

학술용역관리책임자 : 서울시 서울혁신기획관 성명 전효관  
인권담당관 성명 심동섭  
인권정책팀장 성명 정정길  
담당자 성명 이외재

※ 이 보고서는 서울특별시 학술용역의 결과로서 서울특별시의 공식적인 의견과는  
다를 수 있습니다.



## [요약문]

본 연구용역 보고서는 더 나은 인권도시로 나아가기 위한 서울 인권행정의 비전수립을 위하여 진행되었다. 도시에 대한 권리 또는 도시 시민권 등의 개념이 인권도시에 대한 논의의 이론적 기반을 제공하고 있다. 인권보장체계는 생활세계에서 자율적·성찰적으로 구성되는 도시단위와 국가단위의 관계에서 다차원적 인권보장체계를 만드는 것이 중요하다.

총론에서는 자유권적 권리와 사회권적 권리에서 특히 도시적 차원의 인권에서 중요하게 고려될 사항들을 다루었다. 또한 인권도시에서 시민들의 도시행정 참여권리가 보장되는 민관 거버넌스의 중요성을 짚었다. 한편 도시에서 특별히 취약한 집단을 보호하기 위한 제도적 장치의 중요성을 강조하면서, 신자유주의체제가 인권에 미치는 영향 및 혐오폭력 등 인권체계를 위협하는 요소에 대한 관리와 통제에 주력하는 선진국의 사례를 검토하였다.

인권도시 서울의 비전으로 “누구나, 언제나, 어디서나 인권을 누리는 서울”을 제시한다. 서울이라는 도시적 공간이 가지고 있는 역사적·사회적·문화적 특성을 점검하였다. 이를 통해 서울이 가지고 있는 국가적 범위에서의 책무를 확인하고, 실천의 과제로 타 지역의 인권증진을 위한 연대와 협력의 노력의무, 다른 국가 지역사회의 인권증진을 위한 실효적 협력과 지원의 책임을 지적한다. 이러한 전제 아래, 인권도시의 중심가치를 발전, 연대, 참여, 평화로 설정한다.

기억, 공유, 향유라는 세 가지 서울의 인권의제를 제시한다. 민주주의의 증진 및 인권보호를 위하여 주요한 과거 역사를 기억하고 교육하는 작업이 필요하다. 이를 통해 인권침해요소를 확인하고 이를 제거, 예방하는 작업을 할 수 있다. 인권가치를 공유하며 그 실천을 위한 도시생활공동체로의 발전을 도모한다. 인권에 기반한 지속가능한 정치를 모색하고 존중·배려·연대·책임의 정신에 기반한 삶의 공유를 실현한다. 이러한 정신에 입각하여 인권도시 서울의 미래를 이끌어 갈 장기 비전으로서 서울의 10대 실천과제를 제안한다.

지방정부는 현지 실정에 맞는 독자적 인권행정, 지역주민이 체감하면서 효과를 실감할 수 있는 생활밀착형 인권정책이 가능하다. 서울시는 1기 인권위원회의 활동, 인권정책 기본계획 수립 등 활동을 진행해왔다. 기본계획의 이행을 위한 장기전략과 공무원 교육 등이 필요하다. 성찰, 시민참여와 연대, 생활에 밀착한 인권정책의 개발이 요구된다. 이에 따른 선택과 집중이 이루어져야 하며, 시급성을 요하는 노동·빈곤문제 등 인권문제부터 점검하고 해결해야 한다. 다음으로 서울시 인권정책의 중장기 과제를 열거한다.

시민연대와 시민협동이 구현되는 인권제도의 정비가 요청된다. 모든 행정영역에서 인권중심성 및 인권제도의 독립성이 보장되어야 한다. 인권제도의 숙의성, 독립성, 전문성, 시민참여 확보가 핵심이다. 이를 위해 (가칭)시민참여인권위원회의 구성을 제안한다. 상임인권위원확대, 사무국 설치 등 인권위원회의 강화, 시민인권보호관의 위상과 권한 강화, 인권센터의 신설, 인권교육의 전문성, 현장성, 체계성 확보 방안을 제시한다. 이를 위한 인권제도 개선안을 적정개선안 및 두 가지 유형의 단계적 개선안을 제안한다.

비전, 정책, 제도의 안착을 위하여 조례를 비롯한 규범정비가 필요하다. 이를 위해 인권기본조례와 다른 조례 간의 정합성을 검토하였다. 주거권, 문화권 등과 관련하여 유관 기구들의 운영에 대한 부분을 예시적으로 제시한다. 한편 인권헌장의 이념과 내용을 규범에 반영할 것이 요구된다. 그 내용으로 기업인권의 반영, 인권교육의 구체화 등 규범으로 포섭해야 할 현안 및 장기과제를 제시하였다.



## 【차 례】

제1장 서론 .....	1
제1절 연구 목적 .....	1
제2절 연구의 배경 및 필요성 .....	1
I. 연구의 배경 .....	1
II. 연구의 필요성 .....	1
III. 연구의 특징 및 장점 .....	2
1. 연구의 특징 .....	2
2. 연구의 장점 .....	4
IV. 연구의 수행 .....	4
1. 분야별 소규모 팀 구성 .....	4
2. 서울시 인권체제를 위한 논의의 장 마련 .....	4
V. 기대효과 .....	5
VI. 연구 범위 및 추진계획 .....	5
1. 연구범위 .....	5
2. 과업 수행계획 .....	6
1) 참여인력 현황 .....	6
2) 본 용역 수행조직 및 인원현황 .....	6
3. 단계별 추진계획 .....	7
VII. 연구 방법 .....	8
1. 문헌 연구 .....	8
2. FGI(Focus Group Interview: 심층면접조사) .....	8
3. 전문가 집담회 .....	9
4. 토론회 .....	9
5. 시민 및 전문가 포럼 .....	9
6. 보고회 .....	9
제2장 인권도시에 대한 이론적 논의 .....	11
제1절 인권도시에 대한 이론적 논의 .....	11
I. 인권도시의 배경 .....	11
II. 인권도시의 실천적 논의 .....	12
1. UN의 도시에 대한 권리 프로젝트 .....	12
2. 도시에 대한 권리 세계 헌장 추진 .....	13
3. PDHRE의 인권도시 운동 .....	13
III. 인권도시의 주요 정책 프로그램 .....	14

1. 권리의 주체 .....	14
2. 권리의 내용 .....	15
3. 시민 참여와 민관 거버넌스 .....	16
4. 취약집단에 대한 권리 보호 .....	17
5. 개발도상국 인권도시의 주요 정책 프로그램 .....	17
6. 선진국 인권도시의 주요 정책 프로그램 .....	18
<b>제2절 해외사례 비교연구: 해외 인권도시 프로그램 및 정책방향</b> ..	<b>19</b>
I. 스페인 바르셀로나(Barcelona, Spain) .....	19
II. 독일 뉘른베르크(Nurnberg, Germany) .....	20
III. 캐나다 몬트리올(Montreal, Canada) .....	20
IV. 미국 워싱턴 D.C.(Washington D.C., USA) .....	21
V. 아르헨티나 로사리오(Rosario, Argentina) .....	22
VI. 오스트리아 그라츠(Graz, Austria) .....	24
<b>제3절 해외 인권도시 사례의 시사점</b> .....	<b>25</b>
I. 선진국의 사례 .....	25
II. 과거청산 및 인권체제 구축을 통한 인권도시 사례 .....	25
III. 정치·행정체제의 조건 .....	26
IV. 참여 주체의 확대 .....	26
V. 다층적 인권보장체제 확립 .....	27
1. 유럽연합(European Union) .....	27
2. 미주기구(Organization of American States) .....	27
3. 아프리카 단결기구(Organization of African Unity) .....	28
4. 국제인권보장메커니즘 .....	28
5. 정리 .....	28
VI. 소결 .....	29
<b>제3장 인권도시 서울의 전망과 비전</b> .....	<b>30</b>
<b>제1절 인권도시 서울</b> .....	<b>30</b>
I. 인권도시, 인권공동체 비전: 누구나, 언제나, 어디서나 인권을 누리는 서울 .....	30
II. 인권도시의 중심가치 .....	31
1. 인권으로서의 발전 .....	32
2. 연대 .....	33
3. 참여 .....	34
4. 평화 .....	34
<b>제2절 인권미션: 기억, 공유, 향유</b> .....	<b>36</b>
I. 공간으로서 서울 .....	36



1. 인권침해적 공간 .....	36
2. 저항의 공간 .....	36
II. 기억의 도시 .....	37
III. 공유의 도시 .....	39
IV. 향유의 도시 .....	41
제3절 인권도시 서울의 미래를 이끌어 갈 장기 비전 .....	42
I. 기본방향 .....	42
II. 실천과제: 『인권도시, 또 다른 서울』 .....	43
1. 기본적 비전 .....	43
2. 서울의 10대 실천과제 .....	44
3. 해설 .....	45
III. 단계적 추진전략 .....	55
제4절 ‘인권도시 서울’ 정착 및 국제적 브랜드화 추진방안 설계 ..	56
I. UN의 인권보호메커니즘에 참여 .....	56
II. 지속가능한 발전 목표(Sustainable Development Goals) ..	58
III. 서울시가 가입해 있는 협의체 도시들과 지속가능한 협력 방안 모색 .....	60
1. 도시와 지방정부연합(UCLG: United Cities and Local Government) .....	60
2. 세계도시 전자정부협의체(World e-Government Organization of Cities and Local Government) .....	62
3. 지속가능성을 위한 세계지방정부 이클레이(ICLEI: Local Government for Sustainability) .....	62
4. 기후변화대응을 위한 대도시들의 모임(C40) .....	63
5. 지속가능성을 위한 아시아태평양도시간네트워크(Citynet) .....	64
6. 국제 사회적경제 협의체(Global Social Economy Forum Association) .....	65
IV. 단계별 전략: 종합적이고 총체적인 접근 방안 모색 .....	65
제5절 소결 .....	69
I. 평가 .....	69
II. 도시 문제점들과 인권의 상관성 .....	70
III. 접근방법 .....	71
제4장 정책 .....	73
제1절 서울시 인권정책의 중요성 .....	73
I. 중앙정부의 인권정책 .....	73
1. 인권정책이란? .....	73
2. NAP의 수립배경 및 과정 .....	73

3. NAP의 주요 내용 .....	74
1) 제1차 NAP(2007~2011)의 특징 .....	74
2) 제2차 NAP(2012~2016)의 특징 및 내용 .....	74
4. 제1, 2차 NAP에 대한 평가 .....	74
1) 제1차 NAP에 대한 권고 .....	75
2) 제2차 NAP에 대한 권고 .....	75
3) 중앙정부 NAP의 한계와 실행 .....	75
<b>II. 지방정부의 인권정책 .....</b>	<b>76</b>
1. 지방정부 인권정책의 의의 .....	76
1) 인권정책 기본계획의 의의 .....	76
2) 지방정부 인권행정의 장점 .....	76
2. 지방정부의 인권정책 현황: 인권정책기본계획을 중심으로 .....	77
1) 광역자치단체의 인권기본계획 .....	77
(1) 광주광역시 .....	77
(2) 부산광역시 .....	79
(3) 충청남도 .....	80
(4) 강원도 .....	81
2) 광역자치단체 인권기본계획의 비교 .....	82
<b>III. 서울시 인권정책의 중요성 .....</b>	<b>83</b>
1. 서울시 인권정책의 성격 .....	84
2. 서울시 인권정책의 방향 .....	84
<b>제2절 인권정책 기본계획 평가 .....</b>	<b>85</b>
<b>I. 절차평가 .....</b>	<b>85</b>
1. 계획수립과정 .....	85
1) 다양한 전문가의 의견 수렴 .....	85
2) 쌍방향적 소통 부재 .....	85
2. 이행과정 .....	86
1) 각 실국의 참여로 수립 .....	86
2) 기본계획 이행과 모니터링에의 집중 필요 .....	88
3. 평가과정 .....	89
1) 인권보고서 발간 필요 .....	89
2) 중점과제 중심의 모니터링 시행 .....	89
<b>II. 내용평가 .....</b>	<b>89</b>
1. 수립원칙 .....	89
1) 수립근거 및 5대 원칙 .....	89
2) 사회적 약자의 인권보장과 시민참여 중심 .....	90
2. 정책목표 .....	91
1) 사회적 약자의 인권증진 중심 .....	91
2) 장애인 .....	91
3) 노동자 .....	92
4) 이주민 .....	92

3. 추진과제 .....	93
1) 주민생활 밀착형 정책 .....	93
2) 공무원 인권교육과 인권담당관실의 역할 .....	93
<b>제3절 서울시 인권정책의 방향성 .....</b>	<b>94</b>
<b>I. 기억의 도시: '인권도시 서울'의 성찰 .....</b>	<b>94</b>
1. 압축성장의 음영이 명확한 서울 .....	94
2. 한국사회 민주주의 발전의 구심점 .....	95
3. '인권도시'로의 상징성 .....	95
<b>II. 공유의 도시: 시민참여와 연대의 인권정책 .....</b>	<b>96</b>
1. 시민참여형 인권정책 .....	96
1) 시민참여형 인권정책의 장점 .....	96
2) 인권도시 주체로서의 시민참여 .....	96
2. 시민참여형 인권정책 사례: 서울시민 인권헌장 제정 .....	97
1) 서울시민 인권헌장 제정과정 .....	97
2) 서울시민 인권헌장 제정위원들의 평가 .....	97
(1) 인권헌장 제정 과정의 긍정적 측면 .....	97
(2) 헌장 제정 과정의 한계 .....	98
(3) 시민사회와의 신뢰 회복 방안 .....	100
3) 정리 및 제언 .....	101
3. 시민사회와의 협력체계 구축 .....	102
1) 서울시의 인권정책협의회 평가 .....	102
2) 시민사회와의 다양한 협력체계 구축 필요 .....	102
3) 인권의 원칙을 견지하는 사회단체와의 협력 .....	102
4. 인권실태조사 .....	103
1) 제1차 실태조사 평가 .....	103
2) 인권위원회의 실태조사 .....	104
3) 인권담당관의 실태조사 과제 선정 .....	105
<b>III. 향유의 도시 서울: 생활밀착형 인권정책 개발 .....</b>	<b>105</b>
1. 인권정책의 근거 .....	105
2. 적절한 주거에 대한 권리(주거권) .....	105
3. 안전과 사회적 약자에 대한 권리 .....	106
4. 건강과 쾌적한 환경에 대한 권리 .....	107
5. 생활밀착형 정책 과제 예 .....	107
1) 사회적 약자의 범위 구체화 .....	107
2) 주민들의 인권향유 정책 .....	108
<b>제4절 인권정책 추진을 위한 제언 .....</b>	<b>108</b>
<b>I. 인권정책기본계획 방향 설계를 위한 과제 .....</b>	<b>108</b>
1. 서울시 인권행정 기반 강화 .....	108
1) 인권담당관 역할 강화 .....	109
2) 인권정책센터 구성 .....	109

2. 인권정책의 감시, 평가제도 마련 .....	109
1) 인권영향평가 .....	109
2) 정책 모니터링 .....	110
(1) 다양한 분야 전문가들의 의견 수렴 .....	110
(2) 시민들의 의견 반영 통로 마련 .....	111
<b>II. 인권정책의 선택과 집중 과제: 시급성을 요하는 인권문제</b> .....	<b>111</b>
1. 기본적인 의식주와 생존권 보장: 노동, 빈곤문제 .....	111
1) 서울시 노동정책 기본계획 검토 .....	111
(1) 서울시 노동정책 기본계획 주요 사항 .....	111
(2) 서울시 노동정책 평가 .....	113
2) 빈곤문제: 빈곤기준선과 서울시의 정책 .....	115
2. 사회적 약자의 인권보장 .....	118
1) 아동·노인 .....	118
2) 장애인 .....	119
3) 이주민 .....	119
4) 성소수자 .....	120
5) 문화예술인 .....	121
3. 인권 현안: 노동, 안전, 건강, 혐오/차별 .....	121
1) 노동안전 이슈 .....	121
(1) 버스운전노동자 .....	122
① 노동환경 개선 .....	122
② 감정노동/폭력 문제 해결 .....	124
(2) 안전업무 담당 하청노동자 문제: 구의역 노동자 사망사고 관련 .....	126
2) 지역(여성)주민 건강과 참여 이슈 .....	128
3) 여성과 사회적 소수자의 안전: 강남역 살인사건 관련 해결방안 .....	132
<b>III. 서울시 인권정책의 중장기 과제</b> .....	<b>134</b>
1. 제1차 인권정책 기본계획의 내실화 .....	134
2. 인권행정 네트워크 확대 .....	134
1) 서울시와 서울시 자치구와의 네트워크 .....	134
2) 서울시 내 타 부서와의 인권행정 네트워크 .....	134
3. 인권의 원칙이 견지되는 도시 서울 .....	135
1) 공무원의 '기계적 중립성' 제고 .....	135
2) 차별없는 인권도시, 존중과 배려의 인권문화 조성 .....	135
3) 인권교육·의식 확산 .....	136
4) 평화의 도시 서울, '스토리 있는 인권도시' 구성 .....	136
<b>제5절 소결</b> .....	<b>136</b>
<b>I. 서울시 인권정책의 중요성</b> .....	<b>137</b>
<b>II. 서울시 인권정책 평가</b> .....	<b>137</b>
<b>III. 서울시 인권정책의 방향</b> .....	<b>137</b>
<b>IV. 인권정책 추진을 위한 제언</b> .....	<b>138</b>

제5장 제도 .....	140
제1절 인권제도 평가 및 개선의 원칙 .....	140
I. 인권제도 구성에서 시민주도 및 시민참여 증대 .....	140
II. 인권제도 운영에서 시민연대 및 협동 구현 .....	141
III. 모든 행정 영역에서 인권중심성 및 인권제도 독립성 보장 .....	141
제2절 인권제도 현황 .....	142
I. 지방정부 인권제도 개관 .....	142
1. 지방정부 인권제도의 의의 .....	142
2. 지방정부 인권제도의 장·단점 .....	142
1) 지방정부 인권제도의 장점 .....	142
2) 지방정부 인권제도의 단점 .....	143
II. 다른 나라 지방정부 인권제도 현황 .....	143
1. 옴부즈퍼슨의 의의 및 유형 .....	144
1) 옴부즈퍼슨의 의의 .....	144
2) 옴부즈퍼슨의 유형 .....	144
2. 지방정부의 옴부즈퍼슨 제도 운영 .....	144
3. 다른 나라 지방정부 옴부즈퍼슨 시행 사례 .....	145
1) 영국 .....	145
2) 스페인 카탈루냐 .....	145
3) 독일 라인란트팔츠 .....	146
4) 캐나다 앨버타 .....	146
5) 일본 가와사키 .....	146
6) 기타 .....	147
(1) 지방정부 자체 인권제도 .....	147
(2) 국가 옴부즈퍼슨 제도의 이용 .....	147
III. 한국의 다른 지방정부 인권제도 현황 .....	147
1. 광역 지방정부: 광주광역시를 중심으로 .....	147
2. 기초 지방정부: 경기도 광명시를 중심으로 .....	149
IV. 서울시 인권제도 현황 .....	150
1. 서울시 인권전담부서 .....	150
2. 서울시 기초정부의 인권제도 .....	154
3. 서울시 인권위원회 .....	155
V. 서울시 인권제도의 특성 .....	155
1. 서울시 인권위원회 .....	155
1) 서울시 인권위원회의 특수성 .....	155
2) 서울시 인권위원회의 장·단점 .....	156
(1) 장점 .....	156
(2) 단점 .....	156
2. 서울시 시민인권보호관 .....	157

3. 서울시 인권담당관 .....	157
4. 인권교육담당기구 .....	158
<b>제3절 인권제도의 기능 평가 .....</b>	<b>159</b>
I. 인권제도의 독립성 .....	159
II. 행정의 인권중심성 .....	160
III. 인권침해 구제의 인권친화성·독립성 증진 .....	160
IV. 인권교육의 인권친화·현장중심성 .....	161
V. 인권제도의 연대성과 시민참여 및 시민주도 .....	161
<b>제4절 인권제도 개선의 쟁점 .....</b>	<b>162</b>
I. 인권위원회: 인권행정 속의 제도 .....	162
1. 속의의 독립성: 인권위원회의 위상 .....	162
2. 속의의 인권 중심성: 인권위원회의 권한 .....	163
3. 속의의 시민참여 및 시민주도성 .....	164
4. 속의의 전담성: 상임위원의 설치여부 .....	164
5. 속의의 집행력: 사무국의 설치여부 .....	165
II. 시민인권보호관: 인권친화성 및 독립성 증진 .....	165
1. 시민인권보호관의 위상 .....	165
2. 시민인권보호관의 권한과 업무 .....	166
III. 인권담당부서: 인권중심성 증진 .....	166
1. 인권담당 주무부서의 위상 강화 .....	166
2. 인권담당관의 권한 강화 .....	167
3. 인권위원회 및 인권보호관과의 협력관계 .....	167
IV. 인권제도의 행정참여제도: 인권중심성의 제도보장 .....	167
1. 회의배석 .....	167
2. 시장 면접 .....	167
3. 인권영향평가 .....	168
V. 인권교육제도: 독립성과 연대성 그리고 현장중심성 .....	168
1. 인권교육의 전담부서 .....	168
2. 다른 인권기구와 협력 .....	169
3. 인권교육제도의 개선방향 .....	169
VI. 인권제도의 연대체계 .....	169
1. 시민주도체계 .....	169
1) 시민의 참여체계 및 각 기구의 인선체계 .....	170
2) 민관 인권네트워크 .....	170
2. 대외연대체계 .....	170
1) 국가인권위원회와 연대관계 .....	171
2) 기초단체 인권제도와 연대체계 .....	171
3) 다른 지방정부 인권제도와 연대체계 .....	171
3. 국제적 연대체계 .....	171

1) 국제적 협력의 주요 내용 .....	171
2) 국제적 연대체계의 조직 .....	172
<b>제5절 인권제도 개선방안 .....</b>	<b>172</b>
<b>I. 인권제도 개선방안 개관 .....</b>	<b>172</b>
<b>II. 인권제도의 개선안 1: 적정개선안 .....</b>	<b>173</b>
1. 가칭 ‘시민참여인권위원회’ 구성 .....	173
2. 인권위원회 강화 .....	174
3. 시민인권보호관 강화 .....	174
4. 인권센터 신설 .....	175
5. 인권전담부서의 위상 강화 .....	175
6. 인권교육전담기능의 구현 .....	175
7. 인권행정 네트워크 구축 .....	176
8. 인권업무조정협의회 구성 .....	176
9. 소결 .....	177
<b>III. 인권제도의 개선안 2: 단계적 개선방안 (1) .....</b>	<b>178</b>
1. 가칭 ‘시민참여인권위원회’ 구성 .....	178
2. 인권센터 신설 .....	179
3. 인권위원회 .....	179
4. 시민인권보호관 .....	179
5. 인권전담부서 .....	180
6. 인권행정 네트워크 구축 .....	180
7. 소결 .....	181
<b>IV. 인권제도의 개선안 3: 단계적 개선방안 (2) .....</b>	<b>181</b>
1. 가칭 ‘시민참여인권위원회’ 구성 .....	182
2. 인권위원회 .....	182
3. 사무국 신설 .....	182
4. 시민인권보호관 .....	182
5. 기타 .....	183
6. 소결 .....	183
<b>제6절 소결 .....</b>	<b>183</b>
<b>제6장 규범 .....</b>	<b>185</b>
<b>제1절 기존 서울시 인권조례에 대한 평가 .....</b>	<b>185</b>
<b>I. 타 조례와의 정합성 검토 필요 .....</b>	<b>185</b>
1. 인권기본조례의 ‘기본성’ .....	185
2. 조례 간 체계정합성 필요 .....	185
<b>II. 인권헌장의 내용 반영 필요 .....</b>	<b>186</b>
1. 서울시의 인권행정과 인권헌장 .....	186
2. 인권헌장 폐기 사태와 그 평가 .....	187

<b>Ⅲ. 기업과 인권에 관한 보완 필요</b> .....	188
1. 기업과 인권에 대한 국제적 논의상황 .....	188
2. 기업인권에 대한 국내적 논의상황 .....	188
3. 기업인권과 서울시의 인권비전 .....	189
<b>Ⅳ. 인권교육에 관한 보완 필요</b> .....	190
1. 인권기본조례에서의 인권교육 .....	190
2. 현 상황의 문제점 .....	190
<b>제2절 타 조례와의 정합성 검토</b> .....	190
<b>I. 검토대상의 확정</b> .....	190
1. 인권 관련 조례의 현황 .....	190
2. 유관 조례의 통계적 분석 .....	191
<b>Ⅱ. 정합성 검토의 주요 방향</b> .....	194
1. 생명권과 서울시의 자살예방 조례 .....	194
2. 이주민에 대한 존중 .....	195
3. 인권위원 구성 .....	195
4. 주민참여예산 .....	195
<b>Ⅲ. 장애인인권조례</b> .....	196
1. 장애인 분야 전문가의 인권위원 겸직 .....	196
2. 인권교육 .....	196
<b>Ⅳ. 주거인권</b> .....	196
1. 공적 기구의 인권적 구성 .....	196
2. 노인 주거 .....	197
<b>Ⅴ. 문화인권</b> .....	198
1. 시립도서관 .....	198
2. 시립미술관 .....	198
<b>제3절 인권헌장의 내용 반영</b> .....	199
<b>I. 인권헌장 내용 반영의 방법론</b> .....	199
1. 인권헌장 반영의 2가지 방안 .....	199
2. 각 방안에 대한 검토 .....	199
<b>Ⅱ. 인권헌장의 내용을 반영한 인권기본조례 개정작업 제안</b> .....	199
1. 전문 .....	199
2. 일반원칙 .....	200
3. 참여와 소통 .....	201
1) 자유로운 참여와 함께하는 소통 .....	201
2) 개인정보에 관한 권리와 의무 .....	201
4. 이하 규정들의 경우 .....	202
5. 인권헌장의 현재 규범적 성격 및 그의 실천방안 .....	202
<b>제4절 기업과 인권의 반영</b> .....	204
<b>I. 내용</b> .....	204



1. 직장 내 괴롭힘 근절 .....	204
2. 노동인권적 보장 .....	205
3. 인권경영 .....	206
4. 근로자이사제의 확장 .....	208
<b>II. 형식 .....</b>	<b>210</b>
1. 기업인권지원 조례 제정 검토 .....	210
2. 인권조례에 기업인권 내용 포함 .....	210
<b>III. 전략 .....</b>	<b>210</b>
1. 인센티브 .....	210
2. 기업인권 전담 보호관 .....	211
3. 공공조달 결부 .....	211
4. 교육 .....	212
<b>제5절 인권교육의 규범적 구체화 .....</b>	<b>212</b>
<b>I. 현재 인권교육에 대한 평가 .....</b>	<b>212</b>
1. 규범적 평가 .....	212
2. 사실적 평가 .....	213
<b>II. 서울시 인권교육센터 구성에 따른 인권교육 운영 방안 .....</b>	<b>214</b>
1. 현 상황의 문제점 .....	214
2. 인권교육센터 안 .....	215
<b>III. 서울시 인권담당관을 중심으로 한 인권교육 운영 방안 .....</b>	<b>215</b>
1. 현 상황을 고려한 방안 .....	215
2. 인권교육팀 신설 .....	216
<b>IV. 운영체계 방안 비교 .....</b>	<b>216</b>
1. 비교 .....	216
2. 소결 .....	217
<b>제6절 소결 .....</b>	<b>219</b>
<b>제7장 결론: 정리 및 제언 .....</b>	<b>222</b>
<b>제1절 정리 .....</b>	<b>222</b>
<b>I. 비전 .....</b>	<b>222</b>
<b>II. 정책 .....</b>	<b>223</b>
<b>III. 제도 .....</b>	<b>224</b>
<b>IV. 규범 .....</b>	<b>225</b>
<b>제2절 제언 .....</b>	<b>225</b>
<b>I. 비전과 관련하여 .....</b>	<b>226</b>
<b>II. 정책과 관련하여 .....</b>	<b>226</b>
<b>III. 인권제도 개선방안과 관련하여 .....</b>	<b>227</b>

IV. 규범과 관련하여 .....	228
【참고문헌】 .....	230
【부록 1】 .....	233
【부록 2】 .....	235
【연구진】 .....	256

## 【표 차례】

〈표 1〉 연구의 범위 .....	6
〈표 2〉 도시인권의 주요항목 .....	16
〈표 3〉 12가지 권리목록 .....	18
〈표 4〉 서울의 10대 실천과제 .....	44
〈표 5〉 단계적 추진전략 .....	55
〈표 6〉 광주광역시 인권도시 기본계획(2011)의 주요사업 내용 .....	79
〈표 7〉 강원도 인권보장 및 증진 기본계획(2015)의 10대 핵심과제 .....	82
〈표 8〉 인권담당관 소관 중점과제 .....	88
〈표 9〉 통상적인 국민복지 기준(National Welfare Standards) 분류 .....	115
〈표 10〉 서울시 시민복지기준 5개 영역 .....	116
〈표 11〉 2016년 가구별 생계비 기준 .....	116
〈표 12〉 2011년 개정 기준 가구구성별 면적 기준(최소주거기준) .....	117
〈표 13〉 구 주택법상 최저주거 기준 .....	117
〈표 14〉 지자체 버스노동자의 운전시간(서울과 경기 버스) .....	122
〈표 15〉 지자체 버스 교통사고 횟수 .....	123
〈표 16〉 지자체 버스노동자의 일반 건강 상태 .....	123
〈표 17〉 최근 스크린도어 관련 사망사건 현황 .....	127
〈표 18〉 일반 보건사업과 참여형 보건사업 비교 .....	129
〈표 19〉 서울시 자치구별 지역사회 참여 보건사업(2012~2016) .....	129
〈표 20〉 서울시 인권행정기구 업무 분장 .....	152
〈표 21〉 서울시 기초단체의 인권기구 현황 .....	154
〈표 22〉 서울시 분청 및 교육청, 구청 등의 인권관련 조례의 유형별 통계 .....	191
〈표 23〉 인권경영지표 사례 .....	208

## 【그림 차례】

〈그림 1〉 제1차 인권정책기본계획 수립 과정 .....	2
〈그림 2〉 제1차 인권정책기본계획의 주요 골자 .....	3
〈그림 3〉 서울시 인권비전 수립을 위한 틀 .....	5
〈그림 4〉 용역 수행조직표 .....	7
〈그림 5〉 단계별 추진내용 .....	8
〈그림 6〉 광주 인권도시 추진 비전과 전략 체계도 .....	78
〈그림 7〉 부산광역시 인권보장 및 증진 기본계획(2014) .....	80
〈그림 8〉 충청남도 인권정책 추진계획(2016) .....	81
〈그림 9〉 제1차 인권정책기본계획 수립 과정 .....	86
〈그림 10〉 기본계획 추진체계 .....	87
〈그림 11〉 제1차 인권정책기본계획의 주요 골자 .....	91
〈그림 12〉 성북구의 인권영향평가 대상정책과 시기 .....	110
〈그림 13〉 16개 정책 분야별 61개 단위과제 설정 .....	112
〈그림 14〉 마포구 지역참여형 보건사업의 협력체계 .....	131
〈그림 15〉 길거리괴롭힘 캠페인 지하철 광고 .....	134
〈그림 16〉 광주광역시 인권관련 행정관계도 .....	148
〈그림 17〉 광명시 시민인권조례 변화과정 .....	149
〈그림 18〉 광명시 인권센터의 위치 변화 .....	150
〈그림 19〉 서울시 행정조직도 .....	151
〈그림 20〉 서울혁신기획관 조직도 .....	151
〈그림 21〉 걱정개선안 .....	173
〈그림 22〉 단계적 개선방안 (1) .....	178
〈그림 23〉 단계적 개선방안 (2) .....	181
〈그림 24〉 지역사회와 노동권익 증진사업 및 네트워크 형성 .....	206

# 제1장 서론

## 제1절 연구 목적

- “인권도시 서울”이 지향해야 할 비전을 구체적으로 제시하여 서울시의 인권규범, 제도, 정책이 조화를 이루는 인권로드맵을 구축한다.
- 서울시의 인권정책을 평가하고 현실적인 한계와 가능성을 고려하여 시민들의 삶의 공간에서 구체적으로 실현되는 생활밀착형 인권의제를 발굴한다.
- 장기적으로 “인권도시 서울”의 비전을 단계별로 제시, 세계도시형 인권체제의 모델을 마련함으로써 인권을 의제로 서울시의 국제적인 위상을 높이기 위한 프로세스를 설계한다.

## 제2절 연구의 배경 및 필요성

### I. 연구의 배경

- 최근 각 지자체에서는 “인권도시”를 표방하며 인권조례를 제정하고 인권행정을 펴고 있지만, 형식에 그치거나 시민들의 생활과 동떨어진 경우가 많다. 인권행정은 지자체마다 하나의 트렌드일 뿐 실질적인 인권향상을 위한 절차나 방향을 제시하지 못하고 있다.
- 서울시는 인권도시로의 짧은 추진 기간을 고려하면 규범과 제도적인 측면에서 주목할 만한 성과를 보이고 있는 것이 사실이다. 인권위원회를 구성하였고 인권센터와 시민인권보호관을 두어 시민들의 인권침해 사건을 구제하고 있다.
- 그러나 인권조례와 같은 규범에서 미비점이 보완될 필요가 있고, 제도적 측면에서도 인권위원회와 인권담당부서 간의 비유기적 관계 및 시민인권보호관과 시민배심원단 제도의 한계 등이 드러나고 있다.
- 이에 인권정책이 서울 시민들의 일상적인 삶에서 구체적으로 시행되는 데에 필요한 전반적인 평가와 서울시 구성원들의 공감대 위에서 지속가능한 인권비전을 제시해야 할 지점이 존재한다.

### II. 연구의 필요성

- “인권도시 서울”을 위한 3년간의 적극적인 노력에도 불구하고 인권행정을 위한 추진력



- 인권정책 기본계획 수립과정은 서울시의 인권행정과 전문가들의 의견, 시민사회의 요구를 반영하여 <그림 2>와 같이 완성도 높은 내용이 골자를 이루고 있다.
- 기본계획상의 비전은 ‘누구나, 언제나, 어디서나 인권을 누리는 서울’로 인권규범과 제도, 정책을 통틀어 사실상 유일한 비전이기도 하다. 현재의 규범 및 규범에 근거한 제도, 정책 메커니즘에는 문제가 없지만, 다른 인권도시의 사례를 본다면 아직도 시정과 정에서 제도화의 수준에 이르지 못한 현재의 구조는 난관에 처할 수도 있다.

비전		누구나, 언제나, 어디서나 인권을 누리는 서울					
정책 목표	사회적 약자의 인권 증진		인권 지향적 도시 환경 조성	인권 가치 문화 확산	인권 제도 기반구축	시민사회 협력체계 구축	
	중점 과제	<b>장애인</b>	<b>어르신</b>	<b>도시</b>	<b>공무원</b>	<b>인권행정</b>	<b>시민사회</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>장애인에 대한 사회적 장벽 제거</li> <li>탈시설정책으로의 패러다임 전환</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>어르신의 일할 권리 확대</li> <li>홀로 사는 어르신 살 보장</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>누구에게나 장벽이 없는 도시</li> <li>안전이 보장되는 도시</li> <li>인권을 기억하고 배우는 도시</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>인권친화적 행정환경 조성</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>인권행정 체계 강화</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>시민이 참여하는 인권행정 운영</li> </ul>	
<b>이주민</b>		<b>성소수자</b>	<b>주거</b>	<b>시민</b>	<b>일반행정</b>	<b>도시</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>지원체계 마련</li> <li>의료건강권·사회서비스권 확대</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>편견·차별 해소</li> <li>어린이·청소년</li> <li>아동권리 보장 사회조성</li> <li>학교밖 청소년 지원</li> </ul>					<ul style="list-style-type: none"> <li>인권감수성 향상</li> <li>인권 문화조성 활성화</li> </ul>
<b>여성</b>		<b>새터민 지원</b>	<b>노동</b>	<b>문화소외 시민배려</b>			
<ul style="list-style-type: none"> <li>여성 안전망 구축</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>북한이탈 주민지원</li> <li>문화소외 시민배려</li> </ul>					<ul style="list-style-type: none"> <li>차별·고용불안 없는 노동환경 조성</li> <li>노동 기본권이 보장 받는 일터</li> </ul>

<그림 2> 제1차 인권정책기본계획의 주요 골자

- 경기도 광명시는 전국에서 최초로 시민인권센터를 설치한 지방자치단체로 인권행정의 추진과정에 앞서는 곳이지만, 2011년 시민인권조례 제정 후 3차례나 조례를 개정, 현재 4차 개정을 추진하고 있다. 그러나 조례는 계속 개정되는 데에 반해, 기본계획은 이전의 조례에 근거하므로 규범과 정책, 제도가 어긋나는 상황이 전개되고 있다. 이런 상황은 어느 지자체에서나 벌어질 수 있다.
- 이와 같은 상황은 인권도시의 장기적인 전망이라는 관점에서 보면 부적절한 것이다. 따라서 시의회를 포함한 인권공동체의 다수가 바라는 장기 목표로서 비전을 수립하고, 그에 맞추어 조례를 포함한 규범과 제도, 정책이 종합적이고 체계적으로 추구되는 인권도시를 상상해 볼 수 있을 것이다.
- 따라서 서울시가 추진했던 인권조례에 근거한 행정, 시민권리헌장, 인권정책기본계획의 범위와 구성원의 의견은 물론 다양한 이해관계자들의 의견을 수렴하고 다른 인권도시의 사례들을 참조하여 최적의 인권체제와 그 인프라를 종합하는 절차와 노력을 기울

이고자 한다.

- 이런 과정을 통해 시민사회와 인권행정체제가 상호 교호적인 관계를 구성하여 인권체제의 인프라를 구축하는 한편, 시민의 감시와 참여 속에서 시민과 더불어 지속가능한 인권체제를 구축할 수 있는 틀을 모색할 예정이다.

## 2. 연구의 장점

- 3년 간 진행되어온 인권행정의 한계에 대한 실질적이고 구체적인 평가의 과정이 중요하다. 이것은 단지 제3자가 이상적인 가치와 이론으로 현실을 재단하는 것이 아니라, 직접 인권행정에 참여해온 실무자들과 전문가들로부터 고충과 문제점을 파악하는 것에서 출발하고자 한다.
- 본 연구는 1차적으로 인권도시 서울의 다양한 비전에 대한 의견들을 광범위하게 수렴하고자 한다. 인권행정실무자, 전문가, 시민들을 중심으로 한 FGI(Focus Group Interview)를 진행하고 서울시의 인권체제에 참여하여 인권행정의 실재를 파악하고 있는 구성원, 전문가, 시민사회와 함께 포럼, 토론회 및 집담회를 구성하여 제도와 현실, 정책간의 간극을 줄이고자 한다.
- 연구진들은 그간 서울시 인권행정에 직간접적으로 참여해온 이들로 서울시의 비전과 방향에 대해 일정 정도 파악하고 있는 상태이다. 또한 법학, 사회학, 활동가 등 다양한 인권전문가들을 중심으로 구성된 연구진들은 서울시 인권비전의 총체적 시각을 제안할 수 있는 강점을 가지고 있다.

## IV. 연구의 수행

### 1. 분야별 소규모 팀 구성

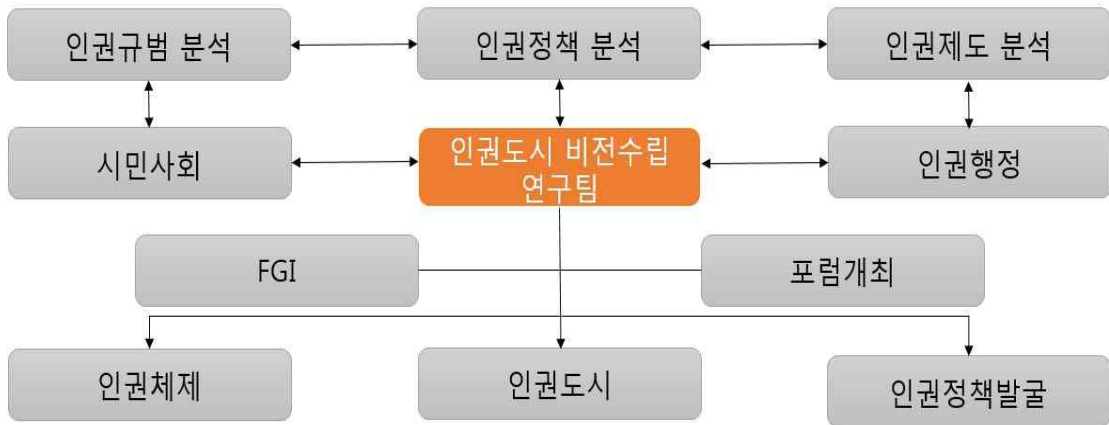
- 인권행정 분야를 비전, 규범, 제도, 정책의 4분야로 구분하고 연구진들을 전문분야에 따라 4개의 소규모 팀으로 구성한다.
- 팀별로 기존의 인권행정을 평가하고 한계와 문제점, 대안을 공유하여 서울시 인권로드맵을 도출한다.

### 2. 서울시 인권체제를 위한 논의의 장 마련

- “인권도시 서울”을 위해 그동안 침체되었던 인권에 대한 논의의 장을 마련할 것이다.
- FGI를 통해 기존에 서울시 인권레짐에 참여하여 인권행정의 실재를 파악하고 있는 구성원들의 의견과 제안을 수렴할 것이다. 또한 시민들로부터 서울시 인권정책에 대한 의견을 수렴하고 인권활동가들로부터 서울시 인권행정의 문제점을 파악한다.



- FGI의 결과를 정리하여 각 소규모 팀을 연결하는 정기적인 포럼을 개최하여 서울시 인권비전을 위한 로드맵을 그려가고자 한다. 대략적인 연구의 틀은 아래와 같다.



〈그림 3〉 서울시 인권비전 수립을 위한 틀

## V. 기대효과

- 서울시 인권행정에 대한 종합적인 비전을 수립함으로써 인권도시 서울로의 체계적이고 단계적인 진행의 가능성을 열어줄 것이다.
- 서울시가 표방하는 인권행정은 전시성 행정이 아닌, 시민들이 직접 경험하고 실감하는 인권정책을 통해 시민들에게 다가갈 수 있게 될 것이다. 시민들이 인권으로 경험하는 서울시와 더욱 가까워질 수 있는 계기가 될 것이다.
- 서울시민과 인권단체들의 협력체계를 마련하고 그들의 견제와 참여 속에서 인권중심의 서울시정이 제도화되는 지속가능한 인권체제를 구성할 수 있을 것이다.
- 인권도시 서울의 국제적인 브랜드화를 위한 대안들은 서울시가 인권행정으로 국제적인 위상을 높일 수 있는 효과를 낳게 될 것이다.

## VI. 연구 범위 및 추진계획

### 1. 연구범위

- 
1. 공간범위: 서울특별시
  2. 내용범위
    - '인권도시 서울' 중장기 비전 수립 및 로드맵 구축
    - 서울시민이 체감하는 생활밀착형 인권정책 및 전략과제 발굴
    - 시대 변화에 따른 새로운 개념의 인권정책 모색
    - 서울시 인권행정 시민 홍보 및 대외협력 과제 발굴
    - 서울시 인권제도 및 규범 평가 및 정비
    - '인권도시 서울'을 세계도시형 인권체제로 구성, 국제 브랜드화 프로세스 제안
  - 3 시간범위: 2015~2030년
- 

〈표 1〉 연구의 범위

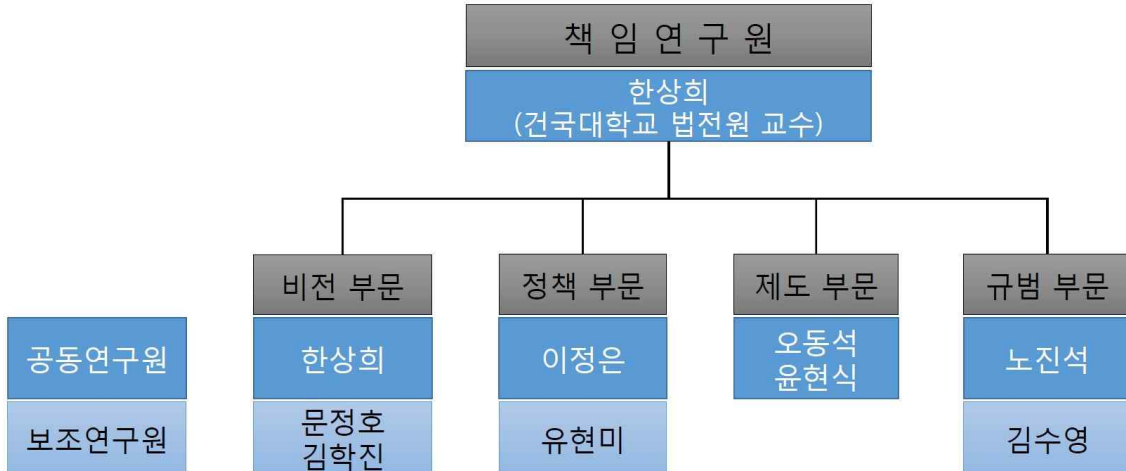
- 공간범위는 서울시에 한정하며 서울시 내의 인권기구들은 물론, 서울시 산하 기관들과 유기적 관계를 맺어서 인권정책기본계획이 구체화될 수 있는 방안을 마련하는 데에 초점을 두고자 한다.
- 연구범위는 위의 내용을 망라하며 내용검토는 이중적으로 시행하고자 함. 인권행정뿐 아니라 인권교육 체제도 포괄하여 제1차 인권정책기본계획(2013~2017)과 중장기 인권교육계획(2016~2020)도 함께 고려하여 비전 수립에 참고하고자 한다.
- 시간범위는 2015년 현재부터이나 서울시 인권조례가 만들어진 2012년을 시작으로 기존의 인권정책을 평가하여, 제2차부터 제4차까지의 인권정책기본계획과 인권교육기본계획에 순차적으로 적용될 수 있도록 비전수립 방향을 제시한다.

## 2. 과업 수행계획

### 1) 참여인력 현황

- 책임연구원: 한상희(건국대학교 법학전문대학원 교수)
- 공동연구원: 이정은, 오동석, 노진석, 윤현식 이상 4명
- 보조연구원: 문정호, 유현미, 김수영, 김학진 이상 4명

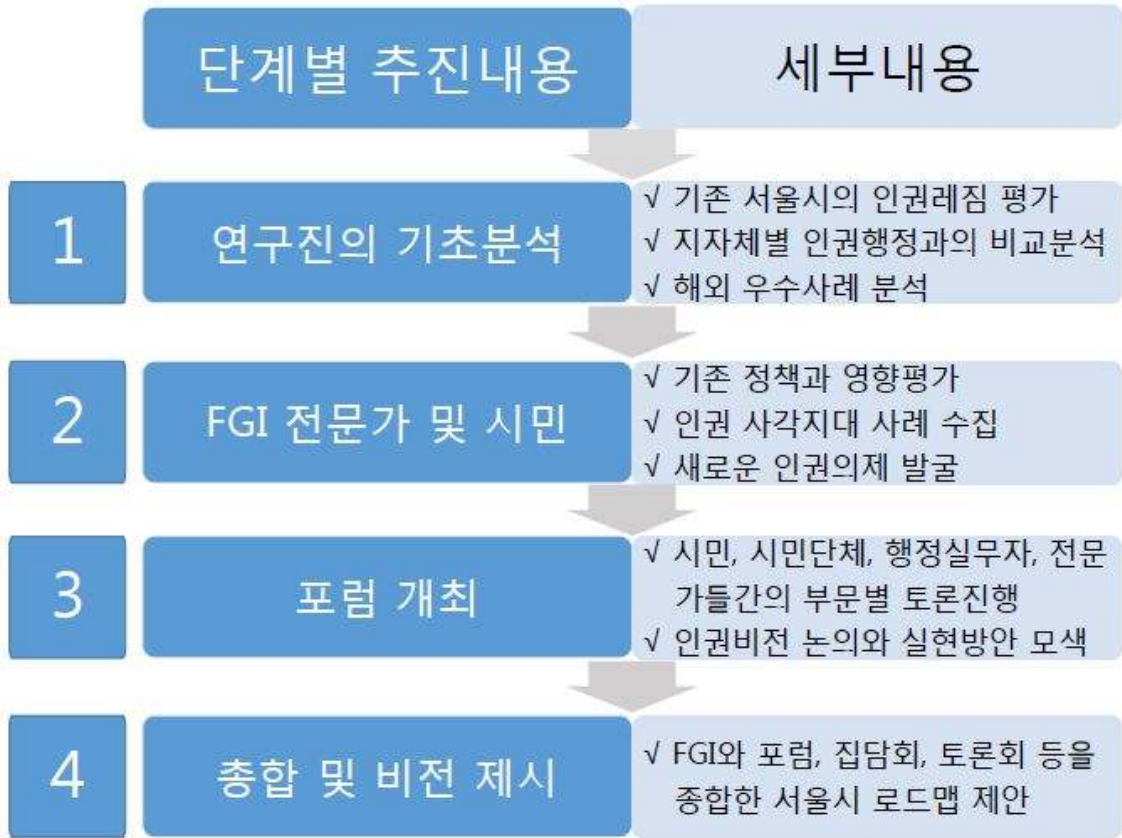
### 2) 본 용역 수행조직 및 인원현황



〈그림 4〉 용역 수행조직표

### 3. 단계별 추진계획

- 비전수립 방법에서 가장 중요한 점은 서울시 구성원들이 일상생활에서 실질적으로 공유하고 향유할 수 있는 인권비전과 세계도시로서의 서울시에 최적의 인권체제를 구축하기 위한 의견수렴이라고 본다. 이에 본 연구에서는 서울시민, 인권시민사회, 행정가, 전문가들의 의견을 수렴하여 종합하는 것을 목표로 한다.
- 인권관련 시민사회의 의견은 일반 시민들에게도 영향을 미치고, 이들이 상호 갈등할 경우 공동의 비전 수립이 어려우며, 또 비전 수립 후에도 구체적인 사안에서 서로 다른 해석의 가능성을 가지고 있기 때문에 중요하다.
- 특히 2014년 서울시민 인권헌장이 파행적으로 마무리 된 이후, 참여했던 시민들은 물론, 인권단체들은 서울시가 추진하는 인권사업들의 진정성을 의심하고 있는 상황이다. 이런 상황에서 서울시의 인권행정이 순조롭게 이뤄지기는 어려우리라고 판단되므로 서울시의 인권도시 비전에는 현장제정과정에서 참여했던 시민들은 물론, 인권단체들의 의견이 세심하게 고려되어야 할 것이다.
- 시민, 인권단체, 행정실무자, 전문가 집단 내에서 FGI(Focus Group Interview)를 실시해 다양한 의견수렴과정을 시작하고, 수렴된 의견을 바탕으로 인권도시 서울의 비전수립을 위한 집담회와 토론회, 포럼 등을 정기적으로 열어서 인권논의의 장을 마련하고자 한다.
- 비전수립의 공식과정에는 시민들과 인권단체 활동가들의 적극적인 의견수렴이 필수적이며, 현재 연구진의 인적 네트워크를 활용하여 인권헌장에 참여했던 일반 시민, 인권단체 활동가, 서울시 인권위원, 인권담당실무자와 전문가 집단의 의견 수렴을 최대화할 것이다.
- 이상에서 설명한 단계별 추진내용과 세부내용을 그림으로 나타내보면 〈그림 5〉와 같다.



〈그림 5〉 단계별 추진내용

## VII. 연구 방법

### 1. 문헌 연구

- 세계의 ‘인권도시’로 알려진 도시들의 인권관련 제도, 조직등과 관련한 문헌들, 시의 홈페이지, UN등에 보고된 자료와 ‘인권도시’로 소개된 영문자료 및 세계인권도시포럼에서 사용된 자료들과 국내에 ‘인권도시’로 소개된 논문 및 문헌들을 검토하여 현재 서울시에 적합하거나 제도 및 규정 정비에 대한 방향 제시를 위한 참고자료로 활용한다.
- 서울시를 포함한 우리나라의 타 광역자치단체 및 기초지방자치단체에서 현재 운영 중인 인권관련 조례에 대한 비교분석 및 수립된 자치단체들의 인권기본계획 및 그 평가에 관한 자료 등을 검토하여 참고자료로 활용한다.
- 최근 출간된 문헌들 중 인권관련 비전수립, 정책 생산, 제도 개선 및 규범과 관련한 도서들을 참고자료로 활용한다.

### 2. FGI(Focus Group Interview: 심층면접조사)

- 1. 인권행정에 관한 실무를 담당하고 있는 서울시 공무원들(2015년 12월과 2016년 5월)
- 2. 제1기 서울시 인권위원들 중(2016년 1월)
- 3. 제2기 서울시 인권위원들 중(2016년 4월)
- 4. 광주광역시 인권평화협력실 담당자 및 인권 옴부즈퍼슨(2016년 4월)
- 5. 기업과 인권관련 전문가(2016년 3월)

### 3. 전문가 집담회

- 1. 서울시 제2기 인권위원회 제도소위원회와의 집담회를 통해 서울시 제도 개선을 위한 집담회 진행(2016년 5월)
- 2. 서울시 버스운전자 및 여성건강사업관련 사례에 대해 지속적으로 실태조사를 해 온 전문가와 집담회 진행(2016년 5월)

### 4. 토론회

- 1. 인권적 관점에서 도시라는 공간에 관심을 가지면서 오랫동안 연구작업 및 출판을 해 오신 전문가와 토론회 진행(2016년 2월)
- 2. 인권전문가로 인권의 제도화에 관해 오랫동안 연구해 왔고 서울시의 인권관련 제도화에 관여해 온 전문가가 집필해 온 관련 논문들에 대한 토론회 진행(2016년 2월)
- 3. 서울시내 기초자치단체들 중 인권의 제도화 및 정책에 관해 선도적인 활동을 해온 자치단체와 모범 사례 발제 및 토론회 진행(2016년 4월)
- 4. 비전, 정책, 제도 및 규범팀의 각 파트별 내용의 정합성 및 일관성을 위한 내부 토론회 진행(2016년 2월 및 5월)

### 5. 시민 및 전문가 포럼

- 1. 서울시 인권현장에 주도적으로 참여했던 시민위원들과 서울시 인권 비전 및 정책에 대한 의견 수렴에 관한 시민 포럼(2015년 12월)
- 2. 42개의 인권관련 단체들이 가입해 있는 인권단체연석회의 소속 일부 단체들과 서울시 인권 비전 및 정책에 대한 포럼(2016년 3월)
- 3. 광주광역시의 기초자치단체, 충청남도 아산시, 경기도 본청 및 광명시등과 인권에 관한 조례 및 인권제도들의 실질적 운영에 관한 포럼(2016년 4월)

### 6. 보고회

- 1. 제1차 중간보고회를 통해 서울시 전문위원 및 전문가(학계 및 인권단체)들의 자문 수렴(2016년 1월)
- 2. 제2차 중간보고회를 통해 제2기 서울시 인권위원회 위원 및 전문가(학계, 법조계 및 인권단체)들의 자문 수렴(2016년 6월)
- 3. 최종보고회를 통해 연구의 최종보고서 초안에 대한 서울시 및 전문가(학계, 법조계 및 인권단체)들의 최종 의견 수렴(2016년 8월)

## 제2장 인권도시에 대한 이론적 논의

### 제1절 인권도시에 대한 이론적 논의

#### I. 인권도시의 배경<sup>1)</sup>

- 1789년 프랑스혁명을 통해 표방된 ‘인간과 시민의 권리선언’ 이후 인권과 시민권이 분화되었다. 인권은 보편적이고 당위적인 가치 또는 이념으로 발전해 온 데 비해, 시민권은 근대 국가라는 현실적 정치 공동체의 틀 속에서 발전해왔다.

- 국가 중심의 시민권은 세계화 시대를 맞아 여러 가지 한계가 노정되고, 국민국가 중심의 시민권 대신 보편적 인권에 기반한 새로운 시민권에 대한 연구와 주장이 대두되었다.

국가단위를 넘어선 세계단위의 시민권, 즉 ‘세계 시민권(global citizenship)’을 지향해야 한다는 주장이 대두되는 한편, 국가단위보다 축소된 도시단위의 소속감과 연대를 통해 인권 보장이 가능하다는 주장도 대두되었다.

상탈 무폐는 국가단위 시민권의 대안으로서 영역적 경계가 없는 범지구적 단위보다는 집단적 정체성을 가질 수 있고 또 권리에 수반되는 의무와 책임을 요구할 수 있는 도시단위가 더 낫다고 주장한다.

- 프랑스 철학자 앙리 르페브르의 도시에 대한 권리(the right to the city) 개념이나 제임스 홀스틴의 도시 시민권(urban citizenship) 개념이 인권도시에 대한 논의의 이론적 기반을 제시해 준다.

르페브르는 도시에 대한 권리가 도시 거주자 누구나 도시가 제공하는 편익을 누릴 권리, 도시정치와 행정에 참여할 수 있는 권리, 자신들이 원하는 도시를 만들 권리들로 구성된다고 주장한다.

홀스틴은 지금과 같은 세계화 시대에는 국민국가보다는 세계화를 선도하는 대도시가 가장 기본적인 정치적 공동체의 역할을 할 수 있다고 주장한다.

- 후기산업화사회에서 거대정치 내지는 체계정치 패러다임에 대응하는 정치운동의 하나로 대두한 생활정치 패러다임은 일상생활의 영역 — 즉, 생활세계 — 에서 성찰적으로 질서 지워지며 동원되는 환경 속에서 자기실현과 자기정체성의 가능성을 모색한다.

시민단체, 지역주민단체, 온라인 기반의 유연자발집단 등 다양한 주체들이 정체성의 정치를 추구함으로써 시민적 자아의 실현과 확장을 지향하고 이를 통해 다양한 공존의 가치, 공생의 가치를 추구한다(조대엽).

- 도시는 이런 성찰적 가치를 재구성하고 실천함에 가장 적합한 생활공간으로서의 가

1) 인권도시에 관한 해외의 이론적 논의 및 실천적 논의 인권실태분석 및 인권정책 기본계획 수립 연구(서울연구원, 2013)등 참조.

능성을 가지고 있다.

- 2008년의 촛불시위는 시민들의 참여의식에 터를 잡은 생활정치(김호기)의 전형적인 사례로 도시공간에서의 참여와 공감, 의사소통과 성찰을 중심으로 한 생활정치의 가능성을 제시한다.

다양한 정체성, 다중적 정체성을 가진 시민들이 자발적으로 공공적 이익을 함께 만들어 내는 정치행위를 통해 종래 정치의 영역 바깥에 자리 잡았던 미학적·도덕적·경제적 가치들을 경합시키며 상호 “동감”하는 소통의 능력을 발현해 나갔다(김현미).

요컨대, 삶의 불안정성과 피폐함을 떨쳐버리기 위해 다양한 시민들이 ‘공감’능력을 회복하고 “생존 가능한 삶의 가능성을 증가시키는 데 기여하는”(김현미) 정치적 행위자 곧 생활정치이다.

- 도시단위 인권보장체제는 생활세계에서 자율적·성찰적으로 구성되는, 다양하고 다층적인 공공성을 구현함에 있어 국가단위 인권보장체제보다 유리한 점이 있으며 동시에 약점도 있으므로 국가와 도시 양쪽 모두의 다차원적 인권보장체제를 만드는 것이 중요하다.

도시 단위의 인권보장체제에서는 국가공공성에 기반한 국가인권체계와는 달리 국적이 없는 외국인 이주자들도 도시 거주자로서의 권리를 주장할 수 있으며, 주민들의 일상생활과 밀접한 인권에 더 민감할 수 있다.

또한 식수, 주거, 대중교통, 교육, 환경, 안전 등 사회권에 속하는 권리들은 그 각각을 독립적이거나 고립된 권리의 차원에서 바라볼 것이 아니라 그 모든 것들이 하나의 생활체제를 구성하는 상호 결합된 요소/환경들이라는 인식에 착안한다면, 이와 연관된 시민들은 자신이 처한 특수한 상황 속에서 그 각각의 요소/환경들을 자신의 생활 속으로 재구성하여 포섭하게 된다.

이 점에서 이러한 사회권적 권리들을 분배적 복지가 아닌 성찰적 복지, 혹은 시민이 스스로 구성하는 자아실현적 복지로 치환하려는 노력이 필요하게 되고, 이는 개인적 차원의 해결 보다는 집단적 차원의 해결을 필요로 하며, 이런 문제들은 국가단위보다는 마을공동체나 도시단위가 더 적합하다.

## II. 인권도시의 실천적 논의

- 인권도시에 대한 실천적 논의에는 최근 UN의 도시에 대한 권리 프로젝트, 도시에 대한 권리 세계 현장 추진 운동, PDHRE의 인권도시 운동 등이 있다.

### 1. UN의 도시에 대한 권리 프로젝트

- 2005년 UN 산하 기관인 유네스코와 UN-해비타트가 공동으로 도시에 대한 권리 개



념에 입각 한 도시 정책들을 소개, 보급하는 프로젝트에 착수하였다.

이 프로젝트는 도시에 대한 권리에 대해 이론적으로 검토하는 동시에 현재 각 도시나 국가에서 도시권리와 관련된 제도나 경험, 그리고 도시권리를 강화하는 데 도움이 되는 도구나 수단을 광범위하게 수집하고 이 가운데 우수 사례를 선정해 널리 보급하는 것을 주요 내용으로 하고 있다.

이 프로젝트의 핵심은 지금까지 국가차원의 논의 주제였던 인권을 도시차원에서 바라 보려는 것이다. 이를 위해 이 프로젝트는 지금까지 추상적인 차원에서 논의되었던 ‘도시에 대한 권리’를 현실에서 실현시키는 방법을 찾으려고 한다. 도시에 대한 권리를 실현하기 위해서는 도시생활의 어떤 측면을 강조해야 하고, 누구의 권리를 강조해야 하는지 등을 보다 구체화하려 하는 것이다.

- 현재 이 프로젝트는 도시에 대한 권리를 구체화하기 위한 핵심 주제로 다음 네 가지를 중점적으로 다루고 있다.

① 지방 민주주의와 도시 거버넌스

- 도시정부가 주민 및 시민사회단체들의 적극적 참여 속에서 효율성과 형평성, 투명성의 원칙에 입각해 운영된다면 빈곤 감소 및 주민 생활의 질 향상에 큰 도움이 될 수 있다고 본다.

② 도시에서 배제되고 소외받는 집단에 대한 사회적 포용

- 도시에서 주변적 취급을 받는 집단들을 사회적으로 포용하고 이들을 품위 있고 당당한 존재로 인정하자는 것으로 특히 여성, 외국인 이주자, 노동자 계층 같은 사회적 약자에 대한 사회적 포용을 강조한다.

③ 도시의 문화적 다양성과 종교적 자유

- 반인종주의, 종교적 자유, 서로 다른 종교를 가진 사람끼리의 공존과 상호 이해를 강조한다.

④ 값싸고 쾌적한 도시서비스에 대한 권리

- 물, 전기, 취사연료 등 생존과 직결된 기본적 도시서비스는 경제적 지불능력과 무관하게 공급 되어야 한다고 강조한다.

## 2. 도시에 대한 권리 세계 헌장 추진

- 브라질의 시민단체들을 중심으로 도시에 대한 권리를 보장하는 효과적인 법적 수단을 세계적 차원에서 확립하자는 움직임이 진행되었다.

이 움직임은 ‘도시에 대한 권리 세계 헌장(The World Charter of the Right to the City)’을 제정하려는 운동으로 전개되었다.

이 헌장 제정운동의 목적은 기존에 세계 보편적으로 인정된 인권에 덧붙여 도시에 대한 권리, 즉 지속 가능성, 민주주의, 평등, 사회 정의의 원칙 아래 도시의 평등한 ‘이용권(usufruct)’이라는 새로운 권리를 세계적으로 요구하는 것이다.

### 3. PDHRE의 인권도시 운동

- 1989년에 설립된 비영리 국제인권단체인 PDHRE(인권교육민중운동, People's Decade for Human Rights Education)는 1998년부터 인권도시 운동을 시작하였다.

PDHRE는 인권교육을 통해 모든 사람이 그들의 일상생활 속에서 인권을 발전시키는 것을 목표로 하는 단체로, 이를 위해 인권관련 교육프로그램을 운영하며 세미나와 워크숍을 개최하여 사회정의와 풀뿌리민주주의 관련 토의를 주재한다. 또한 지속가능한 발전, 평화, 경제, 인권보호, 사회정의를 실현하기 위한 민주주의를 조장하고, 이를 강화시키기 위한 활동을 수행한다.

PDHRE는 직·간접적으로 세계 60여개의 나라들과 제휴를 맺고 있으며 경제·사회적 측면에서 지역 사회내의 인권을 보장하기 위해 노력한다.

- PDHRE의 인권도시 운동에는 오스트리아의 그라츠, 아르헨티나의 로사리오 등 30여개의 도시들이 참여하고 있다.

PDHRE는 개인과 집단이 모두 적극적인 인권도시를 실현할 것을 강조하면서 30여개에 달하는 인권도시의 발전과 인권도시 프로그램이 용이하게 이루어질 수 있도록 지역 단체 젊은 지도자 들을 대상으로 4개 지역 인권교육협회에서 교육을 진행한다.

PDHRE의 자체 위원회에서 인권도시를 선정하며 현재까지 29개의 세계 각국의 도시가 인권도시로 지정되어 있다.

여기서 가장 첫 번째로 지정된 인권도시는 1997년에 지정된 아르헨티나의 로사리오로, 로사리오는 군사독재정권 때 자행되었던 경찰의 여러 인권 탄압과 차별 행위를 방지하는 학습 프로그램을 개발하여 인권도시로 지정되었다.

- 인권도시의 주요정책에서 주목할 점은 인권보호의 대상으로 도시거주자와 도시이용자가 모두 포함된다는 점이다. 인권도시 정책에서 특히 중요한 것은 시민들의 참여에 대한 권리를 보장하는 것과 함께, 스스로 자기의 권리를 주장하기 힘든 취약집단에 대한 인권을 보호하는 것이다.

## III. 인권도시의 주요 정책 프로그램

### 1. 권리의 주체

- 르페브르는 도시에 대한 권리를 처음 주창할 때, '시민(citizen)'과 '도시거주자'를 구분하고, 도시에 거주하는 사람들이 시민(citizen)으로서의 그들의 법적, 국가적 상대와 무관하게 도시에 대한 권리를 가지고 있다고 주장한다.
- 이에 인권도시의 궁극적 주체를 "시민"으로 규정한 다음, 별도로 그 "시민"의 개념을

정할 것이 아니라 서울이라는 도시공간으로부터 영향을 받는 모든 사람들을 아우르는 개념으로 확산시킬 필요가 있다.

- 지금 제안되어 있는 각종 도시에 대한 권리규범이나 헌장들, 유럽 도시계획가 협회 같은 도시 전문가들은 단지 도시거주자뿐만 아니라 도시이용자들도 도시에 대한 권리를 가져야 한다고 주장한다.
- ‘서울시민인권헌장’(2014년 11월 28일 채택)은 이와 관련하여 다음과 같이 정의하고 있다.

**전 문** 서울은 우리가 함께 나날이 만들어 가는 생활공간이다. 서울의 모든 구성원은 이 도시의 공동 창조자이자 예술가라는 자부심을 가져야 한다. 그러므로 우리는 공공선과 공동선에 기반하여 모든 거주민이 차별 없이 인간적 존엄을 보장받으며 지속가능한 발전을 지향하는 것이 인권도시 서울의 기본방향이 되어야 한다고 믿는다. ... 이 같은 약속을 위해 우리는 시민들의 참여로 함께 만든 서울시민 인권헌장을 다음과 같이 선포한다.

**제1조** 서울은 시민이 함께 만들어가는 공동체이며, 시민은 서울의 주인이다.

**제3조** 서울에 살거나 머무는 모든 사람은 존엄한 시민으로서 권리를 갖는다.

- 이상의 서울시민인권헌장의 규정들은 “우리”, “모든 구성원”, “시민”, “서울에 살거나 머무는 모든 사람” 등의 개념을 별다른 개념정의 없이 혼용하여 사용하고 있다. 서울은 도시경계를 넘어 수도권과 연결된 거대한 메트로폴리탄임을 감안할 때 인권도시라는 지향에 부합하는 주체를 구성하기 위해서는 보다 확장된 시민개념을 사용하는 것이 바람직하다.

서울시민인권헌장에서 말하는 동태적, 구성적 생활공간으로서의 서울을 출발점으로 한다면 상술한 “우리”, “모든 구성원”, “시민”은 서울이 생활의 주요한 토대가 되는 사람 뿐 아니라 부분적으로 자신의 생활이 서울과 연계되는 모든 사람을 포괄할 수 있어야 한다.

이를 위해서는 제3조의 “머무는 모든 사람”은 시간적·공간적 체류의 개념을 넘어 생활상의 연계성을 가지는 모든 사람, 즉 자신의 다중적 정체성의 한 부분이라도 서울과 연결되는 사람이라면 이 서울시민인권헌장에서 말하는 “시민”으로서의 권리를 가지는 것으로 하는 것이 바람직하다.<sup>2)</sup>

물론 이렇게 확장 해석할 경우 자칫 책임의 과도한 확산을 초래할 위험은 존재하나, 그것은 구체적인 권리의 실천과정에서 비례성의 원칙 — 즉, 생활관련성에 비례한 권리의 부여 — 에 따라 해결할 수 있다.

참고로 제1조에서 말하는 “시민이 함께”라는 어구는 “우리”라는 말과 결합하면서 자칫 “함께”가 동일성에 바탕을 둔 형제애(brotherhood)의 관념으로 결합되지 않도록 주의할 필요가 있다. 이는 차이를 중시하는 연대의 개념으로 선언된 것이며 따라서 그렇게 해석되어야 하는 것임을 재확인한다.

2) 이하에서 말하는 “시민” 혹은 “도시거주자” 등의 용어는 이런 의미에서 사용하는 것이다.

## 2. 권리의 내용

- 인권도시를 지향할 때, 그때 권리의 핵심은 다음 세 가지로 요약된다.
  - 첫째, 모든 도시거주자들을 위해 도시의 잠재적 혜택에 대한 평등한 접근권을 확대하는 것
  - 둘째, 도시 수준의 의사 결정 과정에서 모든 도시거주자들의 민주적 참여를 촉진하는 것
  - 셋째, 위 두 가지를 통해 도시거주자들이 자신들의 근본적 자유와 권리를 완전히 누릴 수 있게 하는 것
- 인권도시의 공간적 다층성
  - 서울시민인권헌장은 그 수범자로서의 “서울”을 명확히 특정하지 않는다.
  - 서울은 행정조직으로서의 서울특별시와 각급 자치구청으로 구성되지만, 그 외에도 산하 기관, 출·투자기관, 협력기관 등 다양한 형태로 인권관련 업무를 수행하고 있다.
  - 이에 인권도시의 공간적·관할적 실천영역은 다음의 틀에 따라 구획할 필요가 있다.
    - 서울특별시: 서울시청, 서울시의회, 서울시교육청
    - 각 자치구청
    - 산하기관: 공사출연기관, 본부·사업소
    - 서울시 재산 및 이 재산을 이용하는 사기업·개인
    - 서울시 협력기업 및 서울시의 지원을 받는 각종 단체(인허가, 특허, 각종 지원 등)
- 이러한 총론 하에 구체적 내용은 개별 도시마다 달라지는데, 전반적으로 강조되는 권리의 내용은 다음과 같다.

- 
- 정치적 차원의 권리(자유권적 권리)
    - 모든 도시 거주자들이 국적에 따라 차별받지 않을 권리
    - 도시 관리에 대한 민주적 참여
    - 집회, 결사, 표현에 대한 권리와 공공 공간의 민주적 이용
    - 공공 정보에 대한 접근
    - 공공과 민간 부문의 협력
  - 사회적·문화적·환경적 차원의 권리(사회권적 권리)
    - 도시 빈민들이 점유한 토지의 양성화
    - 물과 같은 필수 생존 자원에 대한 권리
    - 도시 거주자들의 집합적 쾌적성과 안전성
    - 환경적·사회적으로 균형 잡힌 도시 계획 및 지속 가능하고 평등한 도시 개발
    - 적절하고 균형 잡힌 토지 이용 관리
    - 기타 노동, 건강, 교통, 교육, 문화, 여가, 공공 공간, 공공서비스에 대한 권리
- 

〈표 2〉 도시인권의 주요항목

### 3. 시민 참여와 민관 거버넌스

- 인권도시에서 특히 중요한 것은 시민들의 도시행정의 참여에 대한 권리를 보장하는 것이다. 즉, 도시 차원의 민관 거버넌스가 매우 중요하다.  
UN 유네스코에서 도시 거버넌스의 벤치마킹 사례로 열거한 대표적인 도시 프로그램은 다음과 같다(UNESCO, UN-HABITAT, 2009).
  - 브라질 포르토알레그로 - 도시 참여 예산 프로그램
  - 이탈리아 볼로냐 - 디지털 도시 민주주의
  - 유럽과학재단 - 전자민주주의
  - 스리랑카 콜롬보 - 분권화와 시민 참여 증진 프로그램

### 4. 취약집단에 대한 권리 보호

- 인권도시에서는 특별히 취약한 집단들을 보호하기 위한 여러 가지 제도적 장치를 마련하는 것이 중요하다.  
빈곤하거나 저소득 집단, 노숙자, 여성, 폭력 희생자, 노인, 장애인, 청소년, 소수 인종, 추방된(displaced) 사람, 이주노동자와 난민 등

### 5. 개발도상국 인권도시의 주요 정책 프로그램

- 저개발국가의 경우 급격한 도시화·산업화의 과정에서 파생된 도시 빈민들의 생존권적 요구, 즉 주거권과 같은 사회 경제적 권리에 대한 요구가 주요 정책 프로그램에 자리 잡았다.  
특히 도시공간이 투자 혹은 투기의 대상으로 전락하면서 교환가치의 증진을 위한 사적 공간으로 변질되는 경우가 일반적이었다. 도시화에 따른 이주민들의 도시빈민화현상과 함께 기존의 도시 거주자들의 생활세계조차도 이 자본에 종속되는 현상이 야기되었다. 특히 이들이 형성하는 집단거주공간들은 계속되는 자본의 침탈로 인하여 강제퇴거당하거나 불안정한 주거체제를 구성하게 만드는 한편, 이들의 생계와 건강·위생, 교육, 치안 등의 문제에 있어 현저한 위협을 야기하기도 하였다.  
이에 이들 국가의 인권도시들은 도시정책 및 도시계획에 있어서의 인권적 평가와 함께 도시공간에 대한 민주적 관리 및 이용의 가능성을 모색하는 한편, 그 법적 권원의 여하에 관계없이 강제퇴거금지 혹은 제한 등의 방법을 통해 기존의 거주공간을 지속하여 사용할 수 있게 하거나 그를 양성화하여 법적 권원을 부여하는 등의 조치를 취하고 있다.
- 또한 군사독재의 잔재 청산을 위해 도시정부 산하에 있는 경찰 민주화 등의 과제가 추

가되었다. 대표적으로 아르헨티나의 로사리오 사례가 있다.

- 가장 대표적인 사례는 브라질 도시법(Brazil City Statute) 제정 내용으로, 브라질 도시법은 크게 다음과 같은 내용으로 구성된다.

첫째, 개념적 차원으로 도시 및 도시토지의 사회적 기능에 대해 헌법원칙의 해석

둘째, 도시정부가 행할 수 있는 법적·재정적 수단과 범위를 규정한 내용

셋째, 주민참여를 포함한 도시의 민주적 관리에 대해 규정한 내용

넷째, 무허가정착촌의 양성화를 위한 수단들을 규정한 내용

## 6. 선진국 인권도시의 주요 정책 프로그램

- 선진국 인권 도시의 경우인 이주자의 증가로 차이에 대한 권리, 외국인 이주자의 권리가 강조되고 있고, 외국인 이주자들의 차별 방지와 포용 문제가 가장 중요한 과제가 된다. 외국인 이주자들의 차별은 인종차별, 종교차별, 문화적 차별과 밀접히 관련된다.

- 선진국의 경우 여성 차별문제, 성소수자 차별문제, 환경에 대한 권리에 대한 관심이 높다.

- 가장 대표적인 것이 유럽연합 차원에서 진행된 ‘도시에서의 인권 보호를 위한 유럽 헌장(The European Charter for the Safeguarding of Human Rights in the City)’이다.

이 헌장은 바르셀로나 시가 주관한 1998년 UN인권선언 50주년 기념 회의에서 처음 발의되었다.

현재 유럽의 400개 이상 도시들이 이를 비준하고 있다.

- 이 헌장의 제1조는 ‘도시에 대한 권리’를 다음과 같이 정의한다.

“도시는 그 안에서 살고 있는 모든 사람들에게 속한 집합적 공간이다. 도시거주자들은 자신들의 정치적·사회적·생태적 발전을 위한 권리를 갖는 동시에 연대의 의무가 있다.”

“도시정부는 가능한 모든 수단을 통해 도시 거주자 모두의 존엄성과 삶의 질을 존중해야 한다.”

- 최근 미국에서 가장 활발한 사회 운동단체가 ‘도시에 대한 권리연대(the Right to the City Alliance)’인데, 2007년 이 단체는 다음과 같은 도시에 대한 열두 가지 권리 목록을 채택하고 있으며 그 목록들은 다음과 같다.

- 
1. 시장의 투기로부터 자유롭고 공동체 형성, 지속가능한 경제, 문화 및 정치 공간에 도움이 되는 토지와 주택에 대한 권리
  2. 공공 목적으로 활용되는 도시영역에 대한 영구적인 공공 소유의 권리
  3. 유색인종, 여성, 동성애자, 성전환자에 속하는 노동자들이 그들에게 도움이 되는 경제활동을 할 수 있는 권리

4. 현재 선진국에 원래부터 살고 있었던 원주민들이 그들의 조상으로부터 물려받았던 토지에 대한 권리. 이 토지는 현 행정구역 경계나 도시적 혹은 농촌적 토지이용 실태와는 무관한 역사적·정신적 의미를 가지고 있음
5. 지속가능하고 건강한 동네, 작업장, 치료와 보건에 대한 권리. 그리고 공장과 폐기물 등으로 인해 오염된 곳을 배상받을 권리
6. 안전한 동네에 대한 권리. 그리고 역사적으로 공격대상이 되었던 유색인종, 여성, 동성애자, 성전환자들이 경찰, 이민당국, 민간조직 등으로부터 위협받지 않고 보호받을 권리
7. 인종, 종족, 시민권 여부에 관계없이, 그리고 지주, 이민당국, 고용주가 추방하겠다는 협박 없이 주택, 고용, 공공 서비스에 대한 평등한 접근의 권리
8. 유색인종이자 노동자계급으로 구성된 지역사회가 그들의 문화적·사회적 통합성을 유지하는 교통, 하부구조, 서비스를 누릴 권리
9. 우리가 거주하고 일하는 도시의 계획과 거버넌스에 관하여 완전한 투명성과 책임성 속에서 지역사회를 통제하고 의사결정 할 수 있는 권리. 여기에는 공공 정보에 대한 완전한 권리가 포함됨
10. 유색인종이자 노동자계급으로 구성된 지역사회가 그 곳의 지역 경제를 착취하고 괴롭혔던 모든 지역적, 국가적, 국제적 제도들로부터 경제적 호혜성을 확보하고 부흥할 수 있는 권리
11. 국가의 개입 없이 국경 너머 도시들 사이에 연대를 형성하고 지원할 수 있는 권리
12. 환경 파괴 및 도시로 이주를 강요하는 경제적 압력으로부터 보호받으며, 경제적으로 건강하고 안정된 지역사회를 누릴 농촌 주민들의 권리

〈표 3〉 12가지 권리목록

## 제2절 해외사례 비교연구: 해외 인권도시 프로그램 및 정책방향3)

### I. 스페인 바르셀로나(Barcelona, Spain)

- 피해의 도시에서 인권도시로 거듭난 바르셀로나의 개요는 다음과 같다.  
스페인 북부 카탈루냐(Cataluna) 지역의 중심지로서 지중해 연안의 항구도시이자 중세시대부터 이어진 스페인 최대의 산업도시  
19세기 말 스페인 내란 당시 왕당파에 대항했던 공화정부의 마지막 거점  
1939년 프랑코 장군이 이끄는 왕당파군에 의해 수많은 시민이 학살당함  
학살과 극심한 차별로 피해를 보았지만 반차별정책과 평등정책에 대한 적극적인 투자로 성숙한 인권도시로 나아가고 있음
- 1998년 ‘세계인권선언’ 50주년 기념회의를 주관하면서 ‘도시에서의 인권보호를 위한 유럽 헌장’을 발의하였고 2000년에 이 헌장이 유럽연합에서 채택되는 데 결정적으로

3) 해외사례 비교연구는 인권실태분석 및 인권정책 기본계획 수립 연구 (서울연구원, 2013), 인권도시(서울연구원, 2013) 참조.

기여하였다.

- ‘인권에 대한 투자가 곧 도시에 대한 투자’라는 인식아래 사회적 평등과 이주자들에 대한 차별 금지, 종교적 갈등해소를 바탕으로 하는 평화문화의 정착, 사회의 응집력과 공정성에 관한 프로그램 개발 등 다양한 활동을 진행한다.
- 바르셀로나 시의회 산하에 반차별정책을 실행하기 위한 기관으로 차별방지국(OND: Office for Non-Discrimination)을 설치하여 시민들의 평등권 보장과 모든 형태의 차별에 대항하는 활동과 차별해소 및 평등권에 관한 교육서비스를 제공하는 활동을 진행하고 있다.  
차별 발생 시 중재와 조정을 통해 갈등을 해결하며 법률조언 제공  
인권관측소(the Observatory on Human Rights in the City of Barcelona)를 설치하여 도시인권의 현황에 대한 정기적 모니터링과 보고활동을 수행
- 시민권, 참여 및 투명성을 담당하는 제3부시장을 두고 있다.

## II. 독일 뉘른베르크(Nurnberg, Germany)

- 가해의 도시에서 인권도시가 인정받은 뉘른베르크에 대한 개요는 다음과 같다.  
독일 남동부 바이에른(Bayern) 주에 속해 있는 도시로 독일 르네상스의 중심지 나치 독일시기 ‘인종차별법’으로서 유대인 학살의 근거가 되었던 ‘뉘른베르크법’이 제정된 곳이며, 2차 세계대전 후에는 독일 전쟁범죄자에 대한 군사재판이 열렸던 곳 어두운 과거를 드러내고 성찰을 통해 반차별적이고 관용적인 인권도시로 나아가고 있음(2001년에 도시로서 처음으로 유네스코 인권상을 받음)  
시정부는 보편적 인권을 도시정책의 기본 틀로 채택해 교육과 문화, 주택, 노동시장 등 시민생활과 직접 관련된 모든 분야에 적용
- 1995년에 독일 최초로 시장 직속이면서도 독립적으로 활동하는 시립인권사무소를 두었다.  
시립인권사무소는 시로부터 정치적, 행정적 제약을 받지 않는 독립적인 지위를 보장받으면서 인권침해 및 차별에 대한 예방활동에 주안점을 두고 있음
- 2011년에 차별담당관을 신설해 차별피해문제를 직접 다루고 있다.  
법률 지식을 갖춘 2명의 담당관이 차별피해 상담하고 중재하는 역할 담당  
중재실패 시 소송을 진행할 수 있고, 시민배심원 형태를 띠고 있는 중재위원회를 거쳐서 문제를 해결(접수된 사건 중 80%는 중재로 해결, 20%는 소송으로 이어짐)
- 행정기능을 담당하는 인권담당관실을 별도로 두어 시민참여를 통한 인권정책을 추진하고 있다.

## III. 캐나다 몬트리올(Montreal, Canada)



- 인권의 규범화 및 제도화를 통해 인권도시가 된 몬트리올의 개요는 다음과 같다.  
 캐나다 남부의 퀘벡(Quebec) 주 세인트로렌스 강(Saint Lawrence River) 어귀의 몬트리올 섬에 있는 두 번째로 큰 도시  
 목재와 밀을 수출하는 최대의 무역항이기도 하며, 철도와 항공기, 철강, 금속, 식품 등의 공업이 발달함
- 개별도시 차원에서 도시권을 헌장의 형식으로 담은 ‘몬트리올 권리와 책임 헌장’을 제정하고, 이에 근거해 차별시정을 독립적으로 운영하는 옴부즈맨(Ombudsman)을 운영하고 있다.  
 1조는 ‘도시는 인간의 존엄성, 관용, 평화, 포용 및 평등의 가치가 모든 시민들 사에서 장려되어야 하는 영토이자 생활공간’임을 명시  
 2조는 ‘인간의 존엄성은 빈곤과 모든 형태의 차별, 특히 민족이나 국적, 인종, 나이, 사회적 지위, 혼인여부, 언어, 종교, 성별, 성적 성향 또는 장애에 근거한 차별에 대한 지속적인 투쟁의 일부로서 보존될 수 있을 뿐’임을 강조  
 30조는 ‘시민이란 이 도시의 영토 내에 살고 있는 불특정인을 의미한다’라 규정해 시민의 범위를 거주자로 제한하지 않고 있음
- 연방 및 주법에 인권과 관련한 내용을 강조하고 있을 뿐 아니라, 주 및 시 법에 해당 도시의 인권헌장을 제정토록 의무화하고 있다.  
 인권헌장의 위반이나 부적절한 행위에 의한 시민의 인권침해를 조사하고 이를 해결하는 기능을 수행하기 위하여 시, 공공기관, 국가기관, 시민단체 등의 대표들로 구성된 추천위원회에서 후보자를 추천하여 시의회가 임명하는 옴부즈맨을 설치 및 운영(임기는 4년, 임기와 관계없이 의회의 ⅔이상으로 해임 및 변경)  
 시민이 인권헌장에 근거해 인권침해에 대한 민원을 몬트리올 시 및 하부 19개 시 공무국(한국의 민원실에 해당) 또는 옴부즈맨 사무국에 제출하면, 옴부즈맨은 시민이 제기한 인권침해 민원을 조사하고 판정해 개선 권고 및 명령을 내림  
 개선권고 내용이 조사대상 기관에서 받아들여지지 않으면 언론에 이 사실을 공표함으로써 이행 책임을 강제할 수 있음  
 시민은 옴부즈맨을 통해 소송비용도 들이지 않고 빠른 시일 내에 문제를 해결할 수 있음

#### IV. 미국 워싱턴 D. C.(Washington D. C., USA)

- 만연한 차별에서 반차별 조치로 규범화 및 제도화를 통해 인권도시로 도약한 워싱턴 D. C.의 개요는 다음과 같다.  
 버지니아 주(Commonwealth of Virginia)와 메릴랜드 주(State of Maryland)의 경계를 맞대고 있는 인구 59만 명의 도시로 통근자를 고려하면 100만 명이 넘음  
 1974년부터 주민의 선거로 시장이 선출되고 있으며 흑인의 수가 인구의 반을 넘고 다음으로 백인, 히스패닉, 아시아계 순임

미국의 도시로는 처음으로 2008년 12월 10일 ‘세계인권선언’ 60주년을 맞아 인권도시를 선포했으며, ‘D. C. 인권법(District of Columbia Human Rights Act)’을 제정해 차별을 시정해 나가고 있음

이민자 국가라는 미국의 특성을 반영해 반차별에 초점을 맞추어 직장과 주거, 공공시설이나 교육 등에서 인종, 종교, 성별, 언어, 민족 등의 차이로 인한 차별을 금지하고 차별로 인한 피해방지와 교육을 통한 예방에 주안점을 두고 있음

- ‘인권법’에 근거, 시정부 산하에 인권국(District of Columbia Office of Human Rights: OHR)과 독립적인 인권위원회(Commission on Human Rights)가 각기 차별을 조사하고 시정하는 등 강력한 반차별정책을 취하고 있으며 세입자들의 주거권보호에 앞장서고 있다.

인권국은 ‘D. C. 인권법’과 ‘D. C. 가족 의료 휴가법(District of Columbia Family and Medical Leave Access)’, ‘D. C. 양육휴가법(District of Columbia Parental Leave Act)’, ‘D. C. 통역접근서비스법(District of Columbia Language Access)’등에 근거를 두고 활동

워싱턴 D. C.의 거주자나 근무자, 방문자에 대한 차별을 근절하고 모두에게 동등한 기회를 보장하기 위한 인권정책 수립 및 인권침해 민원제기에 대한 조사와 중재기능 수행

직원 수는 24명이고 이 중 법률적 지식을 가진 3명의 조사관을 포함해 6명의 조사원이 조사를 담당

차별당한 시민은 인권국이나 인권위원회에 민원을 제기

민원을 접수한 인권국은 피해자와 가해자를 조사해 조정(mediation). 만약 인권국의 조정에 불복하거나 조사 후 차별이 있다고 인정된 사안에 대해서는 인권위원회로 송부

- 인권위원회는 의회의 승인을 받아 시장이 임명한 15명의 위원으로 구성되어 독립적으로 운영되며, 제기된 민원 각 사안에 따라 차별이 행해지지 않았는지를 조사하고 판정해 개선명령을 내린다.

인권국의 조사내용과 관계없이 처음부터 사건을 다시 조사하고 심판해 개선 및 책임과 배상을 결정

위원회에 심판관이 있으며 인권위원회의 심판결정에 불복할 경우 본인이 원하면 사법부에 제소 가능

- 인권국은 ‘연방법’에서 법적으로 보호해야 할 7개의 사회적 약자계층을 중심 대상으로 활동하는 민간단체와 협력해 차별방지 및 인권증진효과를 극대화하고 있다.

## V. 아르헨티나 로사리오(Rosario, Argentina)

- 과거청산 및 헌법 개정을 통해 인권과 민주주의 가치를 제도화함으로써 인권의 관점에서 시의 주요정책을 평가하는 로사리오 시에 대한 개요는 다음과 같다.

거주인구 100만 정도의 도시. 부에노스아이레스(Buenos Aires)에 이어 아르헨티나

제2도시

1976년부터 1983년간 수백 명의 로사리오 시민이 실종, 실종자의 어머니로 구성된 '5월 광장 어머니회' 등 많은 인권단체가 만들어짐

군사독재 이후 1990년대 경제위기로 공장폐쇄, 실직자가 21%에 이룸

아르헨티나는 1983년부터 1994년까지 과거청산을 위해 노력. 범죄조사와 책임자 처벌 작업진행

1994년에는 헌법을 개정하여 국제인권규범을 도입

로사리오의 변신 계기는 1997년 인권도시선언, 이는 세계 최초의 인권도시 선언

인권도시 선언 이후, 인권교육을 체계적으로 도입, 시민참여예산 도입, 인권의 관점에서 시의 주요정책 기획, 평가하는 제도와 절차 수립

사회적 갈등과 인권침해를 사전에 예방, 사회적 비용을 줄이고 사회통합 수준을 높여 범죄를 줄이고 삶의 질을 높이는 효과

2000년 무렵부터 로사리오의 시민참여 예산제 도입

- 인권도시 '로사리오'의 자원은 아래와 같다.

인권도시는 시민들의 삶의 질 개선을 위한 개념적 틀

1997년 '인권'을 매개로 새로운 도시 공동체를 만들려는 운동으로 시작

인권도시선언에는 원주민을 포함, 지역 NGO와 지역사회단체의 대표 120명이 성명서에 사인

로사리오는 가장 진보적인 도시 중의 하나

산타페 주(Provincia de Santa Fe)의 정치경제적 중심도시로서의 기능

- 인권도시 선언 후의 활동(Action Plan)은 다음과 같다.

1998년: 소녀의 인권침해 법정개최, 소녀의 인권에 관한 교육 세미나, 소년과 소녀의 인권(Boys and Girls Human Rights) 서적 출판 및 배포, 소년과 소녀의 인권에 관한 세 개의 단편영화 제작, 경찰 인권교육, 성산업 종사자와 성도착자에 대한 괴롭힘과 학대에 관한 보고

1999년: 12개의 조직과 인권도시조직위원회 위원들 간의 협력을 지속적으로 하기 위한 인권교육대회, 도시안전과 인권에 관한 세미나, 도시의 50개 학교에서 모인 학생들을 대상으로 '세계인권선언 풀어 말하기대회' 개최

2000년: 아르헨티나의 시민·정치적 권리협약 준수에 대한 'Shadow 리포트' 작성에 참가하여 활동, 로사리오와 토바 등의 지역에서 인권교육 워크숍 실시, 인터아메리칸 개발은행의 지원으로 이동 시네마 실시

2001년: 시의회의 주민참여예산제 확대, 산타페 교육대학 60여명의 교장이 참가한 세미나 개최, 지역단체와 노동조합 및 풀뿌리 NGO들이 모여 여성인권영화에 관한 토론회 개최, 토바지역의 참여로 이루어진 프로젝트 진행. 인권교육이 필수과목이 되도록 하는 지방법을 제정하기 위해 로비 활동

- 로사리오의 인권행정은 아래와 같다.

시 문화인권국 산하 인권담당관으로 책임인력과 전임인력 3명 배치

여성, 아동, 약물 등을 담당하는 부서와 협력하는 체제 구축  
시의회에 인권위원회 설치. 인권위원은 선출된 의원과 시민조직들에 의해 파견된 사람들

인권도시운영위원회는 시정부, 비정부 조직들 및 세 곳의 대학연구소(법학대학 정치대학의 인권센터, 법대의 파울로 프레이리 연구소) 경찰학교, 지역 인권비서, 시의 인권비서, 움부즈맨 사무실, 토바(Toba, 소수인종)지역대표들, 에큐메니칼(Ecumenical) 인권운동, 성 법 개발을 위한 기구, 인권옹호를 위한 라틴 아메리칸과 캐리비안 위원회의 로사리오 지부, 건축가 연합회의 여성부서 등으로 구성

- 과거청산과 현안 인권문제 해결을 위한 인권행정의 주요 관심은 다음과 같다.  
군부통치기간에 만성화된 경찰의 폭력 관행이 근절되지 않아 경찰에 대한 인권교육이 중요쟁점

성폭력, 가정폭력, 약물사용방지, 원주민 인권, 주거대책 등

최근에는 생태학적 환경의제가 인권문제와 연결

심각한 주거문제: 공립대학까지 교육이 무료, 공공의료 무료로 북부 원주민들의 이주가 많아 만성적인 주거부족에 시달림. 110만 명의 시민 중 8만 명 정도가 교외의 불량주거지에 거주

인권교육과 인권역량강화를 위해 매년 교사, 보안군, 의료종사자, 판사, 전문가, 아동, 예술가, 언론, 풀뿌리 단체들을 위해 두 달 동안 세미나 운영

초, 중등 학생을 대상으로 인권경연대회를 개최해 학생들에게 인권조약을 새로 만들어 보고, 이를 다시 그림, 조각, 음악, 비디오, 시와 같이 창작

일반 시민을 대상으로 한 경연대회를 통해, 식수와 배수, 재활용, 잉여공간의 사용 등에 대한 문제해결책을 제시

- 인권도시 관련사업 중 하나로 기념관 건립을 적극적으로 추진했다.  
아르헨티나는 민주화 이후 국제적 인권규범들을 헌법이나 여러 법률에 수용하여 일종의 위로부터의 법적 인권정책 수립

알폰신 정부는 12월 10일을 신민주주의의 날로 공식 기념, 매년 이를 축하하는 행사 개최  
군부독재가 시작된 3월 24일을 추도의 날로 정하고 휴일로 함

말비나스 전쟁개시일인 4월 2일을 전사자 추도일로 정함

2010년 12월 기억박물관 개관

군사독재 하에서 살해당했거나 실종된 사람들을 기억하고 추모하며 새로운 세대에게 기억을 전수시키는 교육기능을 가진 기념관으로 구상

## VI. 오스트리아 그라츠(Graz, Austria)

- 종교적으로 심한 갈등을 겪었으나 관용적인 도시문화와 정책을 발전시켜 과거사를 건설적으로 승화하여 인권도시로 탈바꿈한 그라츠에 대한 개요는 아래와 같다.  
인구 25만 명이 거주하는 비엔나(Vienna)에 이어 오스트리아의 제2의 도시

16세기에 가톨릭과 개신교 사이의 개종문제로 심각한 종교 갈등을 겪음

제2차 세계대전 초기 유대인 추방 관련 나치의 반유대이데올로기의 거점도시

과거를 비판적으로 성찰, 관용적인 도시문화와 정책을 발전시켜 오스트리아에서 이방인과 정치적 망명자에게 가장 우호적인 도시라는 평가를 받음

- 그라츠는 아래와 같이 대학도시라는 지역적 특성을 살려 지역적 특성과 인권의 접목으로 인권도시로 발전시켰다.

대학도시의 장점을 살려 인권교육훈련과 연구를 특성화

그라츠대학, 유럽인권과 민주주의를 위한 훈련센터(ETC) 설치(2000년)하여 인권교육과 연구의 메카로 활용

시의회 '인권도시 선언'(2001년)

2003년 유럽연합(EU)으로부터 유럽의 '문화수도'로 지정

시민사회, 정당대표들이 참여하는 '인권평의회' 설립(2007)

그라츠 사형제폐지 선언(2005년), 인권도시와 교류 및 연대활동 강화

### 제3절 해외 인권도시 사례의 시사점

#### I. 선진국의 사례

- 최근에 중대한 인권침해나 아직 청산되지 않은 인권침해가 상대적으로 적으며, 민주주의의 가치가 잘 확립되어 있고 법치주의가 구체적으로 실현되고 있다.
- 이러한 토대 속에서 인권도시를 향한 새로운 인권규범체제가 잘 맞물려 국가 정책의 기본가치 속에 구체적으로 이행되고 있을 뿐 아니라 주민들의 생활문화에 인권가치가 실효적으로 융합되어 있음으로 인하여 주민들 간의 연대와 참여의 실태 또한 두드러지게 나타난다.
- 인권규범체제에 근거한 관련 부서의 제도화로 인해 도시에서 인권의 주요 선결과제들이 시민들의 실제 생활 속에 구체적으로 실현되고 있다(캐나다 몬트리올이나 미국의 워싱턴 D. C. 그리고 유럽국가의 경우).
- 이러한 도시들의 경우 새로운 인권항목을 설정하거나 인권체제의 급격한 변화를 모색하기 보다는 기존의 인권규범과 체제를 중심으로 도시인권을 심화 발전시키거나 혹은 신자유주의나 혐오폭력 등 인권체제에 대한 새로운 유형의 위협요소들을 관리하고 통제하는데 주력하고 있다.

#### II. 과거청산 및 인권체제 구축을 통한 인권도시 사례

- 과거의 종교 갈등 해소(오스트리아 그라츠)나 독재정권의 인권침해를 청산(아르헨티나

로사리오), 학살과 차별에 대한 청산(스페인 바르셀로나), 인종차별법에 근거 '인종청소'가 진행되었던 가해도시에서 과거사 청산 및 교육을 통해 인권도시로 발돋움한 도시(독일의 뉘른베르크)등 과거사 청산을 통해 인권 교육 및 홍보로 시민들의 생활 속에 인권의 가치가 확산되고 실현되고 있다.

- 이 도시들의 경우 과거의 폭력을 현재의 인권가치를 통해 재구성, 재편집하는 기억의 정치를 통해 인권의 소중함을 재확인하고 그 실천을 위한 정책방안들을 되짚어나가는 방식으로 인권체제를 구성하고 있다.

로사리오의 경우 인권도시운영위원회를 중심으로 학살·실종·폭력 등으로 얼룩졌던 과거의 기억을 회생하고 성찰하는 것과 더불어 다양한 형태로 현존하는 폭력들 — 가정 폭력, 성폭력 등 — 이나 빈곤문제, 원주민차별의 문제 등 전형적인 반인권사례들을 찾아서 교정하고 그 원인을 제거하는 방식의 인권정책을 펼쳐가고 있다.

뉘른베르크의 경우에는 역사기록전시관이나 인권의 길 조성 등의 방법으로 과거의 폭력이 어떤 일상적 근원을 가지며 이의 재발가능성은 어떠한 모습으로 현존하고 있는지를 각성하기 위한 노력들을 펼치고 있다.

- 서울의 경우 위의 두 유형을 모두 안고 있다는 점에서 특징적이다. 즉, 서울은 인권의 신장과 발전이라는 과제와 더불어 과거의 인권침해의 기억과 반성, 그리고 그 재발방지를 통한 인권의 보장이라는 과제 또한 가지고 있다.

### III. 정치·행정체제의 조건

- 스페인 바르셀로나는 카탈루냐 지방의 중심도시로 네 개의 주(바르셀로나 주, 지로나 주, 예이다 주, 타라고나 주) 중 바르셀로나 주의 주도이며 자치권을 향유하고 있다.
- 나머지 도시들이 속한 국가는 연방제를 채택하고 있으며 지방분권이 확립되어 있다.
- 한편, 한국의 경우 아직 중앙집권적 정치체제의 요소들이 많이 남아있으며 지방분권이 확립되어 있지 않은 이유로 광역단체에서 적극적으로 인권행정을 펼칠 경우 중앙정부와의 마찰이 발생할 수 있다.
- 또한 인권행정을 적극적으로 펼칠 경우 예산확보가 절실한데, 현재 한국에서 시도의 재정자립도 평균은 45.1%에 그치고 있다(15년 통계).
- 이 중 전라남도는 17.8%로 재정자립도에 있어 최하위를 기록하고 있는 등 시도의 재정자립도가 극명한 차이를 보인다.
- 서울은 80.3%로 평균을 상회하여 다른 시도보다 자립도가 높기 때문에 적극적인 인권행정을 펼칠 수 있는 상대적 여건은 갖추어져 있다.

### IV. 참여 주체의 확대

- 전통적으로 국제사회에서 국가만이 유일한 행위자로 간주되었다(각종 조약 가입 등).

- 하지만 인권의 증진을 위해 모든 관련 이해당사자들(all stakeholders)의 행위가 중요해지면서 UN 경제사회이사회 협의지위를 획득한 비정부기구들은 UN에서 개최되는 다양한 회의에 참여하여 발언하고 회의를 개최하는 등 국제사회에서 매우 중요한 행위자로 인정받고 있다.
- 기업 또한 인권의 보호와 증진을 위한 주요한 행위자로 인식되며 기업의 자발적 공약 및 이에 대한 국가의 책무 또한 강조되고 있는 실정이다. 투자자들의 사회적 책임 투자(Socially Responsible Investment: SRI) 또한 강조되고 있는데 이는 투자한 회사의 재무뿐 아니라 사회적, 환경적 사안에 대한 평가도 포함하는 투자관행을 의미한다. 만약 투자한 회사가 중대한 인권침해나 환경피해를 일으킨다면 투자금을 회수하는 등의 조치를 취하기도 한다.
- 이에 인권의 보호와 증진에 있어 전통적인 ‘국가’의 책무에 머무르지 않고 실제 현장에서 사람들과 접촉하며 인권의 실현을 위해 직접적인 노력을 기울일 수 있는 도시들도 주요 행위자로 그 저변이 확대되고 있다.
- 한국의 경우, 전술했듯이 지방분권의 미확립으로 인하여 인권을 위한 정책 및 행정이 정권에 따라 갈등관계나 협력관계로 표출될 수 있다. 하지만 지방정부의 경우, 행정에 대한 시민의 참여가 보장되고 강화될수록 책임 있는 인권행정이 가능해진다. 참여의 보장은 투명성과 더불어 과거 일방주의적 권위주의 행정의 폐해를 극복할 수 있고, 설득과 이해를 통해 그렇지 않으면 나타날지도 모르는 사회갈등을 최소화할 수 있고 결국 진정된 의미에서 그 수혜자는 모든 시민이 된다.

## V. 다층적 인권보장체제 확립

### 1. 유럽연합(European Union)

- 인권도시들은 도시 공간 내에서의 인권의 증진과 보호를 위해 자체적인 인권의 규범화, 제도화 및 교육 등을 통해 주체적으로 인권도시라는 담론을 형성해 나가며 인권도시 브랜드화를 공고히 하고 있다.
- 유럽연합 회원국들은 유럽 지역 내의 인권을 보호하기 위해 유럽인권협약(European Convention on Human Rights)에 가입하였으며, 개인이 소를 제기할 수 있는 유럽인권재판소(European Court of Human Rights)가 존재한다.
- 특히 인권 침해적 기업들은 유럽연합과 무역이나 사업을 하는 데에 제한을 받을 수 있다.

### 2. 미주기구(Organization of American States)

- 미주에 위치한 인권도시들 또한 도시 공간 내 과거 인권침해를 청산하고 인권교육 및

홍보 등으로 인권도시의 담론을 형성해 나가며 자연스레 인권도시의 브랜드화가 된 것이라 평가할 수 있다.

- 미주 또한 미주인권협약(American Convention on Human Rights)이 존재하고(미국은 아직 비준하지 않음), 미주인권위원회(Inter-American Commission on Human Rights)가 활동하고 있다.
- 미주인권재판소(Inter-American Court of Human Rights)가 있다.
- 미주인권협약뿐 아니라 다양한 인권관련 문서들(권리와 의무에 관한 선언문, 고문방지협약, 사형제 폐지, '경제적·사회적·문화적 권리 협약'에 관한 선택의정서 등)이 각 부문별 조약의 형태로 존재한다.

### 3. 아프리카 단결기구(Organization of African Unity)

- 개인 및 인민의 권리에 관한 반줄헌장(Banjul Charter on Human and People's Rights, 1981년 6월 OAU의 제18회 정상회의에서 채택, 1986년 10월에 발효)이 있고 아프리카 인권위원회(Commission on Human and People's Rights)가 인권상황 조사 및 연구를 수행하고 있다.
- 반줄헌장은 오랜 기간 식민지화의 고통을 받아온 역사를 배경으로 반식민지화 및 반인종차별을 주 내용으로 하고 있다.
- 개인 및 인민의 권리에 관한 아프리카 재판소(African Court on Human and People's Rights, 1998년 6월 아프리카 헌장 의정서 채택, 2004년 1월 설립)가 인권관련 사건에 대한 재판 관할권을 행사하고 있다.

### 4. 국제인권보장메커니즘

- 유럽, 미주, 아프리카 등 지역적 인권보장체제 이외에도 국제적인 인권보장체제로서 국제연합(UN) 헌장상 인권보장메커니즘과 조약상 인권보장메커니즘이 존재한다. 참고로, 헌장상 인권메커니즘은 인권이사회(Human Rights Council), 국가별인권상황정기검토(Universal Periodic Review), 인권이사회 특별절차(Special Procedures), 진정절차(Complaint Procedures)가 있다. 조약상 인권보호메커니즘은 주요 국제인권조약에 가입한 국가의 국내이행을 감시하는 절차를 의미한다.
- 대한민국이 가입한 주요 국제인권조약은 인종차별철폐협약, 시민적 정치적 권리에 관한 국제규약, 경제적 사회적 문화적 권리에 관한 국제규약, 여성차별철폐협약, 고문방지협약, 아동권리협약, 장애인권리협약이 있으며, 이주노동자권리협약, 강제실종방지협약에는 아직 가입하지 않았다.
- 대한민국은 국제연합의 회원국임과 동시에 주요 국제인권조약의 당사국으로서 회의 참여, 보고서 제출 등 활동하고 있지만, 관련 의제에 관한 지방정부의 이해, 참여 및 이행 등은 아직 미미하다.



## 5. 정리

- 인권피해자 입장에서 만약 피해자의 국가가 지역인권보장메커니즘에 가입해 있고 동시에 국제인권보장메커니즘에 가입해 있다면, 자국 내 인권구제절차, 지역차원에서 그리고 국제적 차원에서 인권구제절차에 대한 접근성이 있어 다층적인 인권보장메커니즘 및 구제절차를 활용할 수 있다. 물론 지역적 및 국제적 인권보장메커니즘을 이용하려면 국내적으로 구제절차를 완료해야 한다. 특히 유럽인권재판소의 결정에 따르지 않는 당사국은 그에 대한 재정적 부담을 가지게 되므로 유럽의 경우 국제인권보장메커니즘 보다는 지역인권보장메커니즘을 더 많이 활용한다.
- 이에 더하여, 도시 내에 인권보장제도가 있다면, 피해자의 입장에서는 다양한 층위에서 권리가 보장되고 권리침해시 또한 그에 상응하는 인권구제절차를 활용할 수 있을 것이다.

## VI. 소결

- 도시의 인권에 대한 논의는 기존의 인권담론을 질적·양적으로 확장한다. 국가중심의 시민권개념에서 후기산업화사회의 다중적 정체성에 기반한 생활정치的主張이나 도시의 생활과정이나 도시공간에 대한 공동체적 전유로서의 도시에 대한 권리 등의 새로운 모색은 이를 반영한다.
- 도시생활과정에서 요청되는 인권명령을 실천하기 위한 시도는 UN을 비롯하여 다양한 도시들에서 하나의 인권운동, 도시운동의 차원에서 진행되고 있다. 이들은 과거사의 청산, 참여와 공유의 도시생활과정, 차별의 해소와 생활에 대한 배려, 폭넓은 인권교육 등의 형태로 인권도시를 일구어가고 있다. 물론 이들 인권도시의 실천들을 기반하는 이론적·이념적 근거는 다양하게 제기될 수 있으나, 그 하나하나의 사례들은 서울이 인권도시로 나아감에 있어 주요한 참조점이 된다.
- 인권도시 서울은 서울시민인권헌장 제정운동을 중심으로 서울 거주자 모두가 나날의 생활 속에서 만들어가는 생활공간으로서의 서울을 전제로 다양한 인권정책을 수립하고 이의 집행을 위한 인권체제를 구성, 운영해 왔다.
- 실제 서울이 인권도시가 됨에 있어 아직은 초보적인 단계에 머물고 있는 우리나라의 지방자치제도의 문제가 제도적인 차원에서 가장 큰 걸림돌이 되고 있다면, 인권에 대한 정치적, 시민적 인식이 여전히 미흡할 뿐 아니라 급작스럽게 들이닥친 신자유주의는 개발독재의 반 인권적 관행들을 더욱 강화하는 수준에 있는 현 상황 또한 현실적인 차원에서의 가장 큰 걸림돌이 되고 있다.
- 하지만 서울은 과거의 인권침해가 가장 집중적으로 발생하였던 공간인 동시에 민주화와 인권보장에 대한 실천의지가 가장 강력하고도 압축적으로 분출하였던 공간이라는

두 측면을 동시에 가지고 있다. 기억과 반성, 그리고 이에 터잡은 새로운 인권담론과 인권실천의 가능성을 여는 도시들 이상으로 내재하고 있는 도시인 것이다.

- 요컨대, 서울은 인권도시로 도약할 수 있는 충분한 조건과 필요적 환경을 모두 구비하고 있는, 그리고 수도로서의 서울이라는 지위로 인하여 그 인권적 성취를 국내외적으로 무한히 확장할 수 있는 가장 커다란 잠재력을 가진 도시이다.

## 제3장 인권도시 서울의 전망과 비전

### 제1절 인권도시 서울

#### I. 인권도시, 인권공동체 비전: 누구나, 언제나, 어디서나 인권을 누리는 서울<sup>4)</sup>

- 수많은 사람들이 서울에서 혹은 서울과 함께 자신들의 일상을 꾸려간다. 서울에서 그들이 이웃과 함께 더불어 살아가는 삶의 터전을 일구며, 자신들의 과거와 현재와 미래의 일상을 만들어나간다. 그래서 서울은 수많은 사람들이 창조하였고 또 창조해 나가고 있는 삶의 공간이자 동시에 그 삶의 시간이 된다.
- 모든 사람은 인간으로서의 존엄과 가치를 가진다. 또한 모든 사람은 세계인권선언과 그에 기반한 제반의 인권규범들, 그리고 대한민국헌법과 서울시민인권헌장 등에서 확인된 모든 자유와 권리를 가지며, 생활공동체 속에서 모두의 자유와 평등과 발전을 위하여 다른 사람의 인권을 존중하며 배려하고 이를 위해 서로 연대하고 협력하여야 할 시민적 책무를 진다.
- 수많은 사람들의 삶의 시공간이자 다양한 생활공동체들의 또 다른 공동체로서의 서울은 그 도시의 영역 안에서 그리고 그 영역과 관련하여 지속가능하고 평등하고 민주적으로 모든 사람들의 인권을 존중하며 그들의 삶의 역량을 발전시키며 안전하고 정의로운 삶을 영위해 나갈 수 있도록 하여야 하며 모든 사람들의 참여와 연대를 바탕으로 사회정의와 민주주의와 평화를 구현하고 실천하는 데 최대한의 노력을 다하여야 한다.
- 특히 대한민국의 수도인 서울은 정치와 경제를 비롯한 모든 국민생활의 중심이 되어 온 만큼 국가안보와 경제성장을 빌미로 존엄과 가치의 주체인 인간을 정치와 이윤추구의 수단으로 경시하였고 이로 인한 수많은 인권침해의 사례들이 집적되어 온 공간이기도 하다. 이런 과거사의 청산과 회복 및 재발방지는 서울이 무엇보다 우선적으로 수행하여야 할 기본적무임은 너무도 당연하며, 서울은 가능한 모든 자원들을 동원하여 이 의무를 최대한 이행하도록 노력하여야 한다.
- 최근 경제적 양극화 현상이 급격히 진행되면서 빈곤이나 청년실업, 고용형태에 따른 차별 등의 양상이 격심해지고 있으며, 정치·사회적 불안정을 틈타 여성, 장애인, 이주민, 성소수자 등에 대한 혐오와 차별 역시 악화일로에 있다. 서울은 이러한 현상들은 그 자체 인권침해적인 것임을 확인하고 가능한 모든 수단을 동원하여 그 교정 및 회복에 전력을 다하여야 한다.
- 불균등성장정책의 산물인 서울은 다른 지역에 대한 차별과 소외, 착취를 바탕으로 지

4) 1차 기본계획의 모토이다.

금의 모습을 이루어 왔다. 이제 서울은 경제성장을 중심으로 정치·경제적 권력을 집중해 왔던 정책과정을 벗어나 다른 지역의 인권발전과 삶의 질 향상을 위하여 연대에 바탕을 둔 협력과 지원의 노력을 소홀히 하여서는 아니 된다. 나아가 인권의 보편성과 인권보장을 위한 협력의 의무를 감안하여 다른 나라의 지역사회 또한 인권과 민주주의와 평화가 실천될 수 있도록 지속가능하고 실효적인 협력과 지원을 하여야 한다.

## II. 인권도시의 중심가치

- 상술한 비교사례들로부터 외국의 인권도시들이 추구하는 중심 가치를 도출해 보면 대체로 다음과 같은 사항으로 수렴된다.
  - ① 전반적인 인권의 신장을 위하여 과거의 인권침해사례들을 기억하고 반성하며 그 개선방안을 성찰하는 한편, 빈곤의 해소 및 생활의 질 향상, 도시의 잠재적 혜택에 대한 평등한 접근권의 확대, 여성·소수자 등에 대한 차별의 해소, 주거권을 비롯한 도시공간의 활용 및 공유(혹은 도시이용권), 도시의 문화적 다양성의 보장 등과 같은 도시권을 중심으로 한 인권의 보장 및 향상
  - ② 도시 정부에 대한 주민 및 시민사회단체들의 적극적 참여와 투명성의 원칙에 입각한 도시행정정보에의 접근권, 사회적 약자에 대한 사회적 포용성의 확장, 사회정의의 실현을 위한 민주주의 조성, 민관의 협동에 의한 거버넌스체계의 구축, 도시 관리 및 공공 공간 이용에의 민주적 결정 원칙 등을 중심으로 한 민주주의 및 자기지배의 신장
  - ③ 사회적 위험의 예방과 해소, 위험부담의 공공화, 사회적 불안에 대한 공적 해결, 갈등조정 및 분쟁의 평화적 처리, 취약집단에 대한 보호와 취약화의 사전예방, 국제적 연대와 협력을 통한 분쟁의 예방 등을 중심으로 한 평화의 원리
- 이러한 세 가지의 기본적 가치 — 인권보장(혹은 발전권), 민주주의, 평화 — 는 유엔개발계획에서도 마찬가지로 중책적 가치로 보호되고 있다. 유엔개발계획의 경우 기본적인 역할공간을 ① 지속가능한 발전, ② 민주적 거버넌스와 평화구축, ③ 기후 및 재난복구에 맞추고 있는데, 그 중 전2자는 인권능력의 향상이라는 의미에서 발전권(right to development)를 포괄하는 관념과 함께 민주주의와 평화를 향한 유엔의 지향점을 잘 드러낸다.
- 인권도시 서울의 경우에도 이러한 중심 가치는 의연히 타당하다. 그것은 서울 거주자들의 생활능력을 향상과 함께 생활공간 속에서 자신의 인격을 자유롭게 발현할 수 있도록 하는 제반의 자원들을 확보하고 그 생활공간을 도시공간 속에 마련함을 목적으로 하여야 하기 때문이다. 뿐만 아니라 인권도시 서울은 이러한 생활세계 안에서 자율적·성찰적으로 구성되는, 다양하고 다층적인 공공성을 구현하여야 할 필요도 가진다.
- 전통적으로 거론되는 인권의 제 항목들은 인권도시와 관련하여서는 이러한 맥락 속에서 재구성되어야 하며, 이는 일차적으로는 생활능력의 개선·향상이라는 발전권의 관념으로 엮어낼 수 있다. 각각의 시민들이 자신이 처한 특수한 상황 혹은 생활영역으로 자신의 생활의지와 욕망을 자유롭게 포섭할 수 있도록 하여야 하기 때문이다.

이러한 발전의 권리들은 단순히 국가 혹은 지방정부에 의하여 구성, 분배되는 피동적인 것이 아니라 서울거주자들이 스스로 구성하고 실천하는 자아실현적 복지로 치환되어야 한다. 물론 이를 위해서는 집단적 차원의 토론과 숙의, 성찰과 결정의 과정이 필요하게 되고 이는 결국 민주주의라는 가치로 이어질 수밖에 없다.

아마르티아 센(Amartya Sen)의 경우에도 자유와 민주주의의 확장을 진정한 발전의 목표임을 제시하고 있다. 다만 이렇게 발전의 개념을 확장하는 것은 인권도시의 실천 전략을 모호하게 할 가능성이 많은 만큼, 일단 발전은 자유의 확장 혹은 비지배로서의 자유를 실천하기 위한 제반의 능력과 자원의 확보 및 그 가능성의 확장이라는 의미로 범위를 좁혀 규정하고 민주주의는 별도의 중심 가치로 규정하는 것이 바람직하다.

- 민주주의는 개체로서의 서울거주자들이 가지는 개별적, 단독자적 권리가 아니라 연대와 참여라는 또 다른 형태의 가치들에 의해 구성된다. 민주주의가 단순한 대의제의 원리나 다수결의 지배라는 형해화(形骸化)된 과정으로부터 이탈하여 서울거주자들의 생활세계를 구성하고 실천하는 기본적인 생활원리가 되기 위해서는 서울거주자들이 가지는 다중적 정체성을 제대로 보전, 배려하면서 동시에 합의된 결정으로 이루어낼 수 있는 공감의 틀을 마련하여야 할 필요가 있기 때문이다.
- 평화의 가치는 이 인권·발전의 권리와 민주주의의 권리가 제대로 실현될 수 없게끔 하는 외적 변수를 제거하는데 그 중심을 맞춘다. 대체로 평화를 비폭력적인 방식에 의한 갈등의 해결로 이해하면서 구조적 폭력을 해소하는 데 초점을 맞추어 이해한다면, 전쟁이나 폭동과 같은 사태뿐 아니라 구조적인 차별이나 구조적 빈곤, 경제구조로부터 강요되는 실업이나 실직 등과 같은 사회적 위험 또한 평화의 가치가 지양하는 대상으로 포섭된다. 그리고 이러한 위험과 공포로부터의 자유로운 상태를 조성할 책임은 인권도시의 가장 주요한 과제로 주어진다. 그 자체가 생활세계를 억압하는 가장 주요한 요소가 되기 때문이다.
- 이에 인권도시 서울의 중심 가치는 다음과 같이 인권으로서의 발전, 연대, 참여, 평화 등 네 가지로 정리한다.

### 1. 인권으로서의 발전

- 인권의 중심 가치는 생존 가능한 삶의 가능성(혹은 삶능력, *Bio Power*)을 증가시키며 “주권을 가진 개별화된 시민”(김현미)을 형성함에 있다.
- 이를 발전권(right to development)이라 규정할 수 있으며, 그 내용은 ‘개인이 자신의 주체 행위를 선택하거나 행사할 수 있도록 도와주는 역량(잠재능력)’(조효제, 2016: 103)의 증진을 지향함에 있다.  
“자유와 확장은 우리의 삶을 더욱 풍요롭게 하며 장애를 줄일 뿐만 아니라, 우리 자신의 의지를 실현하는 한편 우리가 살아가는 세계와 상호작용하며 영향을 끼침으로써 우리가 더 완전한 사회적 인간이 되도록 한다.”(아마르티아 센, 57)
- 인권도시 서울은 이러한 인권의 신장 혹은 생활능력의 발전을 위하여 경제적·사회적·

문화적 권리뿐 아니라 시민적·정치적 권리 또한 포괄적으로 보장하여야 한다. 발전을 위한 인권은 법적 의미에서의 권리라는 측면과 함께 윤리적 명령의 성격이 강조되어야 한다.

개개의 권리가 집합한 군집체로서의 인권인 동시에 총체성의 인권 내지는 전체로서의 인권: 도시 거주자로서 살아가는데 필요한 제반의 지위와 능력과 권능의 복합체를 의미한다.

- UN개발계획(UN Development Programme)이나 세계은행(World Bank) 등에서는 법치에 기반한 사회발전을 주창하고 있는데, 이는 곧 인권보장과 발전이 상호 규정적 연관 속에서 도모되어야 할 것임을 의미한다.

소극적으로는 비자유(unfreedom)의 원천을 제거

- 빈곤, 전제정치, 열등한 경제적 기회, 조직적인 사회적 박탈, 공공 편의시설의 방치, 억압적 국가의 불관용 혹은 과잉활동 등의 제거

적극적으로는 인권능력(capability)의 강화를 의미

- 생계(주거 및 소상공인·자영업자의 상업을 포함), 건강, 교육, 경제·문화발전·자연자원의 혜택을 평등하게 분배, 향유(접근권의 확보)
- 소수자 보호 및 해소 및 교육 등의 강화

- 이와 관련하여 서울은 인권을 존중하며 실천하는 기업문화 및 기업윤리를 촉진, 강화하며 그 실현을 위한 제반의 협력과 지원을 확대하여야 한다.

## 2. 연대

- 동일성이 아니라 차이성에 기반한 연대

생활정치 혹은 도시인권의 경우 삶의 총체성 속에서 도출되는 환경, 평화, 여성, 인권, 주거, 노동, 소비 등이 그 주체의 정체성을 통하여 발현되는 양상에 초점을 둔다.

즉, 일상적 삶의 민주화를 통한 다성적 정체성의 실현을 지향한다.

여기서 연대는 단일성·동일성에 기반한 통합의 논리가 아니라 다양한 자기정체성의 실현 즉 개개 시민들의 자기실현과 자기확장의 정치가 다양하게 펼쳐지는 가운데, 개인들이나 그들의 공동체 사이에 상호 공감·포용하고 조화로운 관계를 형성함으로써 평화롭게 공생하고자 하는 의지의 발현으로 구성되어야 한다.

- 일종의 미시적, 성찰적 민주주의로서의 연대

사안별로 구성되는 다원적, 다층적 연대의 가능성을 전제로 한다.

개별적·구체적으로 특수한 이슈, 상황에 대한 성찰적 자기대면으로서의 연대

이에 내부적으로는 토론과 숙의가, 외부적 합의를 전제로 한 차이성의 요구가 연대를 구성하는 중요한 요소가 된다.

- 공감의 능력 확장으로서의 연대

연대의 기반이자 동인(動因)은 공감

삶의 불안정성과 피폐함, 그리고 이를 야기하는 위계화·범주화된 인간들의 삶에 대한

연민과 그 극복으로서의 공감의 윤리

바로 여기서 교환가치에 우월하는 연대가치가 파생될 수 있다.

- 국제적 연대: 공유와 확산

### 3. 참여

- 올바른 민주주의는 민주적 삶의 고유한 특성인 집단적 행동의 지나침이나 참여 부재로 대표되는 과도한 정치적 무관심이라는 이중적 과잉을 제어할 수 있는 정치행태인 동시에 사회행태여야 한다(자크 랑시에르, 2011: 37).

- 이를 위해서는 서울거주자들의 정치적 역량을 강화하고 그들의 의사를 적극적이고 능동적으로 제출, 심의할 수 있는 기회와 그 절차들이 최대한 보장되어야 한다.

인권의 (대중)정치화는 이를 통하여 서울거주자들이 만들어나가는 서울이라는 작품으로서의 생활공간 속에서 이루어질 수 있을 것이다.

- 다양한 열망과 각종 요구의 증가를 야기하는 사적인 영역과 사회적 상호 행위의 활성화를 촉진하여야 한다.

정치적 장애 집결되어 있는 과도한 에너지를 물질적 번영이나 개인적 행복, 사회적 유대관계 등을 추구하는 방향으로 전환시키는 것(자크 랑시에르, 2011: 36-7)

- 민주적이고 소통지향적인 개인의 자발성에 기반한 참여

자율성, 공개성, 합의성, 책무성(accountability)의 강화

여기서 책무성은 다음의 세 요소로 구성됨

- 정책과정에 참여한 동료들이나 구성원에 의한 내부적 감시와 통제
- 의회, 행정부, 언론 등에 의한 정치적 감시와 통제
- 정책으로 인하여 생활에 영향을 받는 당사자들과 일반적인 시민들의 입장에서 그들의 이익에 봉사하기 위하여 개방성과 응답성을 확보하기 위한 감시와 통제

- 정책과정뿐 아니라 정책결과(공공서비스 등)에의 접근권을 확보한다.

시가 가지는 제반의 정보와 문서, 정책과정 등에 대한 시민들의 참여를 적극적으로 유도하고 그들의 이해와 수용을 촉진하도록 노력하여야 할 의무

합의제행정·입법기관의 모든 의사내용을 낱낱이 공개하는 Sun Shine Act(日照法)과 같이 서울시 행정의 전 과정이 아주 극소수의 기밀사항이나 개인사생활관련 사항 등을 제외하고는 모두가 서울거주자에게 공개되는 투명한 정책과정을 확립할 필요가 있다.

- 서울시가 하는 일의 내용과 의미, 그것이 이루어지게 되는 이유와 근거, 그것이 서울거주자에게 미치는 영향, 그에 대한 대응의 방법과 절차뿐 아니라 그러한 일이 어떤 과정을 거쳐 그리고 누구의 참여와 자문 혹은 의견제시를 통해 이루어졌는지를 모두가 알 수 있게 하는 것이 주 목적이어야 한다.

### 4. 평화

- 생활의 예측가능성 및 지속가능성의 보장함을 주된 지향점으로 한다.
- 인권도시의 중심가치로서의 안전은 생활세계에서의 삶이라는 점에 초점을 맞추어 인간 안보의 한 축으로 그 개념을 설정하는 것이 바람직하다.  
평화, 복지, 인권존중, 환경보존, 사회정의, 민주화, 법치등의 보장 위에서 구축되는 삶의 질 향상을 도모하여야 한다.  
특히 재해나 재난, 사건, 사고로부터의 안전을 보장하는 수단이자 기초로 국가정치·경제정책 등으로 인한 생활의 불안정으로부터의 안전을 우선 보장하여야 하며, 이를 위해서는 전술한 발전, 참여, 연대 등의 가치화 밀접한 관련 속에서 복합적인 정책대안이 마련되고 또 집행되어야 할 것이다.  
또한 신자유주의가 야기하는 실업, 질병, 노후대비 등과 관련한 위험요소들의 증가와 그로 인한 리스크 관리책임이 개인화되고 있는 현상은 이 안전과 평화의 관점에서는 최대의 주목대상이 되어야 한다.
  - 복지 또는 사회적 안전망의 구축은 이 점에서 서울시의 중심과제가 되어야 한다. 우리의 역사와 관련하여서는 전쟁(협박)으로부터의 안전도 중요한 요소가 된다.
  - 위안부(일제, 기지촌 등) 기억하기, 군사주의의 척결 등
- 평화의 중심개념인 구조적 폭력의 해소는 사회적·경제적 위험인 실업과 경제적 위기로 부터의 안전을 포괄한다.  
실업은 완벽한 무기력의 상태를 야기함으로써 사회적 존재성 내지는 자기정체성을 상실시키며 중국에는 생활세계의 식민화를 초래한다.  
공동체를 해체하고 사회적 안전망을 제거하면서 발생하는 위험을 리스크화 하여 그 관리의 책임을 개인에게 지우는 신자유주의의 전략에 저항하여 사회연대적 가치에 의한 위험의 해소·분산과 그에 대한 공동의 책임을 확보할 수 있는 장치가 필요하다.
- 소수자에 대한 혐오와 소외는 또 다른 구조적 폭력이자 동시에 가장 오래된 사회적 갈등요소가 된다. 이에 이 혐오와 소외로부터의 안전 또한 인권도시의 주요한 지향점이 되어야 한다.  
여성, 장애인, 성소수자, 이주인, 지역거주자 등에 대한 혐오 및 집단심리적 소외의 제재와 해소는 그 대표적인 사례가 된다.  
혐오와 소외의 예방뿐 아니라 그러한 현상에 대한 공세적 개입에 의한 사후교정 및 재방방지의 노력이 필요하다.
- 평화는 궁극적으로는 국제평화와 협력의 과정을 통해 그 실효성을 확보할 수 있게 된다.  
이를 위하여 직접적·구조적·문화적 폭력의 해소를 위하여 노력하는 동시에 평화적 수단(특히 연대와 참여의 방식)에 의한 갈등해결의 장치를 마련하고자 노력할 필요가 있다.  
즉, 국제사회, 특히 동아시아의 도시들과 함께 평화구축 및 갈등해소를 위한 네트워크 구축 및 운영은 국제평화를 구축하고 이를 바탕으로 인권도시의 실천을 보증할 수 있는 우선적 방안이 된다.



## 제2절 인권미션: 기억, 공유, 향유

### I. 공간으로서 서울

#### 1. 인권침해적 공간

- 한국사회가 전통적 농업사회에서 산업사회로 전환되면서 일자리를 위해 상경한 이주민들에 대한 국가적·사회적 보호가 결여되었고 경우에 따라서는 산업예비군을 확보하기 위한 수단으로 방치되거나 관리되는 착취의 공간이었다.
- 인권적 요소가 배제된 경제적 이익만을 위한 개발로 개발의 이익이 다양한 계층에게 향유되기보다는 소수자에게만 독점되어 그 결과 오히려 취약계층을 양산해 내는 인권 침해적 공간으로 퇴행(자본제적 종획운동, capitalist enclosure)하였다.
- 과거 독재 및 권위주의 정권들의 강력한 통제 하에 있었던 국가권력기관들(법원, 검찰, 경찰, 국정원 등)이 서울을 중심으로 운영되었으나 이들 기관들에 의한 인권침해(각종 과거사 사건, 고문, 납치, 불법구금)를 방관하는 무기력한 공간이었거나 각종 개발(행정대집행, 난개발등)로 인한 인권침해의 직접 가해자가 되는 공간이기도 하였다.
- 한국경제의 중심지로 대다수의 자본이 집결해 있으며 생산과 유통, 소비가 최대규모로 이루어지는 장소임에도 불구하고 제3자의 인권침해(특히, 기업에 의한)에 대해서 인 권보호적 조치가 미비하다.
- 서울에 주거하거나 경제활동을 하는 사람들의 생활에 영향을 미치는 각종 정책들에 대해 당사자의 참여가 배제되어 왔고 단체장의 임기 내 보여지는 결과물에 집착하는 정치공학적 역학관계로 인해 민주적인 절차를 통한 대화와 타협보다는 권위적인 강압으로 행정이 집행되어 왔다.

#### 2. 저항의 공간

- 한국 현대사에 있어서 민주주의와 인권보호 및 증진을 위한 주요활동이 일어난 공간이기도 하다.
- 멀게는 1960년 4·19혁명에서 가깝게는 1987년 6·10항쟁까지 한국 정치사에 있어서 민주주의를 회복하고 수호하기 위한 다양한 이해당사자들의 주요 활동무대가 되기도 하였다.
- 서울에서 인권과 관련한 문화, 교육, 정책 등이 다른 시도단위의 광역 및 자치단체에 미치는 긍정적인 파급효과는 실로 지대하다고 할 수 있으며, 한국에서 인권관련 선도

적인 다양한 활동들이 일어나는 곳이기도 하다.

- 이러한 근거에 서울이라는 곳이 다양한 이해당사자들의 인권보호 및 증진에 대한 열망, 어려운 환경 속에서도 사회변화를 위해 끊임없는 열정과 연대의식이 잘 표출되는 공간으로서 의미를 가지고 있기 때문이며, 이해당사자들이 주로 활동하고 있는 공간이기 때문에 지속가능했던 것이다(반면, 서울은 오히려 무임승차로 상대적 이익만 취해 온 곳이기도 하다).
- 단순히 표어로 '인권도시'를 표방하는 것이 인권도시가 되는 것은 아니며 진정한 의미에서 '인권도시'가 되기 위해서는 과거를 기억하고 현재를 인식하며 이를 바탕으로 미래에 모든 사람이 인권을 실질적으로 향유할 수 있도록 제도적 규범적 시스템이 뒷받침할 수 있어야 진정한 '인권도시'가 될 수 있다.
- 공간 서울을 구성하는 구성원들이 스스로 주체가 되어 과거를 기억하고 현재와 연대를 통하여 미래에 모든 이가 인권을 보호하고 향유할 때야 비로소 국제사회가 인권도시 서울로 자연스럽게 인식하는 절차적 과정을 밟을 수 있다.
- 이러한 이중적 특성을 가진 서울이라는 인권공간에서 상술한 바와 같은 인권도시의 가치들을 실천하기 위해서는 세 가지의 미션을 수행할 필요가 있다. 즉 과거의 기억으로부터 현재의 정책방향을 도출하고 현재의 인권상황에 대한 인식의 공유를 바탕으로 미래의 인권도시를 설계해 나가는 작업이 그것이다. 물론 이 세 가지의 미션은 의미상으로는 시간적 배열에 따른 통시적인 것으로 보이나, 실질적으로는 현재 이 시점의 서울에서 병렬적으로 추진되어야 할 공시적인 우리의 과제라 할 것이다.

## II. 기억의 도시

- 서울이라는 생활공간의 특성상 서울 지역에서 발생했던 인권침해 내지는 인권부재 혹은 인권경시의 사례들에 대한 기억과 반성이 인권도시의 형성과정에서 무엇보다 선행되어야 한다.

여기서 기억이라 함은 과거의 복원에 그치지 아니하고, 현재의 가치지향에 의한 과거의 재생산 내지는 복원까지 포함하는 것이다.

물론 행정수도이자 정치·경제의 중심지로서의 서울의 특성에 비추어 서울이라는 공간에서 발생한 모든 인권침해사례 특히 국가권력에 의한 침해사례가 구체적으로 기억되고 또 반성되어야 한다.

시 행정의 차원에서 인권침해 등의 사례를 발굴하고 그에 관한 기억을 구성해 내며 반성적 극복을 모색하는 프로그램이 개발되어야 할 필요가 있다.

- 진실규명(국가권력의 경우에도 가능함. 기억정치의 방식으로)
- 회복적 보상(치료, 적극적 우대와 지원, 강연 등 공유·확산의 기회마련 등)
- 재발방지 및 기억을 위한 장치의 확보(인권박물관, 인권의 거리 건립, 인권탐방·순례 프로그램, 인혁당사건 판결 법정 재현 등등)
- 교육과 홍보(시정홍보실 팸플렛 비치 등)

- 독일의 뉘른베르크나 아르헨티나의 로사리오 등의 경우에서 보듯 인권침해의 역사를 안고 있는 도시의 경우 과거의 인권침해에 대한 기억을 복원함으로써 인권도시의 기반을 구축한다.  
중대한 인권침해가 비교적 최근에 일어난 도시에서는 과거의 인권침해에 대한 인식을 확실히 하고 재발방지를 위한 교육을 병행하고 있다.
- 이들 도시뿐 아니라 선진국의 인권도시에서의 ‘인권도시’ 형성은 과거의 인권침해에 대해서는 나름의 해결이 완료된 상태에서 동시대 사람들이 참여하여 도시 정책을 결정할 수 있도록 하는 법적 제도적 장치가 마련되어 있다.  
이때 도시와 국가 간에 인권을 보호하고 증진하기 위한 상호 협동적인 관계를 바탕으로 한 입안 및 정책들이 실시되고 있다.
- 서울도 현재 민주주의 증진 및 인권 보호를 위해 과거 주요 활동들을 기억하고 교육하기 위한 기억화 작업을 진행하고 있다.  
하지만 그 내용은 여전히 인권침해의 상징물이나 상징적인 장소에 대한 기념화 사업이라는 물적 수준에 그치고 있다.  
더구나 과거 국가기관들과 기업들에 의한 인권침해에 대한 기억화 작업은 아직 부족하며 과거 인권침해 사례들이 과거에 일어난 일로만 치부되고 있다.
- 이에 서울시를 중심으로 과거 인권 침해의 사례 조사, (서울시 내부적인) 책임소재 규명, 피해자들의 기억 복원 및 서울거주자들에 대한 공유화 작업, 재발방지를 위한 정책대안 확보, 피해에 대한 보상·회복적 조치·적극적 우대조치, 기억과 반성/성찰과 교육을 위한 공간 및 시설, 기회 확보 등의 조치가 지속적이고 집중적으로 이루어져야 할 것이다.  
이를 위해 과거 인권침해가 이루어졌던 공간(옛 중앙정보부·보안사·보안분실 건물 및 터뿐 아니라 주요한 인권침해재판이 진행되었던 법정(이는 법원 소관이라 시 차원에서 접근이 곤란할 경우 그 현장을 복제하여 따로 만든 법정), 구치소 등을 복원, 전시하며 이 공간에 관련 자료와 사진 등을 전시하고,  
기업이나 작업장에서의 인권침해, 강제퇴거과정에서의 침해, 환경침해, 재난·사고의 발생 등의 현장(혹은 현장 부근)에 기념표지 설치 및 관련 자료 전시 등의 사업을 진행하는 한편,  
다른 지역 혹은 외국의 인권도시들(협력인권도시)에서 발생하였던 상기와 같은 인권침해의 사례와 기념물, 자료들을 집적하여 같이 전시할 필요도 있다.
- 이런 기억의 활동을 바탕으로 서울시 행정과정을 중심으로 하는 서울 도시공동체의 제반의 인권침해사례 및 인권침해가능영역의 발굴·고발 및 교정의 작업이 이루어져야 할 것이며, 그러한 인권침해위험요소의 제거, 예방 등의 사전억제정책의 기반이 구축되어야 한다.
- 특히 역사기록전시관과 같은 인적·물적 시설을 확보하여 이러한 기억 및 반성의 작업이 지속적으로 이루어질 수 있도록 할 필요가 있다.

### III. 공유의 도시

- 서울은 서울거주자들과 함께 인권가치를 공유하며 인권가치·규범의 실천을 위한 연대와 참여에 더 잡아 생활하는 도시생활공동체로 발전해야 한다.  
여기서 연대와 참여 즉, 공유의 중심 가치는 발전 혹은 역량강화(empowerment)와 평화·안전 등이 될 것이다.  
이를 위해서는 서울거주자를 향해 열린 거버넌스 체제의 확보가 필요하다.  
인권가치에 기반한 삶의 질 향상을 위한 열린, 참여적인, 책무성(accountability)을 갖춘 정책과정이 구성되어야 한다는 것이다.  
공유를 위한 연대에는 차이에 대한 이해와 수용, 차이에 기반한 합의의 형성 프로세스의 개발, 집행 등이 중심 요소가 되어야 한다.  
인권적 문제와 과제를 드러내고(expose), 제안하며(propose), 그것을 정치화(politicize)하는 제반의 과정으로서의 연대(P. Marcuse, 37)가 이루어질 수 있도록 해야 한다.
- 도시적 생활세계를 규정하는 다중적 정체성의 틀은 서울거주자의 특성일 뿐 아니라 서울이라는 생활공간의 특성 또한 되어야 한다.  
소위 공유재 내지는 공동체의 형성  
서울이라는 공간, 또는 그에 존재하는 각종의 시설이나 서비스들이 특정한 개인·기업들이 독점적으로 지배하는 것이 아니라 서울거주자들이 자신의 생활상태에 적합하게 사용할 수 있는 공동의 공간·시설·서비스로 규정될 수 있어야 한다.
- 아울러 공유와 연대의 주체는 다른 도시, 지역에게까지 확장되어 긴밀한 협력과 지원의 네트워크를 구축할 필요가 있다.
- 한국 정치사에 있어서 민주주의 회복과 인권증진을 위한 주요 정치변화에 참여한 당사자를 이외에 일부 사람들에게 일어난 과거 인권침해에 대해서는 과거의 일로 치부되거나 이를 바로 잡기 위한 일련의 활동들은 당사자와 그들을 돕는 일부 이해당사자들의 아낌없는 지원과 활동으로 연대가 이루어지고 있다.
- 최근 일어난 세월호 사건은 희생자 유가족들과 이해당사자들의 다양한 활동들을 통해 연대의 의미를 일깨워주면서 동시에 안전 특히 인간안보에 대한 국가적 관리 시스템에 대한 근본적인 의제를 던져준 사건이었다.
- 하지만 기업에 의한 인권침해, 특히 결사의 자유 및 노동건강권 침해(백혈병, 가슴기살균제, 노동자 자살 등)에 관해 노동법과 이를 보수적으로 판결해 온 법원의 태도 그리고 기업우대·노동자하대 정책을 넘어 한국사회가 어떠한 합의를 통해 모두가 인권을 향유할 공간을 만들어낼 것인가에 대한 논의의 장이 필요하다.
- 최근 1% 대 99%의 계층분할, 취업과 부의 분할과 관련하여 심각해지고 있는 노인·청년의 세대갈등, 젠트리피케이션(Gentrification)·주거갈등 등 다양한 형태로 확산되고 있는 공간갈등, 이주민 등에 대한 배제와 차별 등은 종래부터 지속되어 오던 지

역갈등, 이념갈등과 함께 우리 사회를 양극화일로로 내닫게 하는 중심적인 사회문제가 되고 있다.

서울은 대부분의 국가기관, 유수의 기업본사, 각종 언론사 등이 서울에 있는 관계로 이러한 갈등이 집약적으로 발생하고 있다.

- 이에 중앙집권체제에서 시민사회 내부에서의 연대활동이 주로 일어나고 있는 공간이 서울이며 또 그렇게 될 수밖에 없다는 사정을 감안하여, 서울시를 비롯한 서울의 행정과정들은 시민사회가 그 각각의 생활영역에서 각각의 관심사·이해관계들을 중심으로 다양하고도 다층적인 연대 활동들을 할 수 있도록 적극적이고 능동적인 역할 — 지원, 장려, 협력 — 을 제고할 필요가 있다.
  - 내부적으로는 인권정책과정이 가지는 종합적·기획적 성격을 감안하여 서울시 행정의 전체를 아우르는 종합 기획·집행·평가·감사·교정의 틀을 마련할 필요가 있다.
- 이를 위해서는 주기적이고 포괄적인 인권실태조사의 실시가 무엇보다 중요한 선결조건이 된다.

보편적 가치로서의 인권에 관한 문제의 발굴뿐 아니라 서울이라는 생활공간에 특유한 인권문제들을 발굴하고 그 해결방안을 모색하는 가장 유효한 장치가 인권실태조사이다.

서울의 행정체제를 인권친화적 형태로 재구성하는 한편, 인권도시체제가 안정적이고 지속적으로 정착할 때까지 서울시 행정의 최고집행기관 특히 시장을 중심으로 한 집행부의 중점적인 관심과 지도 아래 인권정책이 최우선적 행정과제로 구현되어야 할 필요가 있다.

나아가 하급기관 단위에서도 각 실국 혹은 과 수준에서 인권(행정)을 전담하는 공무원을 지명하여 이들로 하여금 인권실무협의회와 같은 기구를 구성하고 그 장을 인권정책 담당실국장(혹은 인권정책과장)이 담당하면서 인권정책과 인권행정을 포괄적이고 종합적으로 아우를 수 있는 체계를 마련할 필요가 있다.

서울시와 서울시 산하기관, 그리고 서울시의 투·출자기관, 서울시의 인·허가 대상기업, 서울시와 재산·용역 등의 계약 체결기업, 서울시 산하 비영리법인 등에 대한 인권관련 행정지도를 강화하고 이들과 인권실천을 위한 협력체계를 구축하여 서울시가 실효적인 인권확산기관으로 기능할 수 있도록 한다.

- 시, 산하기관, 투·출자기관의 경우에는 직접적인 인권관리가 가능
- 인·허가 대상기업, 계약체결기업, 산하 비영리법인 등의 경우에는 관련 처분이나 법률행위를 할 때 그 조건으로 인권보호·교육지침을 마련하거나 인권실천 혹은 교육사례를 실천할 것을 제시할 수도 있음

서울의 생활공간, 거주공간에 존재하는 자치구의 인권체제, 다양한 인권단체, 시민단체, 마을공동체 등과의 긴밀한 네트워크의 구축은 필수적이다. 다만 그 네트워크는 형식적인 것에 그칠 것이 아니라 정기적인 회의와 의사소통의 과정을 마련하고 인권정책의 수립이나 집행, 분석, 평가 등에 있어 적극적이고 능동적인 참여기회의 보장(총체적 정보제공은 필수), 인권의제실천을 위한 지원과 협력, 인권위원회·인권주무기관 등

인권체제의 구성에 있어서의 의견수렴 등 실질적인 기회와 능력을 부여하여야 할 것이다.

- 이를 위하여 서울시의 예산 편성과정에서 이러한 예산을 충분히 확보할 필요가 있음

시민들과의 인권가치의 공유를 위하여 적극적이고 공격적인 인권교육 및 홍보활동이 필요함. 그 중에서도 특히 다음과 같은 것에 중점을 기울일 필요가 있다.

- 인권보장사례, 인권실천사례의 발굴과 홍보전략화
- 서울거주자들의 민원처리과정, 갈등관리과정, 주민에 대한 인·허가 과정 등에서의 인권우선적 행정이 이루어져야 함
- 인권에 관한 침해구제, 인권강좌나 인권정책참여 등의 주무관서에 대한 서울거주자들의 접근권을 강화, 확대할 수 있는 정책

- 국제적인 협력의 기회도 확대하여야 한다.

서울시가 현재 가입해 있는 주요 네트워크는 도시와 지방정부 연합(United Cities and Local Government), 세계도시 전자정부협의체(World e-Government Organization of Cities and Local Government), 지속가능성을 위한 세계지방정부 네트워크(ICLEI-Local Government for Sustainability), 기후변화대응을 위한 대도시들의 모임(C40), 지속가능성을 위한 아시아태평양도시간네트워크(Citynet), 국제사회적경제협의체(Global Social Economy Forum Association) 등이 있다.

이러한 기존의 협력체계를 바탕으로 아시아 인권레짐을 구성하기 위한 일련의 노력을 진행할 필요가 있다(후술함).

#### IV. 향유의 도시

- 교환가치로부터 자유로운 공동체의 형성: 인권에 기반한 지속가능한 정치, 경제(순수한 의미에서), 문화의 형성

- 여기서 향유는 이미 이루어져 있는 것을 소비하는 것에 한정되지 않음. 오히려 그와 함께 또는 그 소비를 통해 기억하고 공유함으로써 새로운 삶의 공간을 창출하고 전유하는 또 다른 삶의 과정을 의미한다.

이미 창조되어 서울시가 제공하는 것들 중 무엇을 소비할 것인가를 선택하는 것에 한정되는 것이 아니라, 무엇을 창조하며, 어떻게 창조하며, 그 창조 과정에 우리는 어떻게 참여하는가, 그리고 그 결과는 어떻게 우리의 삶에 의미를 가지게 되는가에 관한 것이다.

- 존중·배려·연대·책임의 정신에 기반한 삶의 공유(전유)

- 공간과 자연자원 등 — 공유재 혹은 공통재(the common)의 산출

우리가 만들고 모두가 향유하는 인권공동체 실현

토지, 마을공간(주거지), 상권, 공동이용공간 및 시설, 공용시설 등은 소유권의 전속적

지배가 아니라 다층적·다성적 지배(향유)가 공존하는 공유의 관계를 설정, 실천 이를 위하여 서울시는 지속적이고 집중적인 교육과 다양한 문화적 실천, 법제의 개선 등의 작업을 전개해야 한다.

- 서울역 고가도로의 공원화, 경의선 폐지·복원구간(마포구)의 공원화 및 지역(문화)상권화 작업은 그 예시에 해당될 것
  - 도로, 공원, 주요빌딩, 대형쇼핑몰 등의 시설은 사적 소유의 대상인 동시에 그것을 중심으로 서울거주자들이 형성하는 또 다른 문화공간임
  - 따라서 서울시는 이러한 다층적 향유공간들을 그 성격과 양상에 따라 분류하고 그에 상응하는 행정적·재정적·문화적 지원 정책을 펼쳐야 함
- 지속가능한 인권공동체 형성
- 인권이 도시운영의 최고원리가 되어 있는 서울을 건설
- “모든 시민의 인권이 생활 속에서 실현되며 행복한 도시공동체를 구현해나가는 도시”(서울특별시 인권기본조례) 혹은 “도시거주자 모두가 인권이라는 공통의 권리를 바탕으로 서로 자유롭게 참여하고 소통하면서 행복한 공동체적 삶을 보장받는 것”(우필호·강을영, 2013: 113)에서 더 나아가 도시공간, 도시시설, 도시자원들을 공유(전유)하면서 서울을 인권친화적인 하나의 “작품”으로 창조해 나갈 수 있는 역동적인 서울을 실현
- 이러한 정책과정을 통해 무엇보다 서울의 가장 중요한 인권현안인 노동과 빈곤의 문제 해결, 주거권(골목상권, 젠트리피케이션 문제 해결 등 포함), 안전권, 사회적 약자의 보호와 그 범주적 해소, 건강·환경권 등의 보장이 이루어져야 한다.

### 제3절 인권도시 서울의 미래를 이끌어 갈 장기 비전

#### I. 기본방향

- 기본적인 방향은 과거의 인권침해를 기억하고 현재의 인권상황을 인식하고 공유해 미래에는 모두가 인권을 향유할 수 있는 방향으로 나아가야 할 것이다.
- 먼저 과거를 기억하기 위해 중대 인권침해 사안을 선별하여 현대 및 미래 세대들이 기억할 수 있는 조치가 필요하다. 인권침해 표지화 및 홍보 등이 그러한 조치가 될 것이다(아동권의 경우 아동의 언어로 아동이 주로 이용하는 시설 등에 설치).
- 미래세대를 위해 서울시 교육청 및 공간 내 대학과 연계하여 과거 인권침해 등을 지속적으로 그리고 끊임없이 교육하고 소개하여 미래로 갈수록 인권상황의 퇴보가 없고 주체적인 시민으로서 인권을 존중하고 보호하며 실현할 시민으로 역량을 강화해야 할 것이다.
- 과거사건이라고 단정하지 못하는 사건들 즉, 과거에 일어난 인권침해사건들이지만 아

직 규명되지 않거나 아직 그 피해자들이 정의로 치유되지 못한 사건들에 대한 실태조사가 필요하다. 이러한 실태조사는 과거를 규명하고 더 진실된 과거를 찾아가는 과정이며 과거를 기억하기 위해 꼭 필요한 작업이다.

- 또한, 현재 서울시가 직면한 여러 가지 심각한 인권사안들 중 패러다임의 대 전환이 필요한 사안들이 있다(예를 들어 주거권). 그리고 성장위주의 정책으로 인한 효율성과 경제성 효과만으로 측정하는 인권의 가치들에 대한 인식의 변화가 필요한 사안들에 대해 민·관·학의 거버넌스를 구축하여 미래의 지속가능한 성장 및 인권의 향유를 위해 지속적인 논의들을 준비해 나가야 할 것이다.
- 시민 개인의 인권이 존중되고, 보호 받으며, 실현되는 것처럼, 타인의 인권을 존중하고, 타인의 인권이 제3자에 의하여 침해받지 않도록 조치를 취하며, 서울이라는 공간에서 인권을 실현하는 선언 등이 필요하다.
- 이러한 교육을 통해 시민은 곧 세계시민이라는 의식의 확산을 통해 아시아인들과 연대로 그리고 전 세계인들과의 연대로 확산해 나갈 수 있을 것이다.

## II. 실천과제: 『인권도시, 또 다른 서울』

### 1. 기본적 비전

- 『인권도시, 또 다른 서울』
- 기존의 비전

인권도시를 지향하는 서울시의 기존 브랜드는 제1차 인권정책기본계획에 제시되어 있는 ‘누구나, 언제나, 어디서나 인권을 누리는 서울’이다.

서울시정의 목적은 사람들이 존엄하고 행복한 삶의 권리를 누릴 수 있도록 하는데 있으며, 이를 이어받아 서울시정 4개년 계획(2014~2018)은 ‘사람이 중심인 서울, 시민이 행복한 서울’로 ‘안전한 도시, 따뜻한 도시, 꿈꾸는 도시, 숨 쉬는 도시’라는 4대 목표를 제시하고 있다. 그리고 이를 추진하기 위한 서울시의 미션으로 ‘혁신, 협치, 소통’을 강조한다.

또한 서울시 인권기본조례는 인권도시로서의 서울시를 “모든 시민의 인권이 생활 속에서 실현되며 행복한 도시공동체를 구현해나가는 도시”로 규정한다.

- 새로운 비전의 필요성

기존의 비전은 인권의 보편성만 강조하고 있을 뿐 서울이라는 도시공간의 특수성과 그에 상응하는 도시인권의 의미를 명확히 반영하지 못할 뿐 아니라, 이 도시인권을 통한 서울의 도시정책의 변화라는 지향성도 약화되어 있다.

다만 현재의 수준은 서울시의 지향을 인권도시에 맞추고 그에 부응하는 도시인권 항목과 그 정책들을 개발하여야 하는 초기단계에 머무르고 있는 만큼, 구체적이고 개별적인 도시인권이나 정책목표를 지정하여 브랜드화 하는 것보다는 총체적인 지향으로서의



인권도시를 먼저 내세우고 그 실천으로서 기존의 서울시 정책과정이 아니라 도시인권을 추구하고 그것에 의해 규율되는 새로운 정책과정을 추구한다는 의미에서 “또 다른 서울”이라는 전환과 변화를 강조할 필요가 있다.

○ “인권도시”

“인권도시”는 서울이 자유권, 사회권 등과 같은 기존의 인권담론으로부터 탈피하여 도시에 대한 권리 혹은 생활세계에서 파생되는 다중적 정체성에 부합하는 총체적 도시인권을 확인하고, ‘개발’하며, 그것을 실천하는 도시공동체를 구성해 나감을 선언한다.

이때 “인권”은 도시라는 공동의 생활공간 속에서 구성되는, “사회화 속에서 개인화되는 권리”(르페르브)로서 참여와 연대를 통하여 생활공간을 전유함으로써 강화되는 삶의 능력이자 삶의 다양성을 차이에 대한 권리로 수용하여 스스로의 삶을 영위할 수 있는 능력, 즉 비 지배로서의 자유로운 삶에 대한 권리를 의미한다.

○ “또 다른 서울”

“또 다른 서울”은 교환가치가 지배하는 자본제적 수탈 혹은 타인에 의한 개발과 투자와 관리의 공간이 아니라 서울 거주자들이 스스로 형성하는 다양한 생활상의 요구에 기반하여 총체적으로 공유하는 공간으로서의 서울로 변화하고자 하는 지향을 의미한다.

여기서의 공간과 시간은 누군가에 의하여 지배되는 어떠한 대상 — 즉 소유의 대상 — 이 아니라 서울 거주자들이 자신의 개별성, 특이성에 기반하여 형성하는 공동의 관계이자 그 관계들의 실천 — 나아가 실천을 위한 변신 — 이라는 개념으로 이해된다.

그리고 “또 다른 서울”은 이러한 관계와 실천이 제도화된 도시공동체 혹은 제도적으로 안정화하고 그 지속가능성이 담보되는 새로운 정책과정으로 규정할 수 있다.

## 2. 서울의 10대 실천과제

- 인권도시 서울의 이러한 지향들은 모든 사람이 더불어 살아가는 생활공동체이자 모든 사람의 인권이 실천되는 인권공동체인 서울을 추구하고,
- 무엇보다 서울의 가장 중요한 인권현안인 노동과 빈곤의 문제 해결, 주거권(골목상권, 젠트리피케이션 문제 해결 등 포함), 안전권, 사회적 약자의 보호와 그 범주적 해소, 건강·환경권 등의 우선적 보장을 중심으로 실천되어야 한다.
- 이에 인권도시 서울은 다음과 같은 도시가 되기를 그 최고의 목적으로 삼으며 그에 상응하는 서울 거주자 모두의 권리를 촉진하고 강화할 부인할 수 없는 의무를 진다.

---

서울은,

1. 서울 거주자 모두가 가지는 인간으로서의 존엄과 가치를 존중하고 또 실천하며 그들이 정치·경제·사회·문화·생태 등 모든 영역에서 평등하고 평화롭게 살아가며 스스로를 발전시켜 보다 나은 생활을 이루어나갈 수 있도록 가용가능한 모든 자원과 수단을 동원하여 모든 노력을 기울임을 최고의 목표로 삼는다.

2. 서울 거주자 모두가 교환가치와 이윤의 추구로부터 벗어나 자유롭게 평등하게 자신의 생활을 영위하며 다양성과 다원성을 인정하면서 참여와 연대의 가치에 충실한 생활공동체를 형성하고 향유할 수 있는 도시공동체를 추구한다. 소수자에 대한 특별한 보호와 지원은 무엇보다 중요한 도시공동체의 정책가치가 된다.
3. 공공목적으로 제공하는 각종의 시설이나 자원 등 제반의 도시 영역과 생활에 필수적인 서비스를 비롯하여 주택, 교통, 고용, 공공서비스 등 제반의 도시서비스에 대하여 서울 거주자 모두가 정치적, 경제적, 사회적, 문화적 이유에 의한 차별을 받지 아니하고 영구적이고 지속가능한 방식으로 그것을 다 함께 전유하고 향유할 수 있도록 보장하며 그 기회를 확장하기 위하여 노력한다. 또한 적절한 소득과 낮은 생활비용수준을 유지함으로써 서울 거주자 모두가 저비용의 생활조건에서 살아가도록 최선을 다하여야 할 의무를 진다.
4. 서울 거주자들의 자유로운 참여하에 그들이 생활하는 동네, 작업장, 교육장 등을 지속가능하고 건강한 생활공간으로 구성하며 공해와 위험물질, 폐기물, 부실공사 등을 비롯한 제반의 생활위험을 예방하고 감시하며 교정함으로써 서울 거주자 모두의 안전을 보장한다.
5. 성별, 장애, 연령, 성적 지향 및 성별정체성, 체류자격, 고용형태 등에 관계없이 어떠한 공격과 위협과 혐오로부터 안전을 보장하며, 서울 거주자들과 함께 이러한 차별에 대한 지속적인 투쟁에 참여한다. 필요한 경우 서울시는 물론 경찰, 민간 조직 등과 협력하여 이러한 위험들로부터 보호하여 줄 것을 요구하는 서울 거주자들의 권리를 실효적으로 보장한다.
6. 서울의 도시공간은 서울 거주자들이 공동으로 형성한 생활공간임을 확인하며, 도시의 개발이나 이용 등과 관련하여 도시공간을 서울 거주자들이 함께 전유할 수 있도록 함을 최고의 목표로 한다. 또한 서울 거주자들이 소유여부나 그 법적인 권원에 관계없이 오랫동안 살아오거나 생계의 근거를 마련해 왔던 토지, 건물, 공간 등에 대해 그들의 생활가치를 최대한 보장한다.
7. 경제수준, 주거형태, 학력, 체류자격이나 고용형태, 장애여부 등을 이유로 서울 거주자들이 공간적으로 구획되어 격리되는 등 차별당하지 않도록 하며, 필요한 경우 서울시는 경찰, 민간 조직 등과 협력하여 그러한 차별을 교정하고 제거한다. 서울 거주자들의 문화적·사회적 통합성을 유지하는 지속가능한 주거, 교통, 하부구조, 서비스를 촉진하고 확보한다.
8. 도시의 계획과 거버넌스에 관하여 완전한 투명성(공공정보에 대한 완전한 접근권을 포함한다)과 책무성을 확보하며 서울 거주자들이 스스로의 결정과 참여에 의하여 지역사회를 통제하고 의사결정을 하는 자기지배에 입각한 정책과정을 마련하며, 성별, 장애 등에 관계없이 평등하게 시의 공직에 접근할 수 있는 권리를 보장한다.
9. 인권도시에 상응하여 보장되는 서울 거주자들의 권리의 이행과 이에 대응하는 의무 및 책무에 관련된 모든 공공기관이나 공공단체, 유관단체(그 임직원을 포함한다)에 대한 인권교육을 실시하며 도시인권의 실천을 위한 체계적이고 종합적인 계획을 수립, 운영하며 이에 대한 서울 거주자들의 정기적인 모니터와 통제를 바탕으로 인권이 최적의 상태로 보장될 수 있도록 한다.
10. 다른 지역의 생활공동체들이 인권을 향유하며 삶의 질을 향상하기 위하여 필요한 제반의 협력과 지원을 제공하며, 외국의 지역사회에 대하여도 인권과 민주주의와 평화가 실천될 수 있도록 지속가능하고 실효적인 협력과 지원을 한다.

---

〈표 4〉 서울의 10대 실천과제

### 3. 해설

1. 서울 거주자 모두가 가지는 인간으로서의 존엄과 가치를 존중하고 또 실천하며 그들이 정치·경제·사회·문화·생태 등 모든 영역에서 평등하고 평화롭게 살아가며 스스로를 발전시켜 보다 나은 생활을 이루어나갈 수 있도록 가용가능한 모든 자원과 수단을 동원하여 모든 노력을 기울임을 최고의 목표로 삼는다.

○ 인권도시의 최종목표와 기본원칙을 규정하는 항목으로

인권도시의 주체는 서울에 거주하거나 머무는 사람 혹은 서울과 생활관계를 맺고 있는 사람 모두임을 선언하며

서울 거주자 모두는 인간으로서의 존엄과 가치를 가지며 스스로의 자율과 책임으로 자신의 삶을 영위할 수 있는, 어느 누구도 부정할 수 없는 인격의 주체로 대우받아야 하며

인권도시의 종국목표는 공공성의 지향에 따라 서울 거주자 모두가 가지는 인간으로의 존엄과 가치를 서울이라는 생활공간 속에서 최대한으로 실현될 수 있도록 함에 있다.

이를 위하여 서울은 서울 거주자 모두를 자의적으로 차별하지 아니함은 물론 그들의 삶을 영위하고 자신의 행복을 추구함에 있어 정치·경제·사회·문화·생태 등 모든 생활영역에서 평등하게 대우받을 수 있는 권리를 가지며,

- 차별금지사유는 국가인권위원회법이나 서울시학생인권조례 등에서 예시되어 있는 사항들을 의미한다.
- 다만 성별정체성(gender identity)은 서울시학생인권조례에만 예시되어 있는 항목으로, 출생신고시 부모나 의사에 의해 피동적으로 결정된 법적인 성별과 관계 없이 당해 개인이 스스로에게 부여하는 성별 혹은 그러한 성별과 관련하여 외화되는 젠더표현을 의미한다고 보아야 할 것이다. 따라서 여기에는 복장이나 외모 등을 중심으로 표현되는 성별정체성도 당연히 포함된다.

서울은 서울 거주자 모두가 자연재해나 각종의 사건·사고 혹은 질병 등과 같은 위험으로부터 안전함은 실업이나 해고, 빈곤 등과 같은 생활상의 위험으로부터도 안전을 보장받을 수 있도록 하는 한편, 각종의 분쟁이나 갈등 혹은 제반의 폭력이나 공포 등으로부터 벗어나 평화로운 생활을 영위할 수 있는 상태를 야기하여야 할 의무를 진다.

- 이를 위해서는 과거의 대형사건, 사고에 대한 반성적 회고와 그 이후의 변화 등에 대해 과거청산적 차원에서의 조사와 분석, 그리고 이에 대한 서울 거주자들의 인식공유를 위한 공포 등의 작업이 선행될 필요가 있다.

나아가 서울 거주자는 서울이라는 생활공간을 자신의 삶의 질과 그러한 삶을 영위할 수 있는 역량(capability)을 발전시킬 수 있는 권리를 가지며 서울은 이러한 서울 거주자들의 권리를 최대한 존중하고 또 그것이 생활과정에서 실현될 수 있도록 노력하여야 할 의무를 진다.

- 이 때 발전은 자신이 가지는 신체적·문화적·경제적·사회적·생태적 다양성과 그 사람의 정체성, 지향 등을 존중하면서 그들의 다중적 정체성에 최대한 부합하는 방

식으로 추구되어야 한다.

서울 특히 서울시는 이상과 같은 인권도시의 최종목표를 달성하기 위하여 최대한 노력하여야 할 의무를 지며 이를 위하여 서울은 ① 언제든지 그 당시에 가동할 수 있는 최대한의 자원을 동원하여 ② 그 당시 실현할 수 있는 최고수준의 인권도시적 가치를 즉각적으로 구현하여야 하며, ③ 체계적이고 일관된 계획 하에 계속하여 이러한 가치보다 나은 상태로 최적화될 수 있도록 모든 노력을 경주하여야 하며, ④ 이에 상응하는 서울 거주자들의 권리나 지위, 혹은 능력을 보장하여야 한다.

2. 서울 거주자 모두가 교환가치와 이윤의 추구로부터 벗어나 자유롭고 평등하게 자신의 생활을 영위하며 다양성과 다원성을 인정하면서 참여와 연대의 가치에 충실한 생활공동체를 형성하고 향유할 수 있는 도시공동체를 추구한다. 소수자에 대한 특별한 보호와 지원은 무엇보다 중요한 도시공동체의 정책가치가 된다.

○ 인권도시의 지도이념을 규정한 항목으로

서울은 공동체적 가치가 충만한 도시로 자본이나 특정 권력의 작동공간이 아니라 모든 서울 거주자들의 삶의 기반이자 동시에 그 삶의 과정이며 그들의 삶이 집적된 결과이다.

- 도시에 대한 권리는 지속가능성 민주주의, 공정, 그리고 사회정의의 원칙에 따라 도시를 동등하게 사용할 수 있는 권리로 규정된다. 이를 위하여 자유로운 자기결정권과 적절한 생계기준의 충족이 실현되어야 하며 취약하고 소외된 집단의 행동과 조직에 정당성이 부여되어야 한다(도시에 대한 권리 세계헌장 제1조 제2항).

이에 서울의 모든 도시공간은 자본제적 이윤추구의 수단으로서의 개발대상이 되어서는 아니 되며 모두 서울 거주자들이 자유롭게 향유하며 그로부터 공동체적 삶의 가치를 구현할 수 있는 전유공간으로 규정되어야 한다.

- 경우에 따라 서울지역에서 발생한 부동산투기의 사례, 지나친 렌트 추구 사례 등을 비롯한 제반의 자본적 수탈사례들을 조사·집적하여 그 타산지석으로 삼을 필요가 있다.

이를 위하여 서울이라는 인권도시는 모든 서울 거주자에 대하여 그들의 개인적인 행복과 그들의 삶이 가지는 다양성과 다원성을 인정하고 또 최대한 존중하여야 하며, 이들이 그러한 다원적·다중적 정체성에 기반하여 서울이라는 생활공간에 자유롭게 참여할 수 있고 또 그러한 참여를 통해 서로 연대하며 공동체적 삶을 이끌어갈 수 있도록 최대한의 자원과 노력을 경주하여야 한다.

- 참여와 연대는 인권도시의 필수요소로 서울시의 행정과정은 물론 모든 생활과정에서 반드시 고려되고 추구되어야 하는 최고의 규범이다.
- 이러한 참여와 연대를 위한 전제로서 서울 거주자들의 다양·다층적인 의사에 대한 존중과 배려, 그들의 생활이익이 제대로 형성될 수 있도록 하기 위한 역량강화(empowerment), 그들의 목소리가 청취되고 그들의 행동이 인지될 수 있는 기

회 등이 최대한으로 보장되고 실천되어야 한다.

이 점과 관련하여 전통적으로 혹은 그동안의 산업화, 근대화의 과정을 통하여 배제되거나 차별받음으로써 현재 열악한 지위에 처해 있거나 사회·문화, 정치·경제적으로 불이익을 받고 있는 소수자집단에 대해서는 특별한 우대조치와 지원을 최대한으로 함으로써 그들이 인권도시 서울에 유효하게 통합될 수 있도록 하여야 한다.

3. 공공목적으로 제공하는 각종의 시설이나 자원 등 제반의 도시 영역과 생활에 필수적인 서비스를 비롯하여 주택, 교통, 고용, 공공서비스 등 제반의 도시서비스에 대하여 서울 거주자 모두가 정치적, 경제적, 사회적, 문화적 이유에 의한 차별을 받지 아니하고 영구적이고 지속가능한 방식으로 그것을 다 함께 전유하고 향유할 수 있도록 보장하며 그 기회를 확장하기 위하여 노력한다. 또한 적정한 소득과 낮은 생활비용수준을 유지함으로써 서울 거주자 모두가 저비용의 생활조건에서 살아갈 수 있도록 최선을 다하여야 할 의무를 진다.

- 서울이라는 도시공간이 창출하는 제반의 생활상의 편익들은 서울 거주자 모두의 것이자 그 모두의 이익을 위한 것임을 선언한 것으로,

서울이 공급하는 모든 편익들 — 재화와 서비스, 공공시설, 공용물, 제반의 기회들 등 — 은 서울 거주자들의 생활상의 이익을 위하여, 그리고 그들의 참여에 의하여 창출되어야 하며

서울 거주자 모두는 이러한 편익들에 접근하고 그것을 향유함에 있어 자의적인 차별을 받지 아니하는 동시에 그러한 편익에 대한 접근에 있어 평등한 처우를 해 줄 것을 요구할 권리를 가진다.

이 편익들은 현재의 서울 거주자뿐 아니라 후세대의 거주자들까지도 같이 향유할 수 있도록 지속가능한 방식으로 생산, 분배, 향유되어야 한다.

서울은 서울 거주자들이 생활에 필요한 물적 수단을 무리 없이 확보할 수 있도록 하는 수준의 적정 수입을 보장하도록 노력하여야 하며,

다른 한편으로는 서울이라는 거대도시(와 그 주변도시)에 거주하는 데 소요되는 비용을 최저의 수준으로 유지하도록 노력함으로써 서울 거주자들이 자신의 삶의 질을 향상시킬 수 있도록 최적의 경제 상태를 조성할 의무가 있다.

- 서울시에 의해 공급되는 공공서비스의 이용요금을 비롯하여 주거비, 식음료비, 교통통신비, 교육비, 의료비 등 제반의 생활물가를 적절히 통제, 관리함으로써 기본적인 생활에 소요되는 비용을 최저수준으로 유지함으로써 생활비용을 조달하기 위해 초과노동에 전력해야 하는 현실이 반복되지 않도록 노력하여야 한다.
- 더불어 문화생활, 여가생활, 혹은 공공영역에서 이루어지는 생활 등에 소요되는 비용에 대해서도 각별한 주의를 기울임으로써 저비용의 생활 속에서도 삶의 질이 충분히 보장될 수 있도록 한다.
- 저비용의 생활조건은 신자유주의시대의 특징인 모든 인간은 자기 자신에 대한

CEO라는 담론에 대한 거부의 의미를 가진다. 소위 스펙쌓기, 웰빙·웰다잉 등 이미 상품화되어 버린 삶의 양태들을 공공부분으로 흡수하고 누구나 접근 가능한 공적 서비스로 전환함으로써 그것이 경쟁이나 소비적 욕망의 충족을 위한 도구가 아니라 삶의 질을 향상시키는 생활방식으로 자리 잡도록 함

- 임신과 출산, 육아, 아동교육 및 보호, 노후생활관리, 장애인에 대한 편의제공 등의 사회안전망 서비스를 공적 영역으로 편입함으로써 생활상의 위험을 관리하는데 드는 비용을 공공재정으로 흡수할 필요가 있다.

4. 서울 거주자들의 참여하에 그들이 생활하는 동네, 작업장, 교육장 등을 지속가능하고 건강한 생활공간으로 구성하며 공해와 위험물질, 폐기물, 부실공사 등을 비롯한 제반의 생활위험을 예방하고 감시하며 교정함으로써 서울 거주자 모두의 안전을 보장한다.

- 서울 거주자들의 건강한 생활을 할 권리와 위험과 공포로부터 자유롭고 안전하게 살 권리를 규정한 것으로

모든 서울 거주자는 자신의 건강보호와 증진을 위해 적절한 진료와 치료를 받을 권리 뿐 아니라 개인과 공동체 그리고 생태의 측면에서 지속가능한 방식의 보건과 위생의 서비스를 받을 권리 및 충분한 정보와 조언을 바탕으로 자신의 결정에 의하여 이러한 서비스를 선택할 권리가 있음을 인식하고

생활과정에서 내부적, 외부적으로 발생하는 제반의 생활위험으로부터 자유로울 수 있는 자유와 그에 대한 예방과 감시, 교정과 통제에 참여할 수 있는 권리가 있음을 인식하며

- 이때, 서울시는 자연재해뿐 아니라 공해나 위험물질, 오염물질, 폐기물, 부실공사로 인한 각종의 사고, 교통사고, 개인정보유출 등으로 인한 사생활상의 이익 침해, 기업과 노동의 과정에서 발생하는 산업안전사고 등 제반의 생활위험요소에 대한 조사와 분석은 물론 그의 예방대책을 마련하고 실시하는 것과 함께 이와 관련한 정보를 적시에 지역 주민 혹은 거주자들에게 제공하거나 공시하고 그들의 의견을 수렴하여 위험대응정책에 반영하여야 할 의무를 지게 된다.

서울은 이러한 서울 거주자들의 권리를 보장하기 위하여 각종의 질병요소와 생활상이 위험요소들에 대한 지속적인 교육과 홍보활동을 통해 서울 거주자들이 스스로의 삶을 안정적으로 운영할 수 있도록 최대한의 지원과 협조를 다 하여야 한다.

특히 산업화의 과정에서 나타나는 공해와 위험물질, 폐기물, 부실공사 등의 경우에는 거대자본과의 연관 속에서 발생하는 사례가 적지 않은 만큼, 서울시는 서울 거주자들이 이러한 안전위험요소들에 대한 정보를 수집·분석하고 그에 적절한 대응책을 강구·실천할 수 있는 네트워크나 연대체를 형성하고 그에 기하여 행동하는 것을 적극 지원(인적·물적 지원은 물론, 정보의 제공, 교육·홍보의 실시 등과 같은 무형의 지원도 포함한다), 장려하여야 한다.

5. 성별, 장애, 연령, 성적 지향 및 성별정체성, 체류자격, 고용형태 등에 관계없이 어떠한 공격과 위협과 혐오로부터 안전을 보장하며, 서울 거주자들과 함께 이러한 차별에 대한 지속적인 투쟁에 참여한다. 필요한 경우 서울시는 물론 경찰, 민간 조직 등과 협력하여 이러한 위협들로부터 보호하여 줄 것을 요구하는 서울 거주자들의 권리를 실효적으로 보장한다.

- 차별이 폭력으로 이어짐으로써 발생하는 제반의 위협으로부터 안전을 보장받고 그러한 차별과 폭력의 해소를 위하여 서울거주자들이 모두 노력하여야 할 의무를 짐을 규정한 것으로

최근 후기산업화사회 및 정보사회의 심화에 즈음하여 사회적인 양극화가 심화되고 특히 특정한 소수자집단에 대한 혐오가 표면화되면서 이에 기한 폭력적인 공격과 배제에 기반한 소외화의 양상이 두드러지게 나타나고 있다.

이 규정은 이런 현상에 대한 특별한 인식을 반영한 것으로 서울 및 서울 거주자들에게 엄정한 대응의무를 규정하였다. 이에 이 규정은 일종의 사회적 합의에 해당하는 다짐과 그에 상응하는 행정적·사회적·개인적 의무를 정하고 있다.

서울은 이러한 차별의 폭력화현상에 적극적이고 능동적으로 대응하여야 할 의무를 지게 되며 서울 거주자들은 서울과 함께 공동으로 차별을 해소하고 서울이라는 생활공간이 모두가 공유하는 생활공간이 될 수 있도록 적극적으로 투쟁할 것이 요구된다.

- 서울은 그 산하기관 뿐 아니라 시민사회, 마을공동체 등과 협력하여 이러한 폭력적 차별행위를 금지하는 법적, 행·재정적, 사회문화적 대응방안을 마련하고 신속히 그 집행에 나서야 한다.
- 경우에 따라서는 혐오에 기반한 집회·시위나 표현물의 게시, 교육이나 홍보 행위 등이 이루어질 때 그것을 적절하게 규제하고 교정할 수 있는 수단을 마련할 필요도 있다.

6. 서울의 도시공간은 서울 거주자들이 공동으로 형성한 생활공간임을 확인하며, 도시의 개발이나 이용 등과 관련하여 도시공간을 서울 거주자들이 함께 전유할 수 있도록 함을 최고의 목표로 한다. 또한 서울 거주자들이 소유여부나 그 법적인 권원에 관계없이 오랫동안 살아오거나 생계의 근거를 마련해 왔던 토지, 건물, 공간 등에 대해 그들의 생활가치를 최대한 보장한다.

- 서울은 누구나 공유하는 생활공간으로 공공의 것임을 선언한 규정이며, 공간에 대한 다층적인 권리와 이익이 중첩될 수 있음을 확인하고 서울은 이러한 다층적인 권리와 이익을 생활가치라는 관점에서 조정하여야 할 의무를 짐을 규정한 것이다.

서울 거주자들은 서울에서 건강하고 안전하고 평화롭게 주거할 수 있는 권리를 가지며 최적의 생활환경을 향유할 수 있음을 선언하는 한편,

서울은 이러한 권리의 보장이라는 점에 맞추어 도시계획을 비롯한 제반의 도시정책을

기획하고 조정하여야 할 의무를 진다. 특히 이 과정에서 주거생활의 안정을 보장하는 주택정책을 마련·시행하는 것과 자영업자, 영세상인, 골목상인 등 지역 토착적인 상업공동체를 보호하는 것을 최우선적인 가치로 삼아야 한다.

또한 서울은 주거 빈곤층이나 무주택자, 탈시설 생활자 등 주거생활이 불안정한 주거약자에 해당하는 서울 거주자들에게 서울 거주자로서의 존엄과 가치를 보장받을 수 있는 사회·경제적 및 문화적 수준을 갖춘 주거환경을 제공하여야 할 의무를 진다.

소위 쟈트리피케이션과 같은 시대현상에 대응하여 서울의 상업공간은 교환가치만이 지배하는, 그리고 토지·건물의 소유자의 소유권만이 지배하는 물화된 공간이 아니라, 소유권자와 임차인, 상인과 소비자, 체류자와 방문자 등이 공동으로 형성한 생활공간임을 재인식하고 상업공간에 대한 제반의 정책이나 처분들은 이러한 인식에 상응하는 생활이익의 조정에 기반하여 이루어져야 한다.

- 이에 부당한 임차료의 증액요구나 계약갱신거부, 일방적인 재개발 등과 같은 착취적 행위들은 사전에 예방, 교정할 수 있도록 노력하는 한편,
- 상권개발 등으로 인한 개발이익은 그 상권의 형성, 운영에 참여한 모든 구성원들이 공유할 수 있도록 정책 배려함으로써
- 상가의 경우에도 주거의 예에 못지않은 생활이익의 존중과 보호가 이루어질 수 있도록 제반의 노력을 다 하여야 한다.

또한 법령 등에 의하여 강제퇴거조치가 불가피한 경우에도 폭력에 의한 퇴거조치나 혹한기, 장마기 등 생활환경이 적절하지 못한 시기에의 강제퇴거, 주거 등의 생활대책이 따로 마련되지 아니한 상태에서의 강제퇴거 등은 허용되지 않아야 한다.

- 서울은 법령 등에 의한 강제퇴거조치가 이루어지는 경우 그 대상자들이 가능한 한 조속하게 적절한 대체주거 등을 확보할 수 있도록 필요한 지원과 협조를 제공하여야 한다.

7. 경제수준, 주거형태, 학력, 체류자격이나 고용형태, 장애여부 등을 이유로 서울 거주자들이 공간적으로 구획되어 격리되는 등 차별당하지 않도록 하며, 필요한 경우 서울시는 경찰, 민간 조직 등과 협력하여 그러한 차별을 교정하고 제거한다. 서울 거주자들의 문화적·사회적 통합성을 유지하는 지속가능한 주거, 교통, 하부구조, 서비스를 촉진하고 확보한다.

- 법제나 개별적인 행위 등에 의한 차별이 아니라 공간구획이나 도시계획, 혹은 지역주민들의 집단적 행동 등에 의하여 부차적으로 차별이 발생하게 되는 경우를 예방하고 교정할 것을 촉구하는 규정으로

교환가치가 지배하는 현대도시는 알게 모르게 일정한 구획(zoning)이 일어나고 이를 통해 사실상의 차별이 발생하게 된다. 지상철도나 거대한 도로가 마을공동체를 양분하는 것은 그 초기단계이며 교통이라든가 공원 등의 공용시설, 학교 등의 교육시설, 수도·전기·가스·의료 등의 생활배려, 스포츠·문화예술시설 등은 지역적인 생활과정의 결



파이기도 하지만 동시에 일정한 지역을 다른 지역과 차별화하고 배제하는 동인(動因)이 이루어지기도 한다.

- 예컨대 예술의 전당은 강북지역에 거주하는 서울 거주자들에게는 그 접근성이 떨어지며, 잠실야구장 역시 일산·고양지역에 거주하는 사람들에게 접근성이 떨어진다. 이는 사실상 야근 등 초과노동을 하지 않고 그 교통비용(경제적·사회적·심리적 비용 포함)을 부담할 수 있는 사람들만 이용할 수 있는 상태를 만들어낸다.

이에 서울은 모든 서울 거주자가 이런 식으로 공간구획되면서 그 생활의 질을 달리하게 되는 상황을 사전에 예방하고 또 그러한 경우가 발생한 경우 이를 치유 교정하기 위하여 노력하여야 할 의무를 지게 된다.

- 특히 이주인의 경우에는 나름의 집단거주공간을 형성하면서 본의와 다르게 별도의 생활공간으로 구획되는 경우가 적지 않은 바, 서울은 이러한 사태가 발생하지 않도록 각별한 주의를 기울이고 또 그것이 진행 중인 경우에도 가능한 한 이들이 그 자신의 민족적, 출신지역적, 문화적, 종교적 정체성을 잃지 않는 채 서울이라는 생활공간에 유효하게 통합될 수 있도록 제반의 행·재정적 투자와 지원을 하여야 한다.

아울러 아파트의 거주규모나 거주형태의 차이에 의한 경계설정 및 담 쌓기, 경제수준 별로 학교시설이 구분되면서 발생하는 사실상의 “분리하되 평등한” 분리현상이 발생하는 현실이나, 2015년 서울케어센터의 설치를 계기로 발생한 지역주민의 님비(NIMBY: Not In My Back Yard)적 거부현상 등을 예방하고 치유함으로써 사실상의 격리와 차별이 발생하지 않도록 하는 조치들이 필요하게 된다.

서울시민인권헌장의 경우 문화에 관한 권리로 문화·예술·스포츠 활동 등에 대한 참여권을 규정하고 있는 바, 이는 관련시설에 대한 접근권이 실효적으로 보장될 때 가능할 것으로 보아야 한다.

- 또한 경제적 약자 등 문화소외계층에 대한 지원을 강조하고 있으나 이러한 지원의 필요성은 문화적 생활을 할 권리라는 측면에서뿐 아니라 통합된 도시공동체, 지역공동체의 형성을 통한 자율적인 생활참여라는 관점에서도 요청되는 것이기도 하다.

서울은 사람의 도시이다. 따라서 차량이 점유하고 있는 서울이라는 생활공간을 걷거나 머물거나 휴식하는 사람을 위해 제공할 필요가 있다. 나아가 교통중심의 도로정책이나 도시개발정책을 사람중심의 그것으로 변환하여야 한다.

8. 도시의 계획과 거버넌스에 관하여 완전한 투명성(공공정보에 대한 완전한 접근권을 포함한다)과 책무성을 확보하며 서울 거주자들이 스스로의 결정과 참여에 의하여 지역사회를 통제하고 의사결정을 하는 자가지배에 입각한 정책과정을 마련하며, 성별, 장애 등에 관계없이 평등하게 시의 공직에 접근할 수 있는 권리를 보장한다.

- 서울의 거버넌스에 대한 정보공개와 투명성보장 및 서울 거주자들의 공직 접근권을 보

장하는 규정으로,

서울의 모든 계획과 행정, 정책과정에 대한 정보는 서울 거주자들에게 공개되는 것을 원칙으로 하며

서울 거주자들은 이러한 정보에 대한 차별 없는 접근권을 가지며 서울은 서울 거주자들의 이 권리가 최대한으로 실현될 수 있도록 노력하여야 한다.

서울은 서울 거주자들에게 자신의 계획, 행·재정적 결정 등에 대하여 그 이유와 근거, 결정하게 된 목적과 과정, 절차, 고려의 대상이 되었던 이해관계들과 자료들, 그 계획이나 결정의 내용과 의미, 그것이 서울 거주자들에게 미치는 영향, 이에 대한 불복의 방법과 절차 등 제반의 사항에 대하여 설명하고 그들의 이해를 구하도록 노력하여야 할 의무가 있다.

또한 서울은 이러한 결정이 야기하는 직접결과뿐 아니라 그로부터 파생되거나 파생될 것으로 생각되는 부수적 결과에 대하여 서울 거주자들에게 설명할 의무가 있으며, 필요한 경우 관련 공직자에 대하여 책임(적극적, 소극적 책임 모두를 의미한다)을 지도하도록 하여야 한다.

서울은 이러한 계획이나 정책과정에는 그로 인하여 생활과정에 영향을 받게 되는 서울 거주자들의 의견수렴 등 그들의 참여를 보장하는 제반의 장치와 절차를 마련하여야 한다. 나아가 서울 거주자들이 이러한 참여를 위하여 혹은 그 계획이나 정책에 영향을 미치기 위하여 선전이나 홍보를 통해 동조자를 모으고 집단이나 단체를 구성하며, 다른 사람을 향해 동조해 줄 것을 호소하는 등의 모든 행동을 방해하지 않으며 필요한 경우 그것을 지원하고 그러한 행위가 원활히 이루어질 수 있도록 협조할 의무를 가진다.

- 이 점과 관련하여 서울은 기업인권이라는 차원에서 서울 거주자들이 직장에서 노동조합이나 직장협의회를 구성하고 이를 통하여 자신의 노동조건이나 노동환경 뿐 아니라 직장에서 형성되는 제반의 생활관계들에 대해 나름의 통제권을 가질 수 있도록 적극 지원하여야 한다.(이 경우 노동조합의 자주성의 원칙은 보장되어야 함)

서울은 공직의 분배가 특정한 성별이나 계층, 장애여부 등에 한정되거나 집중되지 않도록 각별한 배려를 하여야 하며, 가능한 한 고위공직의 경우부터 성별의 균형이 이루어질 수 있도록 특별한 평등실현조치를 취하여야 한다.

- 프랑스의 빠리떼제도(남여동수제도) 등 유럽의 제 국가들에서처럼 서울의 고위공직(예컨대 3급 이상)에 대하여 단계별 추진계획을 마련하여 여성공무원을 위한 정수를 미리 규범적으로 확정해놓고 그 규정에 따라 여성공무원을 고위직으로 인사조치하여 고위직에서부터 성별간 평등이 이루어지도록 하는 등의 방법으로 서울에서의 공무원임권의 평등성을 실효적으로 보장할 수 있도록 노력하여야 한다.

9. 인권도시에 상응하여 보장되는 서울 거주자들의 권리의 이행과 이에 대응하는 의무 및 책무에 관련된 모든 공공기관이나 공공단체, 유관단체(그 임직원을 포함한다)에 대한 인권교육을 실시하며 도시인권의 실천을 위한 체계적이고 종합적인 계획을 수립, 운영하며

이에 대한 서울 거주자들의 정기적인 모니터와 통제를 바탕으로 인권이 최적의 상태로 보장될 수 있도록 한다.

- 인권교육과 인권보장을 위한 기본계획의 수립, 그리고 이에 대한 서울 거주자들의 감시와 통제의 권리를 규정한 항목으로

서울 거주자는 스스로의 인권을 최대한으로 향유하며 자신의 삶을 스스로의 자율과 책임으로 영위할 수 있도록 함에 필요한 인권교육을 받을 권리를 가진다.

동시에 서울은 일반적인 인권과 함께 인권도시 서울에 특유한 인권들을 적극적인 선전과 홍보활동 및 인권교육활동을 통해 서울 거주자들에게 주지시켜야 하며

- 이때 선전·홍보 및 교육의 활동에는 단순한 인권지식의 전달만이 아니라 그러한 인권을 실천하기 위하여 요구되는 서울의 행동의무(인권의 존중, 보호, 실천의 의무)와 그에 수반되는 제반의 절차적·참여적 권리들을 더불어 전달하여야 한다.
- 서울은 이러한 인권홍보 및 교육이 지속가능한 수준에서 효과적으로 이루어지기 위해서 인권홍보와 교육을 위한 제도적 장치를 마련하여야 하며, 필요한 물적·인적 자원을 적절히 투입하여야 한다.
- 예컨대, 지하철역 구내 및 객차 내의 광고판, 시내버스 안팎의 광고판, 각 공공기관의 민원실 및 로비, 각급학교, 현수막게시대 등과 같은 시설을 이용하여
- 서울이 인권도시임을 알리는 한편, 인권항목들과 인권구제절차 등에 대한 소개, 인권위원회 및 인권보호관제도에 대한 인식제고, 인권보호와 관련한 시민의 윤리와 의무 등을 지속적으로 홍보하게 되면 그 효과는 결코 적지 않을 것이다.

서울은 주기적으로 인권실천을 위한 계획을 수립하고 이를 이행하며 그에 대한 서울 거주자들의 평가와 통제를 받아야 한다.

- 이때 인권실천계획수립과 이행의 과정 및 실천결과에 대한 평가의 과정에는 당연히 서울 거주자들의 참여가 보장되어야 하며 포괄적인 정보공개 의무 또한 타당하다.

서울은 인권도시의 실태에 대하여 주기적으로 점검·분석·평가하고 그 결과를 서울 거주자들에게 공개하여야 한다.

10. 다른 지역의 생활공동체들이 인권을 향유하며 삶의 질을 향상하기 위하여 필요한 제반의 협력과 지원을 제공하며, 외국의 지역사회에 대하여도 인권과 민주주의와 평화가 실천될 수 있도록 지속가능하고 실효적인 협력과 지원을 한다.

- 인권도시간의 협력과 연대의 체제를 구축하고 상생적인 발전을 도모하여야 할 의무를 정한 규정으로,

국내외에 존재하는 다양한 인권의제들과 인권기구들, 인권네트워크들 등을 유기적으로 결합하여 인권에 대한 논의의 틀을 발전시키는 한편, 서울의 인권의제들을 지속적으로 확장시키기 위한 노력을 계속하여야 한다.

- 이를 위하여 서울은 다른 지역의 인권체제 혹은 인권단체들과의 네트워크를 확보하고 그들이 시행착오의 과정을 거치며 획득한 경험들을 공유하는 한편 그것이 서울에서도 참조되도록 노력하여야 한다.

서울은 서울 거주자뿐 아니라 다른 지역의 거주자들도 다양한 인권적 혜택을 공유하거나 혹은 그러한 지원을 받을 수 있도록 노력하여야 한다.

서울은 국제적인 수준에서 인권도시의 결합체를 마련하고 이를 통해 서울의 인권도시 경험을 다른 국가의 다른 도시들과 공유하는 등의 상생적인 협력방안을 마련할 의무를 진다.

### III. 단계적 추진전략

구분	단기	중기	장기
시간적 범위	~ 2017	~2022	지방분권체제
기본계획	제1차	제2차	
정책목표	인권을 향한 서울	인권에 의한 서울	인권의 서울
인권정책	인권실태조사	인권영향평가	인권중심행정
인권체제	인권위·인권보호관 위상강화	인권위·인권보호관을 독립적·실효적 기관으로 정립	인권체제의 법적 기구화
인권위의 위상	자문·권고기능	기획·조정기능	통제·감독기능
서울시민인권헌장의 위상	헌장에서 선언으로	인권규범으로 구체화, 확산	법적 효력, 저촉규범화
국제협력	정보교환·협력체제	인권선언·협약체결, 인권집행기구 설립	인권구제장치확보, 국가간인권체제로의 확산

〈표 5〉 단계적 추진전략

- 장기계획의 시기로서의 지방분권체제  
개헌 등의 방법을 통해 지방정부가 자주입법권(법률의 효력을 가지는 조례 제정권 확보), 자주조직권(지방정부의 구성을 지역에서 자치적으로 결정), 자주재정권(지방정부의 재정에 대한 자주적 결정권)이 확립되는 시기를 의미한다.
- 선언(Declaration)으로서의 서울시민인권헌장  
서울시민인권헌장의 경우 서울시민의 숙의적 참여와 결정으로 제정되었으나, 최종 단계에서 서울시장과 의견 차이에 따른 시장의 서명 및 선포 거부로 인하여 완전한 헌장으로서의 효력을 발생하지 못하였다.  
하지만 헌장을 추진하던 시민사회 대표 측에서는 서울시장의 참여가 없음에도 불구하고 이를 선포하였다는 사실은 그 인권규범의 성격을 본질적으로 변화시킨다.

- 애초에는 협약의 방식에 의한 헌장(Charter)의 형식을 추구하였으나, 이런 사건에 따라 서울시민의 권리선언(Declaration of the Rights)의 형식으로 변화한 것이다.
- 이에 따라 이 인권규범은 “서울인권헌장”이라는 명칭에도 불구하고 서울시민들의 신성한 인권과 권리에 대한 확인이자 동시에 서울시민들의 인권실천의지를 담아 서울시에 명하는 일종의 근본법적 성격의 규범으로 전이된다.
- 이에 서울시장은 협약에 참여하여 서명한 당사자로서의 지위에서 이 “서울인권헌장”상의 의무를 이행하여야 할 의무를 지는 것이 아니라, 서울시민의 엄숙한 명령으로서의 “서울인권헌장”이라는 선언에 대한 수명자로서 그 명령에 충실히 복종하여야 할 의무를 지게 된다.

동시에 이 “서울인권헌장”의 해석과 집행의 종국적인 권한 역시 서울시장과 시민의 합의방식에 귀속되는 것이 아니라 선언의 주체인 서울시민에 귀속된다고 하여야 할 것이다.

또한 서울시장은 수명자의 지위로 확정되어 있는 만큼, 향후에도 서울시장은 “서울인권헌장”에 참여하고 서명하는 당사자의 지위를 주장할 여지는 없다고 할 것이다. 오히려 남아있는 절차는 서울시장이 이 “서울인권헌장”을 공포(公布)함으로써 보다 공식적인 외형을 갖추는 동시에 조례 등에 적극 반영함으로써 이를 ‘권리장전화’하고 그에 법규범적 구속력을 확보하도록 노력하는 것이다.

이러한 선언으로서의 “서울인권헌장”은 서울시장뿐 아니라 그 산하기관 나아가 서울시의 지원을 받는 준공영제방식의 기업이나 일반 민간기업 모두에게 구속력을 가지는 인권규범이라 할 것이다.

동시에 서울의 생활공간에 설치되어 있는 서울시인권위원회, 서울시교육청 학생인권위원회 등 다양한 독립적 조직 또한 이 “서울인권헌장”의 수명자로 그에 복종하고 이를 적극적으로 실천하여야 할 의무를 지게 된다.

## 제4절 ‘인권도시 서울’ 정착 및 국제적 브랜드화 추진방안 설계

### I. UN의 인권보호메커니즘에 참여

- 국제사회에서 인권 보호 및 존중을 위한 국가 정책수립은 선택이 아닌 필수 사항이다.
- 인권의 보호 및 존중은 UN헌장에도 명시되어 있다.
- 주요인권조약들도 국제사법재판소나 국제형사재판소에서 UN헌장과 함께 법원(法源)의 하나로 해석되고 있다.
- 선진국의 법원도 가입 비준한 국제인권조약을 하나의 법원으로 해석하거나 ‘인권법’을

제정하여 국제인권조약의 내용들을 국내법원으로 흡수하여 해석 및 판결하고 있다.

- UN헌장에 의해 설립된 인권보호메커니즘과 조약에 근거하여 설립된 인권보호메커니즘에서 이제까지 국가가 주요 행위자였으나 도시들도 참여하여 도시에서 인권을 보호 및 증진하고 도시에서 적극적으로 이행할 수 있는 방안을 모색하고 있다(최근 스위스 연방에 소속한 도시들이 국가별인권상황정기검토(Universal Periodic Review)에 적극 참여).
- 이러한 UN과는 별도로 아시아를 제외한 다른 지역에는 지역의 국가들이 인권헌장을 채택하고, 인권위원회 및 인권재판소를 두어 지역적 차원에서 구제절차를 진행하고 있다.
- 아시아에서는 동남아국가연합인 아세안은 2009년 아세안 정부 간 인권위원회를 설립하여 2012년 중순에 아세안인권선언문 초안 작성 후 같은 해 11월 아세안 국가들이 이 선언문을 채택하였다.
- 하지만 그 내용적인 측면(안이나 문화적 상대주의가 명시되어 있는 점 등) 그리고 주요 인권의제들(강제실종 등)이 포함되지 않는 점에 대한 비판이 존재한다.
- ‘인권도시 서울’의 방향성 모색

UN에서 개최하는 회의들은 이제까지 중앙정부가 준비하고 참여하는 방식으로 진행되어 왔다. 하지만 인권실현에 있어 지방정부의 역할이 증대되고 있는 현재 도시들이 인권헌안에 대해 직접 토론하고 논의하여 해결책을 모색할 수 있는 주도적인 역할을 수행하여 도시 내에서 인권이행에 있어 더 적극적인 역할을 수행할 수 있을 것이다. 즉 의제의 설정, 논의, 결정 그리고 이행에 있어 위에서 아래(From top to the bottom)방식이 아닌 아래에서 위로(From bottom to the top) 방식이 지향되어야 할 것이다.

현재 여러 광역자치단체에서 인권에 대한 관심이 지대하고 인권제도, 교육 등 인권행정을 펼쳐나가고 있다. 더 능동적이고 적극적으로 인권행정을 펼쳐나가기 위해서는 광역자치단체들이 연대하여 인권관련 UN회의에 적극 참여하여 도시 내 이행과제를 발굴해 내는 것도 하나의 방법이 될 것이다. 연대한 광역자치단체들이 일정부분 재정을 부담하여 스위스 제네바에 대표 연락사무소를 두어 인권의제에 대한 동향을 실시간 파악하고 이행방안을 모색할 수도 있을 것이다.

주요 인권관련 의제(인권일반, 도시권, 주거권, 지속가능한 개발목표 등)중 특히 서울시의 직면한 인권헌안 등이 논의되는 회의에 적극 참여하여 국제적 논의 흐름을 파악하고 서울시의 이행방안이나 실천 역할 등을 지속적으로 모색해 장기적인 계획을 가지고 패러다임 전환의 촉진자 역할을 할 수 있겠다. 물론, 시민단체와 학계가 함께 진행해 나가야 할 것이다.

중앙부처와 협의하여 아시아 지역의 인권보장메커니즘 설립 가능성 모색해 볼 수도 있겠다. 이는 말로서의 ‘연대’로 그치는 것이 아니라, 이 지역에서의 인권보장 및 증진을 위한 실질적이고 장기적인 지원과 협력을 위한 방안도 모색해 볼 수도 있겠다(재단의 설립 등).

그렇기 위해서는 먼저 국제사회뿐 아니라 아시아지역에서 일어나고 있는 민주주의, 법치주의, 인권관련 등에 관한 정보들을 어떻게 국내에서의 접근성을 높이고 다양성을 보장할 것인가에 대한 정보의 접근성과 관련하여 그 증진방안을 모색해 볼 필요가 있겠다.

장기적이고 지속적인 양질의 인권, 정치, 경제 등 다양한 정보들에 대한 접근성을 보장하는 과정에서 쌓여진 신뢰와 사회적 합의를 바탕으로 아시아 지역에서의 인권보장 및 증진을 위한 지원 및 협력 강화를 모색할 수 있을 것이다. 이는 단순한 지원이나 경제적 이득을 위한 것이 아닌 민주주의, 인권, 개발, 평화 등 큰 아젠다와 함께 종합적이면서도 체계적으로 접근할 필요가 있다.

현실적인 실천방안으로, 현재 서울시가 자매도시나 우호도시 등 관련을 맺고 있는 도시들과 협력하여 협력체계를 강화하면서 다른 아젠다들도 포함시키는 방안을 모색해야 할 것이다.

## II. 지속가능한 발전 목표(Sustainable Development Goals)

- 새천년개발목표(Millennium Development Goals)
  - 2000년 9월 새천년 정상회담에서 새천년선언문을 채택(당시 극심한 빈곤을 2015년까지 줄이기 위함이었음)
- 이를 위해 8대 목표와 21가지 세부목표를 채택(아래는 8대 목표)
  1. 절대빈곤 및 기아 퇴치
  2. 보편적 초등 교육 실현
  3. 양성평등 및 여성능력의 고양
  4. 유아사망률 감소
  5. 모성보건 증진
  6. AIDS, 말라리아 등 질병 퇴치
  7. 지속가능한 환경 확보
  8. 개발을 위한 글로벌 파트너십 구축
- 평가
  - 절대빈곤 및 기아의 퍼센티지가 절반이하로 감소
  - 개도국 지역의 초등 교육률이 91%에 달하고(2000년대 83%였음) 초등교육을 받지 못하는 어린이들도 5,700만 명으로 절반으로 감소하였으며, 문맹률(15세~24세)도 83%에서 91%로 증가
  - 남아시아에서 남아 100명당 76명의 여아가 초등교육을 받았다면 현재 남아 100명당 103명의 여아가 초등교육을 받고 있으며, 의회의 여성 정치인 비율도 증가했으나 아직 남성정치인 5명당 1명의 여성정치인이 의원을 구성
  - 5세 이하의 유아사망률이 절반이하로 줄었으며 홍역백신접종으로 1,500만 명의 유아가 생존할 수 있게 되었고 이는 같은 기간 67% 감소

모성사망률이 45% 감소하였고 특히 남아시아의 모성사망률은 64%가 감소  
HIV 감염률이 40% 감소했으며 항레트로바이러스 접종으로 700만 명의 목숨을 구했  
고, 항레트로바이러스 치료를 받는 HIV 감염인은 2003년 80만 명에서 2014년  
1,300만 명으로 증가

1990년대 이래로 오존층파괴물질은 사용되지 않고 있으며 육지 및 해양 보존지역이  
증가. 세계인구의 약 54%가 오염되지 않은 식수를 사용하고 있으며 개도국지역의 도  
시슬럼가에 거주하는 인구비율이 2000년 39.4%에서 2014년 29.7%로 감소

선진국의 공적개발원조(Official Development Assistance)는 1,350억 달러로  
66%가 증가하였으며, 덴마크, 룩셈부르크, 노르웨이, 스웨덴과 영국 등은 UN의 공적  
개발원조목표금액인 국민총소득의 0.7%를 초과하여 원조. 선진국의 개도국에 대한  
수입품의 면세율은 79%에 달하고 있으며, 전 세계 인구의 95%가 휴대전화를 43%  
가 인터넷을 이용

○ 지속가능한 발전목표(Sustainable Development Goals)

새천년개발목표의 기한(2015) 이후 새로운 지속개발 아젠다로 빈곤퇴치, 지구보호와  
모든 이들을 위한 번영을 위한 목표를 설정(2015~2030)

2015년 9월, 17개 목표와 169개의 세부목표를 채택(아래는 17개 목표)

- 1. 모든 형태의 빈곤을 모든 지역에서 종식시킨다.
- 2. 기아를 종식하고, 식량 안보를 확보하며 영양 상태를 개선하며 지속가능 농업을 증진한다.
- 3. 모든 사람의 건강한 삶을 보장하고 웰빙(well-being)을 증진한다.
- 4. 모든 사람을 위한 포용적이고 형평성 있는 양질의 교육 보장 및 평생교육 기회를 증진한다.
- 5. 성평등 달성 및 여성, 여아의 역량을 강화한다.
- 6. 모든 사람을 위한 식수와 위생시설 접근성 및 지속가능한 관리를 확립한다.
- 7. 모든 사람을 위한 저렴하고 신뢰할 수 있으며 지속가능한 현대적인 에너지에의 접근을 확립 한다.
- 8. 지속적, 포괄적, 지속가능한 경제성장을 촉진하며 생산적인 완전 고용과 모두를 위한 양질의 일자리를 증진한다.
- 9. 복원력이 있는 인프라를 구축하고, 포용적이고 지속가능한 산업화를 진흥시키며 혁신을 장려한다.
- 10. 국가 내, 국가 간 불평등을 완화한다.
- 11. 포용적이고 안전하며 복원력 있고 지속가능한 도시와 인간 거주지를 조성한다.
- 12. 지속가능한 소비 및 생산 양식을 확립한다.
- 13. 기후변화와 그 영향에 대처하는 긴급 행동을 시행한다.
- 14. 지속가능한 발전을 위한 해양, 바다, 해양자원을 보존하고 지속가능하게 사용한다.



- 15. 육상 생태계를 보호, 복원 및 지속가능하게 이용하고, 산림을 지속가능하게 관리하며, 사막화를 방지하고, 토지 황폐화를 막고 생물 다양성 감소를 억제한다.
  - 16. 지속가능발전을 위해 평화롭고 포용적인 사회 확대하고, 사법 정의에 대한 접근성을 제공하며, 모든 차원에서 효과적이고 신뢰할 수 있는 포용적인 제도를 구축한다.
  - 17. 이행수단 강화 및 지속가능발전을 위한 글로벌 파트너십을 확대한다.
- 서울시의 역할

지속가능한 발전 목표 중 서울시가 추진할 수 있는 목표 및 세부목표 실천을 위해 다양한 이해당사자들과 거버넌스를 구축, 협력관계를 형성하여 실천방안 모색  
 시가 노력을 경주한다 하더라도 실천은 각 개인, 사업장, 기관 등이 실천하는 것이므로 시민사회와 협력을 증진하고 지원방안 마련으로 대중에게 다가가는 행정 모색  
 선별된 항목에 대해 실태조사 등을 통하여 장기적인 비전 제시

### III. 서울시가 가입해 있는 협의체 도시들과 지속가능한 협력 방안 모색

#### 1. 도시와 지방정부연합(UCLG: United Cities and Local Government)

- 개요
- 공동체의 크기와 상관없이 국제사회에서 지방정부를 대표하고 지방정부의 이익을 옹호하기 위해 2004년 5월에 설립되었으며 본부는 바르셀로나에 위치, 민주적인 지방정부의 가치 목적 및 이익을 증진을 그 목적으로 한다.
- 도시 간 그리고 연합체간 국제협력을 지원하고 지방정부들의 능력증진을 위한 프로그램, 네트워크 그리고 파트너십을 지원하며, 지방의 의사결정에 있어서 여성의 역할을 증진하며 세계의 지방정부에 대한 관련 정보를 제공하는 통로역할을 담당한다.
- 정확한 범명은 '도시와 지방정부연합의 세계 기구'이며 비정부기구로 스페인 법령에 의거 바르셀로나에 설립되었다.
- 총회(최고의결기구), 세계이사회(주요정책결정기구), 집행부(이사회 결정사항 집행), 회장직, 감사, 사무총장(총회, 이사회, 집행부의 결정사항을 집행, 일반 사무업무 및 재정 임무 수행)으로 조직구성이 되어있다.
- 세계인구의 70%가 속한 약 50억 명을 대표하며, 24만개의 마을(town), 도시(cities), 지방(regions), 대도시(metropolis)등과 175개의 시도연합체가 네트워크에 가입해 있다(한국에서는 한국 도지사 연합, 한국 도시 연합, 부산광역시, 창원시, 대구광역시, 광주광역시, 경기도, 인천광역시, 서울특별시 등이 가입).
- 2013~2016년까지 제주특별자치도의 원희룡 지사가 UCLG의 부회장 직책과 아시

아태평양지역분과의 의장직을 맡고 있다.

○ 위원회

- 성평등 상임위원회
- 분권화 및 지방자치위원회
- 지방재정 및 개발위원회
- 문화위원회
- 개별협력 및 도시외교위원회
- 사회통합 참여민주주의와 인권위원회
- 지중해 지역간 위원회
- 도시건강위원회
- 도시교통위원회
- 디지털 지식 기반 도시위원회
- 도시전략개발위원회
- 도시주변지역위원회

○ 실무그룹

- 역량 및 제도 구축에 관한 실무 그룹
- 중간도시에 관한 실무그룹
- 이주와 동반개발에 관한 실무그룹
- 책임 있는 여행과 지속가능한 발전에 관한 실무그룹
- 지방경제개발에 관한 실무그룹
- 중앙아시아의 지방정부와 협력에 관한 실무그룹

○ 특별위원회

- 지방정부와 재난대응에 관한 특별위원회
- 도시혁신 공동체에 관한 특별위원회

○ 현재 활동 중인 영역

에드보커시와 파트너십

- UN과 세계 공동체와 파트너십 공고화 및 국제시스템에서 하나의 축으로서 지방 정부의 실효적이고 공식적인 역할 구축(주거/EU와의 전략적 파트너십 구축/기후 변화/지속가능한 발전을 위한 2030 아젠다/재해위험 감소/개발협력/물과 위생)

지방 거버넌스

- 거버넌스는 정치적이고 제도적인 절차로서 그 결정이 채택되고 이행되는 것으로 구성. 이러한 절차가 참여적이고, 책임을 지며, 공정하고, 실효적이고 포괄적이며 그리고 법의 지배(법치)를 존중할 때 거버넌스는 매우 효과적. 좋은 거버넌스는 특히 지방적인 차원에서 특히 정부가 시민들 및 공동체들과 매일 상호작용을 하는 곳에서 중요
- 지방 거버넌스를 증진시키는 것은 평화를 보장하고, 경제개발을 증대시키며, 행정적인 효율성을 극대화하고, 사회통합과 환경적인 유지가능성을 보장하는데 필수적

인 수단임. 세계 도처에 지방 거버넌스를 증진하기 위한 UCLG의 업무는 분권화와 지방 민주주의, 지방 재정, 성평등 그리고 좋은 지방 거버넌스의 필수요소가 되는 기본 서비스에 대한 접근권에 관한 연구와 advocacy를 포함함(기본서비스에 대한 접근권: 물, 위생, 건강, 교육, 쓰레기 관리, 교통 등/분권화와 지방의 민주주의/지방 재정/성 평등/문화/사회통합 및 인권)

회원 상호간 학습 증진

- UCLG의 전략적 수입사항은 지방정부간 그리고 그 연합체간의 국제공조와 지방 분권화 된 공조를 증진함으로써 회원들과 학습을 지원하고 상호간 학습을 위한 수단으로 결속을 위하여 동등함을 증진(도시전략계획/지방경제개발/도시간 협력/이주)

## 2. 세계도시 전자정부협의체(World e-Government Organization of Cities and Local Government)

- 2010년 9월에 설립된 세계도시 전자정부협의체는 세계은행과 UN의 지원으로 전자정부를 기반으로 하는 지속가능한 도시발전을 그 목적으로 한다.
- 중국 청도(Cheungdu)와 러시아 울야노브스크(Ulyanovsk)에 지역사무소를 두고 있으며 사무국은 서울에 위치한다.
- 공공행정에 있어 개방성과 효율성을 위한 정보통신개발을 활용을 증진할 목적으로 설립되었다.
- 전자정부를 위한 기반시설 협력 등 도구 개발, 훈련 제공, 컨설팅 제공, 도시 전자정부 진단 및 해결을 위한 프레임워크, 시상식 등의 프로그램을 제공하고 있다.
- 세계 97곳의 도시 및 지방정부가 이 협의체에 가입해 있다.

## 3. 지속가능성을 위한 세계지방정부 이클레이(ICLEI: Local Government for Sustainability)

- 이클레이는 지방자치단체국제환경협의회(ICLEI: International Council for Local Environmental Initiatives)라는 명칭으로 창립하였으며 2003년 세계총회를 통해 '지속가능성을 위한 세계지방정부 이클레이'로 공식명칭을 변경하였고, 이클레이로 약칭한다.
- 이클레이는 1990년 뉴욕 UN본부에서 개최된 '지속가능한 미래를 위한 제1차 지방정부세계 회의'에 참석한 43개국 200개 지방정부에 의해 창립되어 1991년 캐나다 토론토 세계사무국과 독일 프라이부르크(Freiburg) 유럽사무국에서 활동을 시작하였다.
- 이클레이 최초의 글로벌 프로그램은 시민참여와 파트너십에 기초한 지역단위 지속가능

발전 운영 프로그램인 ‘지방의제21(Local Agenda21)’과 지방정부 온실가스 감축활동을 체계적으로 지원하는 ‘기후보호도시 캠페인(CCP: Cities for Climate Protection)’이었다.

- 이클레이의 프로그램과 캠페인은 단순히 환경적 차원을 넘어 광범위한 지방정부의 지속가능성 관련 사안을 고려하고 지원한다.
- 2002년 한국지방자치단체 국제화재단에서 한국사무소를 유치하면서 이클레이 한국사무소가 설립되었으며 2007년부터는 제주특별자치도가 한국사무소를 유치하였고, 2012년에는 수원시가 유치하여 10월 20일에 개소식을 가졌다.
- 지속가능한 미래구축을 위해 1,000여 곳의 도시, 마을, 대도시 등이 이 네트워크에 참여하고 있다(한국에서는 총 57곳: 광역회원이 12곳, 기초자치단체, 시, 군, 자치구 회원이 45곳).
- 이클레이는 아래 10대 의제를 선정하여 캠페인을 진행하고 있다.
  1. 지속가능한 도시
  2. 탄소를 적게 배출하는 도시
  3. 생산적이며 자원을 효율적으로 이용하는 도시
  4. 재난과 위기를 유연하게 대응하는 회복력 있는 도시
  5. 생물다양성이 풍부한 도시
  6. 똑똑한 도시
  7. 생태교통 도시
  8. 행복하고, 건강하며, 포용적인 지역사회
  9. 지속가능한 지역경제 및 녹색구매
  10. 도시-지역간 지속가능한 협력
- 이클레이 한국사무소는 아래 3대 핵심의제를 진행하고 있다.
  1. 기후
  2. 생물다양성
  3. 생태교통
- 이클레이 동아시아 사무소는 서울에 위치하고 있다(현재 서울시장이 이클레이 회장을 맡고 있음).

#### 4. 기후변화대응을 위한 대도시들의 모임(C40)

- 온실가스 방출과 기후 위험요소에 있어 측정가능한 감소를 양산해 내는 정책과 프로그램을 개발하고 수행함으로써 기후변화에 대응하기 위한 세계 대도시 모임의 네트워크이다.
- 2005년 10월 런던시장이 온실가스방출을 줄이기 위한 협력방안 모색과 조치를 취하기 위해 세계 18곳의 대도시 대표부회의를 주관함을 계기로 네트워크가 결성되었다.
- 이후 지속적으로 회의를 개최해 오며 각 도시에서 진행되어온 캠페인, 정보공유, 자료

구축, 연구, 시상, 협력방안 등을 모색해 오고 있다.

- 아래 7가지 사안에 중점을 두어 활동하고 있다.
  1. 기후적응과 해수면(기후변화에 적응하는 기술 연구, 해수면 상승으로 인한 해안도시(삼각주), 도시의 열섬 현상 방지)
  2. 에너지(중양에너지공급방식에 있어 탄소배출 감소 방안 공유, 기술을 가미한 도시 및 개인 소유 빌딩의 에너지 효율성 증가)
  3. 재정 및 경제 개발(녹색성장 및 지속가능한 기반시설 설립 자금조달)
  4. 측정 및 계획(온실가스배출을 측정할 수 있는 기준개발, 도구, 절차개발 및 훈련 제공)
  5. 고품폐기물관리(지속가능한 고품폐기물 관리 시스템 관리, 폐기물 처리에 대한 통합적 접근, 자원재활용 및 폐기물 최소화 등을 통한 자원관리)
  6. 교통(간선급행버스체계, 저탄소배출 교통수단 도입)
  7. 도시계획 및 개발(기후에 긍정적 영향을 미치는 개발, 음식 체계, 토지 사용 계획, 경제적으로 실행가능하고 환경적으로 지속가능한 저탄소 배출 지역, 도시가 교외를 향해 무질서하게 뻗어나가는 현상에서 발생하는 공공교통 접근강화, 개인 차량 이용 감소 등을 위한 개발)
- 한국에서는 서울시와 창원시가 네트워크에 가입해 있다(현재 박원순 서울시장은 C40 운영위원회의 위원).

## 5. 지속가능성을 위한 아시아태평양도시간네트워크(Citynet)

- 아시아태평양지역에서 지속가능한 발전을 위한 도시 이해당사자들 간의 연합이다.
- UN 아시아태평양 경제사회위원회, UN 개발계획, UN 해비타트 그리고 요코하마 시의 주최로 1982년 일본 요코하마에서 인간정주개발을 위한 지방당국자들의 첫 번째 지역회의를 개최하였다.
- 아시아태평양 지역의 지속가능성을 증진하기 위한 협력 증진 및 파트너십 구축을 위해 UN 등의 도움을 받아 1987년에 공식적으로 설립되었다.
- 이후 아시아지역에 국가챕터(National Chapter)가 설립되었으며 현재 131개의 지방자치단체, 비정부기구, 기업 및 연구센터 등이 있다.
- 도시에서의 지속가능하고 복원력 있는 도시 구축을 위한 지식을 교환한다.
- 능력개발, 도시 간 협력 등을 통해 기후변화, 재난 관리, 지속가능한 발전 목표 달성을 주목적으로 하고 있다.
- 1992년 요코하마(Yokohama) 시에 사무국이 설립되었으나 2013년부터는 서울시로 이전 개소하였다.
- 한국에서는 부산, 창원, 인천, 수원, 서울이 네트워크에 가입해 있다.
- 서울시장이 회장직을 맡고 있다.
- 아시아 국가를 위한 교통계획 워크숍, 도시계획을 위한 녹색기술 워크숍, 지속가능한

발전을 위한 도시계획 워크숍, 필리핀 인도네시아 도시를 위한 인명구조 및 소방교육 훈련 워크숍, 수질관리 워크숍 등 다양한 워크숍과 행사를 진행하고 있다.

### 6. 국제 사회적경제 협의체(Global Social Economy Forum Association)

- 모두에게 더 나은 세계를 위한 다각적인(공공-개인-공동체) 협력을 통한 허브역할을 제공하는 네트워크이다.
- 2013년 11월 서울에서 개최된 세계 사회적경제 포럼에 참여한 8개의 지방정부와 9개의 사회적 경제 단체들에 의하여 서울선언이 채택되면서 출범하게 되었다.
- 2014년 11월 18곳의 지방정부와 43개의 사회적 경제 단체들이 참여하여 세계사회적경제 인사들과 지식교환 및 협력방안을 모색한다.
- 2016년 캐나다 몬트리올에서 개최하게 될 포럼은 지방정부와 사회적 그리고 연대 경제 단체들과의 협력을 통해 사회적 경제 개발을 달성하기 위한 대안적 방법들을 모색할 예정이다.
- 사회적 경제는 자본주의 시장 경제가 발전하면서 나타난 불평등과 빈부격차, 환경파괴 등 다양한 사회문제 대한 대안으로 등장하였다.

이윤의 극대화가 최고의 가치인 시장경제와 달리 사람의 가치를 우위에 두는 경제활동

공동체 보편 이익 실현, 노동 중심의 수익 배분, 민주적 참여와 사회 및 생태계의 지속가능성을 지향함

1800년대 초 유럽과 미국에서 협동조합, 사회적 기업, 상부부조조합 등의 형태로 등장하였음

한국에서는 1920년대 농민협동조합과 도시 빈곤층들의 두레조합 등의 형태로 나타남  
1997년 외환위기를 전후해서 구조화되는 실업과 불안정고용, 빈부격차의 심화, 낙후 지역의 발생 등의 사회, 경제적 환경 속에서 사회적 경제의 경험들이 재등장

2007년 사회적기업 육성법 제정, 2010년 마을기업육성사업, 2012년 협동조합 기본법 제정 등 정책사업을 통해 제도적 환경이 마련됨

2011년 서울시를 중심으로 일자리 창출과 지역사회문제해결에 혁신적 해법의 마련이 가능한 사회적경제 활성화를 정책 목표로 수립하고 실행해 나가고 있음

### IV. 단계별 전략: 종합적이고 총체적인 접근 방안 모색

- 도시간 인권보장을 위한 협력체제의 구축이 필요하다.  
인권보장의 체계는 국가나 도시 등 하나의 정치공동체 내부의 문제이기도 하지만 동시에 인권보장의 국제화 경향에 따라 유럽인권협약이나 미주인권협약, 아프리카인권협약

등 국민국가의 수준을 넘어서는 국제적 수준의 지역인권레짐을 구축하고 있는 것이 현재의 추세이다.

다만 아시아지역은 몇 차례의 시도에도 불구하고 여전히 지역인권레짐을 형성하지 못하고 있다. 그 주된 이유 중의 몇 가지만 거론하자면 다음과 같다.

- 체제의 차이: 사회주의체제로부터 고도의 자본주의체제까지 다양한 국가체제가 혼재할 뿐 아니라 이것이 다시 냉전적인 대립구도와 중첩, 확장되면서 아시아지역을 통할할 수 있는 단일한 인권체제를 형성하기 곤란하게 함. 여기에 민주주의의 수준 또한 커다란 차이를 가지고 있어 인권 자체를 수용하는 감성과 틀이 상이함
- 경제적·사회적·문화적 차이: OECD 수준의 국가에서부터 최빈국에 이르기까지 다양한 수준의 경제가 혼재함은 물론, 사회·문화적으로도 유교문화권에서 이슬람 문화권, 기독교문화권 등 인권의식이나 인권감정에 커다란 차이를 보이고 있음
- 역사적 차이: 대부분 식민지체제에서 전후 해방된 국가들로 자신의 국가형성에 주력하면서 인권문제에까지 그 관심을 확장할 여유가 그렇게 많지 않았음

이런 상황에서 아시아지역에 국가단위로 구성되는 인권레짐을 구축하는 것은 상당히 힘든 일이 될 것이다.

그러나 도시의 경우에는 현재 아시아지역의 산업화와 민주화, 그리고 도시주민들의 인권의식의 정도 등을 감안할 때 인권보장을 위한 협력체제를 구축하는 것이 국가단위의 경우보다 용이할 것으로 볼 수 있다.

- 실제 도시 단위의 협력체제를 구상하게 되면 아시아 지역 내의 모든 도시가 아니라 어느 정도 인권체제와 인권윤리를 공유하거나 공유할 수 있는 도시들을 선별할 수 있는 여지가 있음
- 즉, 초기에는 일부도시를 중심으로 한 인권보장협력체제를 구축하여 점차적으로 그 범위를 확장하는 한편, 이를 기반으로 국가단위의 아시아인권레짐을 구상하는 방식으로 진행할 수 있음

특히 도시의 경우는 도시가 가지는 특성들로 인하여 국가 수준의 한계들 즉, 체제의 문제, 경제수준의 문제들이 비교적 희석되어 국가의 경우에 비해 훨씬 균질성을 가지고 있다.

- 도시의 경우에는 정치성이 개입할 수 있는 자유권의 문제보다는 생활의 문제가 보다 전면에 나오게 되며, 이는 대부분의 도시가 공유하는 정책문제이기도 함
- 여기서 도시단위의 인권보장협의체는 이 도시의 정책문제를 인권보장의 문제와 결합하거나 혹은 그 정책목표에 인권보장의 이념을 투입함으로써 체제와 같은 한계를 초월하거나 그와 무관한 수준에서 각 도시의 인권행정에 관여(조정, 협력, 지원 등)할 수 있는 여지가 마련됨

#### ○ 기존의 협의체제를 이용한 도시인권보장협력체제 구축(제1단계 전략)

이런 맥락에서 서울시는 우선 아시아지역의 주요 도시들을 중심으로 도시인권보장협력체제를 구축하고 점진적으로 그 가맹도시의 폭을 넓혀 나가는 전략을 수행하는 것이 바람직하다.

- 이 경우 서울과 유사한 수준의 경제적, 사회적 여건을 구비한 도시를 선별할 필요가 있음
- 예컨대 일본의 동경, 오사카, 삿포로 등의 주요도시, 중국의 베이징, 상하이, 홍콩, 충칭 등의 거대도시, 대만의 타이페이, 까오슝, 싱가포르, 쿠알라룸푸르, 자카르타, 호주의 시드니, 멜버른, 인도의 뉴델리 등과 같은 도시들이 1차적인 교류, 협력의 대상으로 지정될 수 있을 것임
- 이 때 무엇보다 먼저 하여야 할 일은 이런 도시들이 가지는 도시생활속의 인권문제들을 집적하고 그 도시들에 공동되는 도시인권 문제를 특정하는 것임

이를 위해 WeGo라든가 Citynet과 같은 기존의 아시아지역의 도시협력기구들을 활용하는 것도 방법이다.

- 이들 조직 내부에 도시인권을 위한 협력체계를 구성하고 이를 통해 상호 정보교환, 교류, 협력의 틀을 구축하고 향후 제2단계의 도시인권보장체계의 구축을 위한 준비 작업을 수행함(특히 Citynet의 경우에는 도시인권과 상당부분 겹치고 있는 터에 서울시가 의장 도시로 되어 있는 만큼 이런 내부 협력 체계를 구축하기가 보다 용이할 것임)
  - 서울시는 이 협력체계의 원활한 작동을 위한 사무업무와 그 정보 및 협력의 소통을 위한 허브의 역할을 담당하여야 함
  - 이를 위해 주기적인 콘퍼런스의 개최, 도시인권관련 정보 DB 및 자료실의 구축, 도시인권을 위한 human resources의 집적·상호교류촉진, 교육과 홍보를 위한 자원 확보 및 집행, 협력과 지원을 위한 인적·물적 자원 pool의 조성노력 등을 서울시가 주도하여 나갈 필요가 있음
  - 예컨대 협력 인권도시들에서 활동하는 인권단체, 시민단체 등의 활동가들의 교환 프로그램을 구축, 지원하거나, 그 활동가들을 초빙하여 국내의 교육·훈련기관 등에서 인권활동에 관한 교육·훈련을 받도록 지원하는 등의 중장기교육협력사업(혹은 역으로 국내 활동가들을 협력도시에 일정기간 파견하여 인권활동의 경험들을 공유하게 할 수도 있을 것이다)은 인권도시의 확산은 물론, 인권도시협의체의 형성을 위한 인적 기반확보에 큰 도움이 될 것임
  - 또한 서울의 인권관련 기념물 조성사업과 함께 이 협력도시들의 인권관련 기념물이나 관련 자료나 상징들을 수집, 같이 전시하거나 홍보하면서 협력도시들간의 과거의 경험을 공유하는 한편 인권도시에 대한 인식을 공유하는 기회를 확장할 필요도 있음
- 법의 지배에 입각한 도시인권체계의 구축(제2단계 전략)
- 지역적 인권보장체계 역시 그 기본적인 틀은 법의 지배가 되어야 한다.
- 오늘날 인권보장의 세계화는 법의 지배(Rule of Law)에 의한 인권보장이라는 방향으로 진행되고 있음
  - 서울시는 아시아에서 인권의 증진과 보호를 위한 법의 지배 구축을 위해 지속적으로 행정적 또는 재정적 지원을 할 수 있는 역할을 제고해 나가야 함(이는 제1단



계에서도 마찬가지로)

- 이를 위해 인권체제의 필수요소인 규범(인권협약 및 선언), 기구(집행기구), 구제장치 등의 형성에 서울시가 주도적인 역할을 할 필요가 있음

제1단계 사업의 성과를 바탕으로 아시아도시인권협약에 의한 아시아도시인권협체제를 구성한다.

- 이 부분에서 가장 중요한 것은 협력도시들 간에 도시인권헌장 혹은 선언문을 작성 공표하고 이를 바탕으로 아시아도시인권협약을 제정, 도시들로 하여금 가입하도록 하는 작업임
- 이 때, 국가 간의 인권선언과는 달리 모든 인권항목들을 다 채택하기 위해 무리할 이유는 없음. 오히려 최소주의의 틀에 따라 주거, 안전, 평화, 발전 등 각 협력도시들이 공통적으로 가지고 있는 인권문제들을 포괄하는 방식으로 인권선언이 이루어져도 무방할 것임
- 실제 '지속가능한 발전'은 상대적으로 비정치적이라 많은 국가에서 실천을 위한 노력을 경주하고 있음. 이에 안전, 복지 또는 사회적 안전망의 구축은 이 점에서 서울시의 중심과제가 되어야 함과 동시에 아시아 도시들의 공통된 도시인권항목으로 추구할 수 있는 사안임
- 예컨대 국가적 개입이 필요한 자유권적 인권사안들보다는 도시빈민문제의 해결, 안전권, 주거권, 건강권, 도시정책에의 참여권, 차별 및 소외의 해소방안, 젠트리피케이션 문제의 처리, 기업관련 인권문제 등과 같은 사안에 대하여는 인식공유가 가능한 부분을 상당부분 발견할 수 있을 것임
- 반면, 민주주의나 자유권을 중심으로 한 인권에 관한 사안들은 때로 정치적인 사안으로 받아들여져 경쟁의 대상이 되거나 국가 간 이해가 충돌할 경향도 배제할 수 없음
- 제2단계의 경우에는 인권보장체제의 구축을 목표로 하는 만큼 가능한 한 이러한 충돌은 최소화하도록 하는 것이 바람직함

도시인권체제의 집행기구(가칭 아시아도시인권평의회)는

- 시장들로 구성되는 최고의사결정기구와 실무를 담당하는 집행위원회로 구성함
- 도시인권에 관한 정보교환, 분석과 평가, 각 도시의 인권문제에 대한 권고와 제안, 필요한 경우 행·재정적 지원과 협력방안의 마련 및 집행 등의 업무를 담당하게 될 것임

인권구제의 기능을 부여하는 것은 상술한 한계 등을 고려할 때 조심스럽게 접근해야 할 것임. 오히려 인권구제의 기능은 별도의 중재재판소를 설치하여 처리하는 것도 방법이 될 것이다.

- 중재의 경우 중재재판부의 구성이나 그 결정에 이르는 준거법규 등을 당사자들이 선택할 수 있는 여지가 있고 그 결정의 효력 또한 당해 사건에만 그칠 뿐 선례법으로서의 성격을 갖지 않는 만큼 이질적인 도시들이 비교적 쉽게 합의할 수 있는 인권구제수단이 될 수 있을 것임

- 그 기본적인 구성은 국제상사중재재판소(예컨대, 세계은행 산하의 ICSID)의 예에 따라도 될 것임
  - 도시인권과 관련한 분쟁 — 도시와 도시 사이의 분쟁은 물론 도시와 거주자사이의 분쟁도 포함 — 을 처리할 수 있는 전문가들 중에서 가맹도시들이 일정한 수로 추천하여 위촉된 중재관들로 중재관 풀을 만들고,
  - 도시인권분쟁이 발생한 경우 이 풀에서 당사자들이 합의에 의해 중재관을 3인(혹은 4인) 선정하여 중재재판부를 구성한 다음, 여기서 일반적인 변론의 절차를 통해 분쟁을 처리하게 함
  - 도시인권중재재판소는 위에서 언급한 아시아도시인권선언을 중심으로 국제인권규범들을 재판준칙으로 삼되, 심리에 있어서는 직권주의에 의하도록 하는 것이 현재의 도시인권의 수준을 볼 때 바람직하다고 할 것임
  - 도시인권중재재판소의 결정은 그 당사자들에 대해서는 구속력을 가지는 것으로 하는 것이 바람직하나, 약간의 적응기간을 두어 그 기간은 권고적 효력을 가지는 수준으로 조정하여도 무방할 것임
  - 중재재판소의 결정내용은 도시인권의 보장의무를 위반한 도시에 대해서는 시정명령과 함께 그 피해자에 대한 배상금의 지급을 명하는, 유럽인권재판소의 방식이 적절할 것임
- 도시인권체계의 확장과 아시아 인권레짐의 토대 구축(제3단계 전략)
- 위의 협의체는 지속적으로 그 가맹도시들을 확대하는 전략을 추구하여 가능한 한 대부분의 아시아 지역의 도시들을 포괄할 수 있도록 해야 할 것이다.
- 아울러 보장되는 인권의 영역도 민주주의나 평화·안전 등 보편적 가치들에까지 확장할 수 있도록 노력한다.
- 이러한 체제가 안정적으로 구현될 수 있을 때 이를 바탕으로 국가가 구성원이 되는 아시아지역인권보장체제가 실효적으로 구성, 작동할 수 있을 것이다.

## 제5절 소결

### I. 평가

- 서울시는 자신들의 삶의 터전을 이웃과 더불어 살아가는 삶의 공간을 만들고 그 공동체에서 생활하는 모든 사람은 인간으로서 존엄과 가치를 가진다는 것을 확인하여야 한다. 특히 과거 대중이 배제된 경제성장정책의 결과로 다양한 사회문제(빈곤, 소외, 차별, 혐오)들은 이미 도시의 문제로 내제되어 언제든 표출될 수 있는 가능성이 있고 아직 가시적이지 않지만 관련 문제들의 징후들이(특정 집단에 대한 혐오로 인한 폭력) 나타나고 있다. 서울시는 이러한 현안들을 포함하여 소외된 이주민 자녀 등 모든 사람

의 인권발전을 고민하고 모색해 나가야 할 시점에 있다.

- 결국, 서울시의 모든 정책에 영향을 받는 당사자인 거주자들이 자신의 문제를 자신이 해결할 수 있는 역량강화를 통해 서울시의 정책을 결정할 수 있는 주체임을 인식하여 제도적으로 보완하고 서울의 거주민들은 그 정책이 올바르게 집행되고 있는지 정기적으로 점검하고 감시하는 체계를 구축해야 할 것이다.
- 거주민들의 서울 시정으로서의 참여보장은 곧 개인 및 공동체의 발전을 모색할 수 있는 토대가 마련되고 이를 바탕으로 연대를 통해 공동체내뿐 아니라 지역적으로도 지속가능한 평화를 형성해 나갈 수 있을 것이다.
- 이를 위해 서울시는 먼저 서울시라는 공간에 대한 재평가를 통해 과거를 기억하고 공유하여 결국 모든 거주민들이 인권을 향유할 수 있고 이를 바탕으로 지역내의 인권 보장 및 증진을 모색할 수 있을 것이다.
- 이는 UN이 창설된 세 가지 축 즉, 평화와 안보(Peace and Security), 발전(Development) 그리고 인권(Human Rights) 보장<sup>5)</sup>과도 일맥상통하며 서울시는 이를 바탕으로 인권에 관한 종합적인 접근 틀을 구축해 나갈 수 있을 것이다. 또한 서울시는 지역의 인권 보장 및 증진의 실질적인 보장을 위해 법의 지배(Rule of Law) 구축을 위한 이니셔티브(Initiative)를 마련해 제안할 수도 있을 것이다.

## II. 도시 문제점들과 인권의 상관성

- 위에서 보듯이, ‘도시’에서 나타나는 여러 문제점들은 인권의 증진과 보장과 매우 깊은 연관이 있다.  
 평화와 안보, 개발 및 인권보장 등은 전통적으로 중앙정부의 역할이었음이 강조되어 왔으나 ‘인권’과 ‘도시권’에 대한 권리 개념의 확산으로 중앙정부의 역할보다는 지방도시 및 지방정부의 역할이 증대하고 있다.  
 실제로 도시가 직면한 거의 모든 문제점들(주거, 빈곤, 교통 등)이 인권과 밀접한 관련이 있으며 ‘지속가능한 발전’의 개념 역시 인권과 연관성을 지닌다.  
 평화와 안보에 있어서 중앙정부의 역할을 배제한 채 서울시가 주도적인 역할을 하기는 현재의 한국의 정치공학적 상황에서 불가능해 보이나, 평화증진과 안보확산을 위해 진정으로 활동하는 시민사회단체에 적극 지원할 필요성 있다.  
 과거 ‘개발’에 대한 승자독식의 개념에서 개발에 영향을 받는 사람들의 참여를 보장하고 그러한 개발의 이익을 차별 없이 향유하며 그리고 환경을 보호하며 미래세대까지 발전할 수 있는 ‘지속가능한 발전’에 대한 교육 및 정책 개발이 필요하다.

5) 2005년 세계정상회의에서 코피아난 당시 유엔사무총장은 ‘더 많은 자유: 모두를 위한 발전, 안보, 인권을 향하여’라는 보고서에서 “우리는 안보 없이 발전을 향유할 수 없고, 발전 없이 안보를 향유할 수 없으며, 인권에 대한 존중 없이는 그 어떤 것도 향유할 수 없다. 이 모든 원인들이 증진되지 않는다면 아무것도 이룰 수 없다.”고 밝히고 있다. (“We will not enjoy development without security, we will not enjoy security without development, and we will not enjoy either without respect for human rights. Unless all these causes are advanced, none will succeed”, UNGA A/59/2005, para 17.)

또한, ‘인권’이 평화와 안보 그리고 개발에 주요 지표가 될 수 있도록 하는 교육 및 정책 개발이 필요하다.

- 인권도시로 나아가기 위한 논의를 심화시키기 위해 이 보고서에서 제안된 서울의 10대 실천과제들을 논의하고 모든 거주민들의 인권이 향유되는 도시를 만들기 위해 제안된 단계적 추진전략에 대한 방안도 모색해야 할 것이다.

### III. 접근방법

- 인권도시 서울의 과거와 현재에 대한 기억 및 이야기하기(story telling) 사업을 수행하기 위한 체계적이고 지속가능한 조직을 구성하고 과거의 인권침해사태에 대한 재구성이라는 차원에서의 진실규명과 이에 대한 회복적 보상 그리고 재방방지를 위한 기억사업, 교육과 홍보사업 등을 일관되게 시행할 수 있도록 조치한다.
- 인권침해사태의 기억과 관련하여서는 로사리오, 뉘른베르크 등의 다른 인권도시와의 연계 형성 및 공동 사업수행 등의 협력을 수행하는 것도 중요하지만, 동시에 인권분야의 저발전지역의 도시들 — 특히 동남아시아지역의 거대도시들 — 또는 그에 존재하는 인권·시민단체들과 협력하여 도시인권의 차원에서 그 침해의 사례를 발굴하고 재구성하는 기억정치를 실천할 수 있는 체제를 구비한다.
- 인권도시의 가치와 그 비전을 공유하기 위한 다양한 교육·홍보사업이 필요하다. 지하철 객차와 역사 내외, 도로·공원 등 공공시설, 초중등학교 등에 인권과 관련한 홍보포스트 등의 게시와 관련 홍보물의 비치, 인권구제절차 및 기관에 대한 안내 등의 사업을 통해 서울시가 인권도시를 지향하고 있음과 함께 그 중심가치와 실천과제들, 인권규범의 내용들 등을 널리 알리도록 한다.
- 서울시, 서울시산하기관, 서울시의 투·출자기관, 인·허가사업, 서울시와의 계약체결기업, 서울시 산하 비영리법인 등에 대하여 인권적 가치, 비전, 실천과제, 인권규범, 인권구제절차 등을 홍보할 수 있도록 가능한 행정수단을 동원하고, 필요한 경우 행정지도 등의 방법으로 그들이 인권친화적 기관·기업으로 재편될 수 있도록 유도한다.
- 서울의 다양한 생활공간에 인권공동체의 형성을 촉진하고 이들간의 네트워크를 구축하도록 협력하는 사업을 진행한다. 이를 위해서는 충분한 자원이 확보되고 그를 위한 전담기구가 구성될 필요가 있다.
- 인권도시의 국제화 사업과 관련하여서는 Citynet 등의 하부기관으로 인권협력체계를 구성하고 인권 저발전도시에 대한 지원과 협력의 체제를 마련, 동아시아지역의 도시인권레짐이 형성될 수 있는 기초 토대를 구축한다.
- 이러한 과제들은 직접 관련된 사무를 처리하는 개별 부서의 문제가 아니라 ‘서울의 생활’이 이루어지는 모든 영역에서 그 삶과 행위의 지표가 되어야 한다.  
특히 서울시 및 그 산하기관 등 서울의 행정을 집행하는 모든 곳에서의 지표가 되어야 할 것이다.

먼저, ‘지속가능한 발전’ 및 ‘도시인권’에 대해 각 행정주체들 간 의제들에 관해 소통하

거나 공유하는 틀을 구축하여 ‘인권’ 각 항목들을 보장하기 위해 필요한 행정을 개발 및 집행한다.

조직의 특성상 이러한 ‘지속가능한 발전’과 ‘인권’이 전 행정체계에 녹아들기 위해서는 이행을 평가하는 부서를 상위에 두거나, 각 행정부서의 책임자에게 이행사항을 상위에 보고하는 방법이 있을 수 있다.

- 더불어 서울시 내부에도 행정 각부서(최소한 과단위, 경우에 따라서는 실국 단위)에 인권문제를 주도적으로 처리하는 담당자를 지정하여 소속 부서의 업무와 인권의 요청을 조정, 통할하는 체제를 마련하는 한편,
- 이 담당자간의 협의회를 설치하여 그 장을 부시장 혹은 고위공무원으로서의 인권담당관이 맡게 하여 각 부서간 인권업무의 조정과 통할의 권한을 부여한다(이 때 인권센터, 인권위원회도 이 협의회의 구성원이 되도록 함).

서울시 의회 인권특별위원회와도 국제, 아시아, 국내 그리고 서울에서 일어나는 다양한 인권관련 의제들을 인권담당관뿐 아니라 시민사회단체들과도 월례회나 포럼 등을 통해 정기적으로 논의할 수 있는 장을 만드는 것이 중요하다.

## 제4장 정책

### 제1절 서울시 인권정책의 중요성

#### I. 중앙정부의 인권정책

##### 1. 인권정책이란?

- 인권정책이란 정부나 정치단체, 기업, 개인 등이 인간에 대한 존중과 권리를 실현하고 사회의 인권문제를 해결하기 위해 취하는 방침이나 수단을 가리킨다. 최근에는 전 세계적으로 기업을 중심으로 노동자에 대한 인권정책을 주요하게 논의하고 있는 추세이다.
- 국가단위에서는 인권과 관련된 법, 제도, 관행의 개선을 목표로 하는 범국가적인 인권정책 종합계획인 국가인권정책기본계획(NAP: National Action Plans for the Protection and Promotion of Human Rights)을 수립하여 추진하고 있다. NAP는 정부 내 각 부처가 개별적으로 수행하던 인권관련 업무를 인권보호와 증진이라는 가치를 중심으로 종합함으로써, 인권을 국가정책의 주요한 지향점으로 한 공식적인 범정부 계획을 가리킨다.(법무부, 2012)
- NAP의 기본목표는 인권의 보호 및 증진을 위한 국가의 책무를 확인하고, 이에 대한 국가인권정책의 방향을 국내외에 천명하는 것이다. 인권에 관한 다양한 정부정책을 연계하고 종합하면서 궁극적으로는 NAP를 통해 인권에 대한 전 국민의 인식을 제고하고자 한다.

##### 2. NAP의 수립배경 및 과정<sup>6)</sup>

- 1993년 비엔나에서 열린 세계인권회의(The 1993 World Conference on Human Rights)는 인권의 증진 및 보호를 위하여 각 정부와 국제사회 활동가들에 대한 권고와 제안을 담은 ‘비엔나선언 및 행동계획(Vienna Declaration and Program of Action)’을 채택하였다.
- ‘비엔나선언 및 행동계획’은 각 국가에서 국가인권정책기본계획을 수립하고 NAP의 이행을 지원할 수 있는 포괄적인 프로그램을 UN내에 수립하도록 권고하고 있다.
- 2001년 5월 21일, UN의 경제·사회·문화적 권리위원회(일명 사회권위원회, CESCR)는 한국정부의 ‘경제·사회·문화적 권리에 관한 국제규약’의 제2차 정기보고서

6) NAP의 수립배경 및 주요내용은 법무부(2006), 법무부(2012) 참조

를 심의한 후, 최종전해에서 비엔나 선언과 행동계획에 따라 국가인권정책기본계획을 수립할 것을 권고하였다. 그리고 한국정부의 사회권규약 제3차 정기보고서에 NAP에 관한 정보를 제공하도록 요청하였다.

- 한국에서는 2004년 3월에 국가인권정책관계자협의회를 구성하는 내용의 ‘국가인권위원회법시행령’을 개정하고 2006년 7월 28일에 국가인권정책협의회 규정을 제정하였다. 국가인권정책협의회는 법무부장관을 의장으로 하고 각 행정부처의 차관이나 차관급 공무원을 위원으로 하고 있다.
- NAP는 5년 단위로 수립하며 한국의 법무부는 2007년부터 2011년에 제1차 NAP를 추진하였고 2012년~2016년에 제2차 NAP를 추진하고 있다.

### 3. NAP의 주요 내용

#### 1) 제1차 NAP(2007~2011)의 특징

- 한국의 헌법과 한국이 가입한 국제인권조약에서 보호하고 있는 기본적인 인권과 자유의 증진을 목표로 하고 있다. 여기에서 인권과 기본적 자유는 크게 시민·정치적 권리 영역과 경제·사회·문화적 권리 영역으로 구분되어 있다.
- 자유권 영역은 생명권, 신체의 자유, 거주이전의 자유, 인격권 및 프라이버시권, 사상·양심 및 종교의 자유, 언론·출판·집회·결사의 자유, 참정권, 권익 피해의 구제를 위한 권리 영역으로 세분화되었다.
- 사회권 영역은 교육받을 권리, 근로의 권리, 근로 3권, 경제활동에 관한 권리, 인간다운 생활을 할 권리, 건강보전 및 환경권, 문화예술 등에 관한 권리, 가족생활 등에 관한 권리로 세분화되었다.
- 사회적 약자와 소수자를 별도로 선정하여 여성, 아동 청소년, 장애인, 노인, 범죄피해자, 외국인, 재외동포, 난민, 새터민, 병력자, 성적소수자를 명명하였다. 또한 인권교육의 중요성과 인권관련 국내외 협력 및 국제인권규범의 이행을 정리하였다.

#### 2) 제2차 NAP(2012~2016)의 특징 및 내용

- 제2차 NAP는 제1차 NAP와 유사한 형식과 틀을 유지하고 있다. 사회적 약자 또는 소수자에 ‘북한인권’이 추가된 점이 제1차 NAP와의 차이점이다.
- 제2차 NAP에는 ‘차별금지에 관한 기본법’ 제정 계획이 포함되어 있고 범죄 피해자에 대한 지원도 확대하는 것으로 되어 있다.
- 형사사법정보시스템의 정보보호기능 강화와 무상교육의 단계적 확대도 제2차 NAP의 주요 내용이라고 할 수 있다.

### 4. 제1, 2차 NAP에 대한 평가<sup>7)</sup>

### 1) 제1차 NAP에 대한 권고

- 국가인권위원회는 2006년 1월에 제1차 NAP에 대하여 다음과 같이 권고사항을 제출하였다. 한국사회의 인권증진을 위해 사회적 약자·소수자의 인권을 우선 보호할 것, 자유권과 사회권을 포괄할 인프라 법과 제도개선을 핵심 추진과제로 제시할 것, 당사자가 스스로 의제설정이 어려운 분야와 인권보호를 위해 긴급히 구제가 필요한 분야 등으로 구분이 필요하다는 것이었다.
- 사회적 약자·소수자의 인권증진에 대해서는 인권취약계층의 객관적 실태조사 강화, 사회적 약자·소수자에 대한 인식 제고 및 인권증진방안 마련을 요구하였다.
- 인권증진을 위한 범국가적 인프라를 구축하기 위해서는 인권관련 법령 정비 및 제도 개선, 인권침해와 차별의 구제활동 강화, 국가의 다른 종합계획과 연계망 강화, 철저한 모니터링 및 평가 체계 구축을 권고하였다.
- 인권친화적 문화형성을 위해서는 정규/비정규 교육을 포함한 모든 교육 단계에서 인권 교육 확산을 위한 기반구축, 국가 및 지방 차원의 인권교육 프로그램 강화, 학습자를 고려한 다양한 인권교육 자료 개발, 대중매체를 활용한 인권교육 홍보 강화를 요구하였다. 또한 국내외 협력체계를 구축하여 인권증진을 위한 인프라를 구축할 것을 요구하였다.

### 2) 제2차 NAP에 대한 권고

- 제2차 NAP에 대해 국가인권위원회는 사회적 약자 및 취약계층의 인권과 시민·정치적 권리, 경제·사회·문화적 권리, 그리고 인권교육 강화와 국내외 협력 구축으로 구분하여 권고의견을 제시하였다. 제1차 NAP에 대한 이행사항을 점검하고 핵심 추진과제를 신규 권고사항과 재권고로 구분하여 제시하였으며 각 분야별로 권고내용이 방대하다.
- 시민사회에서는 제2차 NAP에는 국가의 인권비전과 계획이 드러나지 않고 추상적으로 기술되어 있다며 비판하였다. 구체적으로는 제1차년도 계획에 포함되었던 양심적 병역거부 및 대체복무제도, 사형제에 대한 언급을 삭제한 점과 국가보안법 ‘폐지’가 아닌 ‘남용방지’ 조항에 대해 비판하였다.
- 전반적으로 제1차 NAP보다 진전된 국가의 인권정책기본계획이라고 보기 어렵다는 것이 시민사회의 의견이었다. 특히 제2차 NAP에서 열거하고 있는 내용은 일반사무와 행정을 단지 인권기본계획의 목록에 포함시킨 것뿐이라고 비판하였다. 제1차 NAP보다 제2차 NAP는 정부의 총괄적인 인권기본계획을 보여주지 못한 형식적이며 퇴보한 내용이라고 비판하였다.

### 3) 중앙정부 NAP의 한계와 실행

7) 이에 대해서는 국가인권위원회(2007), 국가인권위원회(2012) 참조



- 범국가적인 인권인프라 구축을 위한 NAP는 비전과 계획의 문제보다는 구체적인 실행 전략이 미흡한 점을 가장 큰 한계로 지적할 수 있다. 수립된 계획을 어떻게 구체적으로 실행할 것인지, 결과를 어떻게 평가할 것인지에 대한 과정과 전략을 계획에 포함시켜야 할 것이다.
- NAP와 중앙정부의 각 부처가 담당하는 일반 행정과의 차별성을 부각시키지 못한 것도 한계로 지적할 수 있다. 중앙정부의 역할이 국민의 인권보장을 위한 것이므로, 관계 법령중심의 협소한 개혁이 아닌 부서별 협조체계에 의한 포괄적이며 적극적인 인권 개선의지가 필요해 보인다.

## II. 지방정부의 인권정책

### 1. 지방정부 인권정책의 의의

#### 1) 인권정책 기본계획의 의의

- 국가단위에서 인권업무를 종합하여 추진하는 것이 NAP라면, 지방정부 차원에서 인권을 주요 정책의 지향점으로 삼은 것이 지역의 인권정책기본계획이다. 지방정부의 인권정책은 지역의 인권규범을 체계적으로 구체화하여 주민들의 삶과 밀접하게 연관된 인권행정을 펴는 것을 말한다(홍성수, 2012).
- 지방정부의 인권정책기본계획은 지방정부 차원의 인권종합계획이고 방향성을 제시하는 기본적인 틀이라고 할 수 있다. 지방정부의 인권기본계획은 지역인권조례를 근거로 하여, 지방자치단체의 행정과 정책 사업을 인권적 관점에서 해석하고 통합하는 종합적인 실행계획이다.
- 한국에서는 2000년대 중반 들어 인권을 행정에서 구현하고자 하면서 지방자치단체 중에는 인권조례를 제정하고 인권정책기본계획을 수립하는 지자체가 늘어나고 있다.
- 인권기본계획은 통상 5년 단위로 수립되고 있으며, 인권에 관한 기본 정책은 지방자치단체의 모든 부서들이 추진해야 할 업무라는 점에서 인권행정의 실현과 인권의 주류화에 기여한다.

#### 2) 지방정부 인권행정의 장점

- 지방정부의 인권기본계획은 중앙정부의 NAP와 달리 크게 두 가지의 장점을 가지고 있다. 첫째, 중앙정부가 전 국민을 대상으로 하는 인권관련 법령정비를 중심으로 한다면, 지방자치단체는 지역의 인권규범에 근거하여 자치단체의 실정에 맞게 독자적인 인권정책과 행정을 펼 수 있다. 둘째, 지역 주민들이 체감할 수 있고 주민들에게 직접적

인 효과를 거둘 수 있는 생활밀착형 인권정책을 펴므로써 지역의 인권수준을 향상시키는 데에 주요한 역할을 할 수 있다.

- 지방정부의 인권정책이 효율적으로 실현되기 위해서는 기존의 행정체계에서 인권을 행정의 내용으로 적극적으로 끌어들이 수 있는 조건을 마련해야 한다. 무엇보다 행정가가 인권행정의 성격과 중요성을 인지하여 그것이 주민들에게 직접적인 영향을 미칠 수 있도록 하는 것이 중요하다.
- 일본의 법학자 기타구치 스에히로(北口末廣, 2006)는 인권행정을 다음의 4가지 관점에서 설명하고 있다. 첫째, 헌법상의 인권규정을 현실에서 실현하는 것을 목적으로 하는 헌법론적·목적론적 관점, 둘째, 사회적인 모순이 가장 심각하게 드러나며 인권침해를 받기 쉬운 사회적 약자들로부터 인권행정을 파악하고자 하는 대상론적 관점, 셋째, 구체적으로 발생하는 인권침해나 인권문제를 해결하고자 하는 행정을 중심으로 하는 내용론적 관점, 넷째, 인권행정의 역할로부터 파악하는 역할론적 관점이 그것이다.
- 인권행정의 역할론적 관점을 좀 더 살펴보면, ① 인권행정의 목적이 인권침해의 예방인지, ② 인권침해를 발견하고 분석하는 것인지, ③ 인권침해를 극복하여 자기실현을 하고자 하는 사람들을 '지원'하는 것인지, ④ 인권침해의 피해자를 '구제'하는 것인지 ⑤ 인권문제를 '해결'하고자 하는 것인지는 파악할 필요가 있다는 것이다.
- 현재 한국의 지방정부는 인권침해를 예방하고 피해자를 구제하며 이들을 지원하는 것은 물론, 인권문제를 '해결'하고자 하는 다층적인 역할과 관점을 가지고 인권정책기본계획을 수립하고 있다.

## 2. 지방정부의 인권정책 현황: 인권정책기본계획을 중심으로

- 인권정책의 대표적인 예인 인권기본계획은 인권조례를 근거로 수립되며, 인권의 관점에서 지방자치단체의 행정과 정책 사업을 해석하고 통합하는 종합적인 실행계획이라 할 수 있다.
- 인권기본계획은 통상 3~5년 단위로 수립되며, 지방자치단체 차원의 인권규범을 체계적, 단계적으로 실현하기 위한 인권정책의 기본방향과 실천방안을 제시하는 청사진과 같은 역할을 한다.
- 따라서 인권기본계획을 중심으로 다른 광역자치단체의 인권정책의 기본 방향과 특징을 비교해볼 수 있다. 비교 대상 광역자치단체는 인권기본계획이 수립된 광주광역시, 부산광역시, 충청남도, 강원도이다.

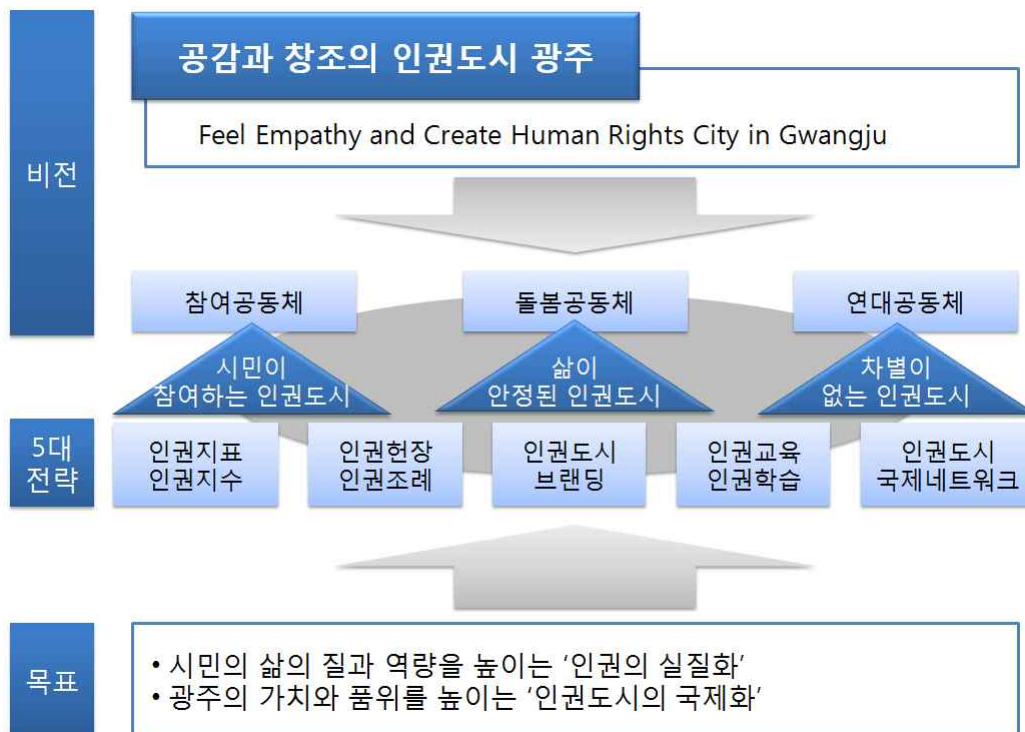
### 1) 광역자치단체의 인권기본계획

#### (1) 광주광역시

- 광주시는 '광주광역시 인권보장 및 증진에 관한 조례' 제7조를 근거로, '광주시 ⇔ 인

권도시 추진 TF팀 ⇔ 전문가' 사이의 협력적 관계를 통해 연구의 핵심대상과 방향을 설정하고, 지역차원의 정책적 활용도를 높일 수 있는 '광주 인권도시 기본계획'을 2011년 6월 13일 수립했다.

- 광주의 가장 큰 특징은 군사독재에 항거한 광주 민주화운동을 인권도시의 자원으로 활용했다는 것이다. 광주의 민주화운동을 거점으로 하여 지속해온 민주화사업을 역사적으로 계승하고 '아시아 인권헌장' 작성 등 축적해온 광주의 인권이미지를 정책 사업으로 표방했다.
- 광주시는 5·18 민주화운동의 기억을 인권도시를 통해 실현하기 위해서 미래 지향적인 공동체 가치를 확산시키고자 하였다. 비전을 '공감과 창조의 인권도시 광주'로 설정하여, '공감'과 '창조'는 인권도시 광주에서 전개되는 삶의 방식이자, 인권도시 광주를 만들어가기 위해 요구되는 실천의 원리라는 이중적 의미를 부여했다.
- '공감과 창조의 인권도시 광주'는 참여 공동체, 돌봄 공동체, 연대 공동체를 지향함으로써 전체 비전이 구체화되고 실천력을 가질 수 있도록 했다. 비전을 실현하기 위해서 5대 전략과제를 제시하였고, 이를 통해 시민의 삶의 질과 역량을 높이는 '인권의 실질화', 광주의 가치와 품위를 높이는 '인권도시의 국제화'를 그 목표로 삼았다.
- 광주시는 인권지표체계를 광주의 인권상황(인권실태와 인권정책의 목표 등)과 연관시켜 현실적이고 실천적인 지표영역과 항목들로 선별한 5대 영역, 18대 인권도시 실천과제를 선정했다.
- 광주시 인권기본계획의 비전, 전략, 목표를 요약하면 아래 그림과 같다.



〈그림 6〉 광주 인권도시 추진 비전과 전략 체계도

- 주요사업 내용은 다음과 같다.

- 
- 인권지수 개발 및 실천계획 수립
    - 광주시의 대표적인 사업
    - 5개 영역을 18개의 실천분야로 구분
    - 35개의 세부실천항목 마련
    - 169개의 세부지표 마련
  - 인권교육 및 학습과 인력양성
  - 인권도시 교류협력 및 네트워크 구축
  - 인권도시 브랜딩 및 관광자원화
    - 5.18사적지 등 인권성지 조성
    - 5.18 기념제를 세계인권축제로 개발
  - 제도적 인프라 및 추진체계 구축
    - 인권도시헌장 및 조례 제정
    - 인권영향평가제도 도입
    - 인권도시지원센터 설립
    - 관련기관들과 협의회 구성 및 매년 실행계획 마련
- 

〈표 6〉 광주광역시 인권도시 기본계획(2011)의 주요사업 내용

(2) 부산광역시

- 부산시는 ‘부산광역시 인권보장 및 증진에 관한 조례’ 제4조의 규정에 따라, ‘부산광역시 인권보장 및 증진 기본계획’을 2014년 6월 10일에 수립하고 이를 기반으로 2014년 12월부터 인권센터를 신설·운영하고 있다.
- 부산시는 ‘누구에게나 평등한 글로벌 인권도시, 부산’이라는 비전을 제시하고, ‘시민의 인권보장, 인권취약계층의 인권 증진’, ‘공정하고 차별 없는 인권도시 인프라 구축’, ‘경제·사회·문화적 다양성을 존중하는 도시조성’, ‘인권행정·제도·문화·교육의 선진화’, ‘시민사회와 소통·상생·협력하는 시스템 구축’을 5대 목표로 삼아, ‘배려, 나눔, 소통’이라는 3원칙을 5대 전략을 통해 실현하고자 한다.
- 부산시는 위의 5대 정책목표를 기반으로 하여, 11개 분야 53개 과제의 실행과제를 제시했고 이를 요약하면 다음 그림과 같다.

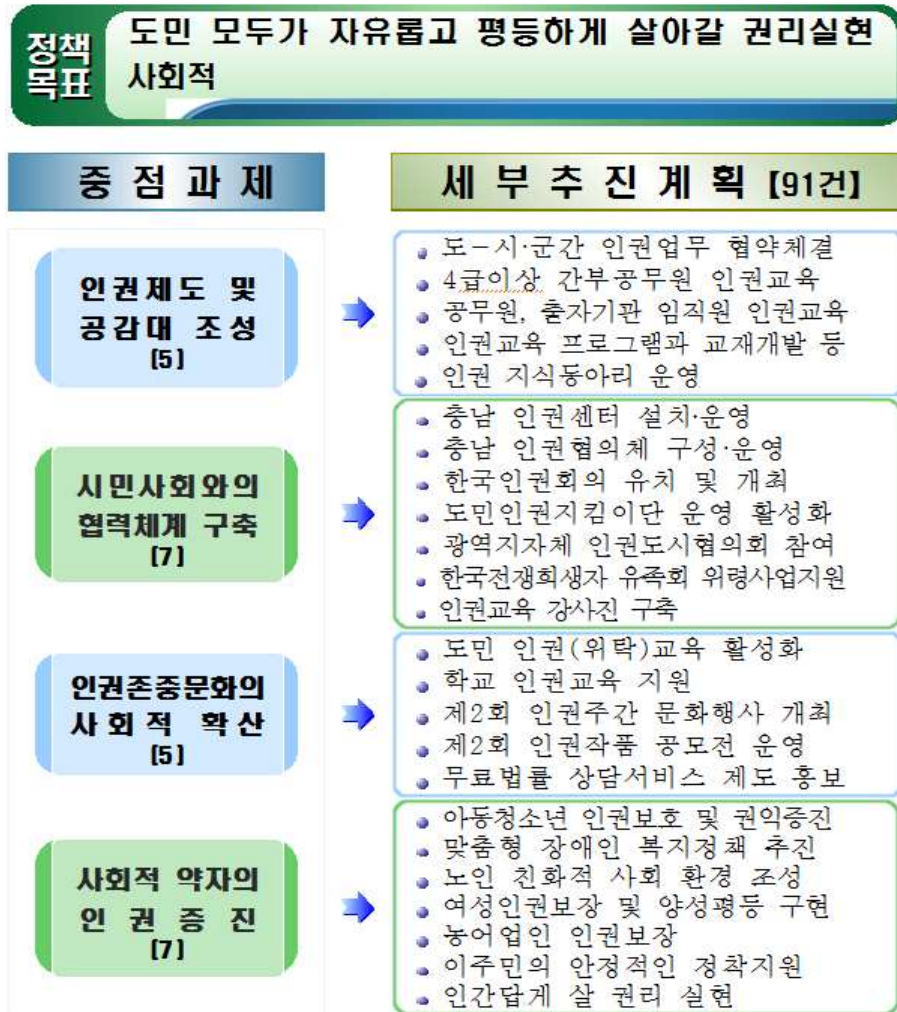


〈그림 7〉 부산광역시 인권보장 및 증진 기본계획(2014)

(3) 충청남도

- 충남은 ‘충청남도 도민 인권증진에 관한 조례’ 제6조에 따라, 2014년 11월 13일 최종심의회를 가지고 2015년부터 2019년까지의 기간에 대한 인권기본계획을 시행하고 있다.
- 충남의 기본계획은 역사적으로 이어진 충남의 인권의식을 종합적으로 실현시키고, 국가인권위원회의 ‘제2기 국가인권정책기본계획(NAP)(2012~2016)’을 지역적으로 반영하며 ‘행복한 변화, 새로운 충남’이라는 민선6기 도정이념의 반영을 의도했다.
- 충남은 신자유주의 시대에 확대되어가는 양극화에 대하여 저소득층 및 취약계층의 인간다운 생활을 할 권리, 건강권 등을 확보하고, 사회 전반에 걸쳐 복지·문화·교육 등에 대한 폭넓은 향유기회를 제공하여 도민의 삶의 질을 향상하며, 사회적 약자 및 소수자에 대한 제도적·관행적 편견과 차별을 해소하기 위해 ‘모두가 행복한 인권 충남’이라는 비전을 제시했다.
- 사회적 약자의 인권 증진, 인권제도 정비, 인권교육 및 문화 조성, 인권 협력체계 구축을 인권정책기본계획의 4대 목표로 설정. 이 4대 목표를 기반으로 하여 사회적 약자의 인권 증진(64개), 인권제도 정비(7개), 인권교육 및 문화조성(9개), 인권 협력체계 구축(4개) 등 총 84개 세부사업을 제시했다.
- 특히 충남 지역의 특수성을 살리고, 농촌(농어업인의 인권포함)과 도시를 구분하여 실행력을 담보한 세부추진 실천계획을 세우려 하였다. 이를 위해 충남 지역의 현황 및

특성과 지역 인권 여건을 구체적으로 분석하고자 하였다. 충청남도 인권사각지대로 ‘송전선로 주변 지역주민’, ‘태안유류유출사고 피해지역 주민’, ‘비정규직 산재’ 문제가 제시됐고 대책을 제안했다. 부문별 계획에서도 ‘농업인’, ‘어업인’을 따로 다루었다.



〈그림 8〉 충청남도 인권정책 추진계획(2016)

(4) 강원도

- 강원도는 2013년 6월 7일 ‘강원도 인권보장 및 증진에 관한 조례’(2014년 11월 7일 일부개정)를 제정·시행하였고, 이에 따라 강원도 인권위원회, 인권센터, 인권보호관 등이 설치·운영되고 있다. ‘강원도 인권보장 및 증진 기본계획’은 2015년 수립됐다.
- 강원도 인권기본계획의 비전은 “사람/환경/평화, 인권道 강원”으로 세계적 생태환경의 보고이자, 분단지역인 강원도에서 사람을 중심으로 한 인권행정을 실현하고자 함을 의미한다. 이러한 비전이 구체화된 정책목표를 ‘인권이 실현되는 강원(자유)’, ‘모두가 차

별 없이 평등한 강원(평등), '참여가 보장되는 강원(참여)', '인권친화적 문화와 환경의 강원(평화)' 4가지로 제시했다.

- 또한 비전과 정책목표를 추진하기 위한 전략으로서 '인권의 보편성 및 지역화 실현', '사회적 약자의 인권증진을 위한 기반 구축', '시민사회와의 협력체계 구축', '인권친화적 문화와 환경조성을 위한 토대 구축'을 제시했다.
- 강원도 기본계획은 강원도의 여건 및 사안의 중요성, 시급성을 감안하여, 실행과제 중 반드시 추진하길 바라는 10개 핵심 과제를 아래와 같이 제시했다.

- 
1. 인권추진체계 정비
  2. 인권교육실시
  3. 인권향상제도 구축
  4. Universal Design도시 강원
  5. 평창동계올림픽을 인권/환경/평화올림픽으로
  6. 안전하고 풍요로운 강원도민
  7. 공공 보건·의료체계 확대
  8. 사회적 약자 인권증진
  9. 도민참여 활성화
  10. 시민사회 인권네트워크 구성
- 

〈표 7〉 강원도 인권보장 및 증진 기본계획(2015)의 10대 핵심과제

## 2) 광역자치단체 인권기본계획의 비교

- 각 시도의 인권기본계획은 도시 단위의 제도적 인프라 구축을 목적으로, 인권교육과 인권관련 국내외 협력의 중요성을 강조하는 공통점이 있었다. 지방정부는 지방정부 내의 교류협력 네트워크 구축 방안을 고민하며 각 지방정부의 실정에 맞는 구체적인 실행계획을 수립하려고 한다.
- 광주시의 경우, 지수개발 등 인권과 관련된 구체적인 실천계획을 세워 인권도시로서의 차별전략을 선도적으로 구사했다. 또한 5·18민주화운동이라는 지역의 역사적 경험과 특수성을 인권도시의 자원으로 활용하고 있다.
- 강원도 역시 분단 환경과 뛰어난 생태 환경이라는 지역적 특수성을 활용하고 있다. 충남은 도농이 복합된 지역 현황에 천착한 인권 사각지대(태안 유류사고 피해자, 송전탑 주변 주민들, 농어업인 등)를 발굴했다. 이처럼 지역의 고유한 역사와 경제, 문화적 특성을 정책에 반영했고 지역의 특수성을 살린 비전과 모델을 만들어가고 있다.
- 광역자치단체에서는 인권관련 업무를 총괄하고 인권정책 수립 및 인권교육, 인권위원회와 인권구제제도 등의 운영 지원과 시민사회단체와의 유기적 협력과 국내외 네트워크를 위한 인권전담부서의 설치와 협력체계 구축이 주요한 현안이다.
- 인권정책을 추진하고 평가하기 위한 인권위원회, 인권센터, 인권보호관 등이 각 지방정부마다 존재하지만, 그 규모나 실질적 영향력과 운영 현황 등은 지방정부마다 다르다.

- 지방정부의 인권기본계획과 정책은 현실적인 조건에서 이루어지기 보다는 정치적인 유행과 인기에 영합하여 진행되는 경우도 많다. 인권기본계획 수립을 위한 인권조례는 제정되었지만 이를 실행하지 않는 경우도 있다. 더 나아가 지방정부가 인권기본계획을 세우고 이를 실행해야 할 의무가 없어서 인권행정에서 지방간 격차가 커질 우려가 있다.
- 이런 맥락에서 지방정부의 인권기본계획에 대한 자체 위원회의 감시기능은 유명무실해질 위험이 있다. 지방정부의 인권기본계획에 대한 모니터링의 정례화와 엄밀화의 필요성이 요구된다.

### 3) 서울시에의 시사점

- 각 지방정부의 인권기본계획 특징과 한계를 비교함으로써 얻을 수 있는 시사점은 다음과 같다.
- 첫째, 서울시의 자원과 특성을 활용한 계획을 수립하고 실행해야 한다. 서울시의 어떤 특징을 인권도시의 자원으로 활용할 것인가와 한국의 수도로서 서울의 역사, 문화적 특성을 섬세하게 고려할 필요가 있다. 서울은 한국의 수도라는 의미에서 중앙이지만, 다른 지역과 동등한 지방자치단체라는 점에서 서울의 지방적 성격에 맞는 인권도시를 구상해야 할 필요가 있다.
- 둘째, 인권정책은 여러 지방정부의 기본틀처럼 시급하게 해결되어야 할 사회적 약자와 취약계층의 문제를 발굴하고 우선적으로 고려해야 한다. 현재 '서울'이라는 공간의 사회적 약자가 누구인가를 정의하고 이들을 위한 구체적인 대책을 제시해야 한다.
- 셋째, 인권정책은 과제의 시급성, 목표의 적합성, 구체적인 실행가능성을 고려해 핵심 과제 실행을 위한 예산과 인력을 배치하고 장단기 과제를 구분하는 것이 바람직하다. 장단기 과제 선정과정에는 시민사회와 전문가의 의견이 반영되어야 할 것이다.
- 넷째, 중앙정부의 인권행정(예를 들어 국가인권위원회의 인권침해 구제과정)과 연계되면서도 차별성을 드러내는 서울시 인권행정의 방식을 고민할 필요가 있다. 지방정부가 가질 수 있는 시민과의 구체적 접촉면을 활용하는 효율적인 행정을 구상할 필요가 있다. 인권에서 참여의 원칙을 실현하고 법/규정에만 얽매이지 않는, 창의적인 거버넌스 시스템 구축 가능성이 중앙정부보다 오히려 높다고 할 수 있다.
- 다섯째, 시민사회의 참여 및 대중성을 확보해 구체적인 사업을 구상해야 할 것이다. 서울시민들이 바라는 인권도시의 상에 대해 자유롭게 의견을 개진할 수 있는 통로를 마련해 서울시 내의 일상생활과 관련된 구체적인 사업을 제안하고 홍보하는 방식을 고민하는 것이 바람직하다. 그래야만 인권정책이 계획에만 머무르지 않고 실행될 가능성이 높아질 것이다.

## III. 서울시 인권정책의 중요성



## 1. 서울시 인권정책의 성격

- 지방정부는 중앙정부보다 더욱 긴밀하게 주민들과 연관된 행정체계를 유지하고 있는 만큼, 인권행정은 지역민과 밀착되어 현장의 인권문제를 구체적으로 해결한다는 점에서 지역민의 인권의식 강화와 풀뿌리 민주주의 발전, 그리고 더 나아가 주민들이 지방 자치단체의 일원으로서 역량을 강화하는 데에 중요한 역할을 할 수 있다.
- 특히 서울시는 인구가 밀집해있고 한국의 수도로서 다른 지역에 대한 영향력이 크다는 점에서 인권정책을 실행하고자 하는 행정가들의 인권행정 역량과 그 역할에 대한 중요성이 더욱 요구되고 있다.
- 그러나 행정가들에게 인권정책이나 인권행정은 아직까지 생소한 개념으로 보인다. ‘청렴’, ‘결백’ 등을 공무원의 최상의 덕목으로 여기면서 행정가들은 “모든 정책은 주민의 인권을 위한 것”이라는 후진국형 인권행정 마인드를 가지고 있는 것도 현실이다.
- 지방정부에서 인권행정을 펴는 데에 난점 중의 하나는 자치단체장의 의지에 따라 가능한 행정의 영역이 크게 좌우되는 점이다. 한국의 형식적 관료주의에서 행정체계와 평가시스템은 자치단체장의 의지와 관심에 따라 급변하는 것이 현실이므로 인권행정 또한 이에 큰 영향을 받고 있다.
- 현재로서는 인권정책을 수립하는 것도 중요하지만 수립된 인권정책을 가지고 어떻게 인권침해를 예방하고 피해자를 구제하며 지원하는 다층적인 역할을 할 것인지, 어떤 행정절차로 구체화시킬 것인지 종합적인 시각이 필요하다. 즉, 단기, 중기, 장기에 걸쳐 어떤 계획과 과정으로 인권정책을 실현할 것인가에 대한 마스터플랜이 필요하며, 그것은 행정의 묘를 살려 해결해야 할 문제이다.

## 2. 서울시 인권정책의 방향

- 서울시정의 목적은 사람들이 존엄하고 행복한 삶의 권리를 누릴 수 있도록 하는데 있다. 서울시정 4개년 계획(2014~2018)에 따르면, 서울시정의 비전은 ‘사람이 중심인 서울, 시민이 행복한 서울’로 ‘안전한 도시, 따뜻한 도시, 꿈꾸는 도시, 숨쉬는 도시’라는 4대 목표를 제시하고 있다. 이를 추진하기 위한 기조로 ‘혁신, 협치, 소통’을 강조한다. 서울시는 시정에 따라 시민의 존엄과 행복을 인권의 관점에서 보장하는 것이 인권정책의 방향이라고 발표하였다.
- 특히 그동안 존엄과 행복추구권을 박탈당하거나 직간접적으로 배제당한 사회적 약자의 인권을 우선적이며 중점적으로 고려하는 것이 인권정책의 핵심 방향이다. 사회적 약자를 고려하는 인권정책은 당사자와 관련자, 관계기관의 협력과 참여를 보장하는 전략에 중점을 두고 있다(서울특별시, 2013) .
- 그러나 기존에 시행해오던 행정체계에서 인권정책으로 시각을 확대한다고 할 때 어떤 차별성이 있고 서울시의 중점사업이 무엇인지, 인권도시로서 다른 지방정부와의 차이

는 무엇인지를 명확하게 보여주지는 못하고 있는 것도 현실이다.

- 서울시 인권정책의 방향을 수립하는 데에 가장 중요한 것은 자치단체장의 의지 못지않게 정책 집행자들의 ‘인권도시 서울’에 대한 상상력과 집행의지이다. “누구나, 언제나, 어디서나 인권을 누리는 서울”을 만들기 위해서는 기존의 사업들을 인권 친화적으로 구성하고 개별사업들이 서로 연계되며 추진과정과 결과에 대한 정확한 모니터링이 수반되어야 할 것이다.

## 제2절 인권정책 기본계획 평가

### I. 절차평가

#### 1. 계획수립과정

##### 1) 다양한 전문가의 의견 수렴

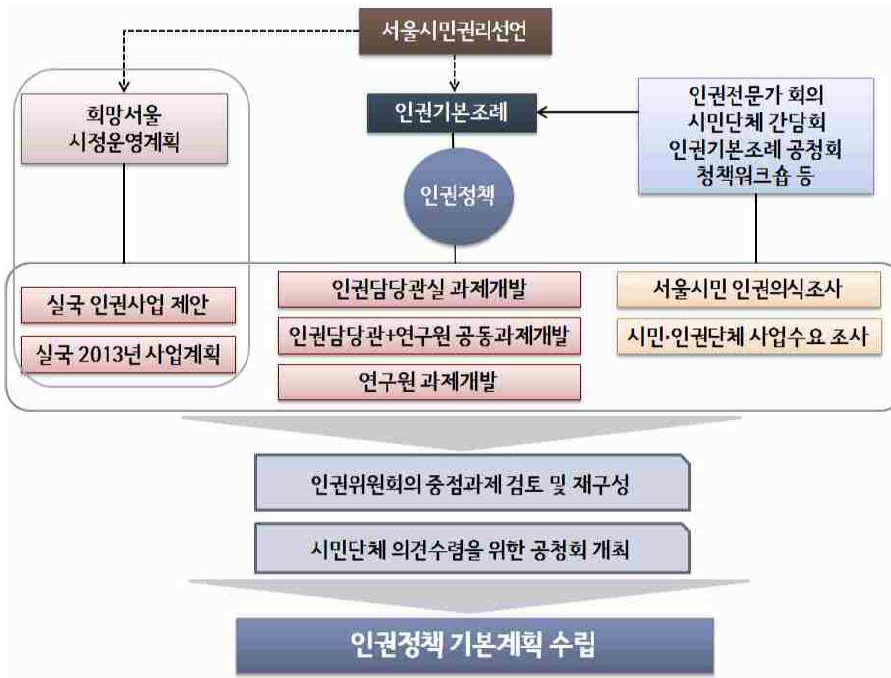
- 서울시는 2012년에 제정된 ‘서울특별시 인권기본조례’를 기초로 다음과 같은 과정을 거쳐 ‘제1차 서울시 인권정책 기본계획(2013~2017)’을 작성하였다.
- 인권정책 기본계획은 2012년 초부터 2013년 5월에 이르기까지 인권전문가 회의(12차례), 시민단체 간담회, 인권기본조례 공청회, 정책워크숍, 시민인식 설문조사, 시민단체 설문조사, 인권정책기본계획 공청회, 인권단체 인터뷰, 인권활동가 초청 워크숍, 인권단체 방문면담 및 간담회, 인권위원회 회의(14차) 등을 통해 다양한 의견 수렴 과정을 거쳐 추진, 채택되었다. 이러한 점은 2013년 초에 있었던 인권정책 기본계획 공청회에서도 긍정적으로 평가되었다.
- 인권정책 기본계획 수립과정은 서울시의 인권행정과 전문가들의 의견, 시민사회의 요구를 반영하여 <그림 9>와 같이 완성도 높은 내용이 골자를 이루고 있다.
- 특히 1기 인권위원회의 역할과 인권담당관실과의 협조가 기본계획 수립에 큰 영향을 미쳤다. 1기 인권위원회는 기본계획을 원점부터 철저히 검토해 인권정책이 단지 각 실국 사업들의 단순 수합이 아니라 서울 시정 전반에 녹아들어가는 방식을 고민하도록 촉구했다. 인권위원회의 역할과 위상을 정립하고 기대치를 만들어내는 계기이기도 했다.

##### 2) 쌍방향적 소통 부재

- 그러나 인권위원회와 각 실국과의 논의 과정이 충분하게 쌍방향으로 이루어지지 못한 것은 한계이다. 인권위원회와 행정 담당자들 간의 소통 과정에서 전문가 중심의 일방

향적 계획이었다는 평가와 인권행정의 주체가 되어야 할 공무원들이 소극적으로 임했다는 평가가 혼재했다.

- 인권위원회의 인권전문가들이 이상적인 사업(안)을 제안하고 인권행정을 담당하는 행정가들은 사업을 구체적으로 실현할 수 있는 방안을 제시하며 상호협조와 조정이 필수적임에도 이것이 효과적으로 이뤄지지 못한 것으로 보인다.
- 인권위원회는 인권기본계획을 수립하는 과정에서 행정 담당자를 충분히 설득하고 교육하는 방식에 대한 고민이 필요했던 것으로 평가한 반면, 인권담당관실은 이상적인 인권사업을 제안하는 전문가의 행정적인 절차를 간과하는 문제를 지적하였다.



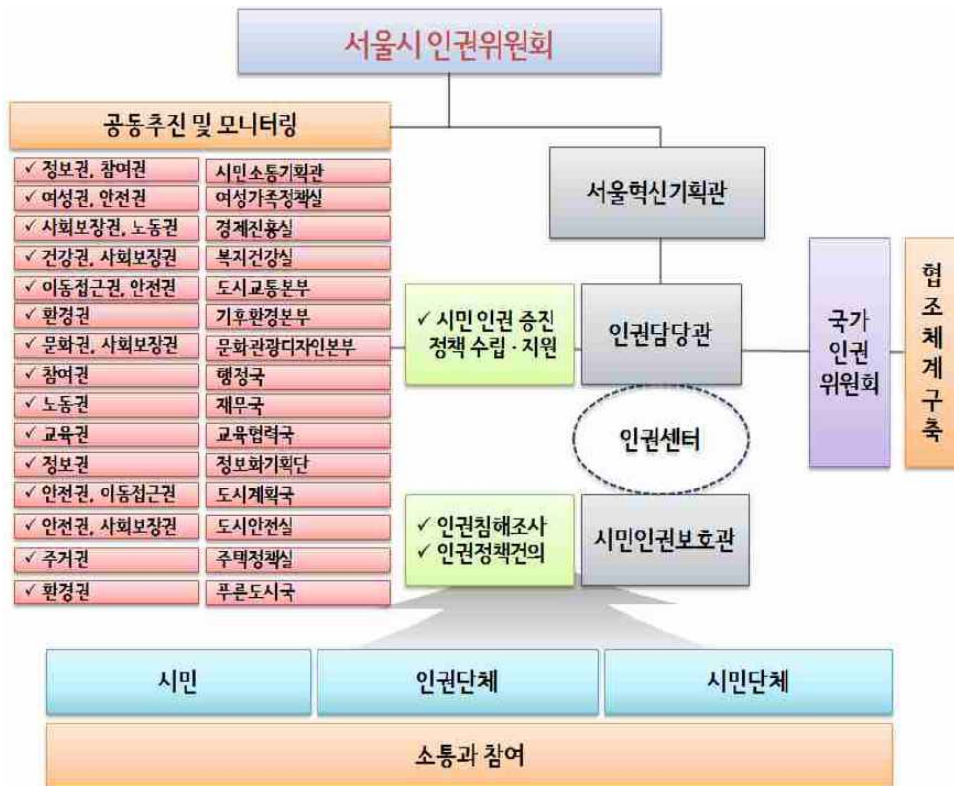
〈그림 9〉 제1차 인권정책기본계획 수립 과정

## 2. 이행과정

### 1) 각 실국의 참여로 수립

- 〈그림 9〉와 같이 기본계획 추진체계는 서울시 인권위원회와 서울혁신담당관, 그리고 인권담당관이 중심이 되어 각 실국의 고유 업무와 구체적인 권리보호 항목을 엮어서 실행하고 모니터링 하는 것으로 되어 있다.
- 기본계획에 의하면 인권담당관실이 담당하는 세부과제는 총 73개 중 19개이고, 나머지 54개 세부과제는 각 실국에서 담당하도록 되어 있다. 그러므로 인권담당관과 각 실국간의 긴밀한 협조체계를 마련하는 것이 인권기본계획을 이행하는 과정에서 무엇보다도 중요하다.

- 인권담당관실 FGI에 따르면, 현재 인권담당관이 중점적으로 이행하고 있는 사업은 공무원 인권교육이다. 교육은 2013부터 2016년 현재까지 계속 진행해 오고 있으며 인권교육을 위한 기본 커리큘럼이 필요한 상황이다. 인권교육은 5년 미만, 10년 미만 공무원 등 대상을 차별화하여 진행할 필요가 있다.
- 현재는 매년 공무원 인권교육을 외부 기관에 발주하는 형식으로 진행하고 있다. 인권교육을 담당할 수 있는 외부 기관이나 단체들의 경우는 교육대상에 대한 인원부담이 커서, 현재로서는 일반교육과 큰 차별지점이 없는 것이 문제점으로 드러났다.



〈그림 10〉 기본계획 추진체계

- 인권담당관실의 FGI에서 기본계획 이행과정의 어려움과 애로사항이 드러나기도 했다. 2015년 하반기부터 인권담당관은 기본계획 평가를 위해 개별 과들의 이행결과에 대한 자료를 받아왔지만 별다른 진척이 없는 상황이다. 기본계획에 대한 이행과정을 모니터링하기 위해서는 행정 내부의 동력이 있어야 하는데, 인권담당관실에서 한 명의 담당자가 135개과의 자료를 받는, 인원의 한계를 지적하였다. 또한 담당직원의 잦은 교체로 인한 경험 부족으로 모니터링에 어려움을 겪는 것으로 조사되었다.
- 애초 기본계획을 만들 때는 모든 실국장이 3~4번씩 모여 논의하는 등 참여가 높았다. 그러나 현재는 연차별·월차별 계획 미팅에 실국장이 거의 참여하지 못하고 간단히 보고만 하는 상황이다. 따라서 기본계획을 처음 만들 때의 추진력을 계속 유지하기 어려운 상태이다.

2) 기본계획 이행과 모니터링에의 집중 필요

- 1기 인권위원회와의 FGI에서도 기본계획의 충실한 이행과 모니터링의 어려움을 지적하였다. 인권위원회가 기본계획 수립 과정에 중요한 역할을 하고 2년마다 이행 평가를 하고자 했지만, 이후 ‘시민인권헌장 사태’로 인해 평가들을 마련하고 심의·자문하는 역할에 집중하지 못한 측면이 있다. 또한 ‘시민인권헌장 사태’ 이후 인권위원회와 행정담당자들 간에 의사소통이 원활하게 이뤄지지 못해서 이행 과정 점검이 피상적인 수준에 머무르게 됐다는 지적이 있었다.
- 기본계획을 이행할 인권담당관실이 전체 행정조직에서 차지하는 위상이 높지 않아 각 실국의 정책들을 통합관리 및 감독할 조건과 동력이 부족했다는 지적 또한 제기되었다8).

정책목표	중점과제
사회적 약자의 인권증진	성소수자에 대한 편견과 차별 해소
인권지향적 도시환경 조성	인권을 기억하고 배우는 도시
	주거시설 등에 대한 행정대집행 인권매뉴얼 작성
인권가치 문화확산	공무원 인권아카데미 운영
	시민 인권아카데미 운영
	인권도시 조성을 위한 종합 홍보
	시민참여 인권정책 개발·공모
	세계인권선언의 날 기념행사 개최
인권제도 기반 구축	시민인권보호관 독립성 확보 및 운영 활성화
	시민과 함께 하는 인권위원회 운영
	인권 법률상담서비스 제공
	인권실태조사 실시
시민사회 협력체계 구축	기본계획 평가 및 인권보고서 발간
	시민사회와의 인권정책협의회 구성·운영
	인권침해사건 시민참여배심제 도입
	시민인권보호관, NGO간 인권침해상담 협력체계 구축
	지방자치단체 인권도시협의회 구성, 운영
	국제인권도시 네트워크 구축
시민이 함께 만드는 인권헌장	

〈표 8〉 인권담당관 소관 중점과제

- 그러나 인권기본계획의 이행과 모니터링의 부족을 인권담당관의 위상저하에 따른 동력 부재에서 그 이유를 찾는 것은 소극적인 태도라고 할 수 있다. 서울시의 인권행정은

8) 인권담당관실 FGI, 1기 인권위 FGI 내용 중.

시작단계인 만큼 발생할 수 있는 다양한 갈등을 조정해가며 인권담당관의 중점과제부터 좀 더 적극적으로 이행해야 한다.

### 3. 평가과정

#### 1) 인권보고서 발간 필요

- 인권기본계획의 인권제도 기반구축에 의하면, 매년 인권기본계획에 대한 정기평가를 실시하고 그 결과를 2년에 한 번씩 인권보고서로 발간하도록 계획되어 있다. 그러나 2013년에 제1차 인권정책 기본계획이 수립된 이후, 2016년 8월 현재까지 서울시의 인권보고서는 한 차례도 발간되지 못하고 있다.
- 제1차 인권기본계획 수립 후 조정과 조율을 거쳐 확정된 시기가 2014년이라고 하더라도 인권도시를 표방하는 서울시의 인권정책에 대한 중간평가의 의미에서도 인권보고서를 발간하는 것이 필요하다.
- 인권보고서는 기본계획의 73개 과제 160여개 사업에 대한 정량적 평가와 정성적 평가의 두 방향에서 진행하되, 인권사업임을 감안하여 정량적 평가보다는 정성적 평가가 주를 이루되, 사업 추진의 난점과 해결방안을 구체적으로 명시할 필요가 있다.

#### 2) 중점과제 중심의 모니터링 시행

- FGI에 의하면, 인권담당관실은 현재의 인원과 예산, 거버넌스 등을 고려했을 때 현실적으로 73개의 세부과제를 꼼꼼히 모니터링하기 어려운 것으로 판단하고 있다. 오히려 인권영향평가처럼 확실한 평가틀이 먼저 개발, 정착되어야 한다는 의견도 있었다. 인권정책평가담당관 같이 독립성과 전문성을 갖춘 전담 담당자가 확보되어야 평가가 제대로 이뤄질 수 있는 의견도 있었다.
- 인권영향평거나 인권정책평가담당관은 중장기적인 안목에서 고려해보아야 한다. 그보다 더 중요한 것은 현재의 인권정책기본계획이 제대로 이행되기 위한 정기적인 모니터링을 인권담당관실에서 구성·운영하는 것이다. 전체 73개 세부과제 중 계속사업과 특별사업이 있는 만큼, 해당 연도에 중점과제를 선정하여 내·외부 인사로 모니터링을 구성하여 정성적인 평가 위에서 매년 인권정책 시행계획을 마련해야 할 것이다.

## II. 내용평가

### 1. 수립원칙

#### 1) 수립근거 및 5대 원칙

- 서울시 인권정책 기본계획(2013~2017)은 서울특별시 인권기본조례 제7조, 제8조에 근거하여 수립되었다. 이 조항에 따르면 서울시는 시민의 인권보호 및 증진을 위해 5년마다 인권정책 기본계획을 수립하여 시행하여야 하며 기본계획을 기초로 매년 연도별 인권정책 시행계획을 수립해야 한다.
- 기본계획상의 비전은 ‘누구나, 언제나, 어디서나 인권을 누리는 서울’로 인권규범과 제도, 정책을 포괄하는 비전이다. 기본계획의 5대 수립원칙은 다음과 같다.

시민참여가 보장되는 인권도시 실현

인권정책의 책무성 및 실행력 제고

사회적 약자의 차별금지 및 다양성 존중

시민주체의 능동적 인권가치 공동체 창출

보편적 국제 인권기준을 고려하여 기본계획과 연계

## 2) 사회적 약자의 인권보장과 시민참여 중심

- 다른 지자체의 기본계획 수립원칙이나 정책목표에도 사회적 약자·취약계층의 인권 보장, 그리고 시민의 참여 보장은 공통적인 사항이다. 이를 어떤 키워드로 엮어내는가는 조금씩 다르지만, ‘소통, 참여, 협력’나 ‘배려, 나눔, 연대’, 그리고 ‘차별, 배제, 소외 금지’라는 개념을 통해, 이 핵심 원칙을 대부분 포괄하고 있다.
- 기본계획 수립원칙은 관련 전문가들의 의견을 청취하고 실태조사 및 욕구를 조사하여 도출된 것이다. 따라서 수립원칙은 인권도시 수립을 위해 매우 포괄적이고 적절하다.
- 오히려 더 중요한 것은 이 원칙이 실제 세부 정책 내용과 얼마나 부합하는지, 그리고 세부 정책은 어떻게 추진되고 이행되는 지를 지속적으로 평가하는 것이다.

비전		누구나, 언제나, 어디서나 인권을 누리는 서울					
정책 목표	사회적 약자의 인권 증진		인권 지향적 도시 환경 조성	인권 가치 문화 확산	인권 제도 기반 구축	시민사회 협력체계 구축	
	중점 과제	<b>장애인</b>	<b>어르신</b>	<b>도시</b>	<b>공무원</b>	<b>인권행정</b>	<b>시민사회</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>장애인에 대한 사회적 장벽 제거</li> <li>탈시설정책으로의 패러다임 전환</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>어르신의 일할 권리 확대</li> <li>홀로 사는 어르신 삶 보장</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>누구에게나 장벽이 없는 도시</li> <li>안전이 보장되는 도시</li> <li>인권을 기억하고 배우는 도시</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>인권친화적 행정환경 조성</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>인권행정 체계 강화</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>시민이 참여하는 인권행정 운영</li> </ul>	
<b>이주민</b>		<b>성소수자</b>	<b>주거</b>	<b>시민</b>	<b>일반행정</b>	<b>도시</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>지원체계 마련</li> <li>의료건강권·사회서비스권 확대</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>편견·차별 해소</li> <li>어린이·청소년</li> <li>아동권리 보장 사회조성</li> <li>학교밖 청소년 지원</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>주거권이 보장되는 도시</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>인권감수성 향상</li> <li>인권 문화조성 활성화</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>인권에 기반한 행정제도 운영</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>인권도시 네트워크 구축</li> </ul>	
<b>여성</b>	<b>새터민 지원</b>						
<ul style="list-style-type: none"> <li>여성 안전망 구축</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>북한이탈 주민지원</li> <li>문화소외시민</li> <li>문화소외 시민배려</li> </ul>						
<b>노동</b>							
<ul style="list-style-type: none"> <li>차별·고용불안 없는 노동환경 조성</li> <li>노동 기본권이 보장 받는 일터</li> </ul>							

〈그림 11〉 제1차 인권정책기본계획의 주요 골자

## 2. 정책목표

### 1) 사회적 약자의 인권증진 중심

- 인권기본계획의 정책목표는 ① 사회적 약자의 인권증진, ② 인권지향적 도시 환경 조성, ③ 인권 가치 및 문화 확산, ④ 인권제도 기반 구축, ⑤ 시민사회 협력체계 구축이다.
- 인권문화 확산을 위해서는 기본적으로 인권교육에 중점을 두고 있다. 인권교육과 관련하여서는 이 보고서의 규범 파트에서 별도로 구성하였으므로 참고하기 바란다. 인권제도 기반은 제도파트에서 다룬다. 시민사회 협력체계 구축은 현재로서는 특별한 진척사항이 없으므로 여기에서는 사회적 약자의 인권증진에 중점을 두어 검토한다.
- 사회적 약자의 인권증진은 장애인, 이주민, 여성, 노동자, 어르신, 성소수자, 어린이·청소년, 북한이탈주민, 범죄피해자, 철거민, 노숙자 등 대상별로 핵심적인 권리 목록과 아젠다를 설정하고 있다. 이는 시민사회와 인권위원회의 의견이 반영된 것이다.
- 이하의 정책 목표에 대한 평가는 학술용역팀이 진행한 인권단체 포럼 결과를 정리한 것이다.

### 2) 장애인



- 장애인의 경우, 서울시의 정책은 장애인에 대한 사회적 장벽을 제거하고 탈시설 정책으로의 패러다임 전환이 핵심이다. 장애인에 대한 사회적 장벽제거를 위한 세부과제로는 저상버스, 콜택시 확대 등 교통시설을 정비, 교통약자 친화적 버스문화 개선, 장애인 화장실 이용개선, 의사소통지원 등이 있다.
- 탈시설 정책으로의 패러다임 전환과 관련해서는 다양한 의견들이 있고 ‘어떻게’ 탈시설할 것인가와 관련해서는 시민사회와 의견 조율이 필요해 보인다. 즉, 서울시는 “자립 지원주택”을 만드는 방식과 최소 600명의 탈시설 장애인 수를 목표로 하고 있지만 각론에 대해서는 여전히 견해차가 존재한다.

### 3) 노동자

- 노동자의 경우, 인권정책기본계획 뿐 아니라 서울시 노동정책기본계획을 함께 고려해야 한다. 노동정책기본계획은 ① 노동교육 상담, ② 취약계층에 대한 대책 마련, ③ 정부, 지자체가 모범적 사용자로서 대응, ④ 노동안전 문제 및 대 시민 업무에 관심을 가지고 개선 도모, ⑤ 실질적 노·사, 민·정 대책 관계 구축을 핵심으로 하고 있다. 이는 노동 관련 특보를 마련하고 진행해 온 성과이다.
- 서울시가 선도적으로 실행한 청소노동자들의 고용 안정 문제처럼 가장 열악한 조건에 있는 노동자들의 고용 안정에 관심을 가졌다는 점은 진일보한 면이다. 하지만 청소노동자에 대한 차별적 시선은 여전히 남아있다.
- 서울시 고용 구조의 복잡함이 해결되지 않았다는 점이 문제로 지적되었다. 계약직, 무기 계약직, 외주, 외주 하청, 외주 정규직 등 복잡한 고용구조 문제를 장기적으로 해결하기 위해서는 단순화가 핵심이다. 그러나 이를 편법으로 해결하려다보니 구조를 더 복잡하게 만드는 문제가 있다.
- 그러므로 현재의 인권기본계획의 목표와 정책은 고용 구조에 영향을 미치는 데에 한계가 있다. “고용구조 단순화”라는 장기적 비전을 마련하는 것이 아니라 보여주기식 노동정책이라면 언제든 후퇴할 수 있다는 의견이 제시되었다.
- 인권정책이 시민단체와 논의하고 제도화되어도 실제로 노동자들에게는 도움이 되지 않는다는 비판이 제기되었다. 중앙정부와 비교해서 상대적으로 서울시가 호평을 받고 있지만, 서울시 역시 노동 전문가만을 파트너로 삼기 때문에 사업의 현장성이 제대로 반영되지 않는 비판이 있었다.

### 4) 이주민

- 이주민의 경우, 인권기본계획은 지원체계 마련과 의료 건강권, 사회서비스권 확대를 세부 목표로 하고 있다. 즉, 소수자에 대한 지원과 서비스 보장에 초점이 맞춰져 있다.
- 그러나 이주 관련 시민단체의 의견에 따르면, 이주가 과연 소수자 문제로만 남을 것인가

가, 그 패러다임 자체를 고민할 것을 제안하였다. 이민정책연구원의 자료에 따르면, 인구통계학적으로 2018년부터 한국에는 생산가능인구가 줄어들고 이를 보충할 이주 노동자가 있어야 한다. 이처럼 현재도 매우 빠르게 이주노동자들의 규모가 팽창하고 있다. 이주민들이 밀집해 있는 지역, 즉 일종의 슬럼지역 문제 또한 있다.

- 이주민 1세대들은 출신국으로 돌아가려고 하는 마음이 있지만 2, 3세대들은 차별을 경험하며 한국에서 자라왔고 다시 차별적인 조건에서 노동자로 편입되는 과정을 겪고 있다. 중앙 정부는 이주자 노동력 사용에만 관심을 보이며 이런 문제의 개선에는 관심을 보이지 않고 있다.
- 이를 개선하기 위해 이주민에 대한 태도와 접근 방식에 대한 교육이 필요하다는 의견이 제기되었다. 공무원 인권교육 커리큘럼에 인종차별 교육이나 이주노동자 인권교육이 포함될 필요가 있다.
- 인권기본계획의 이주민 사업들 중 가장 핵심적인 부분은 ‘외국인주민 대표자회의’의 신설이다. 외국인주민 대표자회의는 정치적 성원권을 갖지 못한 이주민들의 정치적 권리를 확보하기 위한 고민에서 출발한 제도로, 이주민 당사자들이 외국인 주민과 관련된 정책제안, 정책 점검을 통해 시정에 참여할 수 있는 거버넌스 시스템을 구축하기 위한 것이다.
- 필요한 경우, 관련 공무원을 회의에 출석시켜 의견을 듣거나 필요한 자료를 요청할 수 있으며, 시장은 외국인대표자회의에서 나온 제언에 대해 이행여부를 문서로 답해야 한다.
- 외국인주민대표자회의 구성을 위해 1기 서울시 인권위원과 전 서울시 명예부시장 온드라흐, 현 서울시 명예부시장 이해승 씨 등 10여 명이 TF팀을 이끌었고, 2015년 12월 18일 이주민의 날에 외국인주민 대표자회의가 발족되었다. 외국인주민 대표자회의는 이주민 당사자운동이 정치적 실천으로 이어지는 패러다임 전환이라고 할 수 있다. 이러한 제도가 실효성을 거두려면 모니터링 시스템이 강화되어야 할 것이다.

### 3. 추진과제

#### 1) 주민생활 밀착형 정책

- 2013년 인권정책기본계획 수립 직전 있었던 공청회에서 여러 토론자들은 지자체 차원의 인권정책은 국가 단위의 정책과제보다 주민생활 밀착형이어야 하며, 사회권 상황의 개선을 강조하였다.
- 이런 측면에서 주거, 돌봄, 소득, 건강, 노동 분야에서 서울시민이라면 최소한 누려야 할 기준선과 적정하게 복지가 주어져야 할 기준선으로 서울시가 채택한 ‘서울시민복지 기준선’과 인권정책과의 관계 평가가 필요해 보인다.

#### 2) 공무원 인권교육과 인권담당관실의 역할

- 제1기 인권위원회와의 FGI에서는 제대로 된 기본계획 이행을 위해서 장기적인 인권전략과 공무원 교육이 중요하다는 점이 제기되었다. 한 번도 인권에 대해 고민해본 적 없는 공무원들과 인권행정과 인권정책의 그림도 공유하지 않고 사업을 진행하고 있다며, 그 간극은 더 커질 것이기 때문에 공무원 인권교육이 중요하다는 의견이 제시되었다.
- 또한 인권담당관실이 인권과 관련된 독자 사업을 만들지 않는 것이 인권기본계획 추진에 효과적일 것이라는 의견도 있었다. 제1기 인권위원회 초기에는 너마공동체 안전등을 인권위원회에 상정하고 강제집행 매뉴얼을 만들기도 했다. 그러나 인권담당관실 고유의 업무가 생기면서 인권담당관실 사업에 대한 자문을 주로 요구하기 시작하였다. 이 경험에 비추어 봤을 때, 독자 사업 보다는 서울시 전체 행정을 아우르는 사업이 주가 되었으면 하는 의견이 제시되었다.

### 제3절 서울시 인권정책의 방향성

#### I. 기억의 도시: ‘인권도시 서울’의 성찰

##### 1. 압축성장의 음영이 명확한 서울

- 한국의 수도 서울은 산업구조가 개편되면서 압축적인 경제성장 과정에서 저마다 ‘성공’이라는 꿈을 안고 고향을 떠나 모여든 곳이다. 구성원들은 개인과 사회의 성장과 발전을 위해 전속력으로 달려왔다.
- 그 결과, 세계에서 역사상 보기 드문 속도로 단기간에 ‘한강의 기적’이라고 불릴만한 높은 경제성장을 이루었고 세계에서 손꼽히는 글로벌 도시 ‘서울’을 만들었다. 서울은 물질적으로 윤택하고 문화적으로도 풍요로운 세계도시로 성장하고 있다.
- 그러나 성장과 개발, 발전이라는 미명 하에 질주해온 삶 뒤에는 ‘속도전’으로 인한 폐해도 여러 곳에서 드러났다. 무자비한 철거와 폭력 속에서 진행된 재건으로 구성원들은 목적이 아닌 수단으로 전락하는 경우가 많았다.
- 인간의 생명에 대한 존중과 안전보다는 성과와 실적에 급급했고 인간의 삶의 질을 논하기보다는 저임금, 장시간 노동 구조를 당연시해 왔다. 현재의 서울은 부모세대의 노력과 땀, 희생으로 일궈낸 곳이다. 그러므로 어느 다른 지역보다도 서울은 성장의 명암이 명확하게 혼종하고 있는 곳이다.
- 서울 중심의 발전은 한국의 다른 지역에 대한 차별과 소외, 착취를 통해 이뤄지기도 한 것이다. 서울을 중심으로 하는 불균등 발전으로 다른 지역들은 오랫동안 그들만의 특성과 문화를 발전시킬 기회를 박탈당하였다.

- 그러나 서울의 구성원들 또한 발전과 경쟁의 속도를 따라가는 데에 지쳐가고 있다. 삼풍백화점 붕괴, 성수대교 붕괴 등 조급한 개발이 낳은 폐해를 목도하였고 글로벌 도시로 성장한 서울에서 열악한 노동조건 속에 생명을 잃는 구성원들을 매일 만나고 있다.
- 끝이 보이지 않는 경쟁과 인간소외, 그리고 기본적인 의·식·주에 대한 불안은 발전중심의 사회구조에서는 지속될 수밖에 없다. 이제는 성장 중심의 인권 경시가 부패와 대규모 참사의 원인이라는 반성이 필요할 때이며 화려하고 세련된 외관 속에서 숨겨온 구성원들의 불안과 무기력함을 인정하고 드러내야 할 때이다.

## 2. 한국사회 민주주의 발전의 구심점

- 한반도의 중심도시로 100여 년의 역사를 가지고 있는 수도 서울은 한국 민주주의 발전의 동력이 된 1960년 4·19혁명과 1987년 6월 민주항쟁에서 구심점의 역할을 한 곳이기도 하다. 구성원들의 민주화와 평등에 대한 열망, 인간다운 삶에 대한 의지를 인권정책, 인권행정을 통해 구현할 수 있을 것이다.
- 세계에서 유일한 분단국가인 수도 서울이 평화와 안전을 보장하고 평등과 존중의 문화를 만들어갈 때에 글로벌 인권도시로서의 의미가 더욱 커질 것이다.
- 급속한 발전과정에서 잃어버린 인권의 가치를 구현하고 인간 개개인의 생명에 대한 소중과 존엄함, 가치를 소중히 여기는 패러다임의 전환이 필요한 때이다. 다양한 구성원들의 차이를 인정하고 차별 없고 안전하며 인간이 존중받는 인권문화의 구현을 통해 이루어야 할 것이다.

## 3. ‘인권도시’로의 상징성

- 기억의 터 조성: 서울시는 1910년 한일 강제병합조약이 체결된 서울 남산 옛 통감관저터에 ‘기억의 터’를 조성하였다. ‘기억의 터’는 일본군 위안부 피해자들의 명예를 회복하고 추모하기 위해 조성되는 공간으로 2016년 8월 15일에 완공될 예정이다. 또한 일본군 위안부 문제의 피해를 상징하는 대표적인 상징물로 서울 종로의 주한 일본 대사관 앞에는 평화의 소녀상이 세워져 있다. 2011년 11월에 한국정신대문제대책협의회가 중심이 되어 시민들의 모금을 바탕으로 위안부 할머니들의 수요 집회 1000번째를 기념하는 의미에서 평화비를 세웠다.
- 인권현장 표식화 사업: 서울시는 2015년 12월 12일 세계인권선언기념일에 시청 앞에 세계인권선언문 제1조를 한국어, 영어, 중국어, 일본어, 에스페란토어로 돌에 새겨 지문 형태로 나열한 조형물을 설치하였다. 또한 남산의 옛 안기부 터에 자리 잡은 남산 제1·2청사 등 8곳에 과거 건물(터)의 명칭과 용도, 역사를 안내하는 인권표지판을 설치하였다.
- 서울시내의 청계천 다리에는 1970년대 노동운동을 촉발시켰던 전태일의 동상이 세워져 있다. 그리고 용산구 남영동의 대공분실로 사용되었던 장소는 현재 경찰청 인권센

터로 이용되고 있으며 물고문으로 사망한 박종철이 감금되었던 고문실을 박종철 기념관으로 운영되고 있다.

- 인권도시를 표방하는 서울에서 인권을 상징하는 조형물이나 표지, 장소들은 민주주의 발전에 구심적인 역할을 한 서울의 역사와 스토리를 구성하지 못하고 개별적인 표식으로만 나타나 있다. 또한 외진 곳에 위치에 있는 곳을 인권교육의 현장으로 잘 활용하지 못하기 때문에 인권도시 서울의 답사 장소나 역사기행의 장소로 새롭게 구성해야 할 필요가 있다.

## II. 공유의 도시: 시민참여와 연대의 인권정책

### 1. 시민참여형 인권정책

#### 1) 시민참여형 인권정책의 장점

- ‘시민이 시장’이라는 박원순 서울시장의 모토는 서울시가 인권정책을 시민참여형으로 구성하도록 하였다. 대표적으로는 시민배심원제도를 도입하고 인권헌장을 시민참여형식으로 제정한 사례를 들 수 있다.
- 시민참여형 인권정책은 크게 두 가지의 장점이 있다. 첫째, 시민들의 인권도시 서울에 대한 관심을 불러일으키게 하여 정책적 효과를 극대화시킬 수 있다는 점과 둘째, 시민들 스스로의 인권역량을 강화하여 인권도시를 주체적으로 만들어감으로써 인권도시 서울의 상을 강화할 수 있다는 점이다.
- 시민참여형 인권정책이 다른 사안들과 달리 더욱 엄밀해야 하는 것은 시민들을 정책결정과정에 일종의 들러리로 전락시킬 경우, 참여자의 존엄성에 대한 훼손을 가져오게 되고 서울시의 인권정책과 행정에 대한 더 큰 불신을 낳을 수 있기 때문이다. 시민들을 참여시키는 인권정책은 ‘참여’에서 끝나는 것이 아니라, 시민의 참여가 구체적인 정책으로 이어질 때에 더 큰 의미를 가지게 될 것이다.

#### 2) 인권도시 주체로서의 시민참여

- 이 과정에서 무엇보다도 중요한 것은 인권 거버넌스의 작동이다. 서울시가 추구하고자 하는 인권의 원칙은 무엇인지, 인권을 향유하고자 하는 주체간의 갈등은 어떻게 해결해 나갈 것인지에 대한 확고한 상이 전제되어야 한다. 특히 한국처럼 인권을 자신들의 이권(利權)과 연결시켜 정치적으로 이용하는 경향이 큰 사회에서는 인권정책을 시민참여형으로 추구하는 목적과 방향에 대한 명확한 입장이 필요하다.
- ‘참여’ 자체만이 목적이 되는 ‘시민참여형 정책’이 아니라 서울시 구성원의 인권침해와 인권문제에 대해 공유하고 연대할 수 있는 ‘인권도시의 주체’로서 역량을 확장해가는

정책이 요구된다.

## 2. 시민참여형 인권정책 사례: 서울시민 인권헌장 제정

### 1) 서울시민 인권헌장 제정과정

- 시민참여형 인권행정의 대표적인 사례로는 2014년 12월에 서울시가 주도적으로 진행한 서울시민 인권헌장 제정을 들 수 있다. ‘서울시민 인권헌장’(이하 인권헌장)은 헌장의 이름에서도 알 수 있듯이 통상적으로 지역명을 사용한 것이 아니라, 시민들이 직접 인권헌장 제정과정에 참여한 대표적인 시민참여형 헌장이다.
- 인권헌장은 서울에 사는 모든 사람들이 기본적으로 누려야 할 인권목록과 인권의 실현을 책임진 서울시의 책무를 담은 규범이자 사회적 약속으로, 서울시는 인권헌장의 의의를 ① 시민과 서울시가 함께 지키고 보호하여야 할 인권적 가치와 규범 마련, ② 서울시의 주인인 시민의 참여와 소통을 통한 인권헌장 제정, ③ 인권비전 공유로 지속가능한 인권도시 구현이라고 밝혔다.
- 인권헌장 제정을 위해 행정적으로는 2014년 1월부터 사전준비 위원회를 운영하고 시민위원을 공개모집·선발하여 신청자 1570명 중 시민위원 150명, 전문위원 37명, 시의원 3명 등 2014년 8월, 190명의 인권헌장제정위원을 위촉했다. 시민들이 만들고 전문가가 지원하는 형식으로 6회에 걸친 제정위원회 전체회의와 38회의 전문위원회회의로 50개 조항의 인권헌장을 제정했다.

### 2) 서울시민 인권헌장 제정위원들의 평가

- 연구팀은 인권헌장제정 과정에 참여하였던 시민위원들이 인권헌장이 선포되지 못한 후 1년이 지난 현 시점에서, 서울시와의 관계와 그 간의 과정을 어떻게 생각하고 평가하는지, 그 의견을 듣고자 포럼을 개최했다.
- 2015년 12월 23일 수요일 오후 8시부터 1시간 30분 동안 진행된 인권헌장 포럼에는 시민위원과 일반시민 및 연구용역팀 등 총 67명이 참석하여 논의했다. 인권헌장 제정과정과 인권정책에 관한 질문지<sup>9)</sup>를 사전에 배포하여 수합하였고 포럼에서는 질문지에 대한 자신의 답변을 발표하고 토론하는 시간을 가졌다. 총 응답자는 40명(온라인 29명, 현장 작성 11명)<sup>10)</sup>이다.

#### (1) 인권헌장 제정 과정의 긍정적 측면

- 응답자 대부분은 참여민주주의의 가치를 직접 체험하고 실현한 것을 인권헌장 제정 과

9) 별첨자료 참조

10) 연령 분포: 35세 이하 7명, 36~49세 16명, 50세 이상 17명

정의 가장 긍정적 측면으로 다음과 같이 꼽고 있었다.

“남녀노소 구분 없이 다양한 분야에서 오셔서 거리낌 없이 대화 나누고 서로의 의견을 존중하는 가운데 참여함으로써 좋았습니다.”

“전문위원, 시민위원 분들과 함께 인권에 관해 토론하면서 현장 조문을 직접 만들어가는 일이 뜻깊었습니다.”

“세계에서 3번째로 시민들이 인권헌장 제정을 하는 역사적인 과정에 참여할 수 있어서 뜻 깊었고 가슴 벅찼다. 그리고 기존 법률보다 실질적으로 생활에 밀접하고 도움 되는 인권헌장 제정을 시민 스스로 만들어 쓸 수 있도록 제의를 한 박원순 시장님께도 존의를 표한다.”

- 이러한 방식은 “진정 현장감이 느껴지고 참 멋진 방법이라 생각”되었고 그동안 전문가의 일이나 교과서에서만 배우던 문제라 생각한 인권문제에 “관심 있는 시민들이 존재하고 그들이 직접 참여하여 그 가치를 지키기 위해 노력했던 과정”으로 “정말 의미 있고, 소중한”다는 평가가 대다수였다. 이러한 과정을 통해 응답자들은 시민의 자발성과 소통능력을 다음과 같이 확인하게 되었다.

“위로 만들어진 헌장이 아닌, 아래로부터의 인권헌장의 제정. 시민의 힘을 느낀 시간”  
 “다양한 성향과 역사를 지닌 이들이 하나의 의견으로 모아가던 과정은 황홀한 기억으로 남아있음.”

- 또한 과정이 “일회적인 행사가 아닌 연속성이 있고, 공포되지는 못했지만 결과물이 나와서 좋았다”는 평가도 있었다. 구체적으로 “매회 자료가 잘 비치되어 있었고, 또 메일로도 사전 사후 공유가 잘되어서 인권의식 신장에 많은 도움이 되었다”는, 운영상의 성실함과 소통노력을 높게 평가하기도 했다.

- 결론적으로 제정 과정은 서울시민들의 시민성과 인권의식 향상에 중요한 계기였다. 특히 서로 다른 위치와 의견을 가진 주체들이 협력과 조정의 방법을 배운 경험이었음을 다음 응답들을 통해 확인할 수 있다.

“민간과 공공기관(전문위원포함)의 협력의 가이드라인을 명확히 알 수 있었다”

“시민들이 직접 참여해서 이야기하고, 다른 사람들의 이야기를 듣고, 서로 같은 점과 차이점을 확인해서 논의했던 점. 서로의 간격을 확인하면서도 인정할 수 있다는 점을 보여준 것.”

## (2) 헌장 제정 과정의 한계

- 포럼에서는 인권헌장의 제정과정 중에서 진행이 미흡했던 점과 선포가 이뤄지지 못한 것에 대한 평가가 주로 제기되었다.
- 먼저, 회의 시 충분한 시간배분이 이뤄지지 못한 것이나 전체 일정 자체가 여유롭지 않았다는 평가가 다음과 같이 있었다.

“안전에 대해 분과별 조원들이 하고 싶은 말들이 많은 것에 비해 토의시간이 조금 부족하지 않았나 싶다.”

“너무 급히 달린 것 같은 느낌. 1년을 준비기간으로 출발했으면 좋았을 것.”

“더욱 풍성한 토론과 장기적 접근이 필요하면 좋겠다.”

- 이와 관련해 인권헌장의 지속성, 연속성을 위해 참여자의 조건을 고민하는 의견이 다 음과 같이 있었다. 향후 인권정책에서 참여 원칙을 공정하게 구현하기 위해서도 중요 하게 고려해야 할 문제제기로 보인다.

“위원들이 지속적으로 참여하려면 참가 자격은 경제적, 사회적으로 자유로운 사람에 한정된다. 인권헌장은 목적의식이 선명했기 때문인지, 상당히 나은 편이었지만, 정부나 지자체에서 하는 시민참여 형식의 형태들은 사회 구조상 보편 시민으로 확대되지 못한다. 대개 지역 유지, 동·반장, 자영업자, 종교인, 사회활동가로 구성되는데 이것이 어떠한 의미의 보편성, 대표성을 가질 수 있는지 의문이다.”

- 운영상의 한계로, 다양한 의견을 자율적으로 개선하지만 결정방식과 권한이 명확하지 않았던 회의 진행방식으로 인해 과도한 자기주장과 혐오발언을 제어하지 못했다는 평가들이 제기되었다.

“회의 중 발생하는 반인권적 언행들을 충분히 제어할 수 있는 제도적 장치가 마련되지 않았던 점, 인권헌장 제정과정을 과행으로 만들었던 혐오세력의 공격에 엄정하게 대처 하지 않았던 점, 인권헌장 단체 간담회에 성소수자 혐오 파트를 넣어 혐오단체들에게 발언권을 준 점.”

“시민위원들이 함께 공유해야 할 규범이나 특히 인권감수성이 부족해서 발생하는 차별 적이거나 혐오발언들에 대해 어떻게 할 것인지 또는 그런 문제 발생 시 어떻게 해결할 것인지에 대해 명확한 지침이 없었다. 관련 발언에 대해서는 조치를 취한다는 지침은 있었으나 실제로 이에 대해 문제제기할 경우를 예상하고 준비한 지침으로 보이지는 않았다”

- 이러한 지적은 참여민주주의에서 허용될 수 없는 언행과 그 제재방식에 대한 숙고를 요청한다. “시민위원들의 역량 강화를 위한 교육 프로그램이 사전에 마련되지 않았던 점”도 위와 같은 한계가 발생한 조건으로 제시되었다.

- 마지막 과정에서 헌장이 서울시와의 협조 속에 선포되지 못하고 갈등을 빚은 것에 대한 아쉬움과 질책이 많이 제기되었다. 시장과 공무원의 일관성 있고 책임감 있는 역할 수행이 부족함을 비판하는 것으로 볼 수 있다.

“서울시와 인권정책 책임자들의 분명한 입장과 철학이 필요하다고 봅니다. 특히 인권을 제정하는데 있어서 난관을 돌파할 의지와 비전이 필요함에도 이 부분이 많이 취약 했다고 생각합니다.”

“인권헌장 제정을 위한 서울시의 의지가 막판에 너무 떨어졌고, 보수기독교 집단에 휘둘렸던 점이 제일 지적할 점.”

“인권에 중립이란 있을 수 있는가? 인권은 인권을 빼앗긴 자, 소수자의 편에 서야 한다. 인권의 발전과정이 그러했다. 서울시가 ‘중립’, ‘만장일치’, ‘민주주의’, ‘합의’라고 포장된 말로 인권을 무시하고 짓밟았다. 옳은 일에 대해, 인권에 대한 서울시의 결단이 필요했다. 인권을 정치적으로 이용하지 말 것.”



- 이러한 비판들은 직접적이고 뼈아프지만 역설적으로 서울시 공무원과 행정에 대한 시민의 강한 기대를 보여준다고 할 수 있다.

### (3) 시민사회와의 신뢰 회복 방안

- 대다수 응답자들은 인권헌장 사태에 대한 서울시의 진정성 있고 납득 가능한 '설명'과 '후속조치'를 다음과 같이 바라고 있었다. 서울시와 시장이 사태를 마무리하지 못한 것에 대해 '사과'하기를 바라는 의견들도 있었다.
 

“서울시는 인권선언을 선포하지 못한 진정한 이유를 진정성 있게 설명하고 앞으로의 계획을 (실현가능하게) 발표했으면 한다.”

“반성과 진정한 사과가 선행되어야 한다. 그것이 없다면 다른 인권사업이 설사 추진된다고 하더라도 서울시의 의도를 순수하게 바라보기는 힘들 것 같다. 많은 시민들이 왜 자신의 시간을 쪼개서 힘들여 이 헌장을 추진하고자 했는지 서울시는 진지하게 생각할 필요가 있다.”
- 응답자들은 향후 서울시의 다른 인권정책과 행정에서 시민들의 신뢰를 얻기 위해서라도 인권헌장 사태에 대한 성실한 마무리가 필요하다고 인식하고 있었다. 비슷한 맥락에서 서울시가 인권행정을 추진하기 위해서는 시민을 대하는 태도를 바꿀 필요가 있다는 점도 다음과 같이 제기되었다.
 

“서울시는 시민을 단지 행정적 절차의 들러리로 인식하는 듯합니다. 이것은 아직도 권위의식에서 벗어나지 못한 관주도의 행정 관행을 답습하는 구태입니다. 서울시가 진정으로 인권도시를 만들기 위해서는 이러한 구습부터 바뀌어야 하고 서울의 주인인 시민들을 주체로 인정하고 더 낮은 자세로 시민들의 의견을 경청해야 합니다.”
- 응답자들이 가장 우선적이고 중요한 후속조치로 제시한 것은 서울시의 헌장 인정 및 선포, 아니면 재추진이었다. 기존에 시민위원들이 만든 헌장을 그대로 선언하고 바로 시행할 것을 촉구하는 의견들이 있었고, 아니면 다시 리더십을 가지고 제정 과정을 재추진해야 한다는 의견들도 있었다.
 

“시민이 직접 선포식을 갖고 만든 시민인권헌장을 있는 그대로 인정해 주시면 됩니다.”

“인권헌장을 즉각 선포하고 구체적인 이행 계획을 수립해 실천해야 합니다!”

“인권헌장 제정 과정에서 있었던 일들을 다시 한 번 소명하고 책임을 인정한 뒤, 선언을 재추진해야 한다고 생각.”

“인권헌장 제정을 다시 추진하고, 인권보장에 있어서 기득권 세력에 휘둘리지 않는 뜻심 있는 모습을 보여줘야 한다.”
- 다른 한편으로 헌장 선포와 재추진이 불가능하다면 그에 담긴 가치와 내용을 구체적인 정책으로 계속 이어가야 한다는 의견들도 다음과 같이 있었다. 더불어 이러한 인권정책에 “시민의 역할이 계속되어야 함”을 강조했다. 특히 당시 논란이 되었던 성소수자 이슈를 제대로 다뤄주기를 바라는 의견이 있었다.
 

“시민참여의 결실인 인권헌장이 실현될 수 있도록 서울시 정책에 적극 반영해야 함.”

“인권헌장을 실생활의 영역에서 체감할 수 있는 정책과 제도를 만들고 그것을 사려깊게 설명하는 것이 필요함.”

“서울시에서 지속적인 소외되고 취약한 분들의 시민적 권리를 위한 지속된 정책 제안과 발전되는 참여로 이끌어 주시기 바랍니다.”

“인권헌장을 바로 제정하는 것이지만 여건이 되지 않는다면 성소수자 문제를 공론화하는 장을 마련해주었으면 한다.”

- 인권헌장이 선포되거나 재추진된다면 그 위상을 제도적으로 적절하게 구성해야 한다는 의견도 경청할 필요가 있어 보인다.

“인권헌장 제정에 있어 시민의 적극적인 참여를 제도화한 점에 있어서는 큰 의의를 찾을 수 있지만 인권헌장 자체의 규범적 의미가 정치적 수사에 불과한 것으로 치부될 수도 있어, 지자체의 조례 수준에 상응하는 규범적 의미가 부여될 수 있는 인권헌장 제정이 이루어져야 한다고 생각함.”

### 3) 정리 및 제언

- 인권헌장을 제정하는 과정은 시민들의 인권의식을 반영하는 참여 민주주의의 실현이고 인권교육의 장이었다. 시민이 참여하여 규범을 만든다는 목표로 추진되어 시민위원들의 자율성과 자기 동력이 존재하였다. 원탁별로 이뤄진 토론과 인권헌장의 문안 작성, 그리고 헌장분과별 논의와 자신이 관심 있는 분야에 대한 논의와 의사결정으로 인권헌장의 조항들을 만들어낸 과정은 시민들의 인권감수성을 높이고 개개인의 역량을 강화하는 과정이었다. (이정은, 2015)
- 특히 시민들은 그들이 직접 만든 인권헌장에 대한 관심과 규범적 성격의 인권헌장이 구체적으로 인권정책에 어떻게 반영되는지, 인권문제가 어떻게 행정에서 묘를 발휘하여 서울시민의 삶을 풍요롭게 할 것인지에 관심을 가지며 시민참여형 인권정책에 대한 신뢰를 쌓아왔다. 시민들이 참여해 공동체의 의미와 공동체 내의 자기 역할을 논의했던 인권헌장 제정과정은 곧 인권도시를 만들어간 과정이었다.
- 그러나 인권헌장을 제정하여 공포를 앞 둔 마지막 전체회의(2014년 11월 28일)를 서울시는 파행적으로 정리하면서 현재로써는 제정된 인권헌장을 공식적으로 공포하지도 못하고, 폐기하지도 못하면서 ‘인권도시 서울’과 ‘시민참여형 인권정책’ 구현의 어려움을 겪고 있는 상태이다.
- 따라서 인권헌장 제정과정에 참여했던 제정위원들의 의견을 경청하여 서울시가 형식적인 인권도시를 구상하고 시민의 참여를 행정적으로 이용만 한 인권헌장이었다는 비판을 면하기 위해서는 인권헌장의 현실화를 위한 방안들에 귀 기울여야 할 때이다.
- 서울시 인권위원회의 권고에 대해 서울시의 답이 있어야 하며, 그래야만 단순히 서울시와 1기 인권위원회의 갈등으로 정리되지 않고 서울시가 향후 인권비전 제시에 신뢰를 얻을 수 있다. 원칙적으로 서울시는 인권헌장을 선포해야 할 것이며 공론장에서의 폭력행사에 대해서는 단호한 입장을 마련해야 할 것이다.

- 인권헌장의 가장 기본적 원칙은 반차별이라는 점에서, 성소수자 의제는 서울시의 확고한 입장이 필요하며 성소수자 단체 등 인권단체와 서울시의 지속적인 소통 노력이 필요하다.

### 3. 시민사회와의 협력체계 구축

#### 1) 서울시의 인권정책협의회 평가

- 서울시는 “인권단체의 인권증진 및 보호활동으로 축적된 역량이 시정에 구현될 수 있도록 소통 체계를 정비함으로써 시정참여를 강화한다”는 배경 하에 시민사회와의 인권정책협의회를 구성하여 운영하고 있다. 인권행정의 발전을 위한 체계적·상시적 거버넌스 체계로서 인권단체와의 정책협의회의 구성, 운영이 필요하다.
- 주요하게는 ① 영역별, 의제별 인권단체 및 활동가 풀을 구성하여 전문가 집단을 확보하고, ② 신뢰관계 구축 및 인권행정 공감대 확산을 위한 활동을 지속적으로 추진하며, ③ 인권정책협의회를 구성하기 위한 예비모임을 만들어서 정책협의회 구성의 필요성 확인 및 상호역할 논의, 정책협의회 구성방식 및 운영원리 도출을 목표로, ④ 인권정책협의회를 구성하여 공동과제와 분야별 핵심과제를 선정하고 연도별로 우선 추진과제 선정을 목표로 하고 있다.
- 그러나 현실적으로 인권단체협의회는 정기적으로 운영되지 못하고 있으며 서울시민 인권헌장이 공식화되지 못한 이후로 시민사회와의 협력체계는 구축하지 못하고 있는 실정이다.

#### 2) 시민사회와의 다양한 협력체계 구축 필요

- 인권도시는 지방자치단체가 선포하거나 선언한다고 하여 유지되는 것이 아니라, 시민사회와의 협력이 없으면 인권도시로서의 성격이 상실된다는 점에 유의할 필요가 있다. 인권을 보장하는 도시란, 도시에 거주하는 지역민들의 인권이 보장되고 존엄성을 인정받는다는 것을 의미하므로 시민들의 목소리에 귀 기울여야 할 것이다.
- 서울시가 시민참여형 인권정책을 추진한다고 할 때, 시민사회단체를 포함한 인권전문가 그룹이 인권도시를 위한 내용을 제안하고 인권담당관실이 행정의 묘를 발휘하는 간접참여 방식 뿐 아니라, 시민사회분야의 전문가들이 인권행정의 직책을 담당하는 직접참여의 방식도 필요하다.
- 시민사회 영역은 단순히 시민사회단체를 지칭하는 것이 아닌, 사회단체는 물론 지역주민들의 광범위한 참여를 일컫는다. 시민사회와의 협력은 지역주민들의 참여와 사회단체들의 감시와 비판의 역할을 모두 포함한다.

#### 3) 인권의 원칙을 견지하는 사회단체와의 협력

- 인권도시를 위해 협력의 대상이 되는 시민사회단체는 단체결정의 조건만을 갖춘 곳이 아니라, 인권의 원칙을 견지하며 인권도시를 만드는 데에 협력을 통해 성과를 거둘 수 있는 곳으로 정의해야 할 것이다.
- 행정에서는 중립성을 유지해야 한다는 이유로 모든 단체들을 협력의 대상으로 목록화 하기도 하는데, 다른 사람의 인권을 침해하며 자신들의 권리를 주장하는 단체는 인권 도시를 위한 협력대상에서 제외된다는 점을 서울시가 명확히 할 필요가 있다.
- 2004년에 44개의 인권단체가 구성한 ‘인권단체연석회의’는 지역민의 인권향상을 위해서 구체적인 활동을 해왔으므로 협력대상 인권단체의 우선순위에 포함시켜야 할 것이다. 인권단체연석회의 참여단체는 다음과 같다.

거창평화인권예술제위원회, 구속노동자후원회, 광주인권운동센터, 노동인권실현을위한 노무사모임, 다산인권센터, 대항지구화행동, 동성애자인권연대, 문화연대, 민주화실천가족운동협의회, 민족민주열사희생자추모(기념)단체연대회의, 민주노동자연대, 민주사회를위한변호사모임, 민주주의법학연구회, 부산인권센터, 불교인권위원회, 빈곤과차별에저항하는인권운동연대, 사회진보연대, 새사회연대, 안산노동인권센터, HIV/AIDS인권연대나누리+, 외국인이주노동운동협의회, 울산인권운동연대, 원불교인권위원회, 이주인권연대, 인권교육센터‘들’, 인권과평화를위한국제민주연대, 인권운동사랑방, 장애와 인권발바닥행동, 장애우권익문제연구소, 장애물없는생활환경시민연대, 전국장애인차별철폐연대, 전국불안정노동철폐연대, 전북평화와인권연대, 전쟁없는세상, 진보네트워킹센터, 천주교인권위원회, 청주노동인권센터, 평화인권연대, 한국교회인권센터, 한국게이인권운동단체친구사이, 한국비정규노동센터, 한국DPI, 한국성적소수자문화인권센터, 한국HIV/AIDS감염인연대 KANOS 등.

## 4. 인권실태조사

### 1) 제1차 실태조사 평가

- 서울시는 2015년도에 실태조사 예산을 편성해 ‘미등록이주아동 인권보호 및 사회적응 방안 연구’를 진행하였다. 이 연구는 서울시에 거주하거나 직장을 다니는 부모와 함께 사는 미등록 이주아동의 보육권, 교육권 및 건강권 보호방안을 제시하기 위해 미등록 이주아동과 보호자 대상의 면접조사, 전문가 자문 및 의견조사와 문헌분석을 실시하였다. 그리고 연구 결과로 미등록 이주아동의 보육권, 교육권과 건강권 보장을 위해 서울시에서 추진해야 할 지원방안을 다음과 같이 제안하였다.
- 첫째, 서울시에서는 현행 보육정책을 인권차원에서 재평가하고 보육료 지원방안을 검토하되, 역차별 시비가 없도록 신중하고 단계별로 지원방안을 모색할 필요가 있다. 서울시에서 추진하고 있는 다양한 멘토링 프로그램을 활용하거나 자국민 커뮤니티나 자원봉사단 인력을 확보하여 정서적 지지와 정체성 함양에 도움을 주도록 노력한다.

- 둘째, 경제적인 이유로 치료받지 못하는 미등록 이주아동의 의료비 경감 방안을 의료 공제회나 학교안전공제회 사례를 분석하거나 1인 의료보험 가입방법 등을 면밀히 분석해 마련할 것이다.
- 셋째, 우리사회 구성원의 외국인과 외국문화, 다문화에 대한 이해를 돕고 편견을 불식시킬 수 있는 인식개선이 병행되어야 하며, 미등록 이주아동의 권리보장 업무와 인력을 명문화하여 지원방안을 수립하고 실행하되, 센터의 설립 운영 등 가시적인 성과에 급급하기보다는 미등록 이주아동의 성장과 발달에 필요한 직접비 지원이 확대되어야 한다.
- 결론적으로 연구용역은 미등록 이주아동의 기본권 현황과 문제점의 근본 원인은 미등록 신분이라는 점에 있기에, 일련의 방안 이전에 적어도 서울시민으로서 자격을 부여할 수 있는 기준을 마련하여 등록시스템을 갖추며 더 나아가 합법적으로 체류할 수 있는 방안을 제시해야 한다고 주장하고 있다.
- 그러나 연구용역을 진행한 인권담당관실은, 2015년의 실태조사는 이주아동 집단에 적절하게 접근을 못하여 실태조사 용역으로서 성과를 거두지 못한 것으로 평가하였다. 한국인과 외모가 유사한 몽골출신 이주아동이 연구대상의 90%로 연구결과의 일반화에 어려움이 있다는 의견이다. 실태조사 결과보고서를 여성가족정책실에 전달했지만 구체적인 정책수립에는 미흡했던 것으로 평가하였다.

## 2) 인권위원회의 실태조사<sup>11)</sup>

- 서울시 인권위원회는 “사회적 약자의 인권증진”이라는 정책목표에 따라 노동 분야의 중점 과제인 “차별과 고용불안 없는 노동환경 조성”을 위해 세부과제로 ‘서울시 및 산하기관 간접고용 비정규직 정규직화’를 설정하였다. 구체적으로는 다산콜센터 상담사의 노동실태를 조사하였다.
- 다산콜센터 상담사의 노동실태는 감정노동, 열악한 근로환경, 휴식권 미준수 및 일 가정 양립의 어려움, 폭언 및 성희롱, 전자감시의 문제 등이었다. 조사 결과를 바탕으로 서울시 인권위원회는 다산콜센터 상담사의 인권개선 대책 마련을 위한 최초의 권고안을 제출하였다. 인권위원회는 위의 내용과 고용구조 등 6개 분야에 걸쳐 개선안을 제시하였다.
- 인권위원회 권고안의 핵심인 폭언 및 성희롱에는 1회 경고 후 종결규정 마련 등 상담사의 방어권 보장을 서울시가 수용하여, 과도한 감정노동으로 인한 상담사의 건강권을 지킬 수 있는 치료 및 예방 프로그램과 휴식시간 확보, 감정노동 휴가 및 소당에 해당하는 안식휴가 및 휴가비가 노사합의로 수용되었다.
- 다산콜센터 직원의 직접고용을 둘러싼 고용구조 문제는 해결되지 않고 있지만, 간접고용 비정규직 노동문제와 감정노동, 성희롱 등의 문제들이 인권문제로 거론되며 환기를

11) 이에 대해서는 이남신(2015), “서울시 120 다산콜센터 상담사 인권 개선을 위한 권고”의 의미, 내용 및 과제”, 서울특별시(2015), 제1기 서울특별시 인권위원회 활동보고서 참조.

불러일으킨 사례였다.

### 3) 인권담당관의 실태조사 과제 선정

- 실태조사는 기본계획과 연계되고 모니터링이 제대로 되어 실시하는 것이 바람직하다. 이 과정을 통해 해당 실국에서 간과하는 부분을 실태조사를 근거로 하여 정책과제를 만들고 인권담당관실이 지속적으로 모니터링 하는 것이 필요하다.
- 인권담당관실은 실태조사를 위한 사전조사를 진행해 왔지만, 다른 정책부서가 자발적으로 인권실태조사를 진행하지는 않고 있다. 인권담당관실에서 실태조사를 진행하고 이것을 각 실국에서 반영하면 효율적이겠지만, 공무원 조직 시스템상 진행이 어렵다고 한다. 따라서 서울시 인권실태에 대한 조사와 정책과제로의 진행이 제도적으로 정착되고 협력이 이뤄지는 방안에 대해 더욱 고민해야 할 것이다.
- 인권문제를 해결하기 위한 실태조사는 좀 더 주민들과 밀착된 인권문제를 해결하기 위해, 서울시가 전체를 주관하기보다 서울시 자치구에 인권실태조사가 가능하도록 지원 하는 것도 하나의 방법이다. 생활밀착형 인권정책을 구현하고자 하는 서울시는 자치구의 인권문제들을 실태조사를 통해 정책화하고 해결하는 것이 더욱 중요할 것이다.
- 2016년 올해는 본 연구용역으로 실태조사가 대체되어 인권실태조사를 실시하기 이전에 서울시가 인권도시를 구현하기 위해 기본적으로 갖추어야 할 조건과 비전으로 대신 하게 되었다.

## III. 향유의 도시 서울: 생활밀착형 인권정책 개발

### 1. 인권정책의 근거

- 이 파트에서 정리한 인권정책은 크게 두 가지의 자료에 근거하고 있다. 서울시 인권정책의 방향인 시민참여형 인권정책과 생활밀착형 인권정책의 전략을 구현하기 위해 서울시민 인권헌장과 인권헌장 제정과정에 참여하였던 시민들의 의견을 반영하여 정리하였다.
- 규범적 성격이 강한 서울시민 인권헌장의 목록 중 서울에 거주하는 시민들의 생활과 밀접한 항목들을 중심으로 주요 인권정책을 정리하였다. 인권헌장 포럼 진행과 설문조사 과정은 앞의 장의 “시민참여형 인권정책의 사례”를 참조하라.

### 2. 적절한 주거에 대한 권리(주거권)

- 서울시민은 건강하고 안전한 주거와 생활환경을 누릴 권리가 있다. 이를 위해서 서울시는 인간다운 주거생활에 적합한 주거환경 조성을 위해 노력해야 한다. 모든 거주민

들의 주거권을 존중하는 도시정책을 수립하고 적절한 대책 없는 강제퇴거를 금지하는 조치를 취해야 한다.

- 서울시는 주거생활의 안정을 보장하는 주택정책을 마련하고 시행해야 하며 특히 주거 빈곤층 및 무주택 저소득층, 탈시설 주거약자의 주거권 실현을 위해 장단기 계획을 마련해야 한다. 서울시는 강제퇴거, 재난, 임대료 연체, 폭력피해 등의 사유나 노숙 또는 홈리스 상태에 처하는 이들의 주거권 보장을 위해 노력해야 한다.

“사회적 약자의 주거권이 보장되는 인권정책과 모든 행정이 인권의 견지에서 작동하는 정책을 개발해야 한다.”

“주거 환경 개선을 위해서는 쾌적한 주거를 위한 녹지를 조성하고 노후된 주거 정비 지원 등이 필요하다.”

“주거권 보장을 경제적으로 능력 있는 사람들을 중심으로 하는 것이 아닌 모든 계층의 주거를 보장해야 한다.”

“도시재개발로 이주한 사람들이 옮긴 곳에서 어떻게 행복한 삶을 누리고 있는지 모니터링이 필요하겠다.”

### 3. 안전과 사회적 약자에 대한 권리

- 서울시민은 재난 및 사고로부터 보호받을 권리가 있다. 서울시는 재난과 사고를 예방하고 발생 시 시민의 안전을 우선적으로 확보하며, 피해자 및 가족에 대한 심리적·물질적 안정을 위한 보호와 지원을 해야 한다. 또한 서울시민은 안전에 관한 정보를 충분히 제공받고 재난 및 안전관리 시책 수립 및 추진과정에 참여할 권리가 있으며 서울시는 이를 보장해야 한다.(12조, 13조)

- 서울시민은 보행과 교통에서 안전할 권리가 있으며 서울시는 보행자의 안전을 우선한다. 서울시는 교통약자가 안전하게 이동할 수 있도록 사람중심의 교통체계를 구축해야 한다. 여기에는 교통약자 뿐만 아니라 일반시민들이 서울시내에서 정시에 대중교통을 이용해서 출퇴근을 할 수 있는 환경을 마련해달라는 요구가 있었다. 이것은 대중교통 시스템을 모든 사회구성원들이 편리하고 안전하게 사용할 권리를 요구하였다.

“지하철 등 공공시설의 고객센터에 들어오는 불편사항, 개선사항 등을 공식적이며 공개적으로 처리과정을 알려줬으면 좋겠다.”

“공공시설물과 대중교통을 정해진 시간에 이용해서 출퇴근을 보장받는 것도 인권이라고 생각한다.”

- 많은 시민들이 사회적 소수자, 사회적 약자의 처지와 의견을 인권정책에 반영하는 것이 무엇보다도 중요하다는 의견이 있었다. 그들의 권리와 인간다운 삶을 위한 정책 개발이 서울시 인권정책의 전체적인 방향과 기초가 되어야 한다는 점을 다음과 같이 강조하였다.

“사회적 약자와 소통하는 정책이 필요하다.”

“인권헌장을 선포하지 않더라도 서울시가 약자와 소외자들을 위한 좋은 정책을 입안해

서 실행해주시기를 당부한다.”

“서울시에서 지속적으로 소외되고 취약한 분들의 시민적 권리를 위한 지속된 정책 제안과 발전되는 참여로 이끌어 주시기 바란다.”

- 서울시민은 신체적, 정신적, 사회적 폭력으로부터 안전하게 보호받을 권리가 있으며, 서울시는 가정, 학교, 일터, 다수인 보호시설, 지역사회 등에서 폭력을 예방하고 근절하는 제도와 환경을 조성한다. 서울시는 여성, 아동, 어르신·약자, 장애인, 성소수자, 이주민 등 폭력에 노출되기 쉬운 환경에 처한 시민을 특별히 고려한다. 서울시는 피해자와 피해·가해 가족에 대한 지원을 한다.
- 사회적 약자에 대한 인권정책은 인권도시 서울의 수준을 한 단계 높일 수 있는 주요 사안이라는 점에서 매우 중요하다. 성장과 발전을 위해 많은 사람들의 희생 속에서 성장해온 서울이 사회적 약자에 대해 우선적으로 정책지원을 하는 것이 무엇보다도 중요하다.

#### 4. 건강과 쾌적한 환경에 대한 권리

- 서울시민은 신체적·정신적·사회적으로 건강할 권리가 있다. 서울시민은 질병이나 병력 등으로 인해 정당한 이유 없이 학교나 직장 등 사회에서 불이익을 받지 않을 권리가 있다. 서울시민은 자신의 건강보호와 증진을 위하여 적절한 진료와 치료를 받을 권리가 있다. 서울시는 신속한 응급치료를 포함하여 양질의 보건의료체계와 의료 환경을 조성·관리한다.(16조, 17조)
- 서울시는 주요 정신건강 위험 요인을 파악하고 자살 등 정신관련 질환과 사고를 예방하는 정책을 마련한다. 서울시는 감염병의 발생과 확산을 방지하고 감염병 환자에 대하여 신속하고 적절한 보건의료를 제공한다.(제19조)
- 서울시는 지난 2015년 메르스 사태가 발생하였을 때 신속하게 시민들의 건강을 보호하기 위한 대책을 발표하였다. 시민들이 안전한 의료체계 속에서 건강을 보호받기 위한 적절한 조치가 이뤄져야 할 것이다.
- 서울시민은 보다 쾌적한 환경에서 살 권리가 있다. 서울시는 적절한 녹지와 공원을 조성하여 시민들이 쾌적한 자연환경을 누릴 수 있도록 노력한다. 서울시민은 깨끗한 물과 공기를 마시며, 유해로운 물질과 소음에 의한 불편으로부터 보호받을 권리를 가진다. 서울시는 이를 위해 삶과 생활의 질을 향상시키기 위한 생활환경정책을 지속적으로 펼친다.(31조, 32조)
- 미세먼지 농도, 황사문제, 대기 오염문제 역시 지속적으로 시민의 건강권과 환경권을 위해 인권정책에서 고려되어야 할 이슈이다.

#### 5. 생활밀착형 정책 과제 예

- 1) 사회적 약자의 범위 구체화



- 인권이 침해되기 쉬운 사회적 약자의 범주를 사회경제적인 지위의 관점에서 좀 더 구체화할 필요가 있다. 그 대상은 노숙인, 요양시설 수용자, 철거민 등 다양하다. 장애인의 경우도 장애인의 이동권 중심으로 저상버스의 확대를 들고 있지만, 장애인들이 실질적으로 저상버스를 이용할 수 있도록 하는 규정이 필요하다. 장애아동 중심 정책도 그 연령을 다양화하고 범위를 확대할 필요가 있다.
- 사회적 약자의 인권 보호를 위한 구체적인 정책을 개발할 필요가 있으며 몇 가지 예가 되는 대상을 나열해 보면 다음과 같다. 저소득층 맞벌이 가정의 아동 보호, 비혼모와 그 자녀에 대한 인권보호, 탈학교 청소년의 인권보호, 자영업체 아르바이트 청소년의 권리보장, 전문계 고등(공고) 산업체 연수생의 권리 등 다양하다.

## 2) 주민들의 인권향유 정책

- 인권기본계획에도 주민들의 생활과 관련된 다양한 세부과제들이 제시되어 있으나 서울시에 거주하는 일반 주민들의 일상과 관련하여 다음과 같은 정책들을 인권의 관점에서 고려해 볼 수 있다. 이런 관점으로 주민들이 인권을 향유하는 도시 서울에 대한 인식을 확대시킬 수 있을 것이다.
- 대중교통의 안전성: 대중교통에의 접근성뿐만 아니라 서울시 대중교통은 버스운전기사 노동자의 안전뿐만 아니라 사용자인 시민들도 안전하고 쾌적하게 이용할 수 있도록 차량배차 간격을 고려해야 한다. 잦은 차선 변경으로 인해 사고가 발생하지 않도록 노선을 점검해야 한다.
- 공사장 안전관리: 공사의 규모와 관계없이 공사장과 공사주변에는 행인들의 안전을 담당할 지도원을 배치하도록 하여 보행약자들의 안전과 시민들의 안전을 보장하도록 해야 한다.
- 지역의 공원과 휴식공간: 지역의 공원이나 휴식공원은 점차 늘어나는 추세이지만 자치구별로 차이가 크다. 친환경 녹지공간으로 공원을 조성하여 주민들의 휴식처를 마련해 주어야 한다.
- 그밖에 골목길 통행권과 주차문제, 식당밀집지역 음식물쓰레기 문제, 영·유아 보육시설 안전문제 등도 주요하게 검토해볼 필요가 있다.

## 제4절 인권정책 추진을 위한 제언

### I. 인권정책기본계획 방향 설계를 위한 과제

#### 1. 서울시 인권행정 기반 강화

### 1) 인권담당관 역할 강화

- 인권기본계획의 추진체계는 서울시 인권위원회, 인권담당관, 시민인권보호관, 서울시 각 실국, 그리고 시민사회와 인권단체 등이 포함되어 한다. 현실적으로 이를 조정하기 위해서는 서울시 인권정책 협의체를 구성하고 인권담당관이 중심이 되어 인권정책 기본계획을 수립·추진하도록 해야 한다.
- 인권기본계획의 수립과 추진은 인권담당관의 기본업무이지만, 서울시 전체의 인권행정을 좌우하는 것이 인권기본계획이라는 사실을 서울시 전 부서가 인지할 수 있도록 인권담당관실의 적극적인 업무 추진이 필요하다.
- 이를 위해 인권행정이라는 새로운 업무를 추진하는 과정에서 인권담당관의 위상과 역할이 강화되어야 하고 인력 또한 보강되어야 한다. 그것은 인권도시를 구현하고자 하는 인권담당관의 인권의식과 인권행정에 대한 책임강화로 시작될 수 있다. 인권담당관의 인권행정과 정책추진에 대한 의지가 가장 중요하다.

### 2) 인권정책센터 구성

- 서울시 전체의 인권정책을 수립하고 효과적으로 추진하기 위해서는 서울시 인권위원회의 인권기본계획에 대한 자문·심의 의견과 시민사회단체의 의견, 그리고 인권센터에 접수된 인권침해 사례를 연결시켜 정책화하는 것이 필요하다.
- 현재 인권담당관이 인권정책 전체를 총괄하기는 어려운 상황이므로 서울연구원에서 인권정책분야를 담당하거나 ‘서울시여성가족재단’ 같이 ‘인권정책재단’을 만들어서 인권정책을 전문적으로 연구하는 기구가 필요하다는 의견도 있었으므로 장기적으로 고려해볼 만하다.
- 현재와 같이 시민인권보호관, 인권위원회, 인권단체협의회가 분리되어 있는 상황에서 사건이 발생한 후 이를 해결하고자 하는 소극적인 방식이 아닌 포괄적인 인권정책을 만들어가는 인권정책센터의 역할이 요구된다.

## 2. 인권정책의 감시, 평가제도 마련

### 1) 인권영향평가<sup>12)</sup>

- 인권영향평가는 인권에 초점을 둔 영향평가로서, 정책을 수립하거나 시행하는 과정에서 그 정책이 주민의 인권에 미칠 영향을 분석하고 평가하여 정책, 프로그램, 사업 등을 시행하는 데에 인권에 미칠 부정적인 요소를 사전에 방지하여 인권친화적인 효과를

12) 성북구 인권영향평가 제도 참조

유도하기 위한 제도이다.

- 현재 서울시에서 인권영향평가가 가장 잘 이뤄지고 있는 자치구는 성북구이며 성북구에서는 인권영향평가의 대상과 시기를 정하여 규범, 사업, 예산 편성과정에서부터 인권영향평가를 진행하고 있다.



〈그림 12〉 성북구의 인권영향평가 대상정책과 시기

- 성북구의 인권영향평가 절차는 ①해당부서에서 기초점검표 작성, 인권센터 평가 의뢰 ②인권센터 자체평가, 인권위원회 심의 상정 ③인권위원회 심의(원안동의/수정동의/권고 등) ④해당부서 심의 결과 수용 여부 결정 ⑤인권위원회 수용 여부 보고의 순을 거친다.
- 인권영향평가 대상에서 제외된 경우는 조직, 업무처리 절차 등 행정내부의 운영 관리 사항, 인권에 미치는 영향이 없거나 평가가 불가능한 경우, 규칙으로 정한 경우 등이다.
- 인권영향평가는 서울시의 정책과 사업이 주민들에게 미치는 영향관계를 인권적 측면에서 분석함으로써 서울시 행정이 주민들의 인권에 기반하도록 기본틀과 기준을 제공할 수 있다.
- 서울시 인권위원회 산하에 ‘인권영향평가단’을 설치하고 평가단이 인권위원회에 의견을 제출하여 시장이 시의회에 권고하는 방식을 취할 수 있다. 인권영향평가는 정책 추진을 인권의 원칙에 맞게 수행하도록 하는 절차적 효과가 있다.

## 2) 정책 모니터링

### (1) 다양한 분야 전문가들의 의견 수렴

- 1차 인권정책 기본계획의 모니터링 방법은 서울시 인권위원회가 개별 담당 부서로부터 정기적으로 자료를 받거나 보고를 받고 그에 대해 심의·자문하는 방식을 채택했다.

인권담당관 이외 부서의 적극적인 협조가 필수적이다. 원활한 모니터링을 위해 인권위원회는 중점 모니터링 과제를 선정하고 담당위원을 배정하여 심도 깊은 모니터링이 이루어지도록 하는 방안을 채택했다 이렇게 해서 선정된 주제가 보행권, 탈시설 로드맵, 이주민 분야였다.(인권위원회 활동보고서, 2016: 117).

- 서울시 인권위원의 분야별 정책 모니터링과 별도로, 분야별 전문가 중심의 팀을 구성하여 시민사회와 함께 세부과제에 대한 인권정책 모니터링 과정이 필요하다.

## (2) 시민들의 의견 반영 통로 마련

- 현재 서울시가 행하는 시민의 인권침해에 대한 사후적 구제를 위한 제도적 장치는 어느 정도 구비되었다고 보이지만, 시민들의 적극적인 인권적 요구가 정책에 반영될 수 있는 통로와 제도적 장치는 미흡하다고 평가되고 있다.
- 인권헌장 제정과정에서 채택되었던 의견수렴절차가 상실화될 필요가 있다고 생각된다. 소수자, 당사자들이 자신들과 관련된 서울시 정책에 참여하여 의견을 개진할 수 있는 통로가 마련되는 것도 필요하다.

## II. 인권정책의 선택과 집중 과제: 시급성을 요하는 인권문제

### 1. 기본적인 의식주와 생존권 보장: 노동, 빈곤문제

#### 1) 서울시 노동정책 기본계획 검토

##### (1) 서울시 노동정책 기본계획 주요 사항

- 서울시 노동관계 주요 현황  
서울 취업자 65.1%가 고용불안, 서울시 임금근로자 중 약 6%가 최저임금 미달, 불안정노동자의 절대다수(임시직 63.6%, 일용직 79.3%)가 사회보험(국민연금, 건강보험, 고용보험) 미가입 상태이다.
- 서울시 노동정책 기본계획의 추진배경은 다음과 같다.  
노동시장 유연화에 따른 노동취약계층 보호정책 강화  
중앙정부와 차별화된 서울형 노동정책 수립·시행  
생산적 노사관계로 변화 발전
- 정책영역 특화  
노동자 권익보호를 위한 상담, 교육 등 예방적 활동 중점: 서울시 보유 권한, 행정수단을 활용하여 노동정책 영역 확대.  
서울시 지역특성 반영 정책: 서비스 비중 높음, 임시·일용직 다수.

각 부서 간 역할분담 및 협조체계: 경제진흥본부 + 실·국·본부 협력, 노동권익센터 설치.



〈그림 13〉 16개 정책 분야별 61개 단위과제 설정

○ 개별 사업에 대한 개선 과제

① 공공부문 비정규직의 정규직 전환 사업

- 사업계획에 따른 정규직 전환이 각 해당 기관 및 기업에서 성실히 수행되고 있는지에 대한 지속적인 모니터링 시스템 구축.
- 서울시 관할 각 기초지방정부(25개 구청)의 정규직 전환 실적에 대한 조사 및 적극적인 정규직 전환 유도.
- 민간위탁 업체의 정규직 전환 유도 및 궁극적으로 지방정부의 직접고용으로 전환.
- 공공조달(서울시 사업의 조달계약)에 노동자 권리에 관한 사항을 계약의 조건으로 설정 : 노동자의 권리에 충실한 업체에 입찰 시 가산점 부여 등의 방식을 강화.

② 서울시 공공 일자리 사업

- 고용안정성, 지속가능성 등 안정된 일자리로 확립될 수 있는 장기 기획.
- 사업 종료 후 참여자에 대한 취업알선, 경력인정 등 후속조치 보완.
- 임금수준의 정상화.

③ 서울형 생활임금제

- 최저임금의 120% 수준(2015년 기준)으로는 생활임금이라고 하기 어려운 상황. 시중노임단가 기준 이상으로 상향 조정.
- 관공서 민간위탁·용역 노동자 및 민간기업으로 '서울형 생활임금제'가 확산 적용될 수 있도록 법령개선을 위하여 중앙정부와 협조.

- 공공조달(서울시 사업의 조달계약)에 생활임금적용기업에 가산점을 부여.
- ④ ‘근로자 권리보호조례’
  - 구체적 내용은 생략: 향후 개선과제의 내용들을 조례로 담는 과정 필요.
- ⑤ 노동권익센터·노동복지센터 설립 운영사업
  - 각 구청, 주민자치센터, 지방고용노동청/지청, 각급 노동조합, 경영자단체, 노동관련 단체, 지역기반 시민단체, 복지기관 등 유관기관과 협력관계 강화.
  - 노동복지센터를 각 구청 전체로 확대하여 지역밀착형 노동복지사업의 실효성 제고.
  - 민간영역의 취약근로자계층에게 직접적인 혜택이 돌아갈 수 있는 사업방식 추진.
- ⑥ 시민명예 노동옴부즈만 제도 사업
  - 근로감독권한을 부여할 수 있는 방안 모색.
  - 중앙정부(노동부)와 협력하여 제도적 정비를 함으로써 중앙정부의 한계를 지방정부가 보완하는 모델을 만들 필요.
  - “산업안전보건법”에 따른 ‘명예산업안전감독관’ 혹은 “남녀고용평등과 일 가정 양립에 관한 법률”에 따른 ‘명예고용평등감독관’ 제도와 유사한 형태로 노동환경에 대한 감독업무를 수행할 수 있는 제도 수립.
- ⑦ 노사민정 협의회
  - 중앙정부의 노사정 협의회와는 달리 시정과 관련한 당면 노동사안 등에 직접적이고 즉각적이며 효과적인 거버넌스 체제 구축.
  - 유관 사업장뿐만 아니라 용역·하청 업체의 노동자들과 시민들을 포괄 확대한 거버넌스 체제.
  - 노사 간 노동조건에 한정하지 않고, 안전, 시민참여, 제도정비 등 서울시 공공정책 전반에 관한 의제로 논의주제 확대.
- ⑧ 서울시 노동정책 기본계획에 대한 대(對) 시민 홍보
  - 노동권 자체에 대한 시민의식 고양 필요.
  - 서울시가 노동권에 관심을 가지고 있으며 이를 위한 노력을 기울이고 있음을 보여줌으로써 시민의 노동의식 환기 가능.
  - 특히 노동정책 기본계획과 연계된 제도개혁에 대한 논의를 진행함으로써 중앙정부에 대한 압력 행사 가능.
  - 시민의 피부에 직접적으로 와 닿는 다양한 사업배치를 통해 시민의 관심 제고 및 참여유발.

## (2) 서울시 노동정책 평가

- 서울시의 노동정책 기본계획은 의미있고 획기적인 정책이다.
- 그러나 서울시가 사용자인 노동자(대표적으로 청소노동자)의 ‘고용 안정’ 문제를 정규직화가 아니라 차별적 처우를 유지하고 별도의 직급을 만드는 방식의 무기계약직으로

의 전환으로 시행하면서, 대증요법에 그치고 있다.

- 또는 자회사를 설립해 자회사의 정규직으로 고용하는 형태로 정책을 시행하고 있다. 이는 용역을 주는 것과 별로 다르지 않다고 평가되고 있다. 무기계약 혹은 자회사 정규직화 방식은 해당 업무가 여전히 공공성을 가진 업무임을 표방하는 중요한 노력이지만, 차별의식을 없애지 못한다는 점에서 한계가 있다. 이는 해당 노동에 대한 사회적 평가나 분석에 기반한 것이 아니라 최저임금이나 기존의 저임금보다 조금 높은 임금의 개념으로 설계된 것으로 청소노동이 여전히 임금이 낮아도 되는 노동, 질이 낮은 노동, 아무나 할 수 있는 노동이라는 인식을 불식시키기는 어려워 보인다.
- 또한 이런 방식으로 차별적인 처우를 개선하려고 하면 오히려 고용형태가 더 복잡해지고 중층화되는 역효과가 발생한다. 일례로 서울시 복지포인트 지급에 있어서 직접고용 무기계약직은 인권위의 권고를 통해 포인트를 받게 됐지만, 산하기관의 무기계약직과 계약직 노동자들은 지급받지 못한 사례가 있다고 한다. 이런 식으로 차별적 처우가 중층화되면 리더십과 행정의 변화에 따라 언제라도 뒤로 후퇴할 수 있는 가능성이 있다. 따라서 처우의 위계와 중층화를 없애는 고용 구조의 단순화 정책을 추진해야 한다.
- 안전 업무와 외주화 문제: 지하철 경정비 외주화 문제, 시내버스 준공영제에서 정비기사를 운전자로 전환시키면서 사전정비 수준이 떨어지는 문제, 다산콜센터 노동자의 직접고용 문제 등. 서울시가 안전 업무와 대민서비스 업무에서 외주화를 없애고 직접고용을 실현하겠다고 약속한 바를 지켜야 한다.
- 서울시가 노동인권 개선에 개입할 수 있는 가장 중요한 두 지점은 사용자적 지위에서 모범 사용자로서 책임을 다하는 것과, 지방정부로서 서울시 소재 민간기업들에게 강제력을 가지고 노동권 실현을 시도하는 것이다.
- 전문가 중심의 사고에서 벗어나 노동자와 현장의 목소리를 듣고 반영하기: 서울시가 중앙정부에 비해 선도적이고 노력하는 부분들이 분명히 많다. 그러나 대리기사 쉼터나 감정노동자들의 상담서비스 지원처럼 명목상은 훌륭한 정책이지만 실제 현실의 노동자들에게는 다가오지 않는 정책들도 많다는 평가이다. 이러한 생색내기 사업들이 증가하는 것은 전문가의 목소리에만 귀기울이고 현장의 노동자의 목소리를 직접 들으려 노력하지 않기 때문으로 평가할 수도 있다. 또한 비정규직 문제나 노동 문제가 중앙 정부의 정책과 시스템에 크게 종속된다고 생각하기 때문에 지방정부의 행정력으로 실현가능한 부분이 없다는 공무원들의 인식도 작용하는 것으로 추측된다.
- 따라서 현장 중심의 노동권을 고민하고 법 중심의 최소 기준 충족으로 노동정책을 대상화하지 않으려는 고민이 필요하다.
- 당사자를 만나야한다는 의미는 당사자 집단을 만나야 한다는 의미이기도 하다. 외주업체이기 때문에 용역업체와 문제를 협의해야 한다는 식으로 서울시가 대처하면 노동권의 주체를 만들지 못하게 된다. 이런 상황에서는 시민단체의 개입도 부정적인 효과를 낳을 수 있다. 당사자 접촉의 전략을 서울시가 인권정책 차원에서 적극적으로 고민할 필요가 있다.

2) 빈곤문제: 빈곤기준선과 서울시의 정책

- 서울시가 자체적인 복지기준을 제시하고 있는 자료는 서울시 홈페이지에 올라와 있는 “서울시민 복지기준” 개요에서 확인할 수 있으며, 여기에 첨부된 파일 중 책자형 “서울시민 복지기준”은 2012년 자료이며 “서울시민 복지기준 백서”는 2014년 자료이다. 이 두 자료와 “서울시민 복지기준 설정 연구(2012)”를 바탕으로 빈곤기준선과 서울시의 정책을 간략하게 정리했다.

유형	국민복지최저선	국민복지적정선
수준	경제, 사회발전수준을 고려하여 국민(시민)이 생활영역에서 누려야 할 최저한의 수준(minimum standards)	경제, 사회발전수준을 고려하여 생활영역에서 국민(시민)이 누려야 할 ‘품위 있는’ 기준(decent standards)
책임	국가 및 지방정부의 책임	국가, 지방정부, 개인과 가족, 기업 등 사회적 공동책임
재원	조세를 통한 국가 및 지방정부의 책임	조세 외 보험료, 이용자부담 등 사회적 공동부담
대상	저소득층과 노인, 장애인, 아동 중 사회적 취약계층	저소득층 이상 중산층 혹은 위험을 사회적으로 해결하는 것이 효율적인 계층
권리	구체적 권리(청구권 성립)	추상적 권리(청구권 미성립)
영역	소득, 건강, 주거, 교육, 고용, 돌봄 등 복지의 제 영역	

〈표 9〉 통상적인 국민복지 기준(National Welfare Standards) 분류

- (1) 서울시민 복지기준 설정의 원칙
  - 첫째, 사회권의 적극적 수용
  - 둘째, 보편주의적 복지 원리의 수용: 보편주의 우선원칙에 개별 상황에 따른 차등복지
  - 셋째, ‘최저기준’과 ‘적정기준’의 구분: ‘적정기준’은 최저기준 이상의 수준으로 서울시 복지정책의 전거(지향)가 되도록 함
  - 넷째, 복지영역의 포괄적 설정: 서울시에서 살아가는 시민의 일상 전반에 초점
  - 다섯째, 시민참여의 강화
- (2) 서울시의 자기 위상 설정
  - 중앙정부가 발전시켜온 복지제도의 장단점을 고려하여
  - 지방정부 복지정책의 방향설정에 함의를 제시하고: 예를 들어 ‘최저기준’과 ‘적정기준’의 제시 등
  - 시민의 요구가 높고 제도발전이 상대적으로 더딘 영역에 대한 서울시 독자적인 복지기준의 설정과 시행
  - 궁극적으로 중앙정부의 복지예산 확대, 관련법 등 제도 개선에 영향



분야	최저기준	적정기준
소득	서울시민 누구에게나 서울시 특성에 맞는 '건강하고 문화적인 생활을 하는데 필요한 최소한'의 가구별 최저생계비를 보장한다.	서울시민의 소득이 국제적 빈곤기준선인 서울시 전체가구 중위소득의 50% 수준 이상이 되도록 한다.
주거	서울 시민의 임대료 비중이 소득의 30%를 넘지 않도록 하며, 주거환경이 '최저주거기준'을 충족하도록 정책적으로 지원한다. 또한 서울시민중 누구도 한뼨잠을 자거나, 거주에 부적합한 곳에서 살지 않도록 한다	서울시민의 임대료 비중이 소득의 25% 수준이 되도록 하며, 다양한 정책을 통해 4인 표준가구 기준으로 54㎡ 정도의 주거공간을 확보할 수 있도록 한다.
돌봄	돌봄이 필요한 영유아, 아동, 노인, 장애인 등의 가구원이 있는 서울시민은 현행 법규에 규정된 표준적 돌봄 서비스를 공공의 책임 하에 가구소득의 10% 이내 지출로 이용할 수 있도록 하여 경제적 부담으로 돌봄을 포기하거나 시민의 생업에 지장을 받지 않도록 한다.	서울시민이면 누구나 10분 이내의 거리에서 돌봄서비스에 접근할 수 있도록 한다. 또한 제공되는 돌봄서비스의 품질을 OECD 평균 수준이 되도록 하며, 다양한 가족 돌봄의 수요도 충족될 수 있도록 지원한다.
건강	서울시민이면 누구나 경제적, 지적장애 때문에 필수적인 보건의료서비스를 이용하지 못하는 시민이 없도록 한다.	서울시민의 건강 수준을 OECD 평균 수준으로 향상시키고, 지역별 건강격차를 해소하여 시민 모두가 건강한 생활을 영위하도록 한다.
교육	교육의 경제적 부담을 완화하고 교육여건의 지역별 격차를 해소하여 모든 서울시민이 학령기에 보장된 교육적 기본권을 누릴 수 있도록 한다.	의무교육의 질을 OECD 평균수준으로 높이고, 성인의 직업적, 시민적 능력을 향상시키기 위해 성인의 평생교육기회를 증진한다.

〈표 10〉 서울시 시민복지기준 5개 영역

## ○ 참고 1

구분	1인 가구	2인 가구	3인 가구	4인 가구	5인 가구	6인 가구
최저생계비(A)	649,932	1,106,642	1,431,608	1,756,574	2,081,540	2,406,506
기초수급자(A 이하)	649,932	1,106,642	1,431,608	1,756,574	2,081,540	2,406,506
차상위(A×1.2 이하)	779,918	1,327,970	1,717,930	2,107,889	2,497,848	2,887,807
차차상위(A×1.5 이하)	1,169,878	1,991,956	2,576,894	3,161,833	3,746,772	4,331,711
한부모가족(A×1.3 이하)	844,911	1,438,634	1,861,090	2,283,546	2,706,002	3,128,457

〈표 11〉 2016년 가구별 생계비 기준

## ○ 참고 2

가구원	표준가구구성	실(방)구성	총 주거 면적
1	1인가구	방1, 부엌	14㎡
2	부부	방1, 식사실 겸 부엌	26㎡
3	부부+자녀1	방2, 식사실 겸 부엌	36㎡
4	부부+자녀2	방3, 식사실 겸 부엌	43㎡
5	부부+자녀3	방3, 식사실 겸 부엌	46㎡
6	노부모+부부+자녀2	방4, 식사실 겸 부엌	55㎡

〈표 12〉 2011년 개정 기준 가구구성별 면적 기준(최소주거기준)

**주택법 제5조의2 및 동법시행령 제7조**에 따른 최저주거기준 제4조(구조·성능 및 환경기준) 주택은 안전성·쾌적성 등을 확보하기 위하여 다음 각호의 기준을 모두 충족하여야 한다.

1. 영구건물로서 구조강도가 확보되고, 주요 구조부의 재질은 내열·내화·방열 및 방습에 양호한 재질이어야 한다.
2. 적절한 방음·환기·채광 및 난방설비를 갖추어야 한다.
3. 소음·진동·악취 및 대기오염 등 환경요소가 법정기준에 적합하여야 한다.
4. 해일·홍수·산사태 및 절벽의 붕괴 등 자연재해로 인한 위험이 현저한 지역에 위치하여서는 아니된다.
5. 안전한 전기시설과 화재 발생 시 안전하게 피난할 수 있는 구조와 설비를 갖추어야 한다.

〈표 13〉 구 주택법상 최저주거 기준

※ 위 최저주거기준은 현재는 주거기본법에 의거하고 있으나, 2011년 이후 그대로 유지되고 있는 상황임.

○ (3) 쟁점

① ‘최저기준’과 ‘적정기준’

- 최저기준의 ‘최저’를 어디에 놓을 것인가?: 2015년부터 정부는 복지사업의 기준을 최저생계비에서 ‘중위소득’으로 전환했다.
- 지방정부(서울)의 ‘최저기준’이 중앙정부의 기준과 비교하여 현격하게 낮을 경우는 사업시행의 효과에 의문이 있고, 지나치게 높을 경우에는 실질적인 집행의 가능성에 의문이 있게 된다.
- 서울시의 “시민복지 기준”은 각각의 분야별 사업에서 일정하게 추진 가능한 사업 항목을 제시하고 있다고 보인다.
- 향후 ‘적정기준’의 실효성을 담보할 수 있는 중심 과제를 시민들의 참여를 통해 기획하고 제시할 필요가 있다.

② 장기 과제의 설정

- 지방정부의 한계가 있지만, 장기적인 전망을 통한 비전의 설계가 필요해 보인다.
- 서울의 특수성에 따른 장기적 변화 추이와 이에 따른 복지시정 설계의 방향이 필요하다.
- 저출산, 산업구조의 변동, 지방분권의 강화 등에 따른 영향, 예를 들어 인구구조

변화를 상정할 때 이에 대한 서울시 차원의 장기 전망을 마련하여 시민들에게 제시할 필요가 있다.

- ‘가족의존형’ 복지에서 벗어나지 못하고 있는 한국 복지체제의 현실에서 불황 심화 등 경기침체 시 지방정부가 가족 전담의 왜곡된 복지형태를 극복할 수 있는 방안이 필요하다.
- 국가적 차원의 ‘최소기준’(national minimum)이 매우 낮은 현 상태에서 지방정부가 취할 수 있는 복지정책의 방안 모색이 필요하다.
- 주거비용의 급격한 상승에 따른 보다 공격적인 시민 주거안정 방안 검토가 필요하다.
- 노동복지의 경우 서울시 유관기관 및 기업의 정규직화도 중요하지만, 지방정부 고유사무에 직접고용범위를 확장하는 방안도 필요해 보인다.

## 2. 사회적 약자의 인권보장

### 1) 아동·노인

- 지역에서 인권침해의 대상이 되는 다수는 아동과 노인이다. 특히 가정이라는 공간에서 폭력과 학대, 괴롭힘에 쉽게 노출되어 있기 때문에 인권침해를 받을 수 있는 대상이 된다. 그러므로 지역사회 내에서 긴밀한 협조로 아동과 노인에 대한 인권보호 자구책을 마련해야 한다.
- 특히 가정 내의 사회적 약자에 대한 폭력은 빈곤가정에서 더 발생하는 비율이 높으므로 빈곤가정에서 방치되는 아동과 노인의 인권보호에 더욱 관심을 가져야 한다.
- 국가인권위원회에서는 2016년 7월, 아동학대 예방 및 피해아동 보호 정책 개선 권고안을 제시했다. 이에 따르면 아동학대 피해 발견율은 천 명 당 1명으로, 천 명 당 9명인 미국에 비해 낮은 수준이다. 그러나 이는 우리나라가 미국보다 아동학대가 적다기보다는 발견이 제대로 이루어지지 않고, 신고율이 낮은 것과 관련이 있다고 평가할 수 있다. 또한 해마다 학대받은 아동의 10% 정도는 재학대를 겪고 있는 것으로 나타나, 아동학대에 대한 조기발견과 개입, 재발방지를 위한 초기 조치는 매우 중요한 현안이다.
- 이에 국가인권위는 ‘아동학대 신고 활성화 및 피해아동보호·치료위한 전용쉼터 확충, 국선 변호인 등 선임 의무화, 판사의 상담 및 심리 치료 명령 근거 마련, 취학의무 유예·면제 판단 기준 보완으로 교육적 방임 예방’을 골자로 하는 대책을 제시했다.
- 특히 아동학대 신고 활성화 및 보호 쉼터 확충은 지자체와 시민사회의 협조가 긴밀히 필요한 정책이다. 따라서 서울시가 인권정책 차원에서 학대 피해아동을 보호하고 전문적으로 치료할 전용쉼터 확충, 피해아동 전문가정위탁제도 도입을 선도적으로 구체화할 필요가 있다.
- 2015년 인권실태조사 결과와도 연계하여, 학대피해 이주아동이 체류자격과 무관하게

적절한 보호를 받을 수 있는 방안 역시 마련되어야 한다. 외국 국적 또는 무국적 아동에 대한 부모의 학대가 발생해 보호시설에 아동의 분리보호 등을 요청하였으나, 우리나라 국적이 아니라는 이유로 거부된 사례들이 있다고 한다. 관련 현황 파악과 실태조사 이후, 미등록 이주아동의 학대 방지와 보호를 위해서도 정책이 필요하다.

- 노인인권의 경우, 사회 활동의 참여 제한과 경제적 곤궁, 고독감, 그리고 건강문제 등이 핵심적 이슈이다. 또한 저소득층이나 복지시설 내의 노인 등 노인취약계층의 인권 보호 정책이나 제도가 더욱 구체적으로 추진되어야 할 필요성이 있다.
- 노인학대와 자살은 다양한 요인이 복합적으로 작용하여 발생하므로 노인 당사자, 가족, 지역사회 그리고 사회 전체적 맥락을 고려한 통합적인 해결방안 모색이 필요하다. 지자체의 복지기관을 활용한 인권정책 추진을 모색할 수 있다.
- 노인인권과 관련한 서울시 차원의 정책으로는 서울시 SH공사를 통한 임대주택 지원 등 독거노인의 인권 개선 정책, 양질의 노인일자리 창출 및 고령자 취업기회 증진에서 서울시와 산하기관이 모범사용자로서의 적극적 역할 수행 등을 고려할 수 있다.

## 2) 장애인

- 탈시설과 이동권 보장 정책을 서울시가 선도적으로 제안하고 기본계획에 반영시킨 것은 긍정적으로 평가할 수 있다. 그러나 정책 용어와 시행방식에 있어 고려가 필요한 점이 있다.
- 시민단체는 ‘탈시설’과 ‘자립주택’ 용어를 사용하려 하나 서울시와 기존 장애인 시설 측은 ‘탈시설화’와 ‘자립지원주택’을 선호한다. 이는 예산 부족을 이유로 기존 시설의 유휴공간을 활용해 자립지원주택을 만들겠다는 구상이며, 장애인을 ‘지원’이 필요한 시혜적 대상으로 바라보는 인식이 담긴 것이다. 그러나 시설공간을 이용한 자립지원주택에서는 장애인들이 기존 시설 종사자들을 계속 접해야 하고 시설이 운영 주체가 되고자 하는 욕구가 있기에 진정한 의미의 ‘자립’ 주택인지 고민이 필요해 보인다.
- 장애인 노동권 문제: 최저임금적용 제외대상이 되는 현실을 변화시킬 필요가 있다. 또한 장애인 의무고용제도를 지키지 않고 부담금을 내는 기업들에 대한 변화를 촉구할 필요가 있다. 이를 위해 서울 시내 공공기관부터 이 문제를 해결하는 정책을 만들 필요가 있다. 또한 서울시가 장애인 노동자를 지원하는 지원군 제도를 현행 6개월에서 3년 정도로 기간을 늘리는 것으로 제도화한다면 다른 지자체와 중앙 정부에서도 도입이 될 가능성을 기대하고 있다.
- 문화 향유권: 현재 시민단체에서는 영화관에 대한 장애인 접근권 조사를 하고 있다. 장애를 이유로 문화적으로 주체적인 활동을 하기 어려운 상황을 개선시킬 필요가 있다. 장애인석은 교실, 영화관, 공연장 등 많은 공공시설에서 항상 구석이나 앞자리에 있으면서 향유권을 제약당하는 경향이 있다.

## 3) 이주민

- 향후 한국사회 인구구조의 변화나 문화적 변화는 프랑스의 방리외(Banlieue)문 제처럼 이주민의 통합과 슬럼 문제를 점차 부각시킬 것이다. 이에 대비해 의료 지원이나 교육 지원 같은 ‘지원’ 패러다임을 넘어서 정책의 패러다임 자체를 바꿔야 할 필요가 있다.
- 메르스 사태 때 긴급콜센터에 외국인과 이주민을 위한 통역 서비스가 충분하지 않았다. 고용허가제로 들어오는 17개 송출국의 통번역 시스템을 대민 서비스에서 모두 갖추어야 한다.
- 최저임금 차등화를 막기 위한 정책 개발이 필요하다. 지역 협약 체결이나 권리 가이드라인 제정의 방식도 고민해 볼 수 있다.
- 서울시에서 직영하는 쉼터가 제대로 설립, 운영되는 것도 중요하다.
- 이주 노숙인: 현재, 서울역 등지에서 증가하는 추세나 공공기관이나 빈곤 관련 시민단체와 연계되어도 공공근로를 나갈 근거가 없다. 그래서 제도의 사각지대에 놓여있다. 전문적으로 상담, 치료할 수 있는 쉼터나 지원센터를 갖추지 않으면 문제가 심각해질 수도 있기에 이에 대한 대책이 필요하다.
- 우선 이주민 관련 인권정책은 문화복지 영역에 생색내기 사업보다 생존권부터 제대로 보장하는 정책이 필요하다.
- 이주민들이 작업장에서 노동권 교육을 받을 수 있는 장치가 필요하다. 직접적으로 교육받고 현장에서 바로 상담이 이뤄지지 않으면 전화 상담이나 앱 서비스 프로그램은 실제 활용도가 떨어진다.
- 이주민을 대하는 공무원들에게 인종차별 예방교육이나 이주노동자에 관한 기본적인 인권교육을 공무원 교육 커리큘럼에 배치해서 받게 할 필요가 있다.
- 이주노동자는 하나의 이미지가 아니고 보다 젊고 다양한, 여러 욕구를 지닌 이주노동자들이 존재한다. 단기노동력을 순환시키는 정책에 머물면 안 되는 이유이다. 그들을 동등한 시민으로 대할 수 있는 서울 시민들의 준비가 필요하다. 이주민들을 한국 사회의 주체, 정치의 주체로 성장시킬 수 있는 구조를 고민해야 한다.

#### 4) 성소수자

- 서울광장 등 공공장소 사용허가 문제(예: 퀴어문화축제)를 개선해야 한다.
- 성소수자 관련 인권실태조사 또는 차별실태조사에 대한 지원이 필요하다.
- 트랜스젠더와 HIV 감염인의 의료 접근권, 청소년 성소수자의 상담 지원 이슈를 단체에서는 지속적으로 제기해 왔다. 이에 대한 인권정책 차원에서의 고려와 협력이 필요하다.
- HIV 감염인의 경우 서울시에서 20분 신속검진이 현재 가능하다. 그러나 검진 뿐 아니라 이후 상황들에 대한 충분한 상담이 필요해, 25개 자치구에서 HIV감염인 관련 사업진행 현황을 시민단체가 관계 공무원에게 요청했으나 답을 받지 못한 경우도 있었

다. 현재 진행 중인 HIV감염인 정책에 대한 모니터링이 필요하다.

- 청소년 성소수자 이슈: 교육부의 성교육 표준안에서 동성애 부분을 다루지 않거나 왜곡되게 다루는 문제가 최근 있었다. 이와 관련해 서울시 교육청이나 서울시차원에서 개선할 수 있는 부분에 대한 고민이 필요하다.
- 성소수자 이슈에 대한 공무원 인권교육이 필요하다. 서울시 공공장소나 정책 논의 과정에서 성소수자 혐오 발언과 행동을 하는 사람들에 대한 제재가 필요하며, 이때 공무원들이 기계적 중립의 태도에서 벗어날 필요가 있다.  
“서울시민 인권헌장의 무산 과정에서도 드러났듯이, 우리 사회에서 성소수자들의 인권은 곳곳에서 부정되고 있습니다. 성소수자도 같은 인간이자 시민이고 차별받아서 안 된다는 원칙을 확고히 하고, 구체적인 인권 보장 정책을 수립해가야 한다고 생각합니다. 공공기관에서부터 성소수자에 대한 차별적 인식을 해소해 가야하며, 폭력과 차별을 당한 성소수자 당사자를 지원하고 상담을 제공하는 체계를 만들 필요가 있습니다.”  
“최초 인권헌장제정 단계에서 다수 위원들의 의견을 수렴하여 명시하려던 “성 소수자”에 관한 항목이 정책적으로 반영되어야 함.”

### 5) 문화예술인

- 문화는 대중들이 살아가는 일상생활의 방식이자 표현이며 이를 통해 문화산업이 형성된다. 문화산업이 시민들에 대한 일반적·보편적 서비스로 자리잡을 수 있도록 문화산업정책을 도모해야 하고 문화산업주체들의 노동에 대한 정당한 평가가 이루어져야 한다. 시민들의 문화향유권은 문화예술인에 대한 희생이 아니라 사회의 관심과 지원이 성장동력으로 투입되어야 한다.(한상희·이경, 2013)
- 문화예술인의 사회적 지위와 수입은 양극화되어 있다. 문화예술인들이 제공하는 노동에 대해 임금 자체가 책정이 되어 있지 않은 경우가 많다. 열정페이, 좋아서 하는 것 또는 예술하는 것인데 무슨 페이가 필요하냐는 인식 등이 팽배해있기 때문이다.
- 현재 예술인복지법이 있고 서울시의 예술인 복지재단이 있지만 지원 사업에 신청하려면 예술인 ‘증명’을 해야 한다. 그러나 예술인과 비예술인의 구분은 명확하지 않다. 창작활동을 하려는 예술인이나 여러 직업이나 아르바이트를 병행하는 예술인들이 몇 회의 전시, 창작활동 같은 명시적, 수량적 증빙조건을 충족하는 것은 쉽지 않은 상황이다.
- 또한 예술가로서 서울시와 계약할 때, 표준계약에 준하지 않은 보험이나 기타 사항이 인정되지 않는 단순계약서 작성에 그치는 경우가 많다. 이에 대해 인권정책 차원에서 시정과 고려가 필요하다.

## 3. 인권 현안: 노동, 안전, 건강, 혐오/차별

### 1) 노동안전 이슈

서울시가 주력해야 할 노동안전 이슈는 다양하지만, 이 보고서에서는 기업인권과 노동인권, 그리고 서울시가 관여할 수 있는 버스운전노동자와 하청노동자의 문제를 하나의 사례로 들고자 한다.

### (1) 버스운전노동자

#### ① 노동환경 개선

- 버스운전노동은 현재 장시간 운전, 촉박한 배차운행, 휴게시간 부족에 시달리는 노동이다.
- 서울시는 2007년부터 시내버스 준공영제를 실시하고 있다. 이후 버스 노동은 1인 2교대제, 약 9시간 노동시간. 이는 격일제를 실시해 약 16~17시간 근무하는 다른 지방정부의 운영 시스템보다는 나은 시스템이다.
- 그러나 서울시가 시민의 민원을 해소하는 것에만 중점을 뒀 운전기사의 노동권을 보장하지 못 하는 현황들이 발생하고 있다. 공공성과 공공의 안전은 승객에게만 보장되어야 하는 문제가 아니라 버스노동자에게도 적용되어야 한다.
- 운전 시간을 보면(아래 표 참조) 서울시가 평균 9시간이라고 하지만 실제 설문을 보면 9시간에서 12시간까지 50명 정도가 하고 있어서 여전히 장시간 노동을 수행 중이다. 공공의 안전을 위해서는 노동시간을 줄여야 한다.

	서울시내 (N=141)	경기시내 (N=245)	경기광역 (N=147)	P
일 운전시간				<0.001
6 ~ 9시간	86(63.2%)	0(0.0%)	0(0.0%)	
9 ~ 12시간	50(36.8%)	0(0.0%)	5(3.4%)	
12 ~ 15시간	0(0.0%)	10(4.3%)	39(26.5%)	
15 ~ 18시간	0(0.0%)	124(53.7%)	81(55.1%)	
18 ~ 21시간	0(0.0%)	97(42.0%)	22(15.0%)	
주 운전시간				<0.001
48시간 미만	75(55.6%)	8(3.6%)	46(31.9%)	
48 ~ 56시간	56(41.5%)	45(20.1%)	64(44.4%)	
56 ~ 64시간	4(3.0%)	114(50.9%)	25(17.4%)	
64 ~ 72시간	0(0.0%)	46(20.6%)	8(5.6%)	
72시간 이상	0(0.0%)	11(4.9%)	1(0.7%)	

<표 14> 지자체 버스노동자의 운전시간(서울과 경기 버스)

- 또한 다음 표과 같이 교통사고 및 법규 위반으로 징계를 받거나 금전적 보상을 해야 할 때가 있다. 서울시 버스운전노동자의 경우, 1회(26.2%)~2회(17.7%)의 위반

경험이 종종 발생한다.

○

	서울시내 (N=141)	경기시내 (N=245)	경기광역 (N=147)	광주시내 (N=211)	시외버스 (N=75)	고속버스 (N=207)
교통사고 횟수						
전혀 없었다	64(45.4%)	104(42.4%)	65(44.2%)	139(65.9%)	37(49.3%)	156(75.4%)
1회	37(26.2%)	66(26.9%)	48(32.7%)	50(23.7%)	22(29.3%)	42(20.3%)
2회	25(17.7%)	45(18.4%)	22(15.0%)	14(6.6%)	13(17.3%)	6(2.9%)
3회	6(4.3%)	20(8.2%)	7(4.8%)	7(3.3%)	2(2.7%)	3(1.4%)
4회 이상	9(6.4%)	10(4.1%)	5(3.4%)	1(0.5%)	1(1.3%)	0(0.0%)

〈표 15〉 지자체 버스 교통사고 횟수

- 이 중 약 25%의 노동자가 본임 부담으로 합의금이나 벌금 등을 낸 경우가 있다. 대부분의 버스운전기사들은 보상을 공제 버스보험에서 하고 있지만 징계를 받거나 자신의 이력에 나쁜 영향을 미칠 것이라고 판단되면 (액수가 크지 않으면) 개인 돈을 내는 경우도 많다고 한다. 이 역시 해결이 필요한 문제이다.
- 신체건강에서는 다음 표과 같이 다양한 문제들이 측정되었지만 눈에 띄는 것은 배뇨장애(서울시 버스운전노동자는 약 7.1% 경험)이다. 이는 화장실 갈 시간이 없다는 의미로, 쉬는 시간이 확보되고 운전 중 생기는 문제들이 해결되어야 한다.

	서울시내 (N=141)	경기시내 (N=245)	경기광역 (N=147)	광주시내 (N=211)	시외버스 (N=75)	고속버스 (N=207)	P
고혈압	45(31.9)*	57(23.3)	37(25.2)	49(23.2)	32(42.7)	36(17.4)	<0.001
당뇨	11(7.8)	28(11.4)	14(9.5)	28(13.3)	16(21.3)	13(6.3)	0.006
이상지질혈증	22(15.6)	45(18.4)	37(25.2)	18(8.5)	24(32.0)	41(19.8)	<0.001
우울증	1(0.7)	2(0.8)	4(2.7)	1(0.5)	0(0.0)	1(0.5)	0.204
요통	25(17.7)	45(18.4)	29(19.7)	27(12.8)	22(29.3)	26(12.6)	0.011
소화기질환	18(12.8)	31(12.7)	22(15.0)	13(6.2)	16(21.3)	20(9.7)	0.008
수면장애	9(6.4)	21(8.6)	15(10.2)	10(4.7)	7(9.3)	13(6.3)	0.368
천식	2(1.4)	8(3.3)	4(2.7)	6(2.8)	0(0.0)	3(1.4)	0.49
결핵	1(0.7)	3(1.2)	4(2.7)	4(1.9)	0(0.0)	1(0.5)	0.36
배뇨장애	10(7.1)	12(4.9)	12(8.2)	11(5.2)	5(6.7)	6(2.9)	0.323

〈표 16〉 지자체 버스노동자의 일반 건강 상태

- 이러한 노동조건과 건강문제를 해결하기 위해 다음과 같은 구체적인 정책 제언을 할 수 있다.

일일 최대 운전시간 제한

- 주당 운전시간, 휴게시간과 연동되어 하루 운전시간이 결정되어야 하지만, 하루 운전시간은 9시간 이내. 어떠한 경우에도 하루 12시간 이상의 노동시간 (운전시간, 휴게시간 등 포함)이 허용되어서는 안 됨.



중간 휴게시간 보장

- 3시간에 30분 휴식 실질적 보장

주당 최대 운전시간 제한

- 운전노동의 특성을 고려해, 일본, EU 등의 기준보다는 높지만, 최소한 ILO 기준을 적용하여 주당 평균 48시간을 넘지 못하되, 한주에 56시간을 최대로 초과할 수 없고, 2주 평균 96시간을 초과할 수 없도록 해야 함.

운수노동자 건강보호 방안 조례, 보건관리자 선임 확보

노동시간 특례제도 폐지

과도한 버스 모니터링 제도(예: 암행탐승 모니터링) 개선, 감정노동 건강영향 예방 조치

교통사고의 합리적 처리

지자체 역할, 지원 강화

임금축소 없는 하루 운전시간 9시간 이내, 주 48시간 이내 엄격 제한.

② 감정노동/폭력 문제 해결

- 서비스직 중 버스운전자의 감정노동은 상대적으로 다루어지지 않았다. 운전자와 승객 모두의 안전과 건강을 위해 운전자의 건강한 노동은 중요하다. 중앙정부와 지자체의 과도한 감정노동 감소에 대한 역할이 증대되고 있어 대안이 필요하다.
- 버스운전노동자를 대상으로 한 집단면접 결과, 다양한 승객과의 갈등 상황과 감정노동/폭력 경험이 드러났다. 구체적인 예시를 들자면 다음과 같다.

카드 준비를 미리 하지 않고 가방 뒤지는 사람

버스 올라와서 손잡이를 잡지 않는 승객

카드 안 찌고 핸드폰 보고 있는 사람/ 핸드폰으로 전화하면서 불안정하게 카드 대는 사람

손님이 많으면 뒷문도 여는데 돈 안 내는 사람.

돈 안 내는 승객 있어서 뒷문 안 여는데 안 연다고 “불친절” 하다고 시비. 모니터링으로 “감시받는 느낌?”

차를 앞으로 대고 뒤차를 타고 오라고 하는데 오해/운전자 뒤쪽 승객 살피기가 성희롱으로 오해됨.

취객, 폭행 및 폭언, 인사불성(순찰대 인계)

바빠서 내리는 정류장 알려줄 수 없어, 방송을 잘 들으라고 하는데 불친절하다고 민원

승객끼리 문제 생기는 경우

- 현재 버스운전자를 대상으로 친절교육이 이뤄지고 있다. 이 교육에서는 운전자가 무조건 참으라고만 가르친다고 한다. 또한 시민의 민원이 오면 무조건 구청 등으로 가야 한다. CCTV 판독 등으로 해결하나 버스운전자들이 “시간 허비하고” “잠 잘 시간 부

족해”진다고 한다. 이처럼 개인 운전자에게만 일방적으로 민원을 해명하고 처리하라는 부담을 지우는 과정에 대한 개선이 필요해 보인다.

- 특히 암행탐승 모니터링 문제(서울시의 단속결과 운수업체에 통보 → 개별 회사에서 이의 신청 → 미수용시 운전자 징계조치)가 버스운전자들의 고충사항으로 제기되었다. 난폭운전, 신호위반, 무정차에 대한 자의적 해석, 버스 내외의 환경을 고려하지 않은 단속으로 다가가고 있는 것이다. 서울시가 소명기회를 준다고 하지만 현재의 근무 환경 상 이용할 수 없는 상태라고 한다. 또한 소명요청 처리 기간이 4개월~1년 가까이 걸리는 경우도 있어서 너무 길고 소용이 없는 편이라고 한다. 이 때, 버스운전자로서는 특별한 대응방법이 없다.
- 또한 다산콜센터의 문제해결 방식이 지나치게 신고자 위주라는 지적도 제기되었다. 무분별한 민원 신고를 건별로 근로자 개인이 해명해야 하는 것이다(신고자는 익명조치). 버스운전사만 소환하는 것은 운전자의 과실을 이미 전제하고 있는 것으로도 볼 수 있다.
- 문제해결의 방향  
감시나 단속이 아닌 직무스트레스가 발생하지 않는 여건 조성 필요.  
운전시간, 휴식시간, 임금체계와 감정노동, 폭력과의 연계성 인지한 변화 필요.  
도로상황, 배차간격 등 교통 환경과 감정노동과의 연계성 인지 필요.  
버스운전노동자의 의식은 교육을 통해서 향상. 그러나 시민들의 변화도 필요.  
서울시는 매뉴얼에 따른 일방적인 제재보다는 현장상황을 이해할 수 있는 경험자들을 채용하여 민원발생시 재검토하는 제도가 필요.
- 정책 제언: 승객과의 갈등 및 감정노동 문제해결  
승객과의 갈등상황 버스 유형별로 파악, 유형별 해소방안 찾기.  
회사와 지자체에서 명확한 규칙을 정해서 실행. 버스운전자 참여는 필수.  
개별 버스운전자에게 책임 전가 하지 않기.  
사회적 교육 확산: 정류장 안내표지 붙이기, 캠페인 병행(핸드폰 사용 자제, 카드 미리 준비 등)  
지자체와 회사는 버스운전자의 과도한 감정노동과 폭력 교육 및 방지책 마련.
- 장기적 정책 방향: 도로 환경과 교통시스템 변화  
현재까지 전체 노선의 도로 환경과 승객수가 조사된 것이 거의 없다. 도로 환경에 따라 대응횟수, 예를 들어 5번 회차인가 4번 회차인지에 대해서도 도로환경과 승객수를 근거해 파악을 해야 한다. 버스운전노동자의 큰 불만 중 하나가 배차간격에 맞춰 여전히 급하게 운행해야 한다는 현실이다. 배차간격을 맞추기 위해 과속과 난폭운전이 발생하고, 이로 인한 근무스트레스(격무)가 시민에 대한 불친절로 이어지는 경우들도 있다.  
A라는 노선이 2시간 걸린다면 이것이 3시간이 된다면 태울 사람 태우고 여유 있고 안전한 운행 가능하다. 또한 고령화 사회에서 노인이나 아동을 동반한 시민, 임신부 등 교통약자에 대한 배려가 필요하다. 저상버스가 확대된다고 해도 장애인, 노인이 자유

롭게 이용할 수 없는 것은 이들에게 여유 있는 탑승과 서비스를 제공할 수 없게 만드는 빠빠한 버스노동자의 근무조건과 도로환경, 즉 교통시스템 자체의 문제이다. 감정노동을 설명할 때 과도한 감정노동을 유발하는 직접적 원인과 그것을 포괄하는 근로조건을 구분해서 분석한다. 승객의 폭언이 직접적 원인이라면 무리한 배차 간격은 감정노동을 격발시키는 근로조건에 포함된다. 장기적으로 이 조건을 변화시켜야 한다. 또한 준공영제에서 성과가 좋은 업체에게는 성과금을 차등으로 주는 방식을 실시하고 있다. 이는 결국 노동자에 대한 압박으로 돌아온다. 버스운전노동자들은 감시나 단속이 아니라 합리적인 근로조건과 도로/교통체계를 조성해주기를 바라고 있었다.

## (2) 안전업무 담당 하청노동자 문제: 구의역 노동자 사망사고 관련

### ○ 사건개요

2016년 5월 28일 서울 메트로 제2호선 구의역 스크린도어 고장을 수리하기 위하여 작업 중이던 김모(19세)씨가 운행 중인 열차와 스크린도어 사이에 끼어 사망했다.

### ○ 작업상황

서울 메트로와 은성 PSD는 고장 접수 1시간 안에 현장 도착해야 하는 용역계약.

현장 작업 시 2인 1조 작업 표준 매뉴얼이 존재한다.

애초 용역계약은 “긴급을 요하는 상황이 발생하면 열차운행에 지장을 주지 않는 범위에서 종합관제소에 통보 후 조치를 취하고, 모든 조치는 반드시 열차가 운행하지 않는 심야시간에 실시”를 내용으로 하였으나 실제 지켜지지 않았다.

미숙련 비정규직 노동자 1인이 안전감독 없이 수리조치 중 사건이 발생했다.

### ○ 특기사항

은성PSD의 경영구조가 밝혀지면서 소위 ‘메피아(메트로+마피아)’ 논란이 발생했다.

서울 메트로와 은성PSD는 “소요 인력 가운데 서울 메트로에서 옮긴 직원을 제외한 나머지 인원에 대해서 신규채용을 할 수 있다”는 규정을 삽입한 ‘외부위탁협약서’를 채택했다.

전체 143명의 임직원 가운데 자격증을 보유한 인원은 전체의 41%인 41명에 불과하며 나머지 84명은 관련 자격증이 전혀 없고 이들 가운데 상당수가 서울 메트로 출신이다.

직원 절반에 달하는 서울 메트로 출신 직원에 대한 보장에 소요되는 비용이 높아 현장 직원은 단가가 싼 미숙련 비정규직을 채용하고 2인 1조 수칙을 지키지 못할 정도의 노동 강도이다.

### ○ 안전업무 외주화 문제

2015년 한 해 동안 서울 메트로 구간 내에서 발생한 스크린도어 오작동 사례는 하루 평균 약 8건에 달한다.

스크린도어 고장수리에 대한 서울 메트로와 용역업체 간 용역계약이 심각한 불공정 계약 상태(고장수리에 대한 모든 책임을 용역업체가 지도록 하고 있는 계약): 신고 접

수 후 1시간 내 출동, 24시간 내 조치완료, 위반의 경우 범칙금 및 차기계약 불이익 감수 등.

인력이 부족한 용역업체가 고장발생에 대한 대응에 필요한 2인 1조 작업을 하기 어려운 상황이다.

특히 인건비가 저렴한 미숙련 비정규직 노동자를 현장에 투입하고 있다.

정규직 직원이 안전업무를 담당하고 있는 도시철도의 경우 스크린도어 고장수리과정에서 사망사고가 단 한 건도 발생하지 않은 사실과 서울 메트로의 빈번한 인적사고의 상관관계를 검토할 필요가 있다.

발생시점	2013.1.19.	2014.4.22.	2015.8.29.	2016.5.28
발생장소	성수역	독산역	강남역	구의역
소속업체	은성PSD	티에스텍	유진메트로컴	은성PSD
발주처	서울메트로	코레일	서울메트로	서울메트로
사고내용	수리 중 사망	수리 중 사망	수리 중 사망	수리 중 사망

〈표 17〉 최근 스크린도어 관련 사망사건 현황

○ 정책 제언

외주관계로 이루어진 서울 메트로와 은성PSD의 용역업체 관계를 해소하고 서울 메트로가 위험업무분야 인력을 직접고용하거나 자회사로 전환할 필요가 있다.

서울시의 개입범위 확대를 확대하며 자회사로 할 경우 정규직으로의 전환을 검토할 필요가 있다.

서울시 노사정 위원회 구조개선: 현재는 직접 출연출자기관 중심의 노사정 테이블이지만, 출자출연기관만이 아니라 출자출연기관의 위탁업체 및 노동조합으로 확대할 필요가 있다.

서울시 내부수탁기관을 시작으로 관련 공기업 및 용역계약 등 관련 업체에 서울시 노동 감독관을 활용한 현황과약을 실행해야 한다.

‘나쁜 일자리’를 확장하는 공공부문 효율화 정책 폐기: 사내하청 등으로 비정규직을 늘려 인건비를 절감하면 공기업 경영평가에서 좋은 점수를 받는 공공부문 효율화 정책의 부정적 효과에 의해서이다. 결국 공공부문이 실적을 남기기 위해서는 ‘인건비 절감’에 초점을 맞춘 경영이 문제로 지적될 수 있다.

양질의 일자리를 만드는 공기업에 점수부여, 정부조달사업 우선권 부여 등 인센티브 제공 및 이를 어길 경우의 불이익을 명시한 공공부문 평가기준을 제고할 필요가 있다.

서울시 각급 사업의 조달입찰과정에서 양질의 일자리, 노동친화적 근로조건 등을 평가기준으로 두어 민간기업체로 하여금 노동조건을 향상을 자발적으로 진행할 수 있도록 유도해야 한다. 원청의 사업장에 인력만 투입하는 인력도급을 금지해야 한다.

대법원 판례 및 ILO의 권고는 근로계약은 하청업체와 맺었다더라도, 실질적인 영향력을 가진 원청이 하청 노동자의 사용자라는 것을 명확히 해야 한다. 따라서 인력만을 필요로 하는 도급용역을 단계적으로 제거하고 공기업 직접고용으로 전환할 수 있도록 제도

개선방안 마련이 필요하다.

시민이 참여하는 지하철 안전을 위한 공공네트워크를 구성할 필요가 있다.

‘시민’이 아닌 ‘고객’의 관점 전환: 시민의 주인의식 함양을 통한 참여의 확대로 지하철 안전에 대한 사회적 책임을 강화해야 한다. 현재 ‘고객’은 서비스를 받는 입장일 뿐이다.

공공네트워크에 노조(노동자) 참여 의무화: 단순히 노사정위를 확대하는 성격이 아니라 민·관·노·사 거버넌스 체계를 구축해야 한다.

## 2) 지역(여성)주민 건강과 참여 이슈

- 서울시민의 건강은 기초적인 인권 이슈이다. 건강 이슈는 병원 등 보건의료 서비스를 이용하는 차원에 국한되지 않는다. 현재 보건학과 사회과학의 지배적인 패러다임 중 하나는 ‘건강의 사회적 결정요인’이다. 이는 건강이 교육, 위생, 노동조건, 생활습관 등 개인이 밀착해 있는 사회적 환경과 긴밀히 연관되어 있음을 전제한다. 그러나 일자리 문제, 노인문제 등 사회구조적 환경을 개선해 개인의 건강을 증진하려면 구조와 개인을 연계하고 완충해 주는 ‘지역사회’의 역할이 중요하다.
- 서울시민이 현재 살고 있는 일상적 공간(마을 혹은 지역사회)에서 스스로와 주변의 건강에 관심을 갖고 참여해 예방과 증진 활동을 하는 ‘지역사회 참여형 건강사업’의 현황과 시사점을 통해 건강, 여성, 지역사회 참여 이슈를 연결시키는 인권정책 방안을 모색해보고자 한다.
- 참여형 보건사업은 일반적인 보건사업과 비교해 사업의 대상을 지역 공동체 전체 주민으로 하고, 주민들과 협의에 의해 계획을 수립해 주민들의 주도적 참여 하에 지역의 풀뿌리 자원들을 연계해 과정 중심으로 중장기적으로 사업을 진행한다는 점에 차별성이 있다. 이는 생활밀착형, 참여형 인권정책의 방향과도 맞닿아 있는 부분이며 기존에 서울시가 주도하고 있는 마을만들기 사업과도 연결되는 지점이다. 또한 결과적으로 지역 공동체의 역량을 강화할 수 있는 전략이다.

	일반적 보건사업	참여형 보건사업
<b>기획단계</b>		
요구도 측정	외부자에 의한 객관적 조사 (계량화 가능 양적조사 중심)	주민의 목소리를 듣기 위한 조사 중심
계획 수립	지침에 의한 계획 수립 단기적 사업 계획 중심	주민들과 협의에 의한 계획 수립 중장기적 사업 계획 중심
사업의 대상	고위험 인구집단 중심	지역 공동체 전체 주민 중심
사업의 목표	개인의 행동 변화	지역공동체의 규범 변화
<b>시행단계</b>		
서비스 제공 단위	개인 단위 서비스 중심	지역 공동체 단위 서비스 중심
서비스 제공 주체	보건소 등 기관 중심	지역 공동체 주민(단체) 중심
주민 교육	보건교육 중심	건강결정요인 교육 중심
주민 참여의 수준	대상화된 참여	주도적 참여
지역자원 연계	명망 있는 기관과 연계중심	지역 풀뿌리 자원들과 연계 중심
<b>평가 단계</b>		
평가 기준	성과 중심의 평가	과정 중심의 평가
평가 주기	단기 평가 중심	중장기 평가 중심
평가의 주체	사업 담당자 또는 전문가	지역 주민과 사업 파트너
평가의 관심	목표 대비 실적	-지역 공동체의 주도성 -지역주민의 건강수준 변화

출처: 한국건강증진 개발원(2014), 주민이 함께하는 우리 지역 건강증진 활동

〈표 18〉 일반 보건사업과 참여형 보건사업 비교

- 지금까지 서울시에서 진행된 지역사회 참여형 보건사업은 다음 표과 같다. 2012년부터 동대문구, 은평구, 강북구, 마포구, 성동구, 서초구, 도봉구, 강동구, 금천구, 영등포구 10개 자치구에서 진행되었음을 확인할 수 있다. 지역사회에 오랫동안 남아서 활동하고 있는 주민들은 주로 중장년 여성들이기 때문에 이들의 노동환경과 연관된 사업들이 각 자치구별로 진행되었다. 전통시장 근로여성, 돌봄노동자, 감정노동자, 장애인성, 디지털산업단지 근로여성, 여성 노인 등을 대상으로 한 사업들.

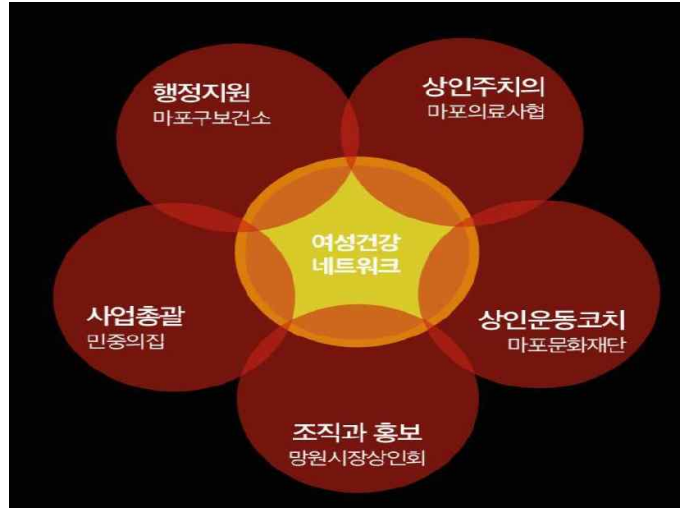
지역	2012년	2013년	2014년	2015년
동대문구	-	전통시장 근로여성 건강관리 (6천만원)	전통시장 근로여성 건강관리 (4천만원)	전통시장 근로여성 건강관리사업 (4천5백만원)
은평구	돌봄여성 건강관리 (2억원)	여성돌봄 근로자 건강관리 (5천만원)	여성돌봄 근로자 건강관리 (2천만원)	-
강북구	-	-	감정노동 여성건강관리 (6천만원)	감정노동 근로여성 건강관리시범사업

				(4천5백만원)
마포구	-	-	취약근로여성 건강자활 네트워크 (6천만원)	취약근로여성 건강자활 네트워크 (4천5백만원)
성동구	-	행복한 노후, 제2의 인생시작 (7천만원)	행복한 노후, 제2의 인생시작 (4천5백만원)	-
서초구	-	허약노인 건강관리 (6천만원)	허약노인 건강관리 (3천만원)	-
도봉구	지역여성건강 네트워크구축 (2억원)	더불어 만드는 여성건강 마을 (5천만원)	더불어 만드는 여성건강 마을 (3천만원)	여성 음주자를 위한 치유 프로젝트 (5천 5백)
강동구	젠더관점의 지역보건가업발전 방안 (2억원)	장애여성 건강지원 네트워크 구축지원 (6천만원)	장애여성 건강지원 네트워크 구축 (4천만원)	장애여성 건강지원 네트워크 구축산업 (4천5백만원)
금천구	가산디지털산업단 지 여성건강관리 (2억원)	-		-
영등포구		-		건강한 근로여성 만들기 (6천5백만원)

〈표 19〉 서울시 자치구별 지역사회 참여 보건사업(2012~2016)

- 은평구 여성돌봄 근로자 건강관리 사업: 지역사회 의 간병인, 영양보호사(보육교사는 시도했으나 실패) 대상으로 진행되었다. 재가요양보호사의 경우 실태조사 결과 버스기사처럼 폭언을 듣고 임금을 못 받는 경우도 많고 성희롱도 많이 당했다고 한다. 이들도 대부분 50~70대 여성인데 이들의 건강을 돌봐주는 사람이나 지원체계는 부재한다. 실태조사 및 여러 프로그램 진행 결과 이들의 건강을 결정하는 것은 인권 차원의 문제들이었다. 은평구에서 서울시 최초로 어르신돌봄종사자 지원센터가 만들어졌는데 이곳에서 다양한 건강관리 서비스를 받을 수 있는 환경 마련이 중요하다.
- 동대문구, 마포구, 영등포구의 전통시장 근로여성 건강관리사업: 한국사회에서 자영업자의 건강권은 건강문제의 사각지대이다. 전통시장 근로여성의 경우 대부분 장시간 노동과 가사노동의 병행, 함께 일하는 남편과의 갈등, 열악한 시장 환경(환기, 화장실, 점포 배치 등) 속에서 건강이 악화되고 있었다. 특히 근골격계 질환과 전신피로 등을 호소하고 있었고 고객과 배우자로부터의 언어적, 감정적 폭력을 겪는 경우도 많았다. 이들은 시간이 없어 지역사회 보건서비스 자원을 이용할 수 없었다. 이를 해결하기 위

해 지역사회의 다양한 자원을 결합하는 시도를 다음과 같이 했다.



〈그림 14〉 마포구 지역참여형 보건사업의 협력체계

- 찾아가는 건강수레, 건강도시락 사업 등을 운영함으로써 쉽게 접근 가능한 건강 서비스를 제공하고 이를 토대로 지역 주민들의 건강모임을 조직화해 건강리더 양성을 시도했다.
- 강북구의 감성노동 여성건강관리 사업: 강북구는 전통적으로 마을/지역 만들기 사업이 잘되는 곳이다. 감성노동 여성이 참여하는 10개 소모임 정도가 만들어졌는데 지역의 감성노동자가 누구냐는 질문에 엄마, 자원봉사자, 사회복지사, 영양보호사, 보육교사, 지역상인 집단이 제시되었다. 임금노동자 위주의 선입견을 벗어날 수 있는 결과였다. 각 소모임에서 처음에 자기 이야기 하고 스트레스 푸는 활동을 하고 인권교육을 받았다. 인권측면에서 감성노동을 우리가 어떻게 다룰 것인가를 고민하는 기회였다.
- 여러 가지 건강권 존중 캠페인, 마을 건강축제 등도 진행되었다. 보건소장 이하 열의가 많은 활동가, 지역 단체가 10개 정도 네트워크를 만들어서 하고 있다. 이렇게 진행하니 실질적 마을주민의 요구도 파악이 되고 모임이 잘 조직되고 있다고 한다. 지역 사회에 남성도 있지만 대부분 노인과 여자들이 남기 때문에 남성을 배제하지는 않지만 젠더 관점을 포함한 건강 사업 운영의 중요성을 확인했다.
- 지역사회 참여형 건강사업을 위한 제안  
지방정부가 인권의 차원에서, 또는 시민의 삶의 질을 증진시키는 부분에서 특히 건강 부분은 오랫동안 시간을 두고 예산을 투입해야 하는 영역이다. 건강권보장을 위한 서울시의 지속적 의지와 예산투입(최소 4~7년)이 매우 중요하다. 1년 단위의 일회성 사업 지원을 지양해야 한다.  
여전히 행정 차원에서 건강의 생태학적 모델, 건강의 사회적 결정요인에 대한 이해가 부족하다. 보건소의 경우 사업 전체가 참여형이 아닌 상황에서 업무 부담 가중되고 업무 이해도 낮고, 업무 이동이 잦은 현실이다.



또한 정책과 사업을 모니터링하고 슈퍼비전을 할 수 있는 역량가와 지도자가 부족하다.

담당자의 교육훈련 필요: 참여형 모델에 대한 이해, 건강에 대한 이해, 주민과 소통하고 조직화하는 방법, 행정예산에 대한 이해, 젠더건강에 대한 이해, 사업을 홍보하는 방법.

각 마을/지역 특성에 맞게 전문가집단이 아니라 주민들이 참여하여 그 속에서 건강지도자가 양성되고 사업을 진행하는 방식으로 10년 이상의 중장기 인권정책으로 진행되어야 할 필요가 있다. 각 자치구별 모범사례를 만드는 방식으로 마을 만들기 활동과 건강사업이 결합하고, 지역의 보건소, 시민단체, 각종 건강센터, 노동자지원센터 등이 협력체계를 구축하는 사업모델을 통해 생활밀착형 인권정책으로서 건강, 여성, 지역참여 이슈가 결합되는 방식을 구상할 수 있을 것이다.

### 3) 여성과 사회적 소수자의 안전: 강남역 살인사건 관련 해결방안

- 사건 개요: 2016년 5월 17일 새벽 강남역 근처 노래방 공중화장실에서 30대 남성이 잠복해 여성을 기다린 다음 20대 여성 살해. 범행 동기를 “평소 여성에게 무시를 많이 당해서”라고 밝혔고 조현병(정신분열증) 이력이 있었다. 이 사건을 정부와 경찰은 개인 범죄자의 일탈로서 ‘묻지마 범죄’, ‘정신이상자의 일탈’ 이라고 규정했다.
- 그러나 많은 시민들은 이를 ‘여성대상 증오범죄(hate crime)’의 극단적 사례로 인식하고, ‘강남역 10번 출구 현상’이라는 사회적 추모와 분노를 보여주었다. 이후 여성대상 혐오표현, 증오폭력, 젠더폭력에 대한 다양한 경험담이 제시되었다. 특히 여성들이 공공장소에서 겪은 다양한 차별, 폭력, 괴롭힘 경험이 드러났다.
- 따라서 이를 사회적 소수자에 대한 혐오표현과 폭력이 공공장소에서 분출하는 현상으로, 세월호 집회에서 일베회원들의 폭식투쟁, 퀴어퍼레이드와 서울시민 인권현장 현장 제정 과정에서 나타난 혐오표현 등과 연결지어 사회적 소수자의 인권/안전 이슈로 고려할 수 있다.
- 여성 안전 관련 기존 서울시 정책: 인권정책 기본계획(2013~2017) ‘여성 안전 정책’에서 방법예방기준(CPTED) 강화, CCTV 설치, 조명등 설치, 안심스카우트 운영 등이 제시되어 있음. 장애인, 성소수자, 이주자, 여성 등 사회적 소수자가 공공장소에서 겪는 폭력, 괴롭힘, 불안 등을 포괄적으로 예방하거나 대처하는 (안전)정책이 없다.
- 기존 정책의 한계: 더 많은 CCTV가 여성 안전 대책의 전부가 될 수는 없다. 여성전용 지하철칸, 여성전용 주차공간, 안심귀가스카우트, 여성전용 안심벨 등 사회적 소수자를 특정 공간에서 분리하고 배려하는 정책은 보호를 명목으로 오히려 불필요한 성별 갈등이나 역차별 논란을 불러일으킬 수도 있다. 또한 공간 분리에도 불구하고 다른 공간을 이용하거나 적절하게 행동하지 못한 여성 개인의 행동 관리를 탓하는 것으로 책임 소재가 개인에게 오히려 전가될 수 있다.

- 사회적 소수자를 향한 혐오를 근본적으로 막지 못하는 한, 성별에 따른 공간 분리는 ‘안전하지 않은 공간’에 간 피해자에 대한 또 다른 비난이며 혐오폭력의 정당화이다. 핵심은 ‘우범지역’이 아니라 일상의 모든 공간을 잠식한 여성혐오 현상이다.
- 사건 이후 서울시 대책: 각 자치구를 통해 남녀 공용 화장실을 전수조사, 남녀 화장실을 분리 설치 권고(5월 19일 박원순 시장 주재 여성안심대책 회의). 또한 박원순 시장은 최근 SNS에서 “표현의 자유는 극도로 보장돼야 하지만 반사회적, 여성혐오 사이트는 문제가 되지 않나”라며 “사이트 폐쇄 권한이 서울시에 필요하다”고 언급. “사회적 약자가 분노 대상이 되지 않도록 앞장서겠다”며 “범죄 전문가와 여성단체 등을 초청해 여성 상대 폭력을 막기 위한 긴급 토론회를 개최하겠다”고 언급. 또한 시민청과 서울시여성가족재단에 강남역 10번 출구에 붙여진 추모 포스트잇을 옮겨와 추모/기억공간 마련.

○ 정책 제언

성별분리 공중화장실 의무화나 정신질환자 관리 대책 등은 또 다른 사회적 소수자(트랜스젠더 등 성별표현이 다른 성소수자, 장애인)에 대한 차별이라는 점에서 근본적인 대책이 아니며 지양되어야 한다.

그보다는 서울시 공공장소 전반에서 사회적 소수자에 대한 증오 폭력을 예방하고 대처하는 방법에 대한 인권교육과 대중캠페인이 필요하다.

한국성폭력상담소의 길거리 괴롭힘 사례 수집/대처 캠페인(‘넌진상’ 프로젝트 <http://jinsangroad.org/>)처럼 이미 진행 중인 시민사회와 대중들의 활동 역량을 활용할 수 있다.

가해자를 사회적 편견에 기반해 미리 선별하려고 하거나 피해자 개인의 행동을 관리하는 방식의 대책이 아닌 주변인, 목격자로서 시민들의 역할과 협력을 강조하는 것이 중요하다. 공공장소에서 혐오폭력에 대한 방관자가 아닌 목격자로서 시민의 역할 강조해야(시민의 에티켓, 시민성) 한다. 또한 스스로가 가해자가 될 가능성을 성찰하고 환기할 수 있는 교육이 매우 필요하다. 안전 대책에 있어 경찰, 전문가에만 의존하지 않고 시민의 참여와 협력을 이끌어 내야 한다.

또한 ‘보호’와 ‘분리’ 위주의 대책들이 아닌 사회적 소수자의 공공장소에서의 접근성, 평등, 안전을 강조하는 포괄적 정책 방향이 중요하다. 인권 규범과 정책 차원에서 증오 표현/폭력 금지 원칙을 강조해야 한다.

이처럼 세월호사건, 여성, 성소수자 등에 대한 혐오와 폭력의 도가 넘는 일들이 서울한복판에서 일어나고 있다. 차별받고 소외받고 싸우고 있는 사람들에 대한 폭력을 멈추기 위한 인권 캠페인이 시급히 필요하다. 시정에 대한 홍보뿐만 아니라 시민인권을 증진하기 위한 적극적 홍보와 캠페인이 필요하다.

이에 대한 예로써 지하철, 버스, 택시 등 대중교통 수단과 정류장, 역사 등의 대중교통 공간을 적극 활용한 대중캠페인의 예를 아래 그림과 같은 홍보 사례를 참고해 적극적으로, 전면적으로 추진해 볼 수 있을 것이다.



다음 그림을 보고 **길거리괴롭힘** 을 찾아보세요.

서울시 홍보매체를 통해 길거리괴롭힘 반대캠페인 광고가 진행됩니다. 지하철 안에서, 갈거리 가판대에서 찾아보세요. 전철 2호선출입문스타게, 신촌역(전동차 출입문), 종로4가 종로공원 앞, 서초2동 신한은행 앞(가판대) 등 11/4 ~ 2월 초(마감)

〈그림 15〉 길거리괴롭힘 캠페인 지하철 광고

### III. 서울시 인권정책의 중장기 과제

#### 1. 제1차 인권정책 기본계획의 내실화

- 인권정책은 일회성 정책으로 끝나는 것이 아닌, 시민이 참여하고 기존의 정책을 소수자 관점에서 재정비하여 시민 주도의 인권정책을 만들어가야 한다.
- 인권헌장 제정과정에 참여하였던 시민들도 무엇보다도 인권정책 기본계획의 내실 있는 운영, 인권영향평거나 모니터링 같은 정책 감시와 평가를 위한 방안 마련, 정책에 시민들의 의견이 반영될 수 있는 제도와 통로 마련, 공무원과 시민 대상 인권교육 강화, 주거, 자립, 이주, 성소수자, 교통 문제에 대한 다양한 정책 의견들을 제시했다.
- 현재 수립된 정책이라도 제대로 시행하고 그 과정에서 드러난 문제점을 보완해 제2차 기본계획을 수립할 때, 좀 더 실효성과 구체성을 가진 정책을 수립하는 것이 현실적이다. “새로운 정책도 중요하지만 현재 인권정책기본계획에 있는 73개 정책부터 확실하게 추진하는 것이 선행되어야 할 것 같다”는 실무자들의 의견이 지배적이었다.
- 인권정책은 현재 계획되어 있는 사업을 매년 하나씩 현실에서 시행될 수 있고 시민들은 인권보장이 이루어지고 있다는 것을 인식할 수 있도록 진행하는 것이 필요하다.

#### 2. 인권행정 네트워크 확대

##### 1) 서울시와 서울시 자치구와의 네트워크

- 서울시는 서울시의 인권행정 뿐만 아니라 서울시 자치구에서 인권행정과 정책이 시행될 수 있도록 긴밀한 협력체계를 구성하는 것이 필요하다.

- 서울시 자치구는 서울시민들을 가장 일선에서 만나고 현장의 인권문제를 잘 파악하고 있으므로, 문제가 발생하였을 때 자치구 차원만이 아니라 서울시에서 적극적인 지원이 필요하다.
- 서울시와 자치구와의 연대와 협력은 서울시를 인권도시로 만들어가는 데에 가장 기본적인 체계로 인권도시의 성격을 더욱 풍부하게 할 것이다.

## 2) 서울시 내 타 부서와의 인권행정 네트워크

- 서울시에서 인권행정을 펴기 위해서는 타부서와의 긴밀하고 상시적인 협력체계를 구축해야 한다. 인권담당관실을 중심으로 하는 인권행정 네트워크는 서울시가 인권정책을 펴는 과정의 기본 조건이 된다.
- 인권행정 네트워크는 인권정책 수립은 물론, 수립된 정책이 행정으로 집행되기 위한 부서별 협력체계로, 정책수행 과정을 상시적으로 체크하고 모니터링하기 위해 필수적이다.
- 인권담당관실의 인력이 재배치되더라도 인권행정이 원활하게 수행될 수 있도록 장기적인 전망에서 인권행정 네트워크를 구축하는 것이 반드시 필요하다.

## 3. 인권의 원칙이 견지되는 도시 서울

### 1) 공무원의 '기계적 중립성' 제고

- 인권은 일반 행정과 달리, 행정에서 인권의 원칙이 견지되어야 한다는 인식의 전환이 가장 필요하다. 인권행정을 집행하는 공무원들은 중립성을 견지한다는 입장에서 오히려 인권의 문제를 협소하게 이해하거나 해석한다면, 인권도시의 수립은 불가능하다.
- 모든 시민들의 인권을 존중하되, 인권정책의 실행과정에서 발생하는 집단 간 갈등을 조정할 때에는 '인권의 원칙'을 견지하는 행정가임을 책임감 있게 인식하고 행동해야 한다.
- 공무원으로서의 덕목이 "청렴"이었다면, 경제발전과 사회적인 성장이 이뤄진 현대에는 공무원의 자격의 틀에 자신의 역할을 한정할 것이 아니라, 시민들의 권리를 보장하는 책임 있는 역할을 수행하는 존재로서 적극적인 의미 부여를 해야 할 것이다.
- 인권은 기계적이고 수적으로 대등한 관계를 만드는 것이 아니라, 사회적 약자의 인권을 보호하고 "함께 사는 서울"을 만들어 가기 위한 가장 기본적인 조건이라는 행정 집행자들의 인식이 전환이 요구된다.

### 2) 차별없는 인권도시, 존중과 배려의 인권문화 조성

- 서울시민들이 평등하게 권리를 향유하기 위해서는 차별없는 도시를 만들기 위해 노력

해야 한다. 시민들이 차별을 경험하지 않도록 제도적인 기반을 마련하여 장기적으로 인권도시로의 면모를 강화해 나가도록 해야 할 것이다.

- 예를 들어, 서울시 임대아파트의 경우 분양아파트와의 경계선을 만들지 못하도록 규정하고 모든 거주자들이 어울려 살 수 있도록 한다.
- 인권을 주제로 한 이벤트를 별도로 기획하는 것이 아니라 지역 내에서 활동하는 인권단체, 센터 및 영화제와 같은 각종 행사에 공간과 설비, 홍보 인프라 등을 지원함으로써 시민과 인권 영역의 연결 지점을 확장하는 데에 초점을 맞출 필요가 있다.

### 3) 인권교육·의식 확산

- 공무원과 시민 대상 인권교육 강화: 다양한 계층과 부류의 시민이 다양한 방식으로 생생한 인권 이슈를 접하고 감수성 훈련을 할 수 있는 기회(예를 들면 교육)를 제공.
- 보편적 인권의 가치를 지키기 위해 가장 적극적인 역할을 해야 하는 주체는 서울시이고 그것이 주요한 책무이므로 서울시 공무원 및 서울시 주요 기관의 관련 인권교육이 절실하다. 특히 성소수자에 대한 인권교육이 적극적으로 이뤄져야 한다.
- 기존 인권 교육이 도입기, 성장기를 거쳐 확립기로 가지 못하고 특정 영역에 편중되는 등 과도기를 겪고 있는 데에 주목해야 한다.
- 다양한 대상과 영역을 포괄하면서도 주민 생활에 밀착된 교육 시스템 구축을 고민할 필요가 있다. 별도의 프로그램을 만들거나 타 인권 프로그램과 경쟁하기보다는 기존 지역 프로그램에 인권 커리큘럼이 녹아들도록 유도하는 것이 적합하다.

### 4) 평화의 도시 서울, ‘스토리 있는 인권도시’ 구성

- 인권도시는 시민들의 인권이 향상되어 온 역사를 기억하고, 다양한 사람들이 “함께 살아가는 방법”을 공유하며, 많은 사람들이 권리를 누리고 보호받으며 향유할 수 있는 도시를 구성하기 위한 큰 틀을 만들어가야 한다.
- 인권도시를 만들어 나가기 위해서는 국제적인 회의나 일회성 행사로 추상적인 인권을 홍보하는 것에 그치는 것이 아니라, 인권도시로서의 성격을 적극적으로 만들어가고 알리는 것 또한 중요하다.
- 인권 관련 도서관, 박물관과 같은 물리적 공간과 설비를 운영하는 것은 시간과 비용, 인력이 많이 소요되는 일이므로 예산을 지속가능한 수준으로 확보할 필요가 있다. 인권관련 비석이나 표지판 같은 소극적인 방법으로 인권도시를 구성하는 것이 아니라, 인권도시의 구체적인 상들을 제도적으로 정책적으로 만들어가야 할 것이다.

## 제5절 소결

## I. 서울시 인권정책의 중요성

- 국가인권정책기본계획(NAP)은 인권을 국가정책의 지향점으로 한 종합적이고 공식적인 범정부 계획으로 구체적인 실행전략이 미흡한 점이 한계이다.
- 지방정부의 인권정책기본계획은 지역인권조례를 근거로 지방자치단체의 행정과 정책사업을 인권적 관점에서 해석하고 통합하는 종합실행계획으로 지역의 인권규범을 구체화하여 주민들의 삶과 밀접하게 연관된 인권행정을 펴는 것이다.
- 지방정부의 인권정책은 자치단체의 실정에 맞게 독자적인 인권정책과 행정을 펼 수 있는 장점이 있다. 주민들이 체감할 수 있는 생활밀착형 인권정책을 펴므로써 지역 인권수준의 향상에 기여할 수 있으며, 현재 광주, 부산, 충남, 강원 등에서는 도시단위의 제도적 인프라 구축을 목적으로 인권교육과 인권관련 국내외 협력의 중요성을 강조하고 지역의 특수성을 살린 비전과 모델을 만들고자 한다.
- 서울시는 인구가 밀집, 한국의 수도로서 다른 지역에 대한 영향력이 크다는 점에서 인권정책과 실질적인 집행이 중요하다. 한국에서 거주민들의 인권보장 수준을 가늠할 수 있는 상징적인 위치의 서울에서 특히 행정가들의 인권행정 역량과 그 역할에 대한 중요성이 요구된다.

## II. 서울시 인권정책 평가

- 인권기본계획 수립 과정에서 인권위원회와 인권담당관실, 그리고 각 실국의 협조가 기본계획수립 과정에 가장 중요하다. 기본계획수립을 주도한 인권위원회와 집행을 담당할 인권담당관실의 소통과 인권담당관실과 각 실국 간 논의가 쌍방향으로 진행되지 못한 점은 한계이며 인권담당관실의 위상, 모니터링 방식에 대한 제고가 필요하다
- 인권기본계획은 지자체 차원의 정책으로 NAP보다 주민생활밀착형, 사회권 개선 중심이어야 한다. 인권기본계획은 서울시 주민들이 누려야할 권리를 총망라하고 있으며 앞으로는 1차 인권기본계획이 구체적으로 실행될 수 있도록 실행과정에 중점을 두어야 하며 인권정책의 선택과 집중이 필요하다.

## III. 서울시 인권정책의 방향

- 기억의 도시: 압축성장의 음영이 명확하게 드러나고 한국 민주주의 발전의 동력이자 구심점인 서울, 세계에서 유일한 분단국가인 수도 서울의 평화와 안전을 보장해야 한다. 인권도시를 상징하는 기념물의 대중화와 역사적 위치 찾기 필요하다
- 공유의 도시: 시민들이 참여하고 연대할 수 있는 인권정책으로 시민들의 인권역량을 강화하는 것은 물론, 인권도시의 주체로서 시민들이 스스로 참여할 수 있는 정책 발굴

이 필요하다. 시민참여형 인권정책 사례로 서울시민인권헌장 제정과정을 들 수 있으며 인권헌장의 선포와 시민사회와의 신뢰회복이 중요하다. 서울시의 인권정책협의회를 강화하고 인권의 원칙을 견지하는 인권정책을 개발해야 한다.

- 향유의 도시: 시민들이 실감할 수 있는 생활밀착형 인권정책 개발해야 한다. 서울시 인권정책의 방향인 '시민참여형 인권정책'과 '생활밀착형 인권정책' 구현을 위해 서울시민 인권헌장 제정과정 참여자들의 의견 반영해야 할 것이다. → 시민들이 제시한 주요 인권정책: ① 적절한 주거에 대한 권리(주거권): 주거생활 안정, 주거빈곤층 및 무주택 저소득층, 탈시설 주거약자의 주거권 실현, ② 안전에 대한 권리, ③ 사회적 약자의 인간다운 삶을 위한 정책, ④ 건강과 쾌적한 환경에 대한 권리

#### IV. 인권정책 추진을 위한 제언

- 1) 서울시의 인권행정 기반강화: 인권도시를 구현하고자하는 담당 공무원의 인권의식과 인권행정에 대한 책임 강화, 인권담당관의 인권정책 추진 의지가 필요하다. 인권기본계획이 서울시 전 행정에서 수행될 수 있도록 인권정책협의회를 강화하며 서울시와 자치구간 인권네트워크 강화해야 할 것이다. 장기적으로 인권정책센터 혹은 인권정책재단의 설립의 구상이 가능하다. 인권정책 감시 및 평가를 위한 제도 마련이 필요하다.
- 2) 인권정책의 선택과 집중 필요: 현 시점에서 인권담당관은 시급성을 요하는 인권문제에 집중할 필요가 있다. 다음과 같은 네 가지 기본적인 원칙을 제안하는 바이다.
  - ① 기본적인 의식주와 생존권 보장이 급선무: 가족의존형 복지에서 벗어난 지방정부의 복지정책 방안 모색이 필요하다.
  - ② 사회적 약자의 인권보장: 아동 노인, 장애인, 이주민, 성소수자, 문화예술인. 그 내용을 구체화해 보면, 저소득층 맞벌이 가정 아동, 비혼모와 그 자녀, 탈학교 청소년, 자영업체 알바청소년 등이 있다.
  - ③ 인권현안
    - 노동안전 이슈: 버스운전 노동자, 안전업무 담당 하청노동자(일명 구의역 노동자 사망사건)
    - 건강참여 이슈: 지역참여형 보건사업, 감정노동 건강관리
    - 혐오차별 이슈: 여성과 소수자의 안전(일명 강남역 살인사건 관련)
  - ④ 생활밀착형 정책: 대중교통 안전, 공사장 안전관리, 지역공원휴식 공간, 식당밀집지역 음식물쓰레기, 골목길 통행권과 주차문제, 영유아 보육시설 안전 문제 등을 고려해 볼 수 있다.
- 3) 서울시 인권정책의 중장기 과제
  - ① 1차 인권정책기본계획의 내실화: 인권정책기본계획의 내실 있는 운영이 무엇보다도 중요하다. 인권기본계획의 수립과정에 품을 들이기보다는 기본계획의 실행과정에 집중 필요가 있다. 인권기본계획이 실행되지 못하는 원인을 분석과 조건을 수정해 가야 한

다. 인권영향평거나 모니터링 같은 정책 감시와 평가를 위한 방안을 마련하고 정책에 시민들의 의견이 반영될 수 있는 제도와 통로를 마련해야 한다.

② 공무원과 시민 대상 인권교육 강화, 인권행정 네트워크 확대: 서울시와 자치구간의 네트워크, 서울시 내 타부서와의 행정네트워크를 강화할 필요가 있다. → 생활밀착형 정책개발을 위해서는 자치구에서 인권실태조사를 실시할 수 있도록 서울시가 지원하고 의견을 수렴해야 할 것이다.

③ 인권의 원칙이 견지되는 서울: 인권행정의 특성상 공무원의 '기계적 중립성'에 대한 제고가 필요하다. 인권행정의 영역에서는 관료적 형식주의 타파가 급선무이다.

④ 존중과 배려의 인권문화 조성, 단발적이고 이벤트에 머무르는 행사가 아니라 '스토리 있는 인권도시'를 만들기 위해 노력해야 할 것이다.



## 제5장 제도

### 제1절 인권제도 평가 및 개선의 원칙

#### I. 인권제도 구성에서 시민주도 및 시민참여 증대

- 인권의 가치가 시민의 생활 속에 살아 움직이도록 만들기 위해 고려해야 할 인권 주류화 작업의 거점은 중앙정부에 한정되지 않고 점차 지방정부로 확장하는 추세다. 직접적 생활환경 안에서 발생하는 인권관련 사안을 당사자 중심으로 다각도의 해결방안을 모색함으로써 효과적으로 해결하기 위한 공간으로서 지역이 중요하다. 그에 따라 인권사안에 대한 지방정부의 구실이 부각되고 있다. 이러한 현상은 시민의 직접적인 견제와 참여를 작동원리로 하는 풀뿌리 민주주의의 확산과도 연계되어 있는 사안이다. 지방행정이 시민의 직접적 이해관계와 맞물려 있듯이, 지역의 인권사안은 시민의 복리와 직결되는 것으로서 지방정부의 고유한 책무가 될 뿐만 아니라 시민의 자발적인 관심과 참여를 유발할 수 있을 때 빛을 받을 수 있다.
- 지방정부의 인권관련 제도운영은 중앙정부 차원의 인권대응보다 직접성, 신속성, 효율성에서 뛰어날 뿐만 아니라, 사법기구에 의한 권리구제 혹은 행정기구의 행정조치와는 다른 범주에서 인권보호에 필요한 사항이다. 사법부에 의한 권리구제는 시간과 비용에 부담을 주고, 사후적 조치 이상의 효과를 발생시키기 어렵다. 행정조치는 법령의 범위를 넘어선 인권사안 대응에 소극적일 수밖에 없다. 특히 법전문가의 법리해석에 따른 사법절차와 행정 관료의 기능적 행정조치에는 시민의 개입과 참여의 여지가 협소하다는 한계가 있다.
- 지방정부의 인권제도는 결정에 강제력을 보장하기보다는 사회적 파급을 만들고 확산하는 연성적 기능이라는 한계를 가짐에도, 시민의 개입과 참여를 통해 실질적인 인권감수성의 고양과 인권 중심 행정의 강화를 도모할 수 있다. 따라서 서울시 인권제도의 구성은 시민의 관심과 참여의 폭을 넓히면서 시민이 주체가 되어 제도운영을 주도할 수 있도록 한다는 원칙에 따라 이루어져야 한다.
- ‘서울특별시 인권기본조례’ 제5조는 “시민은 스스로가 인권이 존중되는 지역사회를 실현하는 주체라는 점을 인식하여 인권의식의 향상에 노력하고, 시의 인권시책에 참여한다.”고 규정하고 있다. 이러한 원칙에 따라 인권제도는 시민이 스스로를 인권도시의 주인으로 인식할 수 있도록 기회를 제공하며 인권시책에 참여할 수 있도록 공간을 열어주는 책무를 수행해야 한다. 또한 시민인권헌장 제정 과정에서 시민들은 적극적인 참여와 숙의의 성숙한 태도를 보여줬으며, 갈등에 대처함에 있어서도 인권적 관점을 유지하려는 성숙성을 보여줬다. 그 경험은 이후 인권제도의 운용에서도 적극적으로 계승·발전하여 모든 시민이 인권보호관의 역할을 수행할 수 있는 인권도시를 지향해야

할 것이다.

## II. 인권제도 운영에서 시민연대 및 협동 구현

- 서울시가 가지고 있는 특수성은 서울시의 인권비전을 설계하기 위한 전제조건이다. 서울시는 한국의 영토 내에 있는 하나의 지역행정구역을 넘어선 존재다. 서울시는 한국의 수도로서 국가를 대표하는 최대 도시일 뿐만 아니라 정치·경제·사회·문화를 망라한 분야에서 다른 지방정부의 기준이다. 따라서 인권제도의 운영에 있어서도 서울시의 사례가 전국 각 지방정부가 참조할 주요한 선례로 작동하게 될 것이다.
- 서울시가 가지고 있는 특수성은 서울시민의 인권에 대한 기본적 욕구에서도 나타난다. 서울시민은 어느 도시보다도 다양한 출신·교육·문화의 배경을 가진 사람들로 구성되어 있다. 또한 국제적 도시에 걸맞은 개방성으로 인하여 대외와 문화적 교류가 활발함에 따라 욕구의 양과 질이 높아지는 상황이다. 서울시민들이 서울시에 대하여 기대하고 요구하는 행정서비스의 질적 수준이 상당한 것과 마찬가지로, 인권에 대한 의식 또한 타 지역에 비해 상대적으로 높으며 더욱 고양되고 있는 상황이다.
- 따라서 서울시의 인권제도 운영은 사법적 사후구제의 형식을 모사하거나 행정집행에 따른 민원 해결의 수준에서 벗어나 고양되고 있는 시민의 인권의식이 직접적으로 발현할 수 있는 장을 보장해야 한다. 행정기관과 시민의 상호 연대와 협동은 물론 시민과 시민 간, 다른 지역의 기관 및 시민, 더 나아가 국제적 관계에서 타 국가의 지방정부와 서울시의 연대와 협동 체계를 바탕으로 인권제도가 운영되는 모범을 창출해야 할 것이다.

## III. 모든 행정 영역에서 인권중심성 및 인권제도 독립성 보장

- 모든 국가기구는 헌법의 원칙에 따라 국민의 인권을 보장하기 위하여 존재하는 것이며, 국가기구의 의무는 인권을 보장하고 보호하는 것이다. 따라서 모든 행정업무는 인권보호 및 보장업무일 수밖에 없다.
- 서울시의 각 인권제도는 인권 감수성이 전제되는 행정이 이루어질 수 있도록 하는데 기여해야 한다. 지방정부의 인권제도 운영의 최대 목적은 인권중심의 행정수행이 통상적이고 보편적인 양식이 되도록 하는 것이다. 인권의 보장이 실현되는 인권행정의 수행은 특정한 업무영역 또는 별도의 개별부서가 책임지는 것이 아니다. 서울시의 인권제도는 이러한 원리원칙을 지방정부 사무를 담당하는 모든 부서가 공유하고 인지할 수 있도록 운영되어야 한다.
- 인권제도가 원칙에 따른 역할을 수행할 수 있도록 하기 위한 제반 여건을 더욱 충실하게 마련해야 한다. 인권중심행정의 수행이 가능하도록 인권제도가 작동해야 한다. 인권제도를 통한 인권관련 정책의 형성과 숙의, 정책구현의 방향 설정, 권리침해에 대한

사전예방 및 사후구제를 내실 있고 효과적으로 추진하기 위하여 최적화된 인권제도를 구성할 때다. 그것만이 인권제도의 활발한 활동을 가능하게 할 것이다.

## 제2절 인권제도 현황

- 인권제도의 주요 요소는 인권전담 행정부서, 인권위원회, 인권옴부즈스(인권보호관, 인권옴부즈맨, 인권옹호관 등), 인권센터, 인권교육기구, 다른 인권기구와 연대조직 등이다.

### I. 지방정부 인권제도 개관

#### 1. 지방정부 인권제도의 의의

- 지방정부가 수행하는 민주주의의 실현, 기본권의 보장, 복지 정책 및 시행 등은 헌법에 의하여 위임받은 지방정부의 본질적 책무이며 인권의 가치를 실현하기 위한 핵심이다. 인권의 가치실현이라는 책무는 행정구역으로서 지방을 벗어나 국가 전역에 연루되며 더 나가 국제적 인권보장의 책무와 이어진다. 지방정부의 각 기관 및 관료는 일상의 업무를 통해 광범위한 인권 문제에 책임을 진다.
- 효과적인 인권보장 및 보호의 임무를 완수하기 위해 독립성이 보장되는 인권제도장치가 필요하다. 지방정부의 인권제도는 지방정부에 보장되는 자치권 및 중앙정부와의 협조체계를 활용하여 인권을 보장하는 기능을 수행해야 한다. 특히 구체적인 삶의 현장에서 “아래로부터의 인권”(human rights from below) 또는 “인권의 지역화”(localizing human rights)를 구현함을 목적으로 한다. 모든 행정이 인권의 보호·증진을 목표로 해야 할 책무가 있으며, 지방정부 인권제도는 이를 구현하는 조직이다.

#### 2. 지방정부 인권제도의 장·단점

##### 1) 지방정부 인권제도의 장점

- 인권보호와 증진에 지방정부의 중요성이 강조되고 있는 세계적 추세다. UN인권이사회는 2013년 9월 열린 제24차 회기에서 ‘지방정부와 인권’에 대한 결의안<sup>13)</sup>을 채택했다. 이듬해인 2014년 9월 제27차 회기에서는 제24차 결의안에 대한 중간보고

13) UN 인권이사회(2013), “지방정부와 인권(Local government and human rights)”, A/HRC/RES/24/2

서<sup>14)</sup>를 채택하였고 2015년 9월 제30차 회기에서 인권이사회의 자문위원회가 제출한 최종보고서<sup>15)</sup>를 채택하였다.

- 서울시는 주민(시민)생활에 직접적이고 실효적인 정책정립과 입법이 가능한 지방정부 고유의 위치를 차지하고 있다. 중앙정부와는 달리, 지속가능성, 접근성, 실효성, 효과성 등의 측면에서 지방정부만의 장점을 가진다. 중앙정부차원의 인권정책실행의 효력이 미치지 못하는 공백을 지방정부가 메우는 장점을 가진다. 특히 인권침해의 당사자인 국가로부터 인권보장, 보호, 증진의 역할을 하는 견제기능을 할 수 있다.
- 지방정부는 주민생활과 밀착한 인권의제를 발견하고, 당사자 중심의 대처가 가능하며, 비교적 즉각적으로 조치를 취하는 것이 가능하다. 지자체의 주 업무가 주민의 복리와 직접적 관련을 가지고 있으므로 중앙정부보다 주민의 삶을 중심에 놓고 인권을 증진하는 역할을 수행할 수 있는 장점이 있다.

## 2) 지방정부 인권제도의 단점

- 지방정부 인권제도의 단점은 인권이 가지는 보편적 의제가 가지는 당위를 중앙 및 지방에서 다르게 차별화 및 개별화 하는 것이 가능한지에 대한 의문에 바탕을 두고 있다.
- 중앙정부 차원에 국가인권위원회가 존재하는데, 각 광역시 인권제도와 기초단체 인권제도가 중층적으로 별도로 존재하게 되면, 인권제도가 옥상옥의 계층구조를 가지게 된다. 인권제도의 별다른 변별력이 없을 수 있다는 지적이 있을 수 있다. 이 구조 안에서 지방정부의 인권제도는 지방자치단체에 부속한 하위기구 혹은 면책성 기구로 작동할 가능성이 있다. 또한 인권보호를 행정행위의 일환으로 전락시키는 한계가 작동할 우려가 있다. 즉, 인권의 관여 영역이 지방행정 전반을 대상으로 하지 못하고, 정책의 한 부문 또는 한 부서의 업무로 제한될 수 있다. ‘행정 안의 인권’이 아니라 ‘인권 안의 행정’을 지속적으로 추진함으로써 이 한계를 극복해야 한다.

## II. 다른 나라 지방정부 인권제도 현황

- 다른 나라 지방정부의 인권제도는 주로 행정으로부터 독립한 옴부즈퍼슨제도를 중심으로 운용한다. 지방단체장 중심으로 인권제도의 설치 및 운영이 이루어지므로 인권제도에서 행정이 주도적 역할을 하는 한국과는 상황이 다르다.

14) UN 인권이사회(2014), “지방행정과 공공서비스에서의 인권의 주류화를 포함하여 인권의 증진과 보호에 관한 지방정부의 역할에 대한 자문위원회의 경과보고서(Progress report of Advisory Committee on the role of local government in the promotion and protection of human rights, including human rights mainstreaming in local administration and public services)”, A/HRC/27/59

15) UN 인권이사회(2015), “인권의 증진과 보호에 관한 지방정부의 역할(Role of local government in promotion and protection of human rights - Final report of Human Rights Council Advisory Committee)”, A/HRC/30/49

## 1. 옴부즈퍼슨의 의의 및 유형

### 1) 옴부즈퍼슨의 의의

- 옴부즈퍼슨(ombudsperson)은 옴부즈만(ombudsman)이다. 옴부즈만은 스웨덴어로 대표자, 대리인, 변호인, 후견인 등을 의미하는 보통명사인데, 성 중립적 표현인 옴부즈퍼슨을 사용한다. 옴부즈퍼슨은 행정공무원의 불법행위 또는 부당한 행정처분으로 피해를 입은 시민이 그 구제를 호소할 경우, 일정한 권한 범위 내에서 조사해 시정을 촉구함으로써 시민의 권익을 보호하는 구실을 하는 민원조사관이다.
- 옴부즈퍼슨은 ① '본래 입법부에 의하여 임명'된다. ② '공평중립의 조사관으로서 입법부에 대해서도 정치적으로는 독립한 지위'를 가진다. ③ '재판소와 행정부에 대한 조직상 직접의 통제권을 가지'지 않는다. ④ '주요한 권한은 사실의 조사와 인정', 공표와 고발의 권한이다. ⑤ 조사는 시민의 신청을 전제로 하지만, 직권 조사도 가능하다. ⑥ 사건처리는 '직접적이고 약식, 신속하며, 또한 경제적'이다.

### 2) 옴부즈퍼슨의 유형

- 소속 유형은 의회형, 행정부형, 독립형 등으로 나눌 수 있다. 원래 스웨덴에서 고안한 옴부즈퍼슨은 의회형이다. 인권옴부즈퍼슨은 독립형이 많다. 한국의 국가인권위원회가 대표적이다. 그런데 이른바 '진보적' 단체장이 등장함으로써 집행조직 내에 인권옴부즈퍼슨을 설치하는 경향이 나타났다. 경기도교육청의 학생인권옹호관이 대표적이다.
- 구성형태 유형으로는 독립제형과 합의제형이 있다. 한국 사회의 경우 대개 독립제에서 출발했지만, 그 속의성을 증진하기 위해 합의제형으로 지향하려는 경향이 강하다.

## 2. 지방정부의 옴부즈퍼슨 제도 운영

- 세계 각국의 지방정부는 인권의 보호와 보장의 책무를 담당하는 지역 옴부즈퍼슨, 소비자 고충 위원회, 환자권리 위원회, 반차별 기관 등을 두고 있다. 각각의 제도는 권한과 구조가 다르며, 구성의 전제가 되는 역사성 및 운영의 강도도 다양하다. 다만, 지방정부의 인권제도 구성과 운영을 통하여 지방정부의 인권보호와 인권행정의 수행이 대외적으로 가시화된다는 점에서 공통된 효과를 가지고 있다.
- '도시에서의 인권보장을 위한 유럽헌장'(2000년 프랑스 생드니에서 채택)은 옴부스퍼슨 창설을 지방정부에서 인권의 가치실현을 위한 인권보호 예방 및 인권유지를 위한 중요한 수단으로 설정했다. 본 '유럽헌장'에서 천명하는 권리와 원칙이 침해되지 않도록 지방행정을 감시하는 역할을 옴부즈퍼슨에 부여했다.

- 지방정부 차원의 고유한 인권제도를 두고 있는 나라가 많은 것은 아니지만, 여러 나라의 지방정부는 옴부즈퍼슨 제도를 도입하여 운영하고 있다. 또한 국가 옴부즈맨의 운영을 통해 국가기관을 비롯하여 지방정부의 인권관련 사안을 담당하는 경우가 많다. 애초 통치의 일환으로 도입된 옴부즈맨 제도는 행정부와 사법부를 감시하기 위한 기능으로 발전했다. 스웨덴을 시작으로 2차 대전 이후 스칸디나비아 반도로 제도가 확산되었다. 현재는 인권보호를 위한 제도로 각국에 전파되어 있다.
- 옴부즈퍼슨은 행정업무에 있어 정보와 권한을 독점하고 있는 정부의 일방적 행정행위를 제어하면서 시민의 참여를 보장 독려하는 기능을 수행함으로써 시민과 행정기관의 평등한 관계를 형성하는데 기여한다. 옴부즈퍼슨이라는 대등한 관계의 형성을 통하여 적절하고 유익한 행정행위에 대한 시민의 의견을 제출함으로써 갈등을 조절하고 사회의 안정과 안전을 제고하여 행정에 대한 신뢰를 높일 수 있다.
- 옴부즈퍼슨은 민원의 효율적인 해소, 불합리한 제도의 개선 요구, 사안에 대한 직접 개입과 중재 및 조정을 통하여 시민의 권리구제와 행정에 대한 견제와 통제라는 본래의 목적을 달성한다. 이를 통해 시민의 권리와 이익을 보호한다.

### 3. 다른 나라 지방정부 옴부즈퍼슨 시행 사례

#### 1) 영국

- 영국은 각 주법(州法)에 따라 옴부즈맨을 도입하여 시행하고 있다. 잉글랜드는 ‘지방행정법(Local Government Act, 1974)’에 의거하여 지방행정 옴부즈맨을 설치했다. 3개 권역(런던, 코벤트리, 요크)에 각 3인의 옴부즈맨이 활동한다. ‘행정과오’에 대하여 제기된 민원을 처리하고, 직권조사권은 없으며, 신청된 민원에 대하여 심층조사 활동을 한다.
- 스코틀랜드는 ‘공공서비스 옴부즈맨법(Scottish Public Services Ombudsman, 2002)’에 의거하여 기존의 스코틀랜드 의회 및 건강서비스 옴부즈맨, 지역 옴부즈맨, 주택 옴부즈맨을 통합하여 운영 중이다. 지방정부의 업무 및 의회법인을 포괄하여 관할하며 결정의 강제성은 없으나 특별보고서 제출의 의무와 권한이 있다.
- 웨일즈는 ‘공공서비스 옴부즈맨법(The Public Services Ombudsman, 2005)’에 의거하여 기존의 웨일즈 행정 옴부즈맨, 웨일즈 지방 옴부즈맨, 건강서비스 옴부즈맨, 사회주택 옴부즈맨을 통합하여 운영 중이다. 조사대상은 지방행정기관, 경찰서, 소방서, 지방정부와 관련된 공공기관 등이다. ‘행정과오’를 처리하며 지방정부에게 행정원리의 윤리적 기준을 준수하도록 요구할 수 있다.

#### 2) 스페인 카탈루냐

- 스페인의 카탈루냐는 ‘카탈루냐 지방자치법(The Statute of Autonomy of

Catalonia of 1979)’에 의거하여 ‘카탈루냐 옴부즈맨법(Law on Sindic de Greuges de Catalunya)’에 의하여 설치 운영하고 있다. 헌법에 규정된 권리와 자유를 보호하기 위한 기능을 수행한다. 행정활동 및 이와 관련한 공공분야는 물론 사적 분야까지 독점적으로 감시한다. 위법·부당한 행정문제 뿐만 아니라 권리보장 및 인권 보호를 관할에 포함하고 있다. 지방의회 의원과 동일한 권한과 위상을 확보하고 있다. 경고, 권고, 법적 책무 환기, 새로운 대처방안 제안(suggestions for adopting new measures) 등의 조치가 가능하다.

### 3) 독일 라인란트팔츠

- 독일의 라인란트팔츠 주는 ‘시민옴부즈맨에 대한 주법(Landesgesetz über den Bürgerbeauftragten des Landes Rheinland-Pfalz und den Beauftragten für die Landespolizei)’에 따라 1974년 옴부즈맨을 설치했다. 독일의 지방 주 차원에서 옴부즈맨을 최초로 설치했다. 청원 등 방법에 의하여 주 의회의 감독 하에 있는 집행부의 업무에 불법 또는 부적절하다는 근거가 제시될 경우 직권조사권을 발동할 수 있다. 조정안 제시로 사안 해결을 할 수 있고, 조정안을 통한 우호적 해결이 불가능할 경우 옴부즈맨은 청원위원회에 보고하고 이에 대한 조치를 제안할 수 있다.

### 4) 캐나다 앨버타

- 캐나다의 앨버타 주는 ‘앨버타 옴부즈만 법(Alberta Ombudsman Act, 1967)’에 따라 북미 지방정부 중 최초로 옴부즈맨을 설치했다. 원칙적으로 다른 직업을 갖지 못하는 임기 5년의 1인이다. 정부부처, 기관 등에 대한 조사와 직권조사권, 증거제출 요구권, 시정조치권고권과 의견표명권을 보유한다. 옴부즈맨의 절차나 결정은 관할 위반을 제외하고는 법원에서 재조사되지 않으며, 증거제출을 강요받지 않고, 사실에 의거한 언론발표는 명예훼손에서 면책된다.

### 5) 일본 가와사키

- 일본 가와사키 시(川崎市)는 ‘가와사키 시의 시민옴부즈맨 조례(1990)’에 따라 일본 지방정부 중 최초로 옴부즈맨을 설치했다. 직무상 독립성과 중립성을 보호하기 위하여 임명과 해임은 의회에서 출석위원 3분의 2 이상의 찬성을 요하는 특별결의를 통한 동의로만 가능하다. 시정(市政) 또는 시 직원의 행위에 대한 고충처리, 제도개선 의견표명, 시정감시, 비위사실에 대한 권고, 직권조사권, 권고 및 의견표명의 공표 등 권한을 가지고 있다. 시민 옴부즈맨에 관한 사무를 처리하기 위하여 사무국을 설치하고 있다. 직무수행과 관련된 사안을 조사하기 위한 전문조사원을 채용한다.

## 6) 기타

### (1) 지방정부 자체 인권제도

- 스위스는 일부 도시에 옴부즈퍼슨 사무소를 설치했다. 사인과 행정기관 간 갈등의 중재를 주 업무로 하는 독립기관이다. 구속력 있는 결정권한 없이 권고기능만 있으나 분쟁해결에 성공적이라는 평가다.
- 네덜란드는 인권침해관련 민원을 국가 옴부즈퍼슨이나 지방정부에 진정으로 접수하여 해결한다.
- 덴마크는 코펜하겐에 시민 상담 전문가 제도를 두고 있다. 현재까지 21개 지방정부가 시민 상담 기구를 설치했다.
- 보스니아 헤르체고비나는 다수 지방정부가 시의회의 자문기구 역할을 하는 인권위원회를 설치하고 있다. 직접적인 인권보호체계가 아니라는 한계가 있다.
- 호주는 빅토리아주의 경우 기회균등 및 인권위원회를 설치했다. 지방정부 포럼을 개최하고, 지방정부를 위한 지침서 개발하며, 지방정부의 계획과 실천이 '빅토리아주 인권 및 책임 헌장'에 부응하는지 검토하고, 지방 의회 교육을 실시한다.

### (2) 국가 옴부즈퍼슨 제도의 이용

- 아제르바이잔, 아일랜드, 슬로베니아 등의 국가에서는 국가 옴부즈퍼슨이 국가기관 뿐만 아니라 지방정부에 대해서도 인권관련 제기된 사안을 조사할 권한을 보유하고 있다.
- 과테말라는 옴부즈퍼슨 제도는 아니지만, 지방자치법에 따라 위원회를 설립하여 운영한다.

## III. 한국의 다른 지방정부 인권제도 현황

### 1. 광역 지방정부: 광주광역시를 중심으로

- 광주광역시는 2007년 5월에 “광주광역시 인권 보장 및 증진에 관한 조례(이하 ‘광주인권조례’라 함)”를 제정·공포했다. 이 조례는 2009년과 2012년에 전부개정을 거쳐 오늘에 이르고 있다.
- 광주광역시는 조례에 따라 2012년 5월, ‘광주인권헌장’을 선포하였다. 전문에서는 광주광역시가 “3·1운동, 광주학생독립운동 ..., 4·19 혁명과 5·18 민주화운동의 숭고한 정신에 입각”하여 “인간 존엄성과 자유, 평등, 연대의 원칙을 살리는 인권도시”가



될 것임을 밝혔다.

- 인권도시로서 광주광역시가 가지는 특수성에 대하여 인권헌장의 전문은 세계인권선언(1948)이 천명한 인권의 정신을 광주광역시가 실천해왔고, 민주주의와 정의를 실현하기 위한 노력이 광주광역시에서 이어졌기 때문임을 함의하고 있다.
- ‘광주인권헌장’은 ① 자유롭게 소통하고 참여하는 도시, ② 행복한 삶을 실현하는 도시, ③ 사회적 약자와 함께 하는 따뜻한 도시, ④ 쾌적한 환경과 안전한 도시, ⑤ 문화를 창조하고 연대하는 도시 등 5가지 주제로 광주광역시가 인권도시로서 가져야 할 비전을 설정하고 있다.
- 광주인권조례는 인권도시 광주의 시민인권을 보장하는 제도적 장치로서 ① 인권증진시민위원회, ② 인권옴부즈맨 제도를 두고 있다.
- 광주광역시 인권증진시민위원회는 인권증진기본계획 및 수립에 관한 사항, 인권도시육성계획에 관한 사항, 인권영향평가에 관한 사항, 기본계획에 따른 시책의 추진에 관한 사항, 그 밖에 공동위원장이 필요하다고 인정하여 심의에 부치는 사항에 대한 심의·자문의 역할을 한다(조례 제24조제1항, 제2항).
- 광주광역시 인권증진시민위원회는 공동위원장 2명을 포함한 20명 이내의 위원으로 구성한다(조례 제25조제1항). 연간 정기회의 4회와 임시회의를 통해 회의를 진행한다(조례 제27조제2항). 위원회 사무를 처리하기 위해 시의 인권평화협력관이 간사 업무를 담당하는(제29조) 조직구조와 운영체계를 가지고 있다.
- 인권옴부즈퍼슨 제도는 2014년 4월부터 신설하여 운영하고 있다. 옴부즈퍼슨은 1명의 상임 옴부즈맨을 포함한 비상임 옴부즈맨으로 총 7명 이내로 구성하여 합의제 형태로 운영한다(조례 제32조제2항).
- 인권옴부즈맨은 시와 관련된 기관 및 단체에서 발생한 인권침해나 차별행위에 대해 상담, 조사, 개선 권고를 할 수 있으며, 권한사무를 독립하여 수행한다(제34조제1항).
- 광주광역시 행정조직에서 타 부서와 인권평화협력관의 관계는 다음과 같다.



〈그림 16〉 광주광역시 인권관련 행정관계도

- 광주광역시의 인권평화협력관 체계는 포괄적 인권업무 및 인권 옴부즈맨 업무 외에 특히 5·18관련 사무수행의 체계로 이루어져 있다.

- 포괄적 인권담당 업무로는 인권정책담당이 있으며, 여기에 국제인권도시사업을 수행하는 인권평화교류담당이 있다. 인권평화교류업무로는 세계인권도시 포럼 추진 및 인권평화교류 네트워크 사업, 이에 대한 기획 및 운영지원과 세부 내용으로 아시아 광주진료서 설립·운영 지원, 광주 아시아재해 긴급구호협의회 운영, 6·25 전쟁 남북피해 사실 조사 및 실무위원회 운영 등이 포함되어 있다.
- 5·18 관련 사무로는 5·18 민주 선양 사업, 5·18 관련 시설 조성 및 관리 사업, 5·18 보상사업 등을 수행한다.

## 2. 기초 지방정부: 경기도 광명시를 중심으로

- 광명시 시민인권조례는 시의원 발의에 따라 제정되어 2011년 8월에 공포되었다. 광명시는 최초로 인권센터를 인권위원회 사무국의 형태로 설치했다. 광명시 시민인권조례는 4번의 개정을 거쳤다. 주요 개정 내용은 다음 그림과 같다.

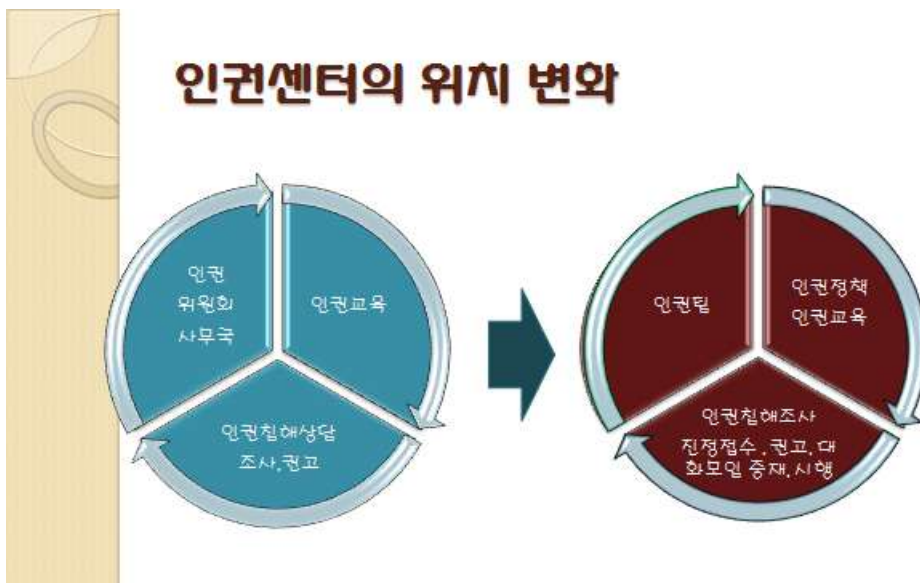


〈그림 17〉 광명시 시민인권조례 변화과정

- 2016년 1월 조례 개정의 특징은 인권위원을 공개적으로 시민으로부터 모집하고, 시민위원제도를 운영하는 것이다.
- 광명시 인권위원회는 2012년 4월 1일부터 운영되었다. 위원회는 11명의 위원으로 구성했는데, 시민단체협의회 추천 3명, 시장 추천 3명, 시의회교섭단체 5명 추천이었다.
- 2016년 1월 제3기 인권위원회는 연임 가능한 2년 임기였다. 인권위원 수는 15명으로 증원했다.
- 2014년 12월 31일 개정을 통해 시민인권센터를 설치할 수 있게 되었다. 2016년부

터 광명시민인권센터는 인권 관련 총괄적인 형태의 센터다. 첫째, 인권센터는 인권정책을 수립하고 집행할 수 있는 인권전담부서로서의 역할이다. 둘째, 지역사회와 네트워크를 형성하고 적극적인 인권교육을 통해 인권문화를 확산하는, 통상적인 인권센터로서의 역할을 수행한다. 셋째, 인권 상담을 통해 시민의 인권을 대변하는 인권옹호관으로서의 역할을 수행한다.

- 광명시 시민인권센터는 기초정부 차원의 규모를 고려하여 인권센터에 인권업무를 집중한 것이 특징이다. 이론적으로 보면, 업무와 권한 집중으로 인한 부작용을 우려할 수 있지만, 인권행정을 정착시키기 위한 이행기적 과정에서는 기초정부 차원에서 시도해 볼 수 있는 모델이다. 다만, 센터장의 역할이 중요한 만큼 어떻게 센터장을 선임할 것인지, 업무 처리 과정에서 독립성, 대책성, 숙의성을 확보할 것인지가 관건이다.

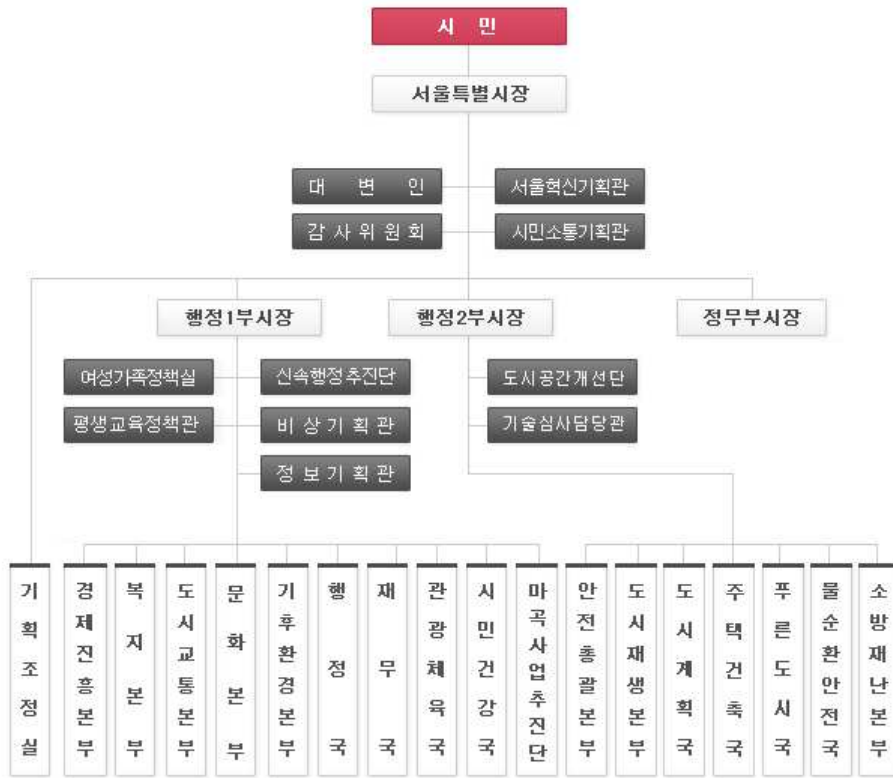


〈그림 18〉 광명시 인권센터의 위치 변화

#### IV. 서울시 인권제도 현황

##### 1. 서울시 인권전담부서

- 서울시의 인권전담부서는 다른 지방정부에 비해 규모 면에서 상대적으로 우월하지만, 인권의 의미 및 서울시의 위상 등을 고려할 때 기대에 미치지 못하고 있다. 특히 인권위원회 업무를 전담하는 기구가 없다.
- 현재 서울시의 행정조직도는 〈그림 19〉와 같다. 인권담당관은 서울혁신기획관 소속으로서, 사회혁신담당관, 민관협력담당관, 마을공동체담당관, 청년정책담당관, 갈등조정담당관과 함께 배속되어 있다.



〈그림 19〉 서울시 행정조직도

- 서울혁신기획관의 조직도는 〈그림 20〉과 같다. 인권담당관은 사회혁신담당관, 민관협력담당관, 마을공동체담당관, 청년정책담당관, 갈등조정담당관과 병렬적으로 배치되어 있다. 인권의 보편성과 포괄성 등을 고려할 때 장기적으로 ‘혁신’을 위한 인권적 관점에서의 총괄기획·조정을 위한 조직의 재구성이 필요하다.



〈그림 20〉 서울혁신기획관 조직도

- 인권센터는 조례 제11조제1항에 의거 설치되며 제2항에 규정한 업무를 수행한다.<sup>16)</sup>

16) 제11조(인권센터) ① 시장은 시민의 인권 보호 및 증진에 관한 사업을 효율적으로 시행하기 위하여 인권센터를 설치할 수 있다.

② 인권센터의 업무는 다음 각 호와 같다.

1. 시민인권보호관 운영 및 업무지원

인권증진기본계획 수립, 인권증진 과제 및 추진전략 수립, 인권실태조사 및 인권지표, 지수 개발, 인권보고서(백서)발간, 인권교육, 인권침해 조사·상담, 시민사회단체와의 협력사업 등 다양한 업무를 담당하고 있다.

- 인권센터는 현재 독립적으로 설치하지 않은 상태에서 임시적으로 인권담당관이 인권센터의 기능을 수행하고 있다. 지방자치단체장으로부터 독립하여 활동하기 위해서는 인권센터를 독립적으로 설치할 필요가 있다.

직위		업무
인권담당관		- 인권담당관 업무 총괄
시민인권보호관		- 인권침해사항 조사 - 서울시 성희롱 피해 상담 및 조사
		- 인권침해사항 조사 - 서울시 성희롱 피해 상담 및 조사
		- 인권침해사항 조사
인권정책팀	팀장	- 인권정책팀 업무 총괄
		○ 인권정책 기본계획 수립·시행 - 기본계획 연도별 시행계획 수립·시행 - 기본계획 모니터링 ○ 더 나은 인권도시로 나아가기 위한 비전 수립 ○ 서울시민 인권 실태조사 ○ 주요 업무계획 및 현안업무, 인사, 조직, 시의회, 국회
		○ 법률 사무 - 내·외부 법률자문, 소송, 언론중재 ○ 조례, 규칙 등 법·제도 정비 및 개선 ○ 국제인권도시 컨퍼런스 개최 지원 ○ 인권정책 연도별 시행계획 수립 및 모니터링 지원
		○ 서울시 인권위원회 운영 ○ 인권보고서 발간 ○ 국제인권도시 네트워크 구축 ○ 국제인권도시 컨퍼런스 개최 지원 ○ 인권정책 연도별 시행계획 수립 및 모니터링 지원
		○ 예산, 성과관리, 회계, 복무, 감사, 교육 ○ 직원 후생복지, 표창 ○ 봉급, 보안, 문서, 물품, 기록물 관리, 민원 등 사무업무 ○ 일상경비 업무처리 ○ 국가인권위원회, 타 지방자치단체 협력
		○ 국제인권도시 컨퍼런스 개최 ○ 국제인권도시 네트워크 구축 지원

2. 인권 관련 실태조사
3. 인권침해사항에 대한 접수 및 상담
4. 인권증진을 위한 프로그램 개발 및 교육, 홍보
5. 인권 보호와 증진을 위한 정책연구
6. 인권지수 연구 및 개발 관련 사항
7. 그 밖에 시민의 인권 보호와 증진을 위하여 필요한 사항

		<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 인권보호 및 인권증진 정책 개발                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 서울시민 인권현장 후속조치</li> <li>- 소수자 인권정책</li> </ul> </li> <li>○ 인권정책 연도별 시행계획 수립 및 모니터링 지원</li> </ul>
		<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 인권센터 설치 추진 및 운영계획 수립</li> <li>○ 세계인권선언의 날 기념 인권문화행사 추진</li> <li>○ 인권정책 홍보</li> <li>○ 인권정책 연도별 시행계획 수립 및 모니터링 지원</li> </ul>
인권보호팀		<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 인권보호팀 업무 총괄</li> <li>○ 인권정책협의회 구성</li> <li>○ 인권단체와의 협력관계 구축</li> <li>○ 자치구 간담회</li> <li>○ 결정례 설명회</li> <li>○ 인권침해 결정례집 발간</li> <li>○ 인권침해 상담조사 매뉴얼 발간</li> </ul>
		<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 시민인권보호관 총괄운영</li> <li>○ 시정권고 결정관련 보도자료 작성 및 보호관제도 홍보</li> <li>○ 시정권고 결정통지 및 이행조치 관리</li> <li>○ 사건관련 정보공개</li> <li>○ 시민인권배심원제 운영</li> <li>○ 찾아가는 인권상담</li> <li>○ 주거시설 행정대집행 매뉴얼 이행현황 관리</li> <li>○ 조례 및 규칙 개정</li> <li>○ 범죄피해자 인권보호 및 증진</li> <li>○ 국회, 시의회업무 및 업무보고 자료 총괄</li> <li>○ 각종 현안 대응 기초자료 작성</li> </ul>
		<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 지방자치단체 인권도시 협의회 구성 추진</li> <li>○ 지방자치단체 간담회</li> <li>○ 인권무료법률 상담 운영</li> <li>○ 인권침해사건 접수 및 상담</li> <li>○ 사건관련 이의신청 및 예비검토보고서 접수 보고</li> <li>○ 결정문 통지 및 사건 종결 의뢰</li> <li>○ 사건철 이관 관리</li> <li>○ 사건 조사지원 외부전문가 운영</li> <li>○ 사건 통계관리</li> <li>○ 보호관 요청사항 관리</li> </ul>
인권협력팀		<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 인권협력팀 업무 총괄</li> <li>○ 인권교육 중장기계획 수립</li> <li>○ 인권교육 강사양성과정 운영</li> <li>○ 인권교육 모니터링 운영</li> </ul>
		<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 인권현장 발굴 및 표지석 설치</li> <li>○ 인권현장 탐방프로그램 운영</li> <li>○ 기타 타 직원에 속하지 않는 업무</li> </ul>
		<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 인권교육 연간운영계획 수립 및 프로그램 개발</li> <li>○ 인권아카데미2과정 운영(본청 일반그룹, 사업소, 투자출연기관 등)</li> <li>○ 인권교육 중장기계획 수립</li> <li>○ 인권교육 모니터링 운영</li> <li>○ 인권교육 수요조사 운영</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 인권보호 및 증진활동 지원사업 추진</li> <li>○ 인권보호 및 증진활동 지원단체 현장지도 점검</li> <li>○ 비영리민간단체 등록 및 관리</li> <li>○ 인권아카데미 1과정 운영(본청 중점그룹)</li> <li>○ 인권교육 강사양성과정 운영</li> <li>○ 서울시 공무원 인권행정강령 운영</li> <li>○ 도시권 관련 추진</li> <li>○ 회의, 예산, 회계 등 팀 사무업무</li> </ul>
--	---

〈표 20〉 서울시 인권행정기구 업무 분장

## 2. 서울시 기초정부의 인권제도

- 기초지방자치단체인 서울시 자치구 중 인권조례를 제정하거나 인권부서를 설치한 현황은 〈표 8〉과 같다. 지역 차원에서 인권을 보장하기 위해서는 광역지방자치단체인 서울시와 기초지방자치단체인 서울시 자치구의 협력이 필수적임에도 불구하고 아직 서울시와 기초단체 자치구의 인권 관련 협의체는 존재하지 않는다.

행정구역	조례 유무	주무부서	주요업무
서울시	○	인권담당관	
종로구			
중구			
용산구			
성동구	○	감사담당관	
광진구			
동대문구			
종랑구			
성북구	○	감사담당관	
강북구			
도봉구	○	감사담당관	
노원구	○	감사담당관	
은평구	○	감사담당관	
서대문구	○	정책기획담당관	
마포구			
양천구	○	감사담당관	
강서구			
구로구	○	감사실	
금천구			
영등포구	○	감사담당관	
동작구	○	감사담당관	

관악구			
서초구	○		
강남구			
송파구			
강동구			

〈표 21〉 서울시 기초단체의 인권기구 현황

### 3. 서울시 인권위원회

- 서울시 인권위원회의 설치 근거는 서울특별시 인권기본조례 제14조다. 위원은 총 15명인데, 위촉직 인권분야 전문가 14명과 당연직 위원 1명(서울혁신기획관)이다. 임기는 3년이며, 연임 가능하다. 인권위원회의 위원장은 1명이고, 위원회에서 호선하며, 인권위원회를 대표하고, 위원회 직무를 총괄한다.
- 회의는 연 4회의 정기회와 임시회가 있다. 임시회는 위원장·재적 3분의1이상 요구 시 개최한다. 재적 과반수 출석으로 개의하고, 출석 과반수 찬성으로 의결한다. 가부동수 시 위원장이 결정한다.
- 인권위원회의 역할은 시민의 인권에 영향을 미치는 법규, 정책에 대한 자문 등, 서울시 인권정책 기본계획 및 연도별 시행계획 심의·자문, 시민의 인권에 중대한 영향을 미치는 시의 자치법규, 정책에 대한 자문, 인권센터 운영에 대한 자문, 시장, 위원장, 위원회 위원 3명 이상이 제안한 사안에 대한 심의·자문 등이다.

## V. 서울시 인권제도의 특성

### 1. 서울시 인권위원회

#### 1) 서울시 인권위원회의 특수성

- 서울시 인권위원회는 서울시의 인권 중심 행정이 가능하도록 심의하는 인권제도의 핵심 요소 중 하나인 기구다. 지방자치의 존재이유에서 알 수 있듯이 인권위원회 또는 지역적 차원의 접근이 필요하기 때문에 서울시 인권위원회의 존재의의는 크다. 따라서 부가적으로는 지방정부 차원에서 중앙정부 차원의 인권기구에 대한 보완 역할이 기대되고 있다. 특히 1기 인권위의 구성과 활동이 당시 국가인권위원회의 위상 추락 및 이에 따른 시민사회의 실망이 고조되었던 상황과 맞물리면서 발생한 효과다.
- 서울이 가지고 있는 특수성으로 인한 사례 선도의 측면이 있다. 서울이 수도로서 가지는 위상, 국민 전체의 4분의 1의 인구, 600년 이상 이어진 국가 중심부의 역할, 다양한 계급계층이 혼재되어 있는 시민구성의 형태, 국제도시로서 빈번한 국제교류의 중심도시 등 서울이 가진 특성에 따라, 서울의 인권기반행정이 여타 지방정부에 미치는



영향이 크다.

- 인권위원회의 구성에서 인권활동가, 인권전문가 등 전문성과 명망성 등을 갖춘 인권위원의 위촉으로 1기가 출범했다. 사례 선도의 측면에서 타 지방정부의 관심을 모을 수 있는 위원으로 구성하고 있다. 2기도 그에 못지않게 인권친화성, 전문성, 명망성 등을 갖춘 위원으로 구성되어 활동하고 있다.
- 제1기 서울시 인권위원회는 인권기본계획 기획, 공무원 인권교육, 정책권고, 대외협력 사업 및 지속적인 내부회의와 각종 세미나·포럼 등 외부네트워크와 연계되는 다양한 활동을 전개했다.

## 2) 서울시 인권위원회의 장·단점

### (1) 장점

- 지방정부 인권기구로서 서울시 인권위원회는 ‘서울특별시 인권기본조례’ 제14조제1항 규정에 의거, 서울시 인권정책에 대한 심의·자문을 하기 위한 기구로 설치되었다. 동 조 제2항의 각호는 서울시 인권위원회가 수행하는 자문업무의 종류를 열거하고 있다.
- 위원회는 조직 구성 상 ‘민간전문가’로 구성한다.<sup>17)</sup> 시정 각 분야에서 위원회가 보유하고 있는 전문성을 활용하여 인권관련 정책의 질을 높이고 실효성 있는 실행이 가능하다.
- 행정의 민주화 및 거버넌스 구축의 측면에서 의의가 있다. 거버넌스의 측면에서 시민 행정참여의 범위를 특히 인권의 시각에서 확대하고 있다. 행정 민주화의 측면에서 행정청의 독단적 권한남용의 예방, 행정조치에 대한 감시에 통제기능, 이해관계자들이 참여하는 타협과 조정 등을 수행한다.
- 인권기본계획 기획, 공무원 인권 교육 등을 수행함에 있어 인권위원회가 가진 역량과 기능이 활용된다.

### (2) 단점

- 인권위원회는 행정청의 독자적인 행정업무 수행에 대비하여 결정 및 집행의 시간과 이에 따른 비용의 소모가 많을 수밖에 없다. 이러한 측면이 인권보호의 목적을 달성하기 위해 불가피한 부분이라는 점을 공무원 및 시민이 이해하는 정도에 따라 심리적 부담의 규모는 달라질 수 있다.

17) 제1기 인권위원회의 구성: 문경란(위원장, 전 국가인권위원회 상임위원), 박래군(부위원장, 인권중심 사람 소장), 강남식(한국양성교육평등진흥원 교수), 백미순(전 한국성폭력상담소 소장), 양혜우(한국이주노동자인권센터 이사), 박김영희(장애인차별철폐연대 대표), 장서연(공익변호사 공감 변호사), 이성훈(한국인권재단 상임이사), 홍성수(숙명여대 법학과 교수), 김형완(한국인권정책연구소 소장), 이남신(한국비정규노동센터 소장), 조효제(성공회대 사회과학부 교수), 김영남(법무법인 일리 법무부장), 김정자(서울시 의원), 전효관(서울혁신기획관)

- 행정업무의 인권관련성의 정도에 따라 행정청이 책임을 위원회에 전가하는 경우도 있을 수 있다. 1기 서울시 위원회의 경우에는 책임의 전가보다는 행정업무를 인권기반 행정으로 전환하는 문제가 발생했다.
- 비상임기구로 구성되어 있으면서 독자적인 사무기구도 없어 독립성이 확보되지 않아 행정청에 대한 견제와 통제 기능이 위축될 우려가 있다.
- 인권위의 심의과정에서 발견된 문제는 다만 자문 내지 권고를 통해 제기될 수 있을 뿐으로, 심의에 따른 유효한 강제력은 인권위에 없는 상황이다. 행정 전반에 인권의 가치를 관철하는데 한계가 있다.
- 비상임위원들로 구성됨에 따라 지속적이고 집중적인 의제의 발굴, 행정업무에 대한 견제와 통제, 서울시 내의 타 인권관련기구와의 네트워크 구축 등의 사업을 진행하기 곤란한 경우가 있다.

## 2. 서울시 시민인권보호관

- 시민인권보호관은 독립성을 보장받아, 시정 관련 기관 또는 시설에서 발생하는 인권침해·차별행위에 대한 조사·상담 등의 기능을 수행한다. 주민에 대한 접근성과 신속성 그리고 인권관련기관의 다양화라는 측면에서 주민에게 긍정적 효과가 있다.
- 지방정부 내 감사기구나 민권조사기구, 중앙 차원의 사법부나 국가인권위원회와 조사·상담기능이 중복된다는 우려가 있다.
- 인권보호관은 비정규직(임기제공무원), 하위직이라는 신분적 불안정성이 존재한다. 전문지식의 습득 및 활용의 지속성을 담보하지 못하는 한계가 있다. 조사·상담과정은 물론 인권침해사안에 대한 조치를 수행함에 있어 위력을 가지기 곤란하다.
- 조례 상 5인 이내의 인권보호관을 두도록 하고 있으나, 서울시 및 소속행정기관, 자치구(위탁사무에 한정), 출연기관, 사무위탁기관, 시 지원 복지시설 등을 상대로 조사·상담의 업무를 수행하기에는 한계가 있다.

## 3. 서울시 인권담당관

- 서울시 인권담당관은 시정 조직 내에서 인권 관련 정책을 총괄하여 담당하는 기구다. 이러한 인권전담부서 설치의 인권 관점에서 지방정부 행정을 구현하기 위해 조직적으로 접근하기 위함이다.
- 인권전담부서는 인권행정을 지속적으로 구현하기 위한 집행력을 확보하기 위해 매우 중요하다. 다만, 인권적 관점에서 어떻게 지방행정을 구현할 것인지의 상이 그려지지 않은 상황에서 인권전담부서의 발전 방향을 어떻게 설정할 것인지의 과제가 남아 있다.
- 비단 서울시만이 아니라 다른 지방정부의 상황을 보더라도, 인권전담부서는 인권을 행정의 한 부문으로 오해하여 접근할 우려, 그 결과 개별 정책 또는 사업의 문제로 인권

문제를 축소할 위험성, 또한 인권의 문제를 인권전담부서의 업무로 이해함으로써 다른 부서의 경우 인권 관점을 소홀히 할 우려, 그리고 다른 부서와의 '권력 관계' 때문에 인권전담부서가 충분히 인권의 목소리를 내지 못할 우려 등이 있다.

#### 4. 인권교육담당기구

- 지역에서 인권 보장 문제가 구체적 삶의 문제에서 출발하는 장점이 있다면, 지방정부 차원에서의 인권교육 역시 구체적 삶의 과정에서 생겨나는 인권 문제를 계기로 인권의식을 증진할 수 있는 훌륭한 수단이다. 유엔은 인권교육을 받을 권리를 독립의 인권으로 인정할 만큼 인권교육을 강조하고 있기 때문에 지방정부 차원에서 인권교육은 매우 중요한 과제 중 하나다.
- 서울시 인권기본조례는 제10조에 인권교육의 규정을 두고 있다.<sup>18)</sup> 인권교육에 관한 주무는 조례 제11조에 따라 설치하는 '인권센터'의 업무이다. 다만 현재는 인권담당관이 인권센터의 업무를 겸하고 있다.
- 경제발전과 민주화 그리고 국제화라는 시대적 변화에 적응하기 위해서 우리도 국제적 규범 및 이념의 정착을 위한 인권에 대한 체계적인 교육과 훈련이 요구된다. 권위주의적 정치권력의 붕괴이후에 시민의식과 민주주의에 대한 경험이 부재한 상태다. 권위주의적 사회질서에서 생성·유지되었던 법질서와 사회적 규범이 잔존한다. 새로운 사회질서에 부합하는 가치관의 정립과 확산, 민주주의와 그에 근거한 법과 규범적 질서로 전환이 필요하다. 개인적 차원에서는 가치의 설정과 자아의 실현, 사회적으로는 민주화 및 복지사회의 근간 확보, 또한 국제화시대에 국제적 보편규범의 이해와 상호보장이라는 당위적 측면에서 인권교육의 필요성이 강조된다.
- 지방정부의 인권교육은 특히 지자체 소속 공무원, 산하기관 종사자, 사회복지기관 시설 종사자, 정부 및 지자체의 보조금을 받는 민간단체 종사자 등 관계기관 등의 구성원들을 대상으로 시행해야 한다. 이를 통해 인권기반행정 및 인권친화적 시정을 펼칠 수 있는 환경이 조성될 수 있을 것이다.
- 중앙차원과 비교하여 보다 실질적이고 집중적인 시민(주민)대상 인권교육의 실시와 내용과 대상의 다각화를 통한 심화·확대가 필요하다.
- 다른 광역지자체와 비교하여 서울시의 인권교육이 우수하다는 평가가 있다. 서울시의 경우 다른 지방정부에 비해 인권교육 프로그램을 어떻게 운용하는 것이 인권의식 증진에 기여할 것인지에 대한 고민 속에서 다양한 모색이 이루어졌다고 평가할 수 있다.
- 다만, 공무원 등을 대상으로 하는 국가차원의 교육프로그램이 정비되지 않은 상황에서 지방정부차원의 인권교육이 실효성을 거둘 수 있을 것인지 우려하는 입장도 있다. 또

18) 제10조(인권교육) ① 시장 및 시가 출자 또는 출연한 기관, 시의 사무위탁기관 및 시의 지원을 받는 각종 복지시설의 장은 소속 공무원 및 직원이 연 1회 이상 인권교육을 받도록 하여야 하며, 사업장 및 민간단체 등에 대하여 인권교육이 시행될 수 있도록 권장하여야 한다.

② 시장은 인권교육체계 마련과 효과적 시행을 위하여 인권교육 교재 개발, 인권교육 강사 양성 등을 지원 할 수 있다.

한 공무원 등을 대상으로 하는 인권교육이 아직은 인권 일반 또는 감성 교육에 머물러 있어 공무수행에서 인권 기반적 사고를 형성할 수 있도록 하는 현장성이 다소 떨어진다는 지적도 있다. 조심스럽게 인권교육전담기구의 필요성에 대한 논의가 제기되는 배경이다.

### 제3절 인권제도의 기능 평가

- 지방정부 인권기구의 구성 및 운영에서 고려사항으로는 먼저 ‘인권기반행정’과 ‘인권행정업무’를 구분하고, 각각의 개념을 명확하게 해야 한다. 즉, ‘인권행정업무’가 별도로 존재하는 것이 아니라 ‘인권에 기반한 행정’이 시정 전반에 걸쳐 이루어지도록 제도적 조건을 조성하는 의미에서 ‘인권행정업무’를 시행해야 한다. ‘인권기반행정’은 지방정부 각 부서의 모든 행정행위가 인권에 기반하여, 인권을 보장, 보호, 증진하기 위한 목적으로 수행되어야 함을 의미한다.
- 다음으로 지방정부 인권제도의 구성에서 인권위원회의 목적과 위상을 더욱 명확히 할 필요가 있다. 즉 자문기구인지, 관리감독기구인지, 집행기구인지, 의사결정기구인지 위상 확정이 필요하다.
- 마지막으로 인권제도가 실효적 조치를 할 수 있도록 각 기구의 권한 보장 및 위상 준중의 제도적 및 문화적 제반여건을 마련해야 한다. 제도적 절차에 한정된 문제해결방식이 아닌, 인권의 보호라는 목적이 달성될 수 있는 비제도적 및 비공식적 갈등해결의 방식을 도모해야 한다.
- 의제의 설정, 정책의 구상, 제도의 형성, 대안의 실행, 평가와 반성 등 인권기반행정의 제 과정에서 주민참여 및 네트워크의 활성화 등 거버넌스 작동의 민주성을 보장해야 한다. 행정기관의 책임과 인권기구의 책임에 대한 정확한 구분 그리고 유연하면서 효과적인 상호 연계방안을 고려해야 한다.

#### I. 인권제도의 독립성

- 인권제도의 핵심은 독립성이다. 인권제도의 구성 및 운용에서 인적·물적 독립성 확보가 필요하다.
- 인권제도의 독립성 보장은 운영의 독립성, 판단의 독립성, 결과 수행의 독립성을 내용으로 한다. 각 독립성은 개별적인 인적·물적 독립성 보장이 포함된다.
- 인권제도의 독립성 보장은 단지 개별 제도 기구의 개별적 활동을 보장하는데서 머물러서는 안 된다. 인권위원회가 심의의 역할만을 독립적으로 수행한다고 하여 행정기관과 시민이 관계된 인권의 문제가 해결될 수 있는 것이 아니다. 따라서 독립성의 보장은 개별 제도의 독립적 활동이 실질적 효과로 이어질 수 있기 위한 각 기관, 부서, 관련

있는 사회 제 부문의 긴밀한 협조체계를 필요로 한다.

- 각 기관, 부서, 관련 있는 사회 제 부문은 인권제도의 독립성에 대한 수준 높은 이해를 전제하고, 인권제도를 통해 제시된 인권관련 개선·시정의 내용을 자신의 고유 책임으로 수리하고 시행할 수 있어야 한다.

## II. 행정의 인권중심성

- 인권제도의 구성 및 운용에서 유의해야 할 점 중 하나는 전체 행정 영역에서 인권이 최우선적 가치로 자리매김할 수 있어야 한다는 점이다. 인권정책이 행정의 한 부분으로 인식해서는 안 된다.
- 인권행정은 인권관련 업무만을 처리하는 특별한 부서를 설치하고 운영하는 것에서 머무는 것이 아니라 행정 전반이 인권보장과 증진을 전제하여 진행될 것을 요구한다.
- 기본적으로 공무 자체가 인권보장을 위해 필요로 하는 것임을 확인하고, 담당 부서와 공무원이 자신의 행정업무가 인권보장에 기여하는 것인지를 확인하는 과정을 거쳐야 할 것이다. 예를 들어, 규범적 차원에서 이루어지는 인권영향평가가 절차적인 인권행정의 과정일 수 있으나 이에 한정되어서는 안 된다. 인권영향평가는 단지 절차에 지나지 않으며, 자칫 행정의 반인권성에 면죄부를 주거나 알리바이를 제공하는 수단으로 전락할 수 있다.
- 이러한 사태를 방지하기 위해서는 공무를 수행하기 위해 편제된 각 부서가 헌법에 따른 기본권 보장의 책임을 지기 위해 주권자가 설치한 기구이며, 그 고유 업무의 원리가 기본권의 실현을 위한 것임을 인식하는 태도가 필요하다.

## III. 인권침해 구제의 인권친화성·독립성 증진

- 인권제도의 필수 구성요소 중 하나는 인권침해를 구제하는 제도이다. 인권침해를 구제하는 제도에서 중요한 것은 인권친화성 및 독립성을 증진하면서도 인권침해를 당한 당사자에 대해 회복적 정의 관점에서 접근하는 것이다.
- 인권침해의 구제과정에서 특히 회복적 정의를 요구하는 이유는, 단지 과거에 벌어진 문제를 해결하는 차원의 선에서 인권구제활동이 머무는 것이 아니라 장래의 인권침해를 방지하기 위한 범례를 확립하는 데에도 주요한 목적이 있기 때문이다.
- 인권침해의 구제과정 자체가 반인권적이어서는 안 된다. 또한 인권침해를 구제하는 절차 진행에 외부적 개입이 작동하는 경우, 일차적으로는 문제가 된 사안의 본질적 해결이 불가능한 것은 물론 장래에 발생할 수 있는 유사사례를 조장하거나 방치하거나 왜곡할 수 있는 가능성이 있다.
- 따라서 인권침해구제 활동이 그 자체로 인권친화적이어야 하는 것은 당연한 것이며 그 과정의 독립성을 보장할 수 있는 체계를 구축하고 지켜나가야 한다.

#### IV. 인권교육의 인권친화·현장중심성

- 인권교육은 공무원의 경우 인권친화성을 강화하면서도 동시에 현장 실무 중심적 요소 또한 가미해야 한다. 여기서 유의할 것은, 지방정부 차원에서 이루어지는 인권교육의 주체와 대상, 목적과 내용이 시민을 대상으로 하는 통상의 인권교육과는 구분된다는 점이다.
- 지방정부가 중점을 두어야 하는 인권교육의 목적은 우선 인권행정이 이루어질 수 있기 위한 공무원의 인권의식 제고와 실천적 역량의 강화이다. 이러한 목적을 염두에 둘 때, 인권교육은 공무원들에게 어떻게 인권에 기반한 행정수행의 원리원칙을 인식시키고, 그에 따른 업무수행의 방향과 내용을 설정할 수 있도록 할지에 초점을 맞추어야 한다.
- 내용적 측면에서 인권교육은 단지 인권 전반의 이념과 법제의 상황을 공무원에게 알려 주는 것에서 머물러서는 안 된다. 여기서 출발하여 실제 행정업무의 수행 과정에서 인권친화적 행정에 필요한 구체적인 절차와 방식을 알려줄 수 있어야 한다.
- 이처럼 현장을 중심으로 하는 인권행정의 절차들을 공무원들이 숙지할 수 있을 때, 비로소 인권행정의 목적과 내용이 단지 이론적 차원에서 이해되는 수준을 넘어 실제 업무수행 과정에서 자연스럽게 업무의 내용으로 승화될 수 있다.

#### V. 인권제도의 연대성과 시민참여 및 시민주도

- 한국 사회의 근·현대사를 회고하더라도 그리고 현재의 위계적 사회 풍토를 고려하더라도 하루아침에 인권을 존중하는 문화가 형성될 수는 없다. 더욱이 인권중심성 또한 다양한 의견이 존재할 수 있다. 따라서 연대성 속에서 다양성을 확보할 수 있는 인권제도 구성이 필요하다.
- 연대성이 발현될 수 있는 구조는 ① 중앙정부와 지방정부, ② 광역지방정부와 기초지방정부, ③ 지방정부와 유관 기관, ④ 지방정부와 시민, ⑤ 시민과 시민 등의 형태를 가진다.
- 각각의 구조에서 당사자들은 인권제도를 통해 인권문제의 인식, 해결방안의 모색, 참여와 소통과 합의를 통한 구체적 실현방안의 구상, 인권의 문제를 공동의 책임으로 인식하는 책임의식의 제고라는 효과를 얻을 수 있다.
- 인권제도를 성공적으로 완성하는 종결점은 시민들이 인권제도의 구성 및 운용 과정에 참여하고 그것을 넘어 시민들이 주도하는 것이다. 시민인권의식은 시민들의 한계 때문이 아니라 시민들의 참여 기회를 인정하지 않는 것에 있다. 따라서 지방정부의 인권제도에서는 무엇보다 시민들이 인권제도의 구성원이 되거나 혹은 구성에 대한 입장을 가질 수 있어야 한다. 시민들이 직접 인권제도의 구성원이 되거나 그렇지 않은 경우에도

인권제도 외곽에서 참여할 수 있어야 한다. 특히 제도 안에서 참여하는 경우 참여가 형식화되지 않도록 시민의 입장이 충분히 반영될 수 있도록 제도를 구성해야 한다. 서울시정에 대한 시민사회의 거버넌스는 지방정부와 동일한 위치에서 지방정부의 인권관련 행정에 시민 스스로가 직·간접적으로 참여할 수 있는 제도를 보장하는 것이어야 한다.

- 중앙정부와 지방정부의 양 차원에서 인권을 보장하기 위해서는 양 차원의 분리·독립이 아니라 중앙정부와 지방정부가 연대의식을 고조하면서 인권문제를 해결할 수 있는 제도를 구상하는 것이 필요하다. 지방정부 안에서도 광역지방정부와 기초지방정부가 상호 독립성을 보장하면서 유기적인 인권업무 협력제도를 갖추는 방안을 고려해야 한다.

## 제4절 인권제도 개선의 쟁점

- 인권제도 개선의 쟁점은 인권제도의 속의성, 독립성, 전문성, 시민사회의 참여 등을 증진하기 위해 어떤 제도적 장치를 마련할 것인가의 문제다.

### I. 인권위원회: 인권행정 속의 제도

#### 1. 속의의 독립성: 인권위원회의 위상

- 인권위원회는 조례 제14조 제2항제5호에 따라 심의자문 사안을 제출하고, 시에 대해 자료의 제출을 요구하거나 관계 공무원을 회의에 출석하게 할 권한이 있다.
- 그러나 중요한 것은 실제로 규범을 구현할 수 있는 제도적 여건의 조성이다. 그런 점에서 인권위원회의 경우 심의기구로서의 성격을 앞세우고 있지만, 일반적인 자문기구가 가지는 위상의 한계가 존재한다.
- 우선 인권관련 의제를 심의하는 위원회가 실제로 의제 자체를 선정할 수 있는 권한이 없다. 현재 인권위원회의 운영은 심의 대상 안건을 인권담당부서가 주도적으로 정하고, 인권위원회는 안건에 대한 충분한 속의 및 토론 과정을 가지지 못하는 것이 현실이다. 이러한 상황은 담당부서가 심의대상 목록을 정하면서 위원회와의 관계를 전제로 부담이 없는 안건 혹은 위원회에 책임을 넘길 수 있는 의제를 선별할 경우 위원회의 역할은 유명무실해질 가능성이 있다.
- 물론 인권위원회가 주도적으로 안건을 설정하고 논의할 수 있는 가능성이 전혀 없는 것은 아니다. 문제는 그것을 뒷받침할 수 있는 제도적 조건이다. 예를 들면, 인권위원회는 절대적으로 공개할 수 없는 기밀사항이 아니라면 시정 전반에 걸쳐 모든 시정 정보에 언제든지 접근할 수 있어야 한다. 또한 해당 의제를 분석하고 평가하며, 인권의 관점에서 해당 의제에 관한 내용을 조사·연구할 수 있는 행·재정적 지원이 뒤따라야

한다. 현재 인권전담부서에서 그 역할을 하고 있고, 또 그렇게 할 수 있는 가능성이 없지 않지만, 인권행정에 대한 인식과 접근방법 그리고 제도가 충분하지 않은 상황에서는 독립적인 지원 제도가 필요하다.

- 다음으로 지방정부 행정업무 전반의 인권기반행정에 관한 심의가 충분하게 이루어지지 않는 상황의 문제가 있다. 이 문제는 무엇보다도 인권행정이라는 서울시의 목적이 행정전반에서 수행되기 위한 제도적 장치로서 인권위원회가 기능하는데 한계를 가지고 있음을 보여주는 데에 그 심각성이 있다.
- 인권위원회의 심의과정에서 각 부서의 업무 전반에 대한 이해와 고려 없이 단지 인권전담부서의 소관업무 사안만을 상정할 경우 인권위원회의 역할은 '인권기반행정'을 구현하는 것이 아닌 '인권부서업무'의 협조에 머무르게 된다.
- 이 경우 인권위원회의 심의에 따른 판단이 단지 자문에 국한되면서 담당부서, 더 나가 서울시장이 이를 받아들이지 않게 될 경우 심의의 내용이 행정업무 및 시정에 효과적으로 반영될 수 있는 가능성은 사라지게 된다.
- 한편 서울시 인권위원회가 의결기구화 하는 방안은 현재의 규범구조에서는 불가능하다. 의회권한을 침해할 가능성이 있으며, 서울시의 고유한 지방정부로서의 자치권에 대한 문제가 발생할 수 있기 때문이다. 이러한 문제를 해결하기 위하여 인권위원회의 심의대상을 선별하는 과정이 '시스템화'될 필요가 있다. 또한 의회 및 서울시와 인권위원회가 유기적인 연관관계를 가지고 상호 견제와 협조를 원활히 할 수 있는 규범적 설계가 필요하다.

## 2. 속의의 인권 중심성: 인권위원회의 권한

- 인권제도에서 인권중심적 속의 과정을 증진하기 위해서는 각 부서 업무 중 인권에 관련되어 있는 사안을 인권위원회에 우선 보고하고, 그 중 안전상정 여부를 위원회가 결정할 수 있게 하는 방안이 필요하다.
- 이와 관련하여 시의 인권전담부서는 시의 각 부서 업무의 인권행정 수준을 심도 있고 밀도 있게 파악하고 있어야 한다. 이를 위하여 인권전담부서의 인권업무에 대한 각 부서의 유기적인 업무협조가 필수적이다.
- 인권위원회는 인권전담부서가 파악한 시 각 부서의 업무현황을 판단하기 위한 준비를 해야 한다. 이를 위하여 인권위원회는 시 각 부서가 어떤 편제를 가지고 있는지, 각 부서의 업무가 어떤 내용으로 이루어져 있는지에 대해 선이해를 하고 있어야 한다.
- 이러한 전제를 바탕으로 위원회가 자체적으로 각 부서 등에 의견 제출을 적극적으로 요청할 수 있어야 한다. 인권위원회의 '의견제출 요청 권한'을 규범화하여야 한다.
- 인권기반행정을 집행하는 부서의 고유 업무와 별개로 인권위원회가 인권관련 사안에 대한 자체적인 조사권을 행사할 수 있어야 한다.
- 현행 법령과 조례에 의할 때, 인권위원회는 심의를 통한 자문 내지 권고의 권한만을 가지고 있으나, 인권위원회에 구체적 심의를 위한 조사권을 부여할 필요가 있다.



- 다만, 이러한 조사권이 인권전담부서나 시민인권보호관의 고유 업무와 충돌하거나 각 제도의 권한을 침해할 수 있다는 우려가 있을 수 있다. 이러한 우려를 해소하기 위해서는 제도정비과정에서 기구 간 협업구조를 강화할 수 있는 방안을 마련해야 한다.
- 인권위원회의 권고권한을 강화해야 한다. 현재는 인권위원회의 권고가 실제로 이행될 수 있는 구조가 존재하지 않는 상태이다. 별도의 형식으로 공개되는 인권위원회의 권고가 실질적인 효력을 가질 수 있는 규범적 장치를 마련하는 것을 검토해야 한다.

### 3. 속의의 시민참여 및 시민주도성

- 일반시민으로 구성하는 ‘(가칭)시민참여인권위원회’를 설치해야 한다. ‘(가칭)시민참여인권위원회’는 시민의 참여를 증진하고 인권교육 효과를 창출할 수 있으며, 인권전문성 중심의 인권위원회와 상호응답·협력관계를 구축할 수 있다는 장점이 있다.
- 시민참여인권위원회는 기존의 시민인권배심제도와 그 맥락을 같이하면서도 약간 그 결이 다르다. 시민인권 배심원은 2014년 9월에 설치되었는데, 공개추첨을 통해 선정한 150명의 시민배심원으로 구성한다. 안전이 있을 때마다 추첨으로 시민배심원을 선정하여 전문가배심원들과 토론을 거쳐 의견을 제시한다. 미등록 이주아동의 차별금지의견을 수렴하여 시민인권보호관이 권고문을 제출한바 있다.
- 시민참여인권위원회는 배심원처럼 사후적으로 개별 안전을 판단하는 역할이 아니라 일반적 안전을 주도적으로 그리고 상시적으로 개발하고 개선하며, 자치구와의 연계성을 담보하는 역할을 한다.
- 인권의 차원과 민주주의 차원은 미묘하게 엇갈리는 면이 있다. 인권은 합의절차에 따라 결정할 수 있는 성질의 것이 아니기 때문이다. 다수가 소수에 대해 민주주의를 명목으로 인권을 제약하려 할 수도 있다.
- 그러나 배심제의 목표 중 하나가 그러하듯이 시민의 참여는 교육의 효과가 있다. 시민참여인권위원회는 적극적으로 ‘판단’을 넘어 ‘입안’의 역할을 하도록 하는 것이다. 시민참여인권위원들은 일정한 인권교육 이수를 통해 인권의식을 증진함과 아울러 인권위원회와의 토론 과정을 통해 민주주의 이전의 인권 존중성을 체득하게 될 수 있을 것이다. 이것은 장기적인 시민을 위한 인권교육 프로젝트이며, 시민에 의한 시민의 인권보장의 토대를 마련하는 일이다.

### 4. 속의의 전담성: 상임위원의 설치여부

- 현행 인권위원회는 비상임으로 운영되면서 심의 및 자문에 실질적으로 어려움을 겪고 있다. 상시적으로 인권위원회의 운영에 필요한 각종 실무를 자체적으로 감당할 수 없기 때문에 발생하는 문제들이 존재한다.
- 예를 들어 실무적 측면에서 회의 당일 또는 2~3일 전에 회의 자료가 배포됨에 따라 안전의 성격과 내용을 위원들이 숙지하는데 제약이 있다. 이러한 제약으로 인하여 안

건의 현황과 필요성 등에 대한 전문성을 확보할 수 있는 시간적 여유를 확보하기 곤란한 점이 있다.

- 또한 주요한 사업으로 정해져서 당장 집행되어야 하는 일련의 시정업무 사안에 대하여 인권위원회가 인권의 문제를 들어 급하게 제동을 거는 것은 해당 부서업무와 관련하여 상당한 부담이 될 수 있다. 이러한 문제는 주기적이고 지속적인 회의체계가 안정적으로 이루어지지 않는 상태에서 빈번하게 발생한다.
- 비상임위원으로 이루어진 인권위원회의 구성이 가지고 있는 이러한 한계로 인하여 인권담당부서가 인권위원회의 심의 과정을 주도할 가능성이 있다. 인권위원회가 업무에 관련한 내용과 절차를 충분히 숙지하지 못한 상태에서 인권적 관점의 심의를 충분히 하지 못할 가능성이 대두되는 것이다. 그 결과 인권위원회의 활동이 수동적, 소극적, 사후적인 형태로 국한될 가능성이 높다.
- 이러한 문제를 해결하기 위하여 (고위직)공무원으로 상임위원을 두는 안을 검토할 필요가 있다. 다만 상임위원이 되는 (고위직)공무원에게는 의결권을 부여하지 않을 수 있다. 민간위원으로 구성된 인권위와 관련부서의 실·국장급 공무원이 함께 하는 별도의 정책협의체를 구성하는 안도 검토할 필요가 있다.

## 5. 숙의의 집행력: 사무국의 설치여부

- 중앙정부 및 지방정부에 설치되는 일반적인 심의·자문 위원회의 구성에 비추어볼 때, 행정위원회가 아닌 자문위원회로서 인권기구에 별도의 사무국을 설치하는 경우는 예외적인 현상이다. 그러나 인권위원회의 업무를 수행하는데 필요한 사무지원기구가 없는 상황에서 비상임위원으로 구성된 인권위를 운영하는 것은 실무적으로 곤란한 상황을 유발하고 있다.
- 법령에 따라 별도의 사무국을 설치할 수 없거나 사무지원기구를 따로 둘 수 없을 때, 인권담당부서와 긴밀한 협조체계를 구성할 수 있는 방안을 고려해야 한다. 이를 위해 인권담당부서에 위원회 지원 전담인력을 배치하는 것을 검토할 필요가 있다. 특히 인권위원회를 비롯해 시민인권보호관의 업무협조 및 시민인권배심원제 또는 시민참여인권위원회의 운영을 위해 인권담당부서의 전담인력 배치는 충분히 숙고하여 적극적인 실현방안을 모색해야 한다.

## II. 시민인권보호관: 인권친화성 및 독립성 증진

### 1. 시민인권보호관의 위상

- 시민인권보호관이 인권 침해 사안에 대한 조사 과정에서 그리고 그 결과를 바탕으로 시에 대해 정책을 적극적으로 영향력 있게 권고하기 위해서는 그 독립성 확보가 매우

중요하다.

- 인권보호관의 독립성 확보를 위한 실현수단으로서 인권보호관의 직급을 상향하는 등의 방안이 제출된바 있다. 시민인권보호관의 직급상향은 직급의 위계와 지위의 서열이 공고한 공무원 사회에서 인권보호업무의 실효성과 실행력을 강화하는 효과를 목적으로 한다.
- 다른 한편 시민인권보호관의 합의제 기구화에 대한 타당성을 검토해야 한다. 개별 독립적 인권보호업무의 권한보장과는 별개로 시민인권보호관의 인권보호업무 수행 과정에서 전체 보호관의 의사를 확인할 수 있는 방안을 고려할 수 있다.

## 2. 시민인권보호관의 권한과 업무

- 시민인권보호관의 권고사항이 이행되고 있는지를 사후에 모니터링 하고, 이에 대한 평가와 이행요청 등의 후속조치를 할 수 있도록 하는 방안을 고려해야 한다.
- 시민인권보호관의 권고가 단지 시정업무수행을 위한 참고로 머물지 않고 시정 전반에 걸친 인권행정의 발전을 위하여 기여할 수 있도록 하기 위하여, 인권적 정책권고를 실현하기 위한 지원역량을 어떻게 확보할 수 있을지에 대하여 검토해야 한다.
- 인권 현안에 관하여 시민인권보호관이 조사 등의 활동을 통해 확인한 결과에 따라 시민인권보호관의 권한으로 기각 또는 각하 결정을 내렸을 경우, 비록 기각 또는 각하라는 시민인권보호관의 결정이 있었음에도 인권 보장 차원에서 시가 조치를 취해야 할 필요성이 제기되는 사안에 대하여 어떻게 대처할 것인지를 고려해야 할 필요가 있다.
- 이것은 시민인권보호관의 독립성을 침해하거나 시민인권보호관에 대한 불신을 전제하는 것이 아니다. 시민인권보호관의 독자적 판단에도 불구하고, 시가 책임지지 않으면 안 되는 인권 현안이 있을 경우, 시는 시민인권보호관의 결정에 대한 보강의 차원에서 보다 심도 있게 해당 현안에 인권침해 여지가 있지 않았는지를 파악할 수 있어야 한다.
- 만일 시민인권보호관이 기각 또는 각하한 인권사안일지라도 중요한 인권침해의 요소가 있음을 재확인할 때에 이 사안에 있어 인권침해를 어떻게 해소할 것인지, 사후조치로서 정책권고로 어떻게 연결할 수 있을 것인지에 대한 판단이 필요하다.

## III. 인권담당부서: 인권중심성 증진

### 1. 인권담당 주무부서의 위상 강화

- 인권행정의 구현은 모든 행정영역에서 이뤄져야 한다. 하지만 현재의 인권전담부서가 가지고 있는 위상으로는 다른 부서의 담당 업무에 대해 관여할 수 있는 권한과 범위에 한계가 존재한다.

- 인권위원회와 시민인권보호관의 권한 또한 제한적이어서 다른 행정부서의 정책 수립·시행 과정에서 인권 모니터링의 사각지대가 발생할 가능성이 높다.
- 시의 각 부서에서 수립·시행하는 정책과 행정업무 전반에 내재해 있는 인권관련문제들에 대하여 시 내부에서 가장 긴밀하게 접근하고 신속하게 파악할 수 있는 인권전담부서가 실질적인 권한을 가지고 부서와의 협력 및 인권제도와의 연계를 증계할 수 있는 방안의 검토가 필요하다.

## 2. 인권담당관의 권한 강화

- 인권전담부서의 역할이 시정 전반에 걸쳐 효력을 발휘하기 위해서는 서울시 행정조직 내의 지위 및 권한의 한계를 극복할 수 있을 만큼 그 위상을 격상하고 인권의 관점에서 각 부서의 업무를 조정할 수 있는 권한을 보장해야 한다. 즉 인권전담부서의 인권행정이 시정 전반에 인권적 관점을 반영하고 조정할 수 있는 시스템을 구축해야 한다.

## 3. 인권위원회 및 인권보호관과의 협력관계

- 인권담당부서의 위상과 권한을 강화하는 경우 인권적 관점을 증진하기 위해 인권위원회 및 인권보호관과 밀접한 협력관계를 구축해야 할 필요성이 있다.
- 각 인권제도와 밀접한 협력관계를 조성할 수 있도록 제도 간 구조를 직조하는 과정에서 인권전담부서의 강화된 위상과 권한이 최대한 반영될 수 있는 방안을 모색해야 한다.

# IV. 인권제도의 행정참여제도: 인권중심성의 제도보장

## 1. 회의배석

- 모든 시정에서 인권 관점을 구현하기 위해서는 고위공직자 회의에 인권관련 담당자가 참석할 필요성이 있다.
- 시정 정책의 기획단계에서 인권영향평가의 가능성을 모색하고 이를 시행할 수 있는 방안을 검토해야 한다. 또한 인권영향평가의 시행을 시정 전반으로 확산해 나갈 수 있는 장기적 로드맵이 필요하다.

## 2. 시장 면접

- 긴급 처리를 요하거나 근본적 대책이 필요한 경우 또는 집행력을 확보하기 위한 경우 등 시장의 직접 면담 및 결재를 받을 수 있는 제도적 통로를 마련할 필요성이 있다.

- 규범과 제도가 가지고 있는 절차적 범주를 벗어날 수 있다는 우려가 있으나, 절차로 해결할 수 없는 인권사안에 대하여 시정의 최종책임은 지고 있는 시장의 판단을 요청할 필요가 존재한다.
- 직접 면담 등의 사례를 축적하고, 이러한 축적을 바탕으로 장기적으로는 규범구조 안에 시장면담 등의 과정이 도입될 수 있는 근거를 마련할 필요가 있다. 규범구조 안에 근거가 마련되지 않게 되면, 인권관련사안 중 시장의 결단이 필요할 정도로 중대한 사안이 시장의 선의에 의해 좌우되는 한계에 봉착할 수 있기 때문이다.
- 인권사안에 대하여 정책적 측면을 초월하여 정무적 결단을 요구하는 형식이 정치적 부담을 가중한다면, 인권기구의 의사결정력과 집행력 강화를 통해 시장면접 및 처리요청이 가지는 효과를 대체할 수 있는 방안을 검토해야 한다.

### 3. 인권영향평가

- 인권영향평가는 통상 다음의 여섯 단계로 진행된다.
  - ① 제안된 정책이 전반적인 인권영향평가가 필요한지 여부를 결정하기 위한 예비점검 수행
  - ② 평가계획을 준비하고 정책과 계획을 모든 이해관계인에게 정보를 배분하는 것
  - ③ 제안된 정책의 인권에 대한 잠재적 영향의 정보를 수집하는 것
  - ④ 인권으로부터 나오는 국가의 법적 의무와 잠재적 영향을 비교하는 보고서 초안 준비
  - ⑤ 보고서 초안을 배포하고 선택지 평가에 이해관계인 참여
  - ⑥ 최종 결정, 선택에 대한 근거 그리고 시행과 평가 구조를 구체화한 최종 보고서 준비
- 모든 정책 사안에 대해 인권영향평가를 할 수는 없지만, 모든 정책에 대한 정보 공유를 전제로 하여, 사안의 특성에 따라 담당공무원의 평가, 인권담당부서·인권위원회·인권보호관의 평가 등 다양한 단계를 설정하여 점진적으로 인권영향평가제도를 정착시킬 필요가 있다.

## V. 인권교육제도: 독립성과 연대성 그리고 현장중심성

### 1. 인권교육의 전담부서

- 인권교육을 총괄하는 전담부서를 설치하는 것을 장기적으로 고민할 필요가 있다. 물론 지방분권의 현실상 단기간 내에 지방정부 자체 내부에 교육을 총괄할 수 있는 부서를 확충하기는 어려우므로, 그 중간단계로서 인권교육 전담성 및 전문성을 확보할 수 있는 방안을 모색해야 한다.
- 인권교육을 총괄하는 조직을 설치하는 방식으로는 ① 행정조직 내 설치하는 방안, ② 외부에 재단을 설립하는 등의 방안, ③ 인권교육을 개별적이지만 체계적으로 위탁하는

방안 등을 검토할 수 있다.

## 2. 다른 인권기구와 협력

- 인권교육프로그램 마련에서 국가인권위원회의 경험 공유 및 다른 지방정부와 협력체계 구축할 필요가 있다. 이 협력체계를 통해 인권강사 양성에서 중앙정부(이 경우는 국가인권위원회) 및 다른 지방정부의 인권제도와 협조체계 구축, 인권강사 풀의 공유 등 사업을 추진할 수 있다.
- 인권교육을 진행하기 위한 다양한 교재를 개발하고 배포·전파하는데 효과적인 방안을 고려하여야 한다. 특히 사례 중심 인권교육 교재를 마련하기 위해 인권침해 및 구제 또는 권고 사례를 다른 인권기구와의 협력사례를 통해 소통·공유할 필요가 있다.

## 3. 인권교육제도의 개선방향

- 인권교육의 법제화가 필요하다. 지방정부의 조례가 규정하는 의무교육은 실질적 강제력을 가지지 못하는 한계가 있다. 교육의 참여 및 학습과 이에 따른 실천이 공무원의 업무수행과 무관한 요식행위로 전락할 경우 교육의 의미는 상실된다. 따라서 법으로 공무원 등의 정기적 정규적 인권교육을 의무화할 필요가 있다.
- 법제화는 지방정부 차원에서 직접 해결할 수 있는 방안이 아니다. 그러나 지방정부가 법제화에 대한 요청을 하는 것은 대중들이 진행하는 입법청원보다 절차적으로 간소할 수 있으며 효과의 측면에서도 우월하다.
- 인권교육프로그램과 인권교육 강사양성과정을 체계화하고 단계화할 필요가 있다. 교육 대상에 따라서는 기초-심화의 단계적 과정을 제공하며 각각의 단계에서 다음 단계에 학습의욕을 고취시킬 수 있는 방안을 마련해야 한다. 강사양성프로그램의 경우 인권교육프로그램·교재의 개발과 전문강사 육성을 위한 구조를 설계해야 한다. 이 과정에서 지방정부가 할 수 있는 역할과 전문기관이 할 수 있는 역할 등을 조화할 수 있도록 할 필요가 있다.
- 인권교육의 독립성과 전문성을 갖춘 담당기구를 확보해야 한다. 인권교육 담당기구는 지방정부가 재정적 및 행정적 지원을 하되, 관 주도의 준법교육의 수준을 벗어난 실질적인 인권교육을 위하여 해당 기구는 내용과 형식에서 독립성을 보장하도록 하는 방안을 모색할 필요가 있다.

# VI. 인권제도의 연대체계

## 1. 시민주도체계

## 1) 시민의 참여체계 및 각 기구의 인선체계

- 인권제도의 구성 및 운용에서 시민이 주도하고 참여하기 위해서는 먼저 인권위원회 구성 및 운용에서 시민의 참여를 확장할 수 있는 방안을 고려해야 한다.
- 시민의 참여는 인권정책을 수립하는 단계에서 인권정책을 제안하는 방안 등이 대표적이지만, 제도의 경우 특히 인권위원회를 구성하는 과정에서 시민들의 의사가 적극적으로 반영될 수 있는 시스템을 고려해야 한다.
- 현재 서울시 인권조례에서 인권위원회의 구성은 조례에서 규정한 일정한 자격요건을 가지고 있는 사람 중에 시장이 위촉하는 것으로 되어 있다. 인권위원의 인선이 간소화됨으로 인하여 인권위원회의 구성이 신속하고 효과적으로 이루어지는 장점은 있으나, 정작 인권행정의 주체가 되어야 할 시민의 참여는 제한적이다.

## 2) 민관 인권네트워크

- 지방정부 행정의 기획, 입안, 시행, 점검, 평가 등 전 업무영역에 걸쳐 주민참여의 기반을 조성해야 한다. 이러한 기반을 통해 특히 인권관련 행정행위에 대한 주민들의 인지, 비판, 개입 가능성이 확대될 수 있어야 한다.
- 실질적으로 시민이 참여할 수 있는 조건을 형성해야 한다. 인권정책의 기획·수립·추진·평가 등의 전 과정에서 시민의 참여를 보장하는 제도의 조성 및 정책의 결정권을 보장해야 한다.
- 시민참여제도의 구상에서 주민참여예산제 모델을 고려할 수 있다. 다만, 절차적으로는 주민참여예산제를 참고하되, 실질적으로는 주민참여예산제의 운영방식보다 포괄적이고 구체적으로 주민이 참여할 수 있는 여건을 조성해야 할 것이다.
- 시민참여 확대를 위한 기반으로 인권영향평가제도를 활용할 가능성을 검토해야 한다. 시정에 대한 사전영향평가 및 사후영향평가에서 전문가 중심과 아울러 행정을 실제 체감할 수 있는 당사자인 시민의 의사를 반영하는 구조를 설계해야 한다.

## 2. 대외연대체계

- 한국 사회에서 ‘칸막이 행정’은 고질적인 병폐다. 사회 전반에 걸친 ‘각자도생’ 또한 이와 무관하지 않다. 특히 인권의 영역에서 연대는 핵심적인 가치 중의 하나이며, 연대를 어떻게 제도적으로 담보할 것인가의 문제는 인권 증진의 과정에서 매우 중요한 의미를 가진다.
- 따라서 인권 보장의 질적 수준을 제고하기 위한 방안으로 대외협력체계를 구축하고, 인권의 협력체계를 운용함에 있어서 일회적 이벤트성, 전시성 사업수행으로 전략하는 위험을 방지할 수 있는 방안을 고려해야 한다.

- 서울시의 경우 자치구와의 관계에서 ‘선도적이지만, 보충성 원칙’에 따른 적정한 분담 체계를 구축할 필요가 있다. 특히 연대성의 강화와 협력체계의 구성이라는 측면에서 중앙정부와의 협력관계 또한 면밀한 검토가 필요하다.

#### 1) 국가인권위원회와 연대관계

- 국가인권위원회의 경우 국가 차원의 인권 업무를 수행하고 있으므로, 협조관계 구축을 통해 서울시의 경우 ‘생활밀착형’, ‘서울특수성’을 고려한 인권 행정 구현에 국가인권위원회가 어떤 역할을 할 수 있는지 그 방안을 검토해야 한다.

#### 2) 기초단체 인권제도와 연대체계

- ‘풀뿌리 인권행정’을 위해서는 서울시 자치구와 인권협의회 구축을 통해 광역정부로서 기초정부의 인권행정을 지원하는 역할이 필요하다. 다만, 기초지방정부에 대하여 광역 지방정부가 행정지도를 하는 수준의 연대체계는 지양해야 할 것이다. 기초지방정부의 인권제도가 독립적으로 업무를 수행할 수 있는 제반여건을 조성하는데 광역지방정부의 역할을 집중해야 할 필요가 있다.

#### 3) 다른 지방정부 인권제도와 연대체계

- 한국 사회의 서울중심주의를 감안하면서도 향후 적정한 분권체제를 고려하여 다른 지방정부와 연대체계를 구축하는 방향을 검토해야 한다.
- 서울시는 행정의 수도일 뿐만 아니라 정치, 경제, 사회, 문화의 중심으로서의 위상을 가지고 있다. 따라서 서울시는 인권보장의 부문에서조차 다른 지방을 주변화할 수 있는 우려가 존재한다. 이러한 문제의식에 따라 서울이 인권에 있어서만큼은 서울중심주의적 사고가 아닌 보편적 인권보장체계의 완성을 위한 지방정부의 모범적 역할 뿐만 아니라 다른 지역, 다른 지방정부의 인권 향상을 위한 동반자적 관계를 확보할 필요가 있다.

### 3. 국제적 연대체계

#### 1) 국제적 협력의 주요 내용

- 서울시는 국내 차원을 넘어 ‘세계시민’의 인권을 증진할 수 있는 가치와 이념 그리고 목표를 설정하되, 아시아 차원에서 서울시의 주도적이고 모범적인 역할을 할 수 있는 협력관계를 구축할 필요가 있다.
- 국제적 협력관계에서 인권 전반에 걸친 의제보다는 구체적인 실천력을 담보할 수 있는



의제 선정을 하고 협력관계 구축 정도에 따라 이를 점진적 확대하는 방안을 고려하여야 할 것이다.

- 서울시 홍보 효과를 고려해야 하지만, 우선적인 목표는 서울시민의 인권 증진을 위해 현실적인 모범사례가 될 수 있는 측면을 고려하여 설정함으로써 국제적 관계에서도 국내 협력관계와 마찬가지로 일회적 이벤트성, 전시성 측면을 방지하는데 노력해야 한다.

## 2) 국제적 연대체계의 조직

- 서울시가 지방정부차원에서 할 수 있는 국제적 연대체계 조직의 최종적인 목표는 아시아 인권기구의 설립이 될 필요가 있다.
- 이를 위한 중간적 목표로서 인권의 가치를 바탕으로 한 주요 도시 간 개별 인권정책을 주제로 하는 연대체계를 구성하고 네트워크를 이용한 국제적 인권보장사업을 추진할 수 있다. 이 사업의 추진을 시작으로 각국의 지방정부 중 연대 사업을 지속적으로 진행할 수 있는 협력도시를 확보할 수 있다. 이후 국제적 연대체계가 활동할 수 있는 범위를 인권문제 전반으로 확장하는 과정에서 인권도시의 아시아 연대를 표방·결성할 수 있게 될 것이다.

# 제5절 인권제도 개선방안

## I. 인권제도 개선방안 개관

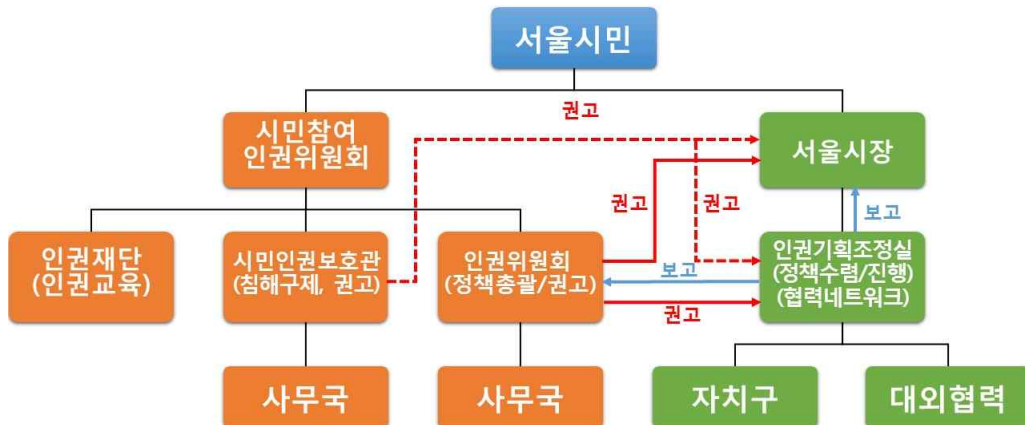
- 인권위원회, 시민인권보호관, 인권전담부서 등의 독립성과 숙고성을 증진하기 위해서 그동안의 운영 경험을 반영하여 적절한 개선안을 마련해야 한다. 다만, 단기적으로는 현재와 같이 미흡한 지방자치권의 행사로 법률의 개정 또는 중앙정부의 정책 변화를 이끌어낼 수 없음을 전제로 할 수밖에 없다. 따라서 일단은 서울시가 자체적으로 해결할 수 있는 방안을 제안한다. 장기적으로는 중앙정부와 국회에 지방분권과 지방자치를 강화할 수 있도록 입법을 개선함으로써 시민 참여를 바탕으로 시민의 인권을 보호하는 인권제도를 구축해야 할 것이다.
- 인권위원회와 시민인권보호관은 각각의 위상을 제고하고 권한을 강화하는 방향으로 개선해야 한다. 그리고 양 기관과 인권전담부서의 협력 관계를 강화하는 방향을 모색해야 한다. 인권전담부서의 위상 강화를 통해 인권위원회와 시민인권보호관의 인권적 관점을 시정 전반에 걸쳐 반영할 수 있어야 한다. 특히 인권옴브즈퍼슨의 독립성은 인권제도 성패의 주요 조건 중 하나다. 시민인권보호관의 신분을 보장하고 권한을 강화해야 한다. 시민인권보호관의 권한 강화는 시민인권보호관의 숙의성 증진과 함께 해야

한다. 관련 기구의 협력관계를 강화해야 독립성과 속의성을 확보할 수 있을 것이다.

- 인권제도는 현재 인권 침해 사건에 대해 침해 여부를 판단하는 ‘사법적 구제 모델’이다. 국가인권위원회의 결정문은 법원의 판결문 구조와 유사하다. 실제 국가인권위원회의 결정문은 법적 판단과 유사해서 ‘인권 안의 법’이 아니라 ‘법 안의 인권’으로 축소되었다는 비판을 받기도 한다. 지방정부 차원에서의 인권위원회는 판정에 머물러서는 곤란하다. 시민을 중심에 놓고 인권 침해의 판단을 넘어 인권 피해의 성격에 따라서는 삶의 환경을 개선하는 해법을 제시할 수 있어야 한다. 판단의 범위 밖에 있는, 또는 판단 이후의 후속조치가 필요한 사람들의 인권을 보장하는 방안을 마련해야 한다. 지방정부의 인권제도는 ‘사법 더하기 복지행정의 복합 모델’이어야 한다.
- 이러한 기초에 따라 서울시 인권제도의 적정개선안을 제출하되, 현실적합성을 고려하여 단계적 개선안을 함께 제안한다.

## II. 인권제도의 개선안 1: 적정개선안

- 인권제도의 적정개선안은 <그림 21>과 같이 정리할 수 있다.



<그림 21> 적정개선안

### 1. 가칭 ‘시민참여인권위원회’ 구성

- 서울시민이 직접 참여하는 인권위원회를 둔다. 현재의 인권위원회는 인권 전문성, 현장성, 대표성을 고려하여 전문가, 활동가, 당사자 등으로 구성하고 있다. 현재 인권위원회의 구성은 시민의 대표로서 손색이 없지만, 일반시민은 참여하고 있지 않다. 인권위원회를 확장하는 경우에도 일반시민의 참여는 상징적인 수준에 머무를 수밖에 없다.
- 따라서 주체적으로, 자발적으로, 적극적으로 인권 이슈를 제기하고, 기존의 인권위원회 및 시민인권보호관과 소통하며, 참여에 의한 인권교육을 체험하고, 일상생활에서

인권옹호자로서의 역할을 할 수 있는 시민들이 많아져야 한다.

- 가칭 시민참여인권위원회 설치에 시민의 참여와 주도성을 구현하면서 인권위원회의 숙의성 및 독립성을 강화한다. 시민참여인권위원의 구성에서 자치구별 대표성을 고려함으로써 인권적 관점에서 기초정부와 협력관계를 구축할 수 있는 역할을 할 수도 있다. 이것은 인권헌장 제정의 경험을 살려 인권의 영역에서 시민의 참여를 제도화하는 의미도 있다.

## 2. 인권위원회 강화

- 인권위원회의 인권심의기능을 증진하기 위해 인권위원 중 적정 인원을 상임위원으로 임명해야 한다. 행정을 담당하는 모든 공무원이 인권적 관점을 갖춰야 하지만, 일정한 시간이 필요하다. 현재와 같이 비상임 인권위원으로 구성된 인권위원회의 활동력은 인권위원들의 헌신성에도 불구하고 한계가 있을 수밖에 없다. 특히 서울시 행정규모가 거대하기 때문에 인권적 관점으로 자문·심의하기엔 제한적이다. 인권위원회 기능을 전담해서 담당할 상임위원이 있어야 한다.
- 인권위원회의 업무를 지원하면서 특히 상임위원의 활동을 뒷받침하는 사무국을 설치해야 한다. 국가 차원에서 국가인권위원회가 인권기구로서 역할을 하고 있지만, 지방분권과 지방자치의 강화가 필수적일 수밖에 없기 때문에 지방정부 차원에서 활동하는 인권위원회 역할을 강화해야 한다.
- 각종 인권 관련 위원회와 협력 관계를 구축함과 아울러 필요하다면 인권위원회를 중심으로 재정비를 해야 한다. 법률에 따라 또는 조례에 따라 인권 관련 위원회가 개별적으로 활동하고 있기도 하다. 현재는 인권위원회와 별도로 활동하고 있는데, 최대한 그 독립성을 보장하되 대등한 관계에서의 협력관계를 구축해야 한다. 충분한 검토를 전제로 일부 인권 관련 위원회의 경우 인권위원회로 통폐합하는 것도 고려해야 한다.
- 인권위원회는 서울시 행정 전반에 걸쳐 인권적 관점에서 모든 정책을 심의하고, 모니터링하며, 정책을 권고할 수 있는 합의제 기관이어야 한다.

## 3. 시민인권보호관 강화

- 시민인권보호관을 강화하는 제1단계 개선방안은 시민인권보호관의 독립성을 강화하기 위해서 민주성과 숙의성을 증진하는 것이다. 민주성은 시민인권보호관 임명과정에서 시의회와 협력하는 것이다. 숙의성은 시민인권보호관의 의사결정과정에서 합의제를 제도화하고, 그 숙의성을 증진하기 위해 회의체로 구성하는 것이다. 물론 시민인권보호관들이 이미 실무상 합의제를 통해 의사를 결정하고 있지만, 이를 조례에 명문화함으로써 의사결정의 숙의성을 제도적으로 뒷받침해야 한다.
- 제2단계 개선방안은 시민인권보호관의 조사활동을 지원하는 조사관을 배치하고, 행정적 지원을 위해 사무국을 설치하는 것이다. 시민인권보호관은 인권 침해 진정 사건에

대해 인권적 관점에서 판단하고, 후속 조치를 포함한 해법을 제시하며, 정책 권고를 할 수 있어야 하기 때문이다.

- 제3단계 개선방안은 시민인권보호관의 독립성을 확보하기 위하여 정규직 공무원으로 시민인권보호관을 개방 임용하는 것을 적극 검토하는 것이다. 현재는 지방계약직 공무원의 신분에서 활동하게 되어 있는데(인권기본조례 제18조제2항), 그 위상과 업무의 독립성 관점에서 한계가 있다.
- 다른 한편 외국의 경우를 참고하여 시민인권보호관을 전형적인 인권옴부즈퍼슨제도로 운용하는 것도 고려할 수 있다. 이러한 방안은 시민인권보호관 제도를 합의제 기관이 아니라 독립제 기관으로 구성하는 것이며, 이러한 제도의 선결조건은 독립적 의사결정 단위를 확보하기 위해서 시민인권옴부즈퍼슨의 직급을 3급으로 상향하는 것이다.

#### 4. 인권센터 신설

- 다른 지방정부의 경우 인권전담부서와 별도로 인권센터를 두고 있는 경우가 있다. 지방정부 차원에서 인권정책을 수립하기 위해서는 정책의 기초조사·연구·수립 기능을 담당할 기구가 필요하다. 인권행정은 각 부문행정의 전문성과 독립성을 인정하는 바탕에서 출발해야 하기 때문에 각 부문행정에 대한 깊이 있는 이해를 전제로 해야 한다.

#### 5. 인권전담부서의 위상 강화

- 인권적 관점에서 시정을 시행하기 위해서는 인권전담부서의 역할 또한 매우 중요하다. 그 방안은 인권전담부서를 시정을 총괄·기획하는 부서에 배속함으로써 모든 시정 업무에 대해 인권적 관점을 제시하여 조정할 수 있는 기능을 수행하도록 하는 것이다. 정책 사안에 따라서는 인권전담부서가 정책 수립 단계에서부터 인권영향평가를 시행할 수 있어야 한다.
- 인권위원회에 상임위원을 두고, 시민인권보호관의 권한을 강화한다고 해도, 정책 수립 과정에서부터 인권적 관점을 반영하는 것은 한계가 있다. ‘시민참여인권위원회’와 인권위원회 그리고 시민인권보호관과 인권센터와 협력 속에서 정책 수립 과정에서부터 인권행정이 가능하기 위해서는 인권전담부서의 위상을 강화하고 그 업무 범위를 확장해야 할 것이다.

#### 6. 인권교육전담기능의 구현

- 인권교육을 전담하는 기능을 어떻게 구현할 것인지를 검토해야 한다. UN은 인권교육을 받을 수 있는 권리를 중요한 인권 중의 하나로 인정하고 있다. 시민들에게는 인권 침해를 인지하고, 침해에 대해 구제를 청구하고, 인권감성을 증진할 수 있는 인권교육

을 받을 권리가 있다. 또한 시민의 인권침해를 예방하기 위해서는 행정을 담당하는 사람들의 인권 의식 및 감성이 중요하다.

- 인권교육은 국가 차원은 물론 기초·광역 정부를 막론하고 공통적이다. 국가인권위원회에서 일정 부분을 담당하고 있기는 하지만, 인권 일반에 대한 교육을 넘어 시민의 생활과 밀착한 현장형 인권교육을 수행하기에는 한계가 있다. 적절한 임무 배분과 협력이 필요하다. 서울시의 경우 지방정부의 인권교육프로그램과 강사진 양성에서 중요한 역할을 수행해야 한다.
- 바람직하기로는 인권교육을 전담하는 재단을 설립하여 인권교육프로그램, 교재 및 강의안 제작, 강사진 양성 및 운영 등 인권정책 연구 및 인권교육을 총괄하는 업무를 담당하도록 하는 것이다.
- 가칭 인권재단은 '지원하되 간섭하지 않는 독립성 원칙'의 바탕 위에 시민사회 주도 아래 인권활동가들이 적극적으로 그리고 자유롭게 참여함으로써 오랜 활동 경험을 활용할 수 있는 구조여야 한다. 다만, 공무원 인권교육의 경우 현장성을 바탕으로 해야 하므로 인권전담부서와 긴밀한 협조 관계를 구축하여 공무원들이 직무활동에서 인권적 접근을 하는 데 구체적으로 그리고 실질적으로 기여할 수 있는 강의안을 공동으로 개발해야 한다.
- 그러나 재단 형태의 독립적 인권전담기구 설립은 쉽지 않은 방안이다. 따라서 일단은 인권교육 전담기능을 구현하되, 다양한 형태의 방안을 검토해야 한다.

## 7. 인권행정 네트워크 구축

- 서울시의 주도로 자치구, 다른 지방정부, 국가인권위원회 등과 인권행정 네트워크를 구성해야 한다. 네트워크는 인권위원회와 인권전담부서의 두 가지 경로를 구축한다. 특히 자치구에 대해 서울시는 인권교육 관련 프로그램과 강사진 양성 등에 행정적·재정적인 면에서 적극적으로 지원하고 협력한다. 인권조례, 인권위원회 또는 인권전담부서가 있는 자치구와 인권협의회를 구성하고, 그렇지 않은 자치구의 경우에는 읍저버 자격을 인정한다.
- 서울시 시민단체연석회의 및 협의체를 구성한다. 인권단체 상담·신고된 인권침해 사안을 시민인권보호관이 처리할 수 있는 협력관계를 구축한다.
- 서울시에는 장애인인권, 노동인권 등 영역에서 인권정책 및 인권침해를 구제하는 규범과 제도 등이 존재한다. 전체적인 재조정을 필요로 하지 않는 이상 인권행정 네트워크는 이들 기존 제도와 조화를 이루면서 보충적으로 기능할 수 있도록 조정한다.
- '시민참여인권위원회' 위원장, 인권위원회 위원장, 시민인권보호관 대표, 인권센터장, 인권전담부서장, 자치구협의회 대표의 회의체를 구성하여 인권행정네트워크의 발전을 모색한다.

## 8. 인권업무조정협의회 구성

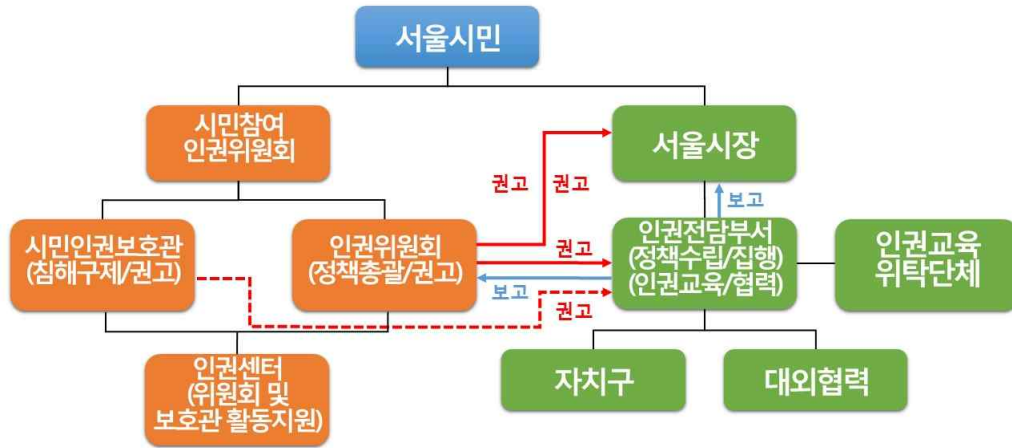
- 행정행위의 중심에 인권의 가치가 놓이는 것이 지방정부의 인권제도 구성의 핵심 전제이다. 인권위원회, 시민인권보호관, 인권전담 부서가 수행한 인권관련 사안의 대응과 조치가 궁극적으로는 행정전반에 적용될 수 있을 때에 인권제도 구성은 그 의미가 있다.
- 행정적 정책과 기획의 수립, 행정업무수행과 각 처분, 이와 관련한 사전조치와 사후조치의 과정에서 인권행정의 전제가 효과적으로 개입되고 실효성 있게 다루어지도록 하기 위하여 시청 각 국을 중심으로 하는 일정한 인권관련업무의 조정을 위한 협의회를 구성할 필요가 있다.
- 인권업무조정협의회는 시정의 현재 상황 및 인권행정에 미치는 요인, 상호 연관 및 기관 내 네트워크의 운영 등을 감안하여 구성할 수 있다.  
 예를 들어 ① 각 부서장(행정1부서장, 행정2부서장, 정무부서장) + 인권위원회 위원 약간 명 + 시민인권보호관 + 인권전담부서의 책임자, ② 시청 내 각 실·부·국의 장 또는 책임자(현재 19개 실, 국, 부로 이루어져 있음) + 인권위원회 위원 약간 명 + 시민인권보호관 + 인권전담부서의 책임자로 구성하는 방안이 있다.
- 인권업무조정협의회는 현안 인권관련 사안, 행정기획 및 정책 중 인권관련 사안, 행정업무 수행 중 인권관련 사안, 인권관련 사안의 사전 및 사후조치에 관한 사안에 대하여 각각의 현황 및 입장을 개진하고, 다른 부처의 현황 및 입장을 공유하며, 시청 전반의 행정업무에 인권의 가치를 어떻게 적용 및 승화할 수 있을지에 대하여 논의하고 논의에 따른 실행방안을 강구하여 각 부서에서 시행한다.
- 인권업무조정협의회는 분기별 1회의 정기회의의의를 가지는 것이 바람직하며, 인권관련 사안에 대하여 필요가 있을 때 임시회의를 소집할 수 있도록 해야 할 것이다.
- 인권업무조정협의회에서 결정·조정·논의된 사안에 대해 시장은 각 부서가 해당 현안의 대응을 긴밀한 협조체계 속에서 이루어질 수 있도록 관리 감독해야 한다.

## 9. 소결

- 현재의 인권기본조례에 따르면, 서울시가 수행하는 서울시민의 인권과 관련한 행정 및 인권제도 운영의 내용은 인권정책 기본계획 수립 시행(제7조), 인권센터의 설치 및 운영에 따른 인권센터의 업무(제11조제2항 각호), 인권보호와 증진을 위해 관련 사업을 하는 기관 및 단체에 대한 행정적·재정적 지원(제13조), 인권위원회의 설치와 운영에 따른 인권위원회의 업무(제14조제2항 각호), 시민인권보호관 임명에 따른 시민인권보호관의 업무(제20조) 등 적정개선안과 거리가 있다.
- 적정개선안은 법률 또는 헌법 개정까지 수반해야 할 정도로 현재의 지방분권·자치구조에서는 실현하기 어려운 내용을 포함하고 있다. 그렇지만 현재의 한국 사회 변화를 위해서는 지방정부 인권제도 차원에 한정하더라도 향후 제도 개선을 위해 적극적으로 바람직한 제도상을 그려나가야 할 것이다.

### III. 인권제도의 개선안 2: 단계적 개선방안 (1)

- 인권제도의 적정개선안은 한국 사회의 지방자치의 구조적 한계 때문에 법적 및 관행 개선을 전제해야 하는 한계가 있기에 단계적 개선방안을 두 가지 모델로 제안한다. 단계적 개선방안 (1)은 <그림 22>와 같다.



<그림 22> 단계적 개선방안 (1)

- 적정개선안은 현재 지방자치의 구조적 한계 때문에 단기간 내에 실현하기 어렵다. 따라서 현재 서울시 차원에서 구현할 수 있는 인권제도 개선안을 찾아내 내실을 도모하는 것이 바람직하다.

#### 1. 가칭 ‘시민참여인권위원회’ 구성

- 가칭 ‘시민참여인권위원회’ 구성의 필요성과 의미에 대해서는 적정개선안에서 제시한바 있다.
- 시민참여인권위원회의 구성안을 제시한다면, 먼저 시민참여인권위원은 500명으로 구성한다. 400명은 25개 자치구에서 자율적으로 16명씩 선출한다. 다만 일정한 기준을 준수해야 한다. 예를 들면, 특정 성이 60% 이상을 넘을 수 없도록 하는 등 자치구의 사정에 적합하게 적정한 대표성을 확보하는 것이다. 100명은 서울시에서 각 부문의 인권당사자성을 고려하여 선출한다. 100명의 위원은 민주성보다 인권친화성을 담보할 수 있어야 한다.
- 서울시에 거주하는 사람은 누구나 인권위원 후보가 될 수 있다. 선출은 추천에 따른다. 임기는 2년으로 하되, 연임은 할 수 없지만, 중임은 가능하다. 시민참여위원회의

지속성과 참신성을 조화하기 위한 방안이다.

- 시민참여인권위원회는 시민현장 제정의 원칙을 최대한 반영하여 운영한다. 인권위원회와 정기적으로 협의하는 기회를 가져야 한다. 시민인권위원은 인권 보장에 필요한 의견을 자유롭게 제출할 수 있다. 인권위원회, 시민인권보호관, 인권전담부서, 인권센터 등은 시민인권위원의 의견에 대해 관할 업무와 관련하여 충분히 설명하고, 수용 가능성 수용방안을 제시하며, 수용 이후 조치사항 등을 보고해야 한다. 시민인권위원은 일정한 인권교육프로그램을 이수해야 한다.
- 한국 사회에서 시민참여는 아직은 형식적인 차원에 머물러 있다. 시민참여의 실질화는 단기간에 해결할 수 없는 문제다. 시민들의 인식과 시민참여제도의 모색 그리고 시민참여를 실질화하는 다양한 조건을 조성하는 과제 등 시행착오 속에서 적절한 방안을 찾아갈 수밖에 없다.

## 2. 인권센터 신설

- 인권제도에 대한 적정개선안에서 제시했듯이 인권센터는 인권위원회와 시민인권보호관 그리고 인권전담부서의 활동을 지원한다.
- 인권전담부서의 위상이 적정개선안에서 요청하는 바대로 갖춰지기 전까지는 직영형태는 외부위탁형이 바람직하다.
- 인권센터는 인권정책을 조사·연구함으로써 시민인권보호관의 인권침해 구제 권고를 정책적으로 구현하고, 인권위원회의 정책 권고의 이론적 근거를 뒷받침한다.

## 3. 인권위원회

- 인권위원회는 인권전담부서와 인권센터의 지원 아래 서울시 행정 전반에 걸쳐 인권적 관점의 정책 심의, 모니터링, 정책 권고 업무 등을 수행한다. 인권전담부서와 협의하여 각 행정부서에 대해 협의·조정을 요청할 수 있다.
- 인권위원회의 심의 기능을 강화하기 위해서는 인권위원회의 규모를 확장한다. 최소 30명 이상이 되어야 한다. 적정하게 분과위원회를 구성하여 활동하도록 한다.
- 인권위원회는 시민인권보호관의 활동에 대하여 독립성을 훼손하지 않는 범위 내에서 시민인권보호관의 숙의성, 독립성, 정책 구현 등을 지원하는 역할을 한다. 특히 시의 공무원 임용절차에 위배되지 않는 범위에서 시민인권보호관을 추천한다.
- 인권위원회는 인권센터의 독립성을 보장하기 위해 인권센터의 운영에 관여할 수 있어야 한다.

## 4. 시민인권보호관



- 시민인권보호관의 숙의성 증진을 위해 회의체로 구성하고 공동으로 결정하며, 조사관을 배속한다.
- 시민인권보호관의 독립성을 증진하기 위해 임명절차를 개선하여 인권위원회의 추천을 통해 임명한다. 시민인권보호관은 필요하다면 인권위원회의 지원을 요청할 수 있다.
- 시민인권보호관의 독립성을 강화하기 위해 신분을 보장한다. 업무의 연속성을 보장하기 위해 신분보장 차원에서 해임의 사유를 명확히 할 필요가 있다. 최소한 서울시 학생인권옹호관의 해임사유 및 절차를 준용한다.

## 5. 인권전담부서

- 인권전담부서는 인권위원회의 요청 및 협의에 따라 다른 부서에 대해 협의·조정을 요청할 수 있어야 한다.
- 인권전담부서의 인권정책 기능에 대한 지속성을 확보하여야 한다. 그런 점에서 인권전담부서 공무원의 경우 인사제도에서 순환형 보직을 넘어 인권행정의 전문성을 담보할 수 있도록, 일정 기간 복무할 수 있도록 해야 한다. 현재 인권전담부서가 기피 경향이 있는 만큼 인사고과에서도 적절한 고려가 있어야 한다.
- 인권전담부서는 인권재단 설립 이전까지 공무원을 중심 대상으로 인권교육프로그램이 현장 중심성을 유지할 수 있도록 기획하고 집행하는 역할을 수행한다. 인권교육 담당을 외부에 위탁하는 경우 최소 3년 이상 지속성을 확보하고 인권교육단체의 자율성을 최대한 보장함으로써 긴밀한 협조관계를 구축한다. 이러한 역할을 수행하기 위해 인권교육팀을 별도로 신설할 필요가 있다.

## 6. 인권행정 네트워크 구축

- 서울시의 주도로 자치구, 다른 지방정부, 국가인권위원회 등과 인권행정 네트워크를 구성해야 한다. 네트워크는 인권위원회와 인권전담부서의 두 가지 경로를 구축한다. 특히 자치구에 대해 서울시는 인권교육 관련 프로그램과 강사진 양성 등에 관해 행정적·재정적인 면에서 적극적으로 지원하고 협력한다. 인권조례, 인권위원회 또는 인권전담부서가 있는 자치구와 인권협의회를 구성하고, 그렇지 않은 자치구의 경우에는 읍·면·동 자격을 인정한다.
- 서울시 시민단체연석회의 및 협의체를 구성한다. 인권단체 상담·신고된 인권침해 사안을 시민인권보호관이 처리할 수 있는 협력관계를 구축한다.
- 서울시에 장애인인권, 노동인권 등 영역에서 인권정책 및 인권침해를 구제하는 규범과 제도 등이 존재한다. 전체적인 재조정을 필요로 하지 않는 이상 인권행정 네트워크는 이들 기존 제도와 조화를 이루면서 보충적으로 기능할 수 있도록 조정한다.
- 서울시 시민단체연석회의 및 협의체를 구성한다. 인권단체 상담·신고된 인권침해 사안을 시민인권보호관이 처리할 수 있는 협력관계를 구축한다.

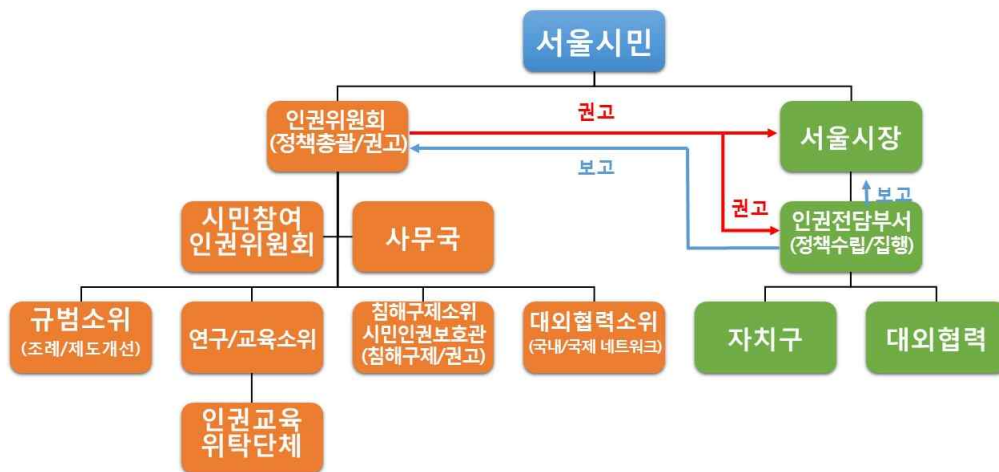
- ‘시민참여인권위원회’ 위원장, 인권위원회 위원장, 시민인권보호관 대표, 인권센터장, 인권전담부서장, 자치구협의회 대표의 회의체를 구성하여 인권행정네트워크의 발전을 모색한다.

### 7. 소결

- 단계적 개선방안 (1)은 인권제도의 다양한 구성요소들이 각기 다른 역할을 수행하면서 ‘따로 또 같이’ 인권을 증진하는 방향을 모색하는 모델이다.
- 현재 활동하고 있는 인권제도 각 구성단위의 독자성을 유지함으로써 지방정부의 인권제도에 대한 실험적 모색을 행하는 이행기적 모델이다. 지방분권을 강화하는 경우 각 구성단위 독립성과 특수성을 살릴 수 있는 장점이 있다.
- 그러나 인권제도 발전과정에서 일관성 및 효율성을 기하기 쉽지 않은 약점이 있다.

## IV. 인권제도의 개선안 3: 단계적 개선방안 (2)

- 인권제도의 적정개선안은 한국 사회의 지방자치의 구조적 한계 때문에 법적 및 관행 개선을 전제해야 하는 한계가 있기에 단계적 개선방안을 두 가지 모델로 제안한다. 단계적 개선방안 (2)는 <그림 23>과 같다.



<그림 23> 단계적 개선방안 (2)

- 적정개선안에 도달하기 전 중간과정으로 제시된 단계적 개선방안 (1)은 기본적으로 각 제도의 독립성을 최대한 보장한다는 전제 위에서 제도의 구성을 기획하였다.
- 단계적 개선방안 (1)이 가지고 있는 한계는 각 제도 별 위상의 정립이 모호하여 인권 업무를 수행하는 과정에서 제도 간 협조체계의 가동이 곤란할 수 있으며 이로 인하여

효과적인 인권개선 및 증진활동에 방해가 있을 수 있다.

- 단계적 개선방안 (1)이 가지는 한계를 극복하기 위하여 제시될 수 있는 방안 중의 하나는 각 제도의 구성을 최대한 일원화하는 방안이 될 수 있다(단계적 개선방안 (2)). 특히 이러한 구조는 현재의 국가인권위원회 구성과 유사한 형태로서 효과적인 인권행정수행을 모색할 수 있다.

### 1. 가칭 ‘시민참여인권위원회’ 구성

- 가칭 ‘시민참여인권위원회’의 구성에 관한 내용은 단계적 개선방안 (1)과 같다.
- 단계적 개선방안 (1)에서 ‘시민참여인권위원회’의 위상은 서울시 인권위원회의 상위개념으로 설정되어 있으나, 단계적 개선방안 (2)에서는 이의 운영을 인권위원회의 고유업무로 한다는 점에서 차이를 가진다.

### 2. 인권위원회

- 인권위원회의 구성과 역할에 대해서는 단계적 개선방안 (1)과 같다.
- 단계적 개선방안 (2)는 인권위원회가 인권관련 제반 사안을 총괄할 수 있는 실질적 구조를 제안한다.
- 인권위원회 내에 규범소위, 연구·교육소위, 침해구제소위, 대외협력소위로 각 주제별·활동별 소위원회를 구성한다. 소위원회는 개별 분장된 주제에 관한 심의·권고 등의 역할을 수행하며, 전체회의를 통해 주요 사항에 대한 인권위의 권고를 제시할 수 있다.
- 연구·교육소위는 인권교육위탁단체에 대한 감독 및 업무지휘를 담당한다. 침해구제소위에는 현재의 시민인권보호관이 인권위원으로 참여하면서 구체적인 인권사안에 대하여 현재와 같은 역할을 수행한다.
- 위에서 예시한 각 소위원회는 인권위원회의 판단에 따라 그 분류를 세분화할 수 있다.

### 3. 사무국 신설

- 인권위원회와 시민인권보호관의 활동을 지원하고 인권전담부서와의 업무협조를 담당하는 사무국을 신설한다. 단계적 개선방안 (1)에서는 이 역할을 인권센터가 하도록 되어 있으나, 사무국의 설치와 운영으로 해결이 가능할 것이다.

### 4. 시민인권보호관

- 상임의 시민인권보호관은 인권위원으로 하며 인권위원회 침해구제소위원회를 구성한다.

- 시민인권보호관의 독립성을 강화하기 위해 신분을 보장한다. 업무의 연속성을 보장하기 위해 신분보장 차원에서 해임의 사유를 명확히 할 필요가 있다. 최소한 서울시 학생인권옹호관의 해임사유 및 절차를 준용한다.

## 5. 기타

- 인권전담부서의 구성과 업무수행, 인권행정 네트워크의 구축과 운영은 단계적 개선방안 (1)과 같다.

## 6. 소결

- 단계적 개선방안 (2)는 인권제도의 다양한 구성요소들의 독립성을 최대한 보장하면서도 인권위원회를 중심으로 인권을 증진하는 방향을 모색하는 모델이다. 여러 가지 현실적 제약 때문에 현재로서는 인권위원회가 중심이 되어 바람직한 모델이 무엇인지에 대한 모색이 상당 기간 필요하다고 보기 때문이다.
- 인권위원회를 중심으로 인권제도의 각 기능을 배치함으로써 지방정부의 인권제도가 명확할 수 있도록 일관성 및 효율성 그리고 안정성을 확보할 수 있는 장점이 있다.
- 인권위원회 및 인권위원의 업무 부담이 상당할 것이기 때문에 그에 대한 행·재정적 뒷받침이 충분하지 않다면, 인권 역량 증진이 여의치 않을 수 있는 위험성이 있다.

## 제6절 소결

- 인권도시 서울시의 인권제도를 평가하고 개선하는 원칙을 다음과 같이 설정했다.
  - ① 인권제도를 구성함에 있어 시민이 주도하고 시민이 참여하는 통로를 확장한다.
  - ② 인권제도를 운영함에 있어 시민연대 및 시민협동을 구현한다.
  - ③ 모든 행정 영역에서 인권중심성 및 인권제도 독립성을 보장한다.
- 인권제도의 현황을 다양한 차원에서 개관했다.
  - ① 인권제도의 주요 요소는 인권전담 행정부서, 인권위원회, 인권보호관(옴부즈퍼슨, 옴부즈맨, 옹호관 등), 인권센터, 연대조직 등이다.
  - ② 각 나라별, 각 지방정부별 인권제도의 구성요소 및 그 관계는 아직은 정형화하기 어려운 정도로 다양하며, 각 지방정부별로 적정한 제도 구성을 모색하는 단계라고 평가할 수 있다.
  - ③ 지방정부의 인권제도에서 인권의 중심성이 모든 행정 영역에서 관철될 수 있는 제도를 구상하는 것은 많은 현실적 제약 또한 있다.
  - ④ 따라서 적절한 인권제도를 구현하기 위한 모델을 염두에 두면서도 단계적으로 접근

할 수 있는 '유연한 접근방법'이 불가피하다.

- 인권제도의 기능을 평가하기 위한 요소를 다음과 같이 설정했다.
  - ① 인권제도의 구성 및 운영에서 인적 및 물적 독립성 확보가 매우 중요하다.
  - ② 행정에서 인권을 최우선적 가치로 자리매김해야 한다. 인권은 행정 또는 정책의 한 부문이 아니다.
  - ③ 인권침해 구제에서 인권친화성 및 독립성을 증진하면서도 회복적 정의 관점에서 피해자에 대한 접근이 필요하다.
  - ④ 인권교육은 공무원의 경우 인권친화성을 강화하면서도 현장 실무 중심적 요소 또한 가미해야 한다.
  - ⑤ 인권제도의 연대성과 시민참여 및 시민주도를 결합해내야 한다.
  
- 인권제도의 개선을 둘러싼 쟁점을 다음과 같이 정리했다.
  - ① 인권제도의 '숙의성, 독립성, 전문성, 시민사회의 참여' 확보이다.
  - ② 인권위원회는 인권행정의 숙의 제도로서 작동할 수 있도록 그 위상 및 권한 등을 더욱 보장해야 한다.
  - ③ 시민인권보호관은 인권친화성 및 독립성을 더욱 증진해야 한다.
  - ④ 인권담당부서는 인권중심성을 증진할 수 있도록 위상과 권한을 더욱 강화해야 한다.
  - ⑤ 인권제도의 행정참여제도를 통해 인권중심성을 증진하고 강화하는 제도를 보장해야 한다.
  - ⑥ 인권교육제도는 독립성과 연대성 그리고 현장중심성을 강화할 수 있도록 개선해야 한다.
  - ⑦ 인권제도의 연대체계를 확보 및 강화해야 하는데, 시민주도체계·민관인권네트워크·국내대외연대체계·국제적연대체계를 실험하고 구성하며 확장해야 한다.
  
- 인권제도 개선방안을 다음과 같이 제안한다.
  - ① 현실적인 상황 조건을 고려하면서도 인권도시에 걸맞은 인권제도의 적정안을 제안한다. 그러나 한국 사회의 지방자치의 구조적 한계 때문에 법적 및 관행 개선을 전제해야 하는 한계가 있다.
  - ② 적정개선안에 도달하기 전의 단계적 개선방안 (1)과 (2)를 제안한다.
  - ③ 단계적 개선방안 (1)은 인권제도의 다양한 구성요소들이 각기 다른 역할을 수행하면서 '따로 또 같이' 인권을 증진하는 방향을 모색하는 모델이다.
  - ④ 단계적 개선방안 (2)는 인권제도의 다양한 구성요소들의 독립성을 최대한 보장하면서도 인권위원회를 중심으로 인권을 증진하는 방향을 모색하는 모델이다.
  - ⑤ '단계적 개선방안 (2) → 단계적 개선방안 (1) → 적정개선안'의 과정을 인권제도의 '단기·중기·장기' 개선 방안으로 제안한다.

## 제6장 규범

### 제1절 기존 서울시 인권조례에 대한 평가

#### I. 타 조례와의 정합성 검토 필요

##### 1. 인권기본조례의 '기본성'

- 인권기본조례 제3조(다른 조례와의 관계)는 다음과 같이 규정되어 있다.
  - ① 시민의 인권과 관련한 다른 조례를 제정 또는 개정하는 경우에는 이 조례의 내용에 부합되도록 하여야 한다.
  - ② 시민의 인권 보호 및 증진에 관하여 다른 조례에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 이 조례에서 정하는 바에 따른다.
- 조례명과 내용에서 모두 '기본'조례임을 분명히 하고 있지만, 실제로 기본조례인지 의문인 상황이다. '인권기본조례'는 이른바 '포괄적 인권조례'로서, '부문별 인권조례'와의 정합성이 존재해야 함에도 이러한 정합성을 찾아보기 어렵기 때문이다. 예를 들어 2012년 인권기본조례 이전에 이미 2011년 서울특별시 장애인 인권증진에 관한 조례가 제정되었었는데, 동 조례 제6조에서 장애인 인권교육에 대하여 규정하고 있다. 그리고 현재 이 조항과 제8조 서울특별시장애인인권센터 설치 조항에 근거하여 장애인 인권교육이 별도로 시행되고 있다. 인권기본조례 제정 이후인 2013년 제정된 서울특별시 아동학대 예방 및 방지에 관한 조례도 제8조에서 아동학대예방교육을 의무화하고 있고 제10조에 따라 별도로 설치된 아동학대예방센터에서 인권교육을 별도로 시행하고 있다.

##### 2. 조례 간 체계정합성 필요

- 인권교육에 있어 장애인이나 아동 등 인권영역 별 인권교육이 특화되거나 전문화되어야 할 점이 있을지 모르나, '기본'조례에 의한 인권교육은 기본적으로 이러한 영역들을 포괄하여야 한다는 점에서 2012년 인권기본조례의 제정은 서울시의 기존 조례들을 폭넓게 검토하고 연관성을 높인다는 기준에 미흡했다고 판단된다. 장애인이나 아동인권교육 뿐 아니라 성폭력(서울특별시 여성폭력방지과 피해자보호 및 지원에 관한 조례) 등도 마찬가지다. 통합적 인권교육의 측면에서 보면, 현재의 인권교육은 파편화되어 있고, 조직적 효율성 측면에서도 문제가 있는데, 이는 인권교육의 차원에서만 국한된 것이 아니고 전체 인권행정의 관점에서 재검토해야 할 필요가 있다.

- 예컨대 ‘인권기본조례’에 ‘인권위원회’를 설치하고, ‘시민인권보호관’을 5명 이내로 임명하도록 규정하고 있는데, 추후 제정된 ‘어린이·청소년 인권조례’에서는 ‘어린이·청소년 인권위원회’를 별도로 두도록 하면서도 어린이·청소년의 인권침해에 관한 상담·구제는 인권기본조례에 따라 임명되는 시민인권보호관 중 1인 이상을 전담 보호관으로 지정하는 것으로 규정하고 있다. 이러한 사례는 포괄적 인권조례와 부문별 인권조례 사이의 체계적 통합성을 고려한 것으로 볼 수 있다. 이에 본 연구에서는 인권기본조례와 정합성 검토가 필요한 부문별 인권조례에는 어떤 것들이 있는지 살펴보고 정합성 검토 과제를 구체화하여 제안하고자 한다.

## II. 인권헌장의 내용 반영 필요

### 1. 서울시의 인권행정과 인권헌장

- 행정은 원래 시민의 인권보장을 위한 것이며 이는 헌법적 명령이다. 인권행정이란, 행정을 헌법적 명령에 부합하도록 하는 당연한 이치를 확인하는 선언과 같다. 이런 측면에서 인권기본조례에는 인권행정의 실내용이 규범적으로 담겨 있어야 한다. 또한 그 제정과정 역시 시민의 역량강화를 동반하는 참여가 바탕이 되어야 한다. 내용과 절차에서의 이와 같은 조치가 없다면, 인권행정의 추진 여부는 오직 지자체장의 의지에만 달려있게 되어 그 지속가능성을 담보할 수 없다.
- 그러나 한국 지방정부에 있어 인권행정이란 일종의 유행처럼 번져나간 측면이 있다. 인권기본조례의 제정 연도를 살펴보면 주로 2008년과 2009년 즈음 시작되어 전국의 시도로 급속히 퍼져나갔음이 확인된다. 그러다보니 인권기본조례를 제정만 했을 뿐, 가장 기본적인 내용인 인권위원회나 인권교육이 매우 형식적으로 이루어지거나 심지어 조례 제정 이후 상당기간이 지났음에도 기구 자체를 구성조차 하지 못한 지방정부들이 존재하는 상황이다. 내용과 절차에 담겨야 했던 핵심적인 가치를 도외시한 채 급속히 이루어진 제정 과정은, 조례에 따라 이루어져야 할 기본적 행정기구의 설치마저 지난한 과제로 남겨두고 있는 것이다.
- 안타깝게도 서울시 인권기본조례의 제정과정 역시 내용과 절차에서 부족함이 존재했다. 여느 자치단체와 마찬가지로, 서울시 인권기본조례 역시 인권의 규범적 내용을 담기보다 인권정책을 이행하기 위한 ‘제도와 기구’에 관한 내용만을 형식적으로 담고 있다. 제정과정에서도 시민의 능동적인 참여를 적극적으로 기획하기보다 일정에 쫓기듯 결과도출에 급급했던 측면이 있다.<sup>19)</sup>
- 물론 서울시 인권행정의 강점은, 조례 제정 후 적극적인 인력과 자원 배치를 통해 인권정책을 이행하기 위한 ‘제도와 기구’를 충실히 갖춰나갔다는 점에 있다. 비록 초기 단계에서 아래로부터의 인권행정이라는 민주적 정당성 구축에는 한계를 보였으며, 적

19) 서울시 인권기본조례 제정에 관한 평가로는 홍성수(2012), “인권도시운동의 명암: 서울시 인권기본조례 제정과정을 돌아보며” 세상을 두드리는 사람, 58, 62-71쪽 참조.

어도 인권행정을 실현하려는 위로부터의 의지는 분명했다는 것이다. 나아가 인권기본조례 제정 이후, 본격적인 시민 참여를 조직하며 인권헌장의 제정에 나선 모습은 긍정적인 평가가 가능하다. 연구과정에서 진행된 인권헌장 위원 및 시민들과의 포럼에서도 인권헌장 제정은 헌장에 담긴 내용과 제정 과정에서의 민주적 절차 모두 모범적이었다고 평가되었다.

## 2. 인권헌장 폐기 사태와 그 평가

- 그러나 2014년 인권헌장 폐기 사태는 인권규범과 인권현실의 괴리를 선명히 보여주었다. 이미 국가인권위원회법은 성적 지향에 따른 차별을 금지하고 있지만, 일반 사회의 영역에서는 그에 반대하는 세력과 영향력이 분명히 존재하며, 이 문제에 대하여 어떻게 접근해야 할지 고민하여야 한다.
- 인권기본조례와 인권헌장의 제정 과정에 대해 비교해 볼 필요도 있다. 서울시 인권기본조례는 시의회라는 공식적 기구와 관련 절차를 통한 규범적 근거이지만, 많은 시민들은 인권조례의 존재나 그 내용에 대하여는 잘 알지 못한다. 오히려 시의회라는 제한된 공간을 넘어, 일반 시민들이 인권 논의와 헌장 제정에 참여하는 과정에서 인권헌장과 관련된 관심과 담론은 폭발력을 가지게 되었다. 즉 인권도시에서 인권조례는 규범적 근거임에 분명하지만, 시민의 공감대와 컨센서스라는 실제적 추진력도 갖추어야 하는바, 인권헌장의 제정 과정에서 얻은 성과들을 규범적 근거로 담아낼 필요가 있다는 것이다.
- 서울시 인권헌장은 폐기되었다고 하지만, 엄밀히 말하면 서울시가 발표를 하지 않은 것이지 헌장을 추진했던 상당수의 시민위원들과 전문위원들은 독자적으로 이를 발표한 바 있다. 또한 공식적으로 발표를 하지 않았다고 해서 헌장을 추진해 온 과정과 그 내용이 사라지는 것도 아니다. 따라서 이들을 향후 조례에 반영할지, 반영한다면 어떻게 반영할 지 등도 연구 과제일 것이다. 서울시도 동성애 이슈 때문에 헌장을 폐기하였다는 점에서 인권헌장의 다른 내용들을 사장시킬 필요는 없을 것이다. 파행이 되었던 제정회의 후반부 이전의 5차 회의를 기준으로 반영 가능한 내용을 고려하여 반영하여야 한다.
- 따라서 인권기본조례를 기본조례다운 내용으로 개정하고, 초기 단계에서 부족했던 민주적 참여를 보완하는 차원에서라도 인권헌장의 내용을 반영할 필요가 존재한다. 인권이념을 명시했던 인권헌장의 전문을 조례의 전문으로 되살리는 것이 하나의 방법일 수 있다. 인권기본조례에 인권지향의 이념을 명시하는 전문을 두는 것은 광주시 인권조례 2차 개정 과정에서 제안되었던 내용이기도 하다.<sup>20)</sup> 나아가 헌장의 주요 내용을 조례에 적극적으로 반영하는 방안도 고려할 수 있다.

20) 안진(2011), “인권조례 제정운동의 성과와 한계: 광주광역시, 전북, 울산광역시 인권기본조례를 중심으로” 법학논총 제31권 제2호, 531-568쪽 참조.



### III. 기업과 인권에 관한 보완 필요

#### 1. 기업과 인권에 대한 국제적 논의상황

- UN도 오래 전부터 기업인권적 접근을 취한 것은 아니었다. 그렇지만 다국적 기업과 관련하여 UN도 기업인권의 문제를 외면할 수 없었고, 1972년 유엔 경제사회이사회는 다국적기업을 직접 지칭하면서 발의를 하였다. 이후 기업인권에 관한 UN의 논의는 다국적기업에 관한 행동규칙이나 글로벌 콤팩트, 기업인권규범 등 다차원적으로 전개되어 왔다. 이러한 과정 중 기업에 대한 강한 규제를 부과하려는 일련의 시도들은 지지를 받지 못했고, 최근 기업 인권에 대한 UN의 접근법은 2005년부터 작업하여 기초가 마련된 ‘보호, 존중, 구제’의 프레임워크 및 이행지침으로 정리되었다.
- 이 프레임워크와 이행지침은 UN 인권이사회의 만장일치를 이끌어냈다는 점에서 앞으로의 기업인권에 대한 공식적 방향일 뿐 아니라 국제사회의 강한 지지를 받고 있다고 할 수 있다. 그리고 이러한 지지는 OECD 다국적 기업 가이드라인의 개정이나 ISO 26000, 유럽연합의 반응 등을 통하여 재차 확인되고 있다. 원래 다국적 기업 가이드라인은 1976년 제정 이래 많은 개정을 겪어왔지만, 사실 1976년 가이드라인에는 ‘인권’이라는 표현조차 없었고, 이러한 표현이 간단히 등장한 것은 2000년의 개정에서였으며, 2011년 개정된 가이드라인은 인권에 관한 장을 추가했는데, 그 내용이 사실 이행지침과 동일한 것이었다. 또한 2010년 발표된 ISO 26000도 이행지침의 내용을 그대로 답습하고 있다. 한편 EU 집행위원회는 각 회원국의 이행지침의 내용을 실행하기 위한 행동계획(NAP)을 마련하라고 2011년 권고하였다.
- 한편 UN 기업과 인권 워킹그룹(UNWGW)은 2014년 1월 UN 기업과 인권 포럼에서 ‘UN 기업과 인권 이행지침’(UNGP) 이행을 위한 NAP 안내서를 제시하며, 국가들이 기업과 인권 NAP 개발과 실행 및 업데이트를 할 것을 직접적으로 권고하고 있다.
- 이를 위해 마련된 NAP안내서는 UNGP라는 가이드라인을 넘어서기 위한 첫 단계로서 제시되고 있다. 그래서 NAP안내서는 기업의 인권 증진을 위한 계획 수립과, 실행, 평가를 통해 지속적인 인권 증진을 위한 NAP 성장을 도모하고자 하고 있다. 이러한 안내서에 따라 각 국가는 기업 내 인권에 대한 핵심 과제를 찾아, 이의 증진을 위한 구체적인 실행을 정책 등으로 이루어가도록 요청받고 있다. 또한, 이러한 실행에 대한 모니터링을 통해 NAP를 갱신하도록 하고 있다. 그리고 이러한 과정은 항상 이해관계자들이 참여하고 소통하며, 투명하게 공개되면서 확산되도록 구성하고 있다. 그렇지만 UNGP에 따르면, 주요 대상이 아직까지 국가의 영향력에 직접적으로 연계된 기업으로 제시되고 있다는 점에서 한계를 보이고 있다.

#### 2. 기업인권에 대한 국내적 논의상황

- 따라서 우리나라도 이런 국제사회의 흐름을 피할 수 없다. 그렇지만 현재까지 우리 정부가 수립한 제1차 및 제2차 국가인권정책기본계획(National Action Plan, 이하 NAP)에는 기업과 관련된 내용이 포함되어 있지 않았다. 근로의 권리나 근로3권에 대한 내용이 존재하기는 했지만, 이러한 권리는 헌법에서도 보장하고 있는 것으로 기업과 인권이라는 직접적인 관계를 의식한 것은 아니라고 할 수 있다.
- 다만 최근 국가인권위원회에서 ‘기업과 인권 NAP’ 최종보고서를 발간한 적이 있다. 대체로 아직까지 국가단위에서도 기업인권이 이론적, 실무적으로 체계화되지는 않고 있는 상황이다.

### 3. 기업인권과 서울시의 인권비전

- 서울시는 인구 천만 명을 넘고, 한국 경제의 중심지이자 한국 기업을 포함한 세계적 기업들의 집산지이다. 국제적 차원에서나 국내적 차원에서도 기업인권에 대한 강제력 있는 규범은 존재하지 않고, UN의 공식적인 지침도 ‘보호, 존중, 구제’에 머물고 있으며, 국내적 차원에서는 노동법 존중이 기업의 인권보호로 이해되는 정도이지만, 현재 국가인권위에서도 기업과 인권 NAP를 준비하고 있는 데서 알 수 있듯이 기업인권 관련 정책이 시행되면 지자체 차원에서 가장 무게감을 가지는 곳은 서울일 수밖에 없다. 서울의 규모와 위상을 생각해 볼 때, 기업과의 연관성을 고려하지 않을 수 없고, 인권이라는 목표도 기업에 적용되어야 비로소 그 효과성이 증진되는 것이다.
- 우선 현재 인권기본조례에는 기업인권과 관련된 내용이 전무하다. 굳이 있다고 한다면, 제10조의 시장 및 시가 출자 또는 출연한 기관의 인권교육이나 제20조 시민인권보호관이 앞의 기관에서 발생한 인권침해 사항을 조사할 수 있다는 조항이지만, 기업인권의 초점이 민간기업임을 고려할 때 사실 관련성이 떨어진다.
- 대체로 기업인권이 인권과 무관한 영역으로 존재하는 듯한 현 상황에서 서울시 차원에서 조례로 이 분야에 선진적인 내용을 담고, 또 그러한 내용을 통하여 기업을 인권의 영역으로 끌어들이 수 있다면 인권논의의 영역과 영향력 확장이 가능할 것이다. 다만 이 과정에서 단순히 조례만을 제정하는 것은 어려울 뿐 아니라 그 실제 효과도 미비할 것이므로 기업들이 서울시 차원에서 인권담론을 받아들일 수 있도록 하는 방법이 병행적으로 필요하다. 즉 시민들의 지지를 얻고, 기업의 협조나 호응을 얻어내는 다양한 방식이 요구된다.
- 최근 문제가 되고 있는 직장 내 괴롭힘과 관련하여 2015년 공익변호사모임 ‘희망법’이 이에 대한 보고서를 만들고, 거기에 포함된 지침을 서울시에서 조례화 할 것을 검토하였다. 이러한 내용도 기업인권과 관련된 부분임을 감안할 때, 다양한 기업인권의 내용들 즉 사회적 경제나 협동조합 등도 기업인권의 넓은 스펙트럼 형성에 활용할 필요가 있다.

## IV. 인권교육에 관한 보완 필요

### 1. 인권기본조례에서의 인권교육

- 조례 제10조(인권교육)는 다음과 같이 규정한다.
  - ① 시장 및 시가 출자 또는 출연한 기관, 시의 사무위탁기관 및 시의 지원을 받는 각종 복지시설의 장은 소속 공무원 및 직원이 연 1회 이상 인권교육을 받도록 하여야 하며, 사업장 및 민간단체 등에 대하여 인권교육이 시행될 수 있도록 권장하여야 한다.
  - ② 시장은 인권교육체계 마련과 효과적 시행을 위하여 인권교육 교재 개발, 인권교육 강사 양성 등을 지원할 수 있다고 규정하고 있다.

### 2. 현 상황의 문제점

- 위 인권교육을 수행하는 기구에 관해서 조례에서 유일하게 명시한 곳은 인권센터이지만(제11조 제2항 제4호), 실제로 인권센터는 인권교육을 담당하지 않는다. 인권담당관 내의 인권협력팀에서 인권교육을 맡고 있지만, 직접 교육을 하는 것이 아니라 관련 업무를 모두 용역을 통하여 해결하고 있다. 또한 인권교육이 현재 과도기임을 고려할 때, 인권교육의 지속성 및 양질의 인권교육을 위해서는 장기적으로 안정된 시스템이 필요한데, 현재는 1년 단위의 용역을 통하여 인권교육을 유지함으로써 매우 불안정한 상황이다.
- 따라서 인권교육의 주체, 인권교육 시행의 형태와 지원 등을 어떻게 조례에 반영할지, 즉 인권교육조례를 별도로 제정할지 아니면 현재의 조례에서 인권교육 관련 조항을 보완할지 등의 다양한 관련 문제가 야기된다.
- 본 연구에서는 인권교육의 내실화를 위한 몇 가지 방안을 검토한 후 현재 서울시의 상황을 고려할 때 가장 적절한 방안을 제안하고자 한다.

## 제2절 타 조례와의 정합성 검토

### I. 검토대상의 확정

#### 1. 인권 관련 조례의 현황

- 2016년 6월 현재, 서울시와 산하 자치구에 제정된 조례들 중 ‘인권’이라는 키워드로 검색되는 조례가 36건에 달한다. ‘인권’이라는 말이 없을 뿐 ‘노숙인 등의 복지 및 자립지원에 관한 조례’와 같이 사실상의 인권조례까지 고려한다면 그 숫자는 더욱 늘어난다. 현재 인권기본조례에서 규정하고 있는 인권행정의 제도 및 장치들과 이들 인권조례에서 규정하고 있는 행정적 장치들 간 정합성을 검토해야 한다.
- 이에 포괄적 인권조례인 인권기본조례와 체계적 통합성 여부를 검토해야 할 부문별 인권조례들을 일별해본다. 다만 구체적인 목록은 체계상 부록으로 본 보고서의 뒤에 붙였다. 물론 인권 영역의 확장가능성을 고려할 때 부문별 인권조례는 더욱 확장될 수 있다. 이들 부문별 인권조례들의 내용 중 제도와 기구에 관한 규정들을 중심으로 현행 인권기본조례와의 정합성 검토를 수행할 필요가 있다. 나아가 인권기본조례를 규범적 내용을 담는 진정한 의미의 ‘포괄적 기본조례’로서 개정하는 경우에도 이들 부문별 기본조례와의 체계정합성 검토가 요청된다.

## 2. 유관 조례의 통계적 분석

- 개별 조례의 내용 분석 이전에 서울시 본청과 교육청 및 25개 자치구의 인권 관련 유관 조례를 분야별로 집계해보았다. 전체적인 상황을 보다 파악하기 용이하도록 하기 위해서이다.

	계	일반	성평등	노동 청년	장애 질병	아동	노인	복지	저소득	주거	이주	기타
본청	65	3	10	11	17	7	2	2	5	3	2	3
교육청	5	1			1	2					1	
강남	36		6	1	8	5	7	4	2		3	
강동	32		5	2	5	8	4	3	2		2	1
강북	28		5		4	7	5	2	2		3	
강서	24		2		6	5	3	4	3		2	
관악	26		4	1	7	6	3	2	2		1	
광진	23		3	1	4	5	4	2	2		2	
구로	28	2	4	1	7	5	3	2	2		2	
금천	15		2		1	3	3	1	3		2	
노원	33	1	4		9	7	2	3	3	1	3	
도봉	26	1	6		6	5	2	3	2		1	
동대문	31		3	1	9	5	4	2	4		3	
동작	35	1	4	2	6	8	5	5	2		2	

마포	19		3	1	3	2	3	2	3		2	
서대문	26	1	5	1	5	4	2	3	3		2	
서초	42	1	7	2	10	7	4	6	2		1	
성동	22	1	3		3	6	3	3	2		1	
성북	34	2	6	1	4	10	2	4	3		2	
송파	26		5		5	6	2	3	3		2	
양천	45	2	5	1	13	6	9	3	3		3	
영등포	33	1	2	1	9	6	7	3	2		2	
용산	28		1		9	5	5	3	3		2	
은평	22	1	3		4	4	4	2	2		2	
종로	29		4		8	5	6	2	2		2	
중구	37		4		15	7	6	1	3		1	
중랑	25		2		5	5	5	4	3		1	
계	795	18	108	27	183	151	105	74	68	4	52	4

〈표 22〉 서울시 본청 및 교육청, 구청 등의 인권관련 조례의 유형별 통계

※ 아동·여성, 장애아동, 여성장애인 등과 같은 경우에는 복수로 계산하였음

※ 저소득장애인 휠체어지원 등의 경우는 하나로 계산함

- 이 표를 보면 서울시 등의 조례는 장애 → 아동 → 여성(성평등) → 노인의 순으로 분포되어 있다.

장애나 아동, 여성, 노인 등의 경우에는 법률에서 조례를 제정할 것을 규정하고 있는 경우가 많다는 것도 그 이유 중의 하나일 듯하다.

주거권, 노동권(실제 노동항목의 조례는 대부분 청년지원에 관한 것임)을 비롯하여 인권을 보장하기 위한 일반적인 규율은 거의 없다.

전반적으로 인권도시에 부응하는 일관성과 체계성을 갖춘 법규구조를 확보하지 못한 채 그때그때의 필요성 — 보다 정확히는 법률의 위임이 있을 때 — 에 따라 임기응변적으로 조례의 제개정 작업을 진행해 왔다는 인상을 피하기 어렵다.

이러한 현상은 자치구의 경우에 더욱 두드러지게 나타나는 바, 인권의 포괄성, 총체성의 요청에도 불구하고 관련 조례가 전혀 없는 경우 혹은 미완성의 상태로 규정되어 있는 경우가 비일비재하다. 나아가 인권항목별로도 편중현상이 지나치게 강화되어 인권의 상대적인 소외현상이 발생하게 될 우려까지 자아내고 있다.

- 이에 서울시 및 자치구 전반에 걸친 조례의 정비사업이 필요하다.
- 우선 서울시 인권기본조례에 대한 대폭적인 손질이 필요하다.

실제 서울시의 인권기본조례는 서울시가 “시민의 인권과 관련한 다른 조례를 제정 또는 개정하는 경우에는 이 조례의 내용에 부합되도록 하여야 한다.”(제3조제1항)로 규정하고 있지만, 그 인권기본조례에는 주로 인권보장기구에 관한 사항을 중심으로 조직법과 절차법만 들어 있을 뿐, 다른 조례들을 통제하고 향도(嚮導)할 수 있는 실제법

규정이 거의 없어 앞서도 지적한 바와 같이 이 조항은 유명무실한 것이 되어 있다. 이러한 모습은 성북구나 양천구, 도봉구 등의 인권기본조례에도 그대로 반복되고 있다.

물론 인권기본조례에서는 국제인권법과 헌법에서 규정된 인권을 원용하고 있으나(제2조) 이는 일반적인 인권을 말할 뿐, 인권도시로 거듭 나고자 하는 서울이라는 특수한 인권공간에서 서울 거주자들이 향유할 것이 요청되는 구체적이고 개별적인 인권항목들을 제대로 추출하여 이를 규범화하는 작업에는 전혀 미치지 못하는 미봉적인 규정에 불과하다.

실제 서울시 아동·청소년인권조례의 경우 제6조에서 제25조에 걸쳐 아동·청소년에 특유한 인권항목을 제시하고 있을 뿐 아니라 제3장에서는 각각의 인권현장에서 그에 특유한 보장의무들을 구체적으로 정하고 있다. 서울시 인권기본조례 역시 이렇게 서울 거주자들에 특유한 인권항목과 그 보장의무들을 개별화하여 구체적으로 규정할 필요가 있다.

이에 서울시민인권현장을 서울시 인권기본조례에 포섭하여 인권의 실체에 관한 규정을 두고, 그에 상응하는 보장의무들을 구체적인 인권현장과 연관하여 개별적인 규정으로 규범화할 필요가 있다.(아래 제3절 참조)

- 이러한 인권기본조례의 준비를 바탕으로 개개의 인권관련조례들을 전반적으로 정비할 필요가 있다.

실제 서울시 본청 소관의 조례 중 인권과 관련한 조례들이 약 65개 정도 추출되고 있으나, 이들이 인권기본조례와 어떠한 연관 속에서 제·개정되었는지는 거의 알 수 없는 실정이다. 오히려 그 상당부분은 중앙정부가 정하는 법령의 위임이나 그 지도에 따라 정해지는 수동적인 것에 불과하다고 하여도 과언은 아니다.

실제 서울시의 주요한 인권현안인 주거권, 안전권, 빈곤해결, 기업 및 작업장에서의 인권보장 등과 관련하여서는 현재의 지방분권의 현황을 감안한다 하더라도 지나치게 소극적인 입법/법제화 실태를 보이고 있다.

뿐만 아니라 서울시 본청의 인권관련조례 입법이 자치구에 대하여 어떠한 사실상의 영향력을 미치고 있는지도 명확하지 않다. 물론 양자는 법적으로는 어느 정도의 자율성과 책임성을 보장하여야 할 필요가 있기는 하지만, 동시에 보다 많은 자원을 구비한 본청이 자치구에 대하여 나름의 모범사례를 형성하면서 자치구가 참조할 수 있는 모델 조례안이나 모범기준들을 적극적으로 개발하여 자치구들과 공유함으로써 전체로서의 서울시 인권도시로 재정립될 수 있는 규범적 기반을 확보할 필요가 있다.

다만 이 모든 작업을 이 연구팀에서 일괄하여 수행하는 것은 불가능할 뿐 아니라 이 연구팀의 성격상 적절하지 못하다. 이에 서울시는 별도의 용역이나 작업을 통하여 서울시와 자치구의 모든 인권관련조례들을 조사·분석하여 체계적이고 포괄적으로 재정비할 필요가 있다. 세부적인 사항들을 정리하면 아래와 같다.

- 인권도시로서의 서울시의 인권정책 및 인권기본계획에 맞추어 전체적인 인권관련 조례들을 재정비하여야 한다.

- 각 자치구들은 각각의 특수성과 인권적 지향성에 맞추어 가능한 한 인권보장에 관한 일반적인 성격의 조례-즉 인권기본조례-를 제정하고, 서울시는 그의 보장기구를 정비할 것을 권고하여야 한다.
- 본청 및 각 자치구들은 각각의 특수성과 인권지향성에 따라, 그리고 인권기본조례에 따라 개별적이고 특수한 분야의 인권조례들을 정비하여야 한다.
- 중앙정부의 법령에 의한 조례 제·개정 의 경우에도 단순히 그 명령/위임을 반복재 생산하기 보다는 자치구들의 특별한 인권지향에 따라 그 내용을 변경, 개선하여 입법화할 필요가 있다. 이를 위해 본청은 이러한 입법상의 필요가 발생한 경우 나름의 지침이나 권고안을 마련, 자치구에 제시함으로써 총체적이고 포괄적인 규범 체계를 갖춘 인권도시로 나아갈 수 있도록 노력하여야 한다.
- 입법기술상의 필수검토사항인 상·하위법간의 체계정합성의 문제, 위임사항에 대한 책임의 명확성, 규정흡결·미비점에 대한 보완 등과 같은 사항들 또한 다시 한 번 검토해 볼 필요가 있다.

## II. 정합성 검토의 주요 방향

### 1. 생명권과 서울시의 자살예방 조례

- 앞서의 검토는 주로 인권취약 집단을 중심으로 한 조례 현황의 정리이다. 그런데 생명권은 국가의 기본법인 헌법에서 보장하는 기본권의 전제인 권리라는 점에서, 정합성 검토에 앞서 별도로 살펴보고자 한다.
- 인권의 기본적 전제가 되는 생명권에 관해 정부에서는 ‘자살예방 및 생명존중문화 조성을 위한 법률’을 제정하였다. 동법에 따라 보건복지부 장관은 중앙행정기관의 장과 협의하고 ‘국민건강증진법’ 제5조에 따른 국민건강증진정책심의위원회 내 자살예방전문위원회 심의를 거쳐 자살예방기본계획(이하 “기본계획”이라 한다)을 5년마다 수립하여야 한다(제7조 제1항). 그 밖에 동법 제16조에 따라 매년 9월 10일을 자살예방의 날로 하고, 제11조 자살실태조사, 제13조 자살예방센터 등의 조치를 하고 있다.
- 이러한 생명권의 보장에 있어서는 지방자치단체도 국가의 의무와 다를 바가 없는 역할을 수행하여야 한다. 현재 서울시는 ‘서울특별시 자살예방 및 생명존중문화 조성을 위한 조례’를 제정하여 자살예방위원회, 자살예방시행계획, 자살예방센터 등을 규정하고 있다.
- 특히 지방자치단체는 주민과 밀접한 행정영역을 담당하므로 주민의 자살 예방에 있어 보다 효과적인 역할을 할 수 있고, 자살을 하지 않기 위한 인권적 조건이 무엇인지 파악하는 데 있어 중요한 역할을 할 수 있다. 그런데 현재 자살예방위원회의 위원구성을 보면, 제8조에서 판사·검사 또는 변호사의 자격이 있고 인권분야에 대한 학식과 경험이 풍부한 자(제4호) 및 신문·방송·통신 등 언론분야 전문가(제5호)를 규정하고 있다. 이는 다소 부적절하다고 판단된다. 제4호의 전반부와 후반부가 모두 충족되어야

하는데 반드시 법조인이어야 한다는 점은 불필요하다고 본다. 또한 자살예방에 대한 홍보에 있어 언론분야 전문가도 필요하지만, 단순히 언론분야 전문가가 필요한 것은 아니다. 보다 자살예방과 관련된 언론분야 전문가로 특정할 필요가 있다.

## 2. 이주민에 대한 존중

- 서울특별시 인권기본조례는 제2항 제2호에서 “시민”의 범위에 시에 주소 또는 거소를 둔 사람, 체류하고 있는 사람도 포함하고 있다. 따라서 이주민도 시민이며, 자기 문화를 유지, 발전시킬 권리가 부여되어야 하고 동화정책은 허용되지 않는다(시장 면담 내용). 서울시의 이주민 관련 조례에 대한 통합적인 검토도 필요할 것이다.
- 예를 들어 캘리포니아 주정부는 미등록 이주민에게도 운전면허를 발행하고 있다. 물론 운전면허가 지방정부의 독자적 사업이라는 차이점은 있으나, 이러한 주정부 차원의 시도는 모두의 안전을 위해 오히려 실용적이고 합리적인 일로서 권장되어야 하는 바다. 한국처럼 불법에 협력할 수 없다는 식으로 논의할 일이 아니다.
- 또한 캘리포니아 주정부는 미등록 이주민도 건강보험에 가입할 수 있도록 했는데 이 역시 건강권은 모두의 권리라는 점에서, 또한 질병의 확산을 막을 수 있는 실용적이고 합리적 조치라는 점에서 지방정부 차원에서 할 수 있고 해야 하는 일이다. 이렇듯 지방에서 할 수 있는 최대한의 보편적 인권 조치를 할 수 있도록 지자체에서 적극적인 역할이 하는 것이 필요하다.

## 3. 인권위원 구성

- 인권행정에 관련된 위 조례들에 관하여 구성된 수많은 위원회가 존재한다. 이들 부문의 별 인권관련 조례 및 그에 따른 위원회의 경우, 인권기본조례에 따른 인권위원 구성에 있어 인권과 관련된 해당 위원회의 전문가를 당연직 위원으로 포함시켜야 한다. 그래야 인권의 다양한 의제들에 관한 전문적이고 세밀한 논의들을 수렴할 수 있다.
- 예를 들어 인권에 있어 생명권의 기본적 중요성으로 볼 때, 앞서 서울시 자살예방위원회의 부위원장 등을 인권위 위원으로 포함시키거나 후술하듯이 장애인인권 분야와 인권위원회의 내용적 연관성을 고려하여 위원 구성에 반영할 수도 있을 것이다.

## 4. 주민참여예산

- 현재 주민참여예산제는 서울시 뿐 아니라 서울시의 기초지자체에서도 모두 시행되고 있다. 인권행정의 관점에서 보면, 예산의 배정 및 집행, 결산의 과정에서 인권적 배려의 필요성이 존재한다.
- 서울시에 국한시켜 보면, 참여예산위원회(10개의 분과위원회 및 운영위원회)의 총



250명 위원 중 25명의 추천위원이 존재하는데, 서울시 인권위원이나 인권전문가는 고려되지 않고 있다. 각 위원회별로 1인의 인권전문가를 포함하도록 할 필요성이 있다.

### III. 장애인인권조례

#### 1. 장애인 분야 전문가의 인권위원 겸직

- 인권분야에서 장애인인권은 상당한 비중을 차지하고 있다. 앞서 정리한 서울시 인권 관련 조례들에서도 확인할 수 있듯, 모든 자치구가 예외 없이 장애인인권조례를 제정해놓았으며, 교육청 역시 장애인 교원 채용에 관해 규칙을 제정하고 있을 정도이다.
- 현재 ‘서울특별시 장애인 인권증진에 관한 조례’에는 별도의 장애인인권위원회가 없지만, 서울특별시 장애인인권센터를 제8조에서 규정하고 있고 실제 이 센터가 운영되고 있다. 따라서 서울특별시 장애인인권센터의 센터장이나 팀장을 인권위원회의 당연직 인권위원으로 포함시켜 인권위원회의 전문성을 강화하는 방안도 고려할 수 있을 것이다.

#### 2. 인권교육

- ‘서울특별시 장애인 인권증진에 관한 조례’ 제6조에서 장애인 인권증진에 관한 교육을 자세히 규정하고 있다. 이러한 교육은 반드시 필요한 것이지만, 장애인인권교육은 그 자체로 완결되는 것이 아니라 전체 인권교육과 연계되어 이루어져야 한다. 현재 서울시에서 시범적으로 시행하고 있는 통합적 인권교육도 그러한 문제의식을 반영한 것이다. 따라서 장애인인권교육의 특수성과 전문성을 살리면서도 전체 인권교육과 연계될 수 있도록 조례들의 체계정합성을 검토할 필요성이 있다.
- 인권교육의 특수성과 전문성을 살리는 방안이 있어 특히 중요한 것은 해당 인권영역의 특성과 연계된 인권교육 내용을 개발하고 적합한 인권강사를 양성하는 일이다. 장애인 인권교육도 마찬가지이다. 위 조례에 따른 장애인인권교육의 전문가를 양성하되, 그 과정에서 서울시 공무원과 인권교육단체가 함께 참여하는 공동기획단을 운영하여 인권 강사 양성 및 인권교육 내용개발을 시도하는 것도 통합적 인권교육의 주요한 계기가 될 수 있다.

### IV. 주거인권

#### 1. 공적 기구의 인권적 구성

- ‘의식주’의 마지막 순서인 주거는 인간다운 삶의 매우 중요한 요소이다. 그런데 서울시는 인구밀집 등으로 주거비가 과도하게 높은 지역이다. 따라서 ‘서울특별시 에스에이치(SH)공사 설립 및 운영에 관한 조례’에 의하여 설치되어 운영되는 SH 공사의 역할이 매우 중요하다.
- 동 조례는 제2조에서 ‘항상’ 공공복리를 위하여 운영하여야 한다고 규정하고 있다. 공공복리에 관한 해석은 다양할 수 있지만, 공사의 홈페이지에는 3대 경영목표의 하나로 ‘시민참여 소통경영’을 제시하고, ‘인간중심’, ‘사람중심’의 목표를 강조하고 있다.
- 그러나 조례상으로는 ‘인간중심’, ‘사람중심’, ‘인권적 관점’을 반영할 조직적 규정이 없는 것으로 판단된다. 사장, 이사, 감사 등은 물론이고, 임원추천위원회에도 그와 같은 내용은 찾아보기 어렵다. 이 점에 대한 개선작업이 요구된다.

## 2. 노인 주거

- 서울은 우리나라의 고령친화도시 2개 중 하나이다(나머지 하나는 정읍). 그러나 그에 걸 맞는 실질적인 노인 주거가 완비되어 있다고 보기 어렵다. 노인 고독사 등을 예방하고, 노인의 독자적인 삶을 존중하기 위해서는 노인들을 위한 주거 문제 해결이 시급하다.
- 참고로 “파리의 생활좌파들”에 소개되어 있는 여성 노인들의 주체적 주거 지원(테레즈 클레르) 등의 사업도 검토할 필요가 있다.<sup>21)</sup> 테레즈 클레르가 만든 바바가야의 집은 여자 노인을 위한 새로운 개념의 공동체이다. 공간을 대표하는 디렉터나 운영과 행정을 맡아보는 인력이 따로 없고, 공동체를 구축하는 멤버들이 스스로 운영에 참여하는 공간으로 ‘자치’, ‘생태주의’, ‘시민 참여’, ‘연대’가 이 공간의 모토이다. 21명의 여자 노인과 네 명의 젊은이가 한 건물 안에 있는 각자의 공간에서 생활한다. 그리고 각자가 차지하는 공간의 규모에 따라 월세 시세의 절반에 해당하는 200~400유로(약 24만원~48만원)의 월세를 내며, 모든 거주자가 일주일에 5~10시간씩 공동체의 운영을 위한 노동시간을 제공한다. 각자의 공간에는 부엌과 화장실, 샤워실이 있고, 세탁실만 공동으로 쓴다.<sup>22)</sup> 텃밭에서 공동으로 농사를 지을 수 있고 건물 1층에는 모두가 매일 만나 강연을 듣고 토론을 하며 서로가 살아오면서 축적한 지식과 지혜, 경험들을 나눌 수 있는 민중 대학이 마련되어 있다. 이 민중 대학에는 이 공간의 입주자들 뿐 아니라 원하는 모든 사람이 참여할 수 있다.

21) 목수정(2015), 파리의 생활좌파들, 생각정원, 15-30쪽.

22) 이 프로젝트를 처음 대외에 표명하여 협회를 만들고, 주장한 시기는 2000년이었으나 별 반향이 없었다. 그러다 2016년 현재 한국에서의 폭염과 유사하게 프랑스에서 2003년 폭염으로 무려 1만 7천명의 프랑스 노인이 집에서 죽어감에 따라 이 프로젝트가 주목을 받았다. 르몽드가 이 프로젝트를 대서특필했고, 공공기관도 더 이상 모른 척 할 수 없어 파리외곽도시 몽트뢰유의 시장이 부지를 마련해주었고, 건설비용 중 200만 유로는 30년 장기 상환으로 빌렸으며, 나머지 200만 유로는 도의회와 주택부가 그 대부분을 마련해주었다.

## V. 문화인권

### 1. 시립도서관

- 위 정합성 검토 대상 조례에 포함하지 않았으나, 인권 지평의 확장에 있어 문화인권 역시 중요한 고려대상이 된다. 헌법상의 인간다운 생활은 단순히 최소한의 경제적 생활에 그치는 것이 아니고, 동물과 인간이 구분되는 지점으로서 문화적 존재인 인간이 구현되어야 완성되는 것이기 때문이다. 문화적 존재로서 누릴 수 있는 여러 가지 중 독서와 도서 문화 실현 및 미술분야는 그 문화적·역사적 가치에 있어 상대적으로 우선적인 고려대상이라 판단된다.
- 현재 서울시에서는 교육청이 운영하는 17개 도서관이나 5개 평생 학습관 이외에 서울시가 시청 옆에 운영하는 서울도서관이 서울시의 320여 개 도서관을 총괄·지원·협력하는 ‘도서관 정책의 컨트롤타워’ 역할을 담당하고 있다. 그 규범적 근거는 ‘서울특별시 도서관 및 독서문화 진흥 조례’이다. 동 조례에서는 서울도서관 이외에도 작은도서관 및 도서관 지원, 독서문화진흥 등을 규정하고 있다. 이에 따라 제반 사업으로 ▶ 작은 도서관 조성 ▶ 장애인도서관 지원 ▶ 학교도서관 개방 지원 ▶ 명사의 도서관 ▶ 도서정거장 ▶ 마을 북카페 조성 ▶ 독서문화 실태 조사 등의 다양한 사업을 진행 중이다.
- 따라서 문화인권을 향유할 수 있는 장소로서 서울도서관을 인권적 관점에서 집중적으로 재구성하는 것이 중요한 과제가 된다. 여성, 장애, 노인 등 다각적인 면에서 인권 영향평가를 하거나 도서관 정책에 이해당사자의 의견을 반영하는 것이 필요하다. 동 조례 제8조에서는 도서관 위원회 구성에 대하여 규정하나 인권적 관점에서 보장되는 위원은 없다. 예를 들어 이러한 위원 위촉을 통하여 국립중앙도서관이 작성, 배포한 ‘도서관 장애인서비스 기준 및 지침’을 재구성 및 서울도서관 자체 지침을 향상시킬 수 있다.

### 2. 시립미술관

- 서울시에서 운영하는 미술관은 서울시립미술관 경희궁 분관, 남서울생활미술관, 북서울미술관이다. 관련규정으로 ‘서울특별시립미술관 관리 및 운영 조례’, ‘서울특별시 박물관 및 미술관 진흥 조례’를 두고 있다.
- 앞 조례의 제27조 서울특별시립미술관운영자문위원회의 구성에 있어 시장이 제28조 제1항 제3호에서 그 밖에 미술관운영에 심의 자문이 필요하다고 인정하는 자를 위원으로 위촉할 수 있도록 되어 있어 이 조항을 적극적으로 활용하여 문화인권적 측면에서 시립미술관을 운영할 필요가 있다. 뒤의 조례의 제6조 미술관진흥정책심의위원회

도 마찬가지다.

## 제3절 인권헌장의 내용 반영

### I. 인권헌장 내용 반영의 방법론

#### 1. 인권헌장 반영의 2가지 방안

- 인권헌장 제정과정에서 얻었던 시민 참여의 성과를 사장하지 않으며, 인권이념의 내용을 풍부하게 규정했던 규범적 내용을 서울시 인권규범 및 인권행정에 반영하기 위해, 크게 두 가지 방안이 고려될 수 있다.
- 먼저 인권헌장의 전문과 주요 내용을 인권기본조례에 적극 담아내는 방법이다. 또는 인권기본조례에 ‘인권헌장을 존중한다’는 한 개의 조문을 신설하는 방법이 있다. 이 경우 조례 제12조에서 시장은 인권을 존중하는 가치를 구현하고 지속 가능한 인권도시를 만들기 위해 서울시민 인권헌장을 제정하여 선포한다는 내용은 이미 헌장이 제정되어 선포된 것으로 이해되므로 삭제되어야 한다.

#### 2. 각 방안에 대한 검토

- 후자가 전자에 비해 간명한 방법이나, 이를 위해서는 인권헌장 선포가 전제되어야 하므로 정치적·실무적 차원에서 여러 가지 어려움이 예상된다. 반면 전자의 방법은 제도와 기구만을 규정하고 있는 현행 인권기본조례에 인권적 이념을 명시하는 동시에 인권의 규범적 내용도 풍부하게 만들 수 있다는 장점이 있다.
- 아래에서는 인권헌장의 내용을 인권기본조례에 담는 방향에 관해, 헌장의 주요 부분들을 예시적으로 살펴보고자 한다. 구체적으로 인권헌장 중 전문과 일반원칙, 시민참여와 개인정보에 관한 내용이 기본조례에 반영되어야 하는 이유와 그 방법을 제안한다. 본 연구의 제안을 토대로 인권기본조례 개정작업이 진행되기를 기대한다.

### II. 인권헌장의 내용을 반영한 인권기본조례 개정작업 제안

#### 1. 전문

서울은 대한민국의 수도이며 다양한 배경을 가진 수많은 사람들의 삶의 터전이자 21세기의 중요한 세계도시이다. 이러한 거대 공동체의 조화, 상생, 안전, 복리를 위

하여 모든 이가 합의할 수 있는 가치기준을 마련해야 할 필요가 크다. 그것을 위해 대한민국 헌법의 기본권 원칙, 세계인권선언 및 국제인권규범에 제시된 보편적 인간 존엄성의 원칙을 적극적으로 받아들일 때가 되었다.

600년 이상의 문화 전통이 깃든 서울에 살고 있는 우리는 이 도시의 역사성과 상징성에 대한 자부심과 함께, 그것을 새로운 시대에 걸맞은 방향으로 변화, 발전시킬 권리와 의무를 동시에 자각한다.

서울은 20세기를 거치면서 수많은 어려움과 고통을 이겨내고 오늘날 자랑스러운 번영과 발전을 이룩하였다. 그러나 외적 성장과 함께 많은 사회문제가 발생하여 사람들에게 고통을 안겨 주었음을 인정하지 않을 수 없다. 우리는 이러한 도전을 극복하고 내적 성숙과 사람이 사람답게 살 수 있는 가치를 추구하는 도시상을 새롭게 정립해야 하겠다.

서울은 우리에게 단순히 주어진 공간이 아니다. 서울은 우리가 함께 나날이 만들어가는 생활공간이다. 서울의 모든 구성원은 이 도시의 공동 창조자이자 예술가라는 자부심을 가져야 한다. 그러므로 우리는 공공성과 공동선에 기반하여 모든 거주민이 차별 없이 인간적 존엄을 보장받으며 지속가능한 발전을 지향하는 것이 인권도시 서울의 기본방향이 되어야 한다고 믿는다.

서울에 사는 모든 사람은 이웃과 함께 더불어 살아가는 삶의 자세, 공동체의 주인의식, 그리고 스스로의 권리뿐만 아니라 타인들 특히 약자의 권리를 존중하는 정신을 재확인하고 다짐한다. 또한 서울시의 공직자는 시민의 정당한 권리를 섬기고 충족시킬 의무가 있음을 재확인하고 다짐한다. 이 같은 약속을 위해 우리는 시민들의 참여로 함께 만든 서울시민 인권헌장을 다음과 같이 선포한다.

- 이상 인권헌장의 전문 중 밑줄 친 부분을 조례 개정의 의의를 담는 문장으로 수정하고 조례의 전문으로 포함할 수 있다.

## 2. 일반원칙

**제1조** 서울은 시민이 함께 만들어가는 공동체이며, 시민은 서울의 주인이다.

**제2조** 서울시민은 서울시정에 참여할 권리와 공공서비스를 차별 없이 향유할 권리를 갖고 서울시는 이를 보장할 책무를 진다.

**제3조** 서울에 살거나 머무는 모든 사람은 존엄한 시민으로서 권리를 갖는다.

**제5조** 서울시민은 타인의 권리를 존중하며, 모든 이들이 더불어 함께 살아가는 관용의 도시 서울을 만들기 위해 노력한다.

- 일반원칙을 규정하고 있는 위 내용들은 인권기본조례의 총칙 부분에 조화롭게 통합하거나 적절한 위치에 배치 가능하다.
- 제4조에 관해, 헌장 제정 과정에서 차별 사유를 구체적으로 나열하는 방식과 누구나 차별받지 않을 권리가 있다는 추상적 방식을 둘러싸고 논란이 있었다. 특히 전자의 성적 지향 부분이 주요 대립 지점이었다.
- 사실상 조례 제6조 제1항에서 국가인권위원회법을 명시하고 있고, 동 법에 성적 지향을 포함시키고 있다는 점에서 현재의 여러 정치적 논란을 고려한다면 추상적 방식으로 규정하는 후자를 선택함이 적절하다.

### 3. 참여와 소통

#### 1) 자유로운 참여와 함께하는 소통

**제6조** 서울시민은 누구나 서울시 행정 및 공공사안에 참여할 권리가 있고, 서울시는 이를 보장하기 위한 제도를 마련한다.

**제7조** 서울시민은 서울시 공공정보에 대해 알권리가 있다. 서울시는 누구나 쉽고 평등하게 서울시 공공정보에 접근할 수 있도록 하며, 서울시민들 간의 정보격차 해소방안을 마련한다.

**제8조** 서울시민은 사상·의사표현의 자유를 갖는다. 서울시는 시민의 의사표현과 평화로운 집회·결사의 자유를 보장하기 위한 제도를 마련한다.

**제9조** 서울시는 서울시민의 주민자치활동 및 자원봉사활동을 적극 장려하여 지역공동체를 활성화한다.

- 현행 인권기본조례는 제5조에서 시민의 참여에 관한 일반론을 실시하는데 그치고 있다. 반면 인권헌장의 관련 규정들은 시민의 권리와 시의 의무를 적절히 대응시키고 있고 알권리와 표현의 자유 및 지역공동체 활성화 과제를 세분화하여 제시하고 있다. 이러한 내용들을 기본조례 중 시민의 참여 부분으로 특화하여 반영할 필요가 있다.

#### 2) 개인정보에 관한 권리와 의무

**제10조** 서울시민은 사생활을 보장받을 권리가 있다.

**제11조** 서울시민은 자기의 사적정보 처리에 관하여 자기결정권을 갖는다. 서울시는 공무수행 중 취득한 개인정보를 보호한다.

- 사생활 보장 및 개인정보에 관한 자기결정권은 시대가 발전할수록 더욱 중요한 인권적 가치를 갖는다. 현행 인권기본조례에서 언급하지 않았던 개인정보에 관한 내용을 추가하여, 기본조례가 포괄하는 인권규범의 내용을 확장할 수 있다.

#### 4. 이하 규정들의 경우

- 인권헌장 제12조 내지 26조에는 안전과 건강, 주거와 사회보장에 관한 내용이 이어지고 있고, 제27조 내지 제41조에는 문화, 환경 및 지속가능성을 규정하고 있다. 이러한 각론적 규정들의 경우, 포괄적 조례인 인권기본조례에 모든 내용을 담기보다 각 부문별 조례들과의 관련성 속에서 내용을 반영하는 방법이 보다 타당할 수 있다.
- 가령 ‘재난 및 안전관리 기본법’은 중앙정부에게 국가안전관리기본계획을 수립할 법적 의무를 두고 있을 뿐만 아니라 동법 제24조에 의하여 각 시도지사도 시·도의 재난 및 안전관리업무에 관한 계획(이하 “시·도안전관리계획”)을 작성하여야 한다고 규정하고 있다. 이에 따라 서울시도 서울시 안전관리계획을 가지고 있고, 나아가 ‘서울특별시 재난 및 안전관리 기본조례’를 제정하고 있는 상황이다. 동 조례는 제49조에서 앞의 법의 안전관리계획을 포함하여 규율함으로써 상위법과 연계를 이루고 있지만, 이와 별개로 동 조례 제48조에서 시의 재난 및 안전관리 사업의 종합적·체계적 추진을 위하여 5년마다 도시안전에 관한 기본계획을 수립하고 있다. 이 기본계획이 서울시민의 안전에 관한 가장 기본적인 토대이다. 따라서 인권헌장의 안전에 관한 권리, 즉 서울시민의 안전에 관한 내용을 규정하고 있는 제12조 내지 제15조의 내용들은 ‘서울특별시 재난 및 안전관리 기본조례’와의 관련성 속에서 해당 조례에 반영하는 방안이 타당하다.
- 인권헌장은 제42조부터 제49조까지 헌장의 실천과 방법에 관해 규정하고 있다. 이중 헌장 이행의 주체로서 서울시의 책무를 규정한 제44조와 제45조의 내용은 시장의 의무를 규정하고 있는 인권기본조례 제4조와 유기적으로 통합할 수 있다. 헌장 이행의 방법을 규정하는 제45조 이하의 내용들은 인권도시 정책 마련과 연도별 시행계획들을 규정하고 있는 인권기본조례 제2장에 반영할 수 있다. 헌장의 마지막 조문인 제49조는 국내외 인권기구, 도시, 시민사회단체 등과 네트워크 구축 및 교류협력 추진을 규정하고 있는데 이러한 내용들 역시 인권기본계획에 명시적으로 반영할 필요가 있다. 인권헌장의 내용반영을 통해 서울을 국제적 인권도시로 나아가게 하는 규범적 근거가 마련된다는 점에서 상당한 의의가 있다.

#### 5. 인권헌장의 현재 규범적 성격 및 그의 실천방안

- 인권헌장은 서울시에 대한 서울 시민의 엄숙한 명령으로서의 인권장전이라는 성격을 가진다.

인권헌장은 권리장전을 갖고 있지 못한 서울인권기본조례를 보충하고 보완하는 서울시민의 기본조례이다.

- 서울시는 이러한 엄숙한 명령으로서의 “서울인권헌장”에 대하여 수명자로서, 그 명령에 복종하고 그에 선언된 서울시민의 인권항목들을 최대한으로 보장하여야 할 의무를 진다.
- 인권헌장의 구속을 받으면서 그것을 최대한 이행하여야 할 제1차적 수명자는 다음과 같다.

서울시장

서울시 의회

서울시 교육청

서울내의 자치구 구청장, 구의회

서울시 산하기관, 서울시의 출자·투자에 의하여 설립된 각종의 공사, 기업

서울시의 지원을 받는 준공영제방식의 기업이나 일반 민간기업

서울시인권위원회, 서울시교육청학생인권위원회 등 독립조직

- 이들 수명자들은 인권헌장의 내용을 당해 조직 및 그 행위의 목표이자 동시에 그 근거로 삼아야 한다. 따라서 위의 수명자들은 일정한 행위를 함에 있어 그 행위의 근거를 인권헌장으로부터 도출하여야 하며, 가능한 한 인권헌장의 구체적인 조문을 밝혀서 그 조직 및 행위의 궁극적인 근거와 목표가 인권헌장임을 공식화하여 대외적으로 공표하여야 한다.

특히 서울시인권위원회 및 서울시교육청학생인권위원회는 어떠한 결정을 할 때 반드시 그 결정의 근거를 인권헌장의 구체적인 조문으로부터 도출하여야 하며, 그 결정문에 인권헌장의 조문을 반드시 밝히도록 하여야 한다.

서울시가 인권과 관련된 정책이나 처분, 혹은 각종의 행위지침이나 내부규정 등을 마련할 경우에도 그 규범적 근거를 최우선적으로 이 인권헌장에서 모색하여야 하며, 이러한 행위를 담은 문건에는 그 근거가 되는 인권헌장의 관련조문을 밝히도록 하여야 한다.

특히 각종 민원사무의 처리나 고충처리 등의 행정구제과정에서도 인권헌장이 최대한 적용되도록 노력하여야 한다.

서울시가 실시하는 제반의 인권실태조사 및 인권기본계획, 향후 실시하게 될 인권영향평가 등의 사업은 인권헌장에 기반하여 이루어져야 한다.

서울시가 실시하는 인권에 관한 모든 교육에는 인권헌장의 내용이 포함되도록 조치하여야 하며, 그 외의 직무교육 등이 이루어질 때에도 인권헌장을 알리고 그 내용을 소개할 수 있는 내용이 포함되도록 최대한 노력하여야 한다.

서울시는 산하기관, 투·출자기업, 협력기관 및 기업, 시설 등에 인권헌장을 알릴 수 있는 홍보매체 및 인권헌장 설명자료들을 제작 배포하여야 한다.



## 제4절 기업과 인권의 반영

### I. 내용

- 기업의 인권과 관련하여 인권경영이나 기업인권이라는 개념을 사용하기는 하지만 아직 까지 이들의 개념 범위에 대하여 구체적으로 확정된 바는 없으며, 개념의 정의가 구성 되는 과정에 있다고 할 수 있다. 따라서 일단 본 보고서에서 사용하려는 개념의 범위를 확정할 필요가 있을 것인데, 여기서는 인권경영을 포함한 기업인권의 개념을 이론적으로 자세히 접근하기보다는 그 내용으로 포괄할 수 있는 것들을 나열하는 한편 그와 관련된 형식과 전략을 덧붙이기로 한다.

#### 1. 직장 내 괴롭힘 근절

- 최근 몇 년 사이에 직장 내 괴롭힘에 대한 우려와 관심이 증가하고 있다. 2014년에 11월에는 'KT 직장 내 괴롭힘 실태조사 보고회'가 있었고, 2015년에는 KBS 탐사보도팀이 '직장 내 괴롭힘' 실태를 알아보기 위해 국내에서 처음으로 대규모 업종별 실태 조사를 실시한 바 있다. 노르웨이 베르겐 대학의 '세계 따돌림 연구소'에서 개발한 'NAQ-R(부정적 경험 설문지)' 설문을 이용하여 공공운수, 보건의료, 서비스연맹 등을 비롯한 민주노총 산하의 산별노조를 참여시키고, 이를 상세히 분석한 것이다.<sup>23)</sup>
- 이 문제와 관련하여 서울시도 자유롭지 않다. 서울시 공무원들이 잇달아 투신해 숨지는 사고가 있었던 가운데, 2015년 12월 한국직업능력개발원이 '서울시청 공무원 근로자의 직장 괴롭힘 실태' 보고서를 발간했던 것이다. 이 보고서에 따르면, 최근 6개월간 1회 이상 괴롭힘에 노출된 이는 간접고용 근로자가 54.6%로 직접고용 근로자(41.2%)보다 많아 조직 내에서 비정규직이 정규직보다 괴롭힘을 더 많이 당하고, 괴롭힘을 당했더라도 문제제기를 하는 직원은 10명 중 1명에 불과하다는 것이다. 비정규직이 문제제기를 한 경우는 한 건도 없는 것으로 나타났다.
- 특히 여성 간접고용 공무원 근로자가 남성이나 직접고용 근로자에 비해 직장 내 괴롭힘에 더 취약했다. 최근 6개월 간 괴롭힘 경험 빈도를 보면 여성은 평균 28.6회로 남성(24.0회)보다 높게 나타났다. 여성이 겪는 괴롭힘은 업무관련 괴롭힘보다는 성희롱(5.69회), 언어폭력(3.71회), 트집·시비(3.38회) 등 주로 개인적 괴롭힘이 월등히 많았다. 공무원 괴롭힘의 주요 가해자는 담당 공무원이 37.2%로 가장 많았고 작업반장·실장 32.1%, 같은 직급·경력 동료직원 11.5%, 선임직원 10.3% 순이었다.
- 직장 내 괴롭힘을 겪고도 회사에 알리지 않은 이유로는 '알려도 회사에서 조치해주지

23) <http://news.kbs.co.kr/news/view.do?ncd=3022375>

않을 것'이라는 응답이 25.5%로 가장 많았고, '알리면 피해자를 문제 있는 사람으로 볼 것'(21.3%), '신고해도 피해자를 보호해주지 않을 것'(19.1%)이란 응답이 뒤를 이었다.

- 이러한 연구결과를 보면, 공무직을 관리하는 공무원들이 권력을 오남용해 부적절한 행위를 가하는 경우가 있고, 이를 예방하기 위한 적절한 교육을 제공 및 문제가 발생할 경우 엄격하게 처벌하는 규정과 법적 근거를 마련할 필요가 있다는 결론을 얻을 수 있다. 특히 직장 내 괴롭힘에 대한 전문적인 상담-권고, 구제 시스템 마련이 절실하다. 뒤이어 살펴볼 노동인권의 문제로 포섭하기에는 현재 법규정상 애매하지만 개인에게는 큰 피해를 줄 수 있는 직장 내 언어폭력, 왕따 문제 등 다양한 괴롭힘 사례와 유형에 대한 정리 및 대처 방안이 필요하다.

## 2. 노동인권적 보장

- 2016년 서울시 구의역 사망사고는 우리 사회의 여러 문제점을 총체적으로 보여준 것이었다. 청년 일자리 문제, 원청과 하청의 관계, 비정규직의 노동 처우 등 여러 문제점들이 재차 확인되었지만, 특히 노동인권적 측면의 문제들은 반드시 검토하고 해결책을 마련해야 할 것이다.
- 이 사건 이후 박원순 서울시장은 공식 사과하였고, 기자회견에서 서울시 교통본부장 경질, 메트로 본부장, 감사 등 관련자들의 사표를 수리하였으며, 감사위원회에 철저한 감사를 지시하였다고 한 바 있다. 또한 시민과 전문가가 폭넓게 참여하는 민관합동 진상규명위원회(위원장 김지형 전 대법관)를 시민대표 5명, 노동·청년·지하철·안전 등 각계 전문가 5명, 독립합의제 기관인 서울시 감사위원회 감사위원, 서울시의회 의원 등을 포함, 총 15명 내외로 구성하여 활동하고 있다.
- 그밖에도 (주)은성 PSD에 대하여 당초 자회사로 전환하려던 계획을 중단하고 직영전환을 포함, 원점에서 검토하고, PSD의 안전한 관리와 함께 근무자들의 작업조건과 보상체계를 근본적으로 개선하며, 메트로 24개역 스크린도어를 민간투자 방식으로 관리하고 있는 유진메트로컴에 대해서도 단기적으로는 협약변경 및 업무체계 개선을 통해 안전관리를 강화하고, 장기적으로는 재구조화를 통한 직영 방안도 적극 협의하겠다고 발표하였다. 덧붙여 PSD 외에도 경정비 등 외주화 형태로 운영되고 있는 모든 안전 분야에 대해 전수조사를 실시하기로 하였다.
- 문제는 이러한 대책의 원인이 되는 불합리한 노동환경은 서울메트로나 관련 기업에만 현존하는 것은 아니라는 점이다. 이 사건에 대한 철저한 조사와 대책 마련은 물론 중요하지만, 서울시 전체적인 차원에서 노동인권을 개선하기 위한 노력을 하지 않는다면, 이와 유사한 사건은 서울시의 어느 분야, 어느 기업에서도 재발할 위험이 상존할 것이다.
- 민간기업을 제외하고도 현재 서울시에는 수많은 공사 및 공단, 출연기관이 속해 있다. 이번 사고의 관계 기관인 서울메트로도 여기에 해당되어 있다. 민간기업을 논하기 이

전에 이와 같은 공사, 공단, 출연기관 등에 적용될 서울시의 노동인권적 조치가 선행되어야 할 것이다. 물론 서울시청 본청 뿐 아니라 본부 사업소도 말할 나위가 없다.

- 현재 서울시의 노동인권 관련하여 서울노동권익센터가 중심 허브 역할을 하고 있다. 기초지자체에 존재하는 노동복지센터는 서울시와 기초지자체의 예산을 받아 노동법, 노동인권 등의 관련 사업을 진행하고 있는 것이다(아래 그림 참조).



〈그림 24〉 지역사회와 노동권익 증진사업 및 네트워크 형성

- 그런데 현재 서울시의 인권레짐과 서울시의 노동인권은 서로 별개로 존재한다고 판단된다. 이러한 상황을 어떻게 변화시킬 것인지는 다양한 방식이 가능하겠으나 일차적으로는 서울노동권익센터와의 연계를 통하여 접근하는 것이 가장 효과적인 방법이라 본다. 또한 최근 확대한 노동권리보호관들의 권리침해사례들도 수합하여 대응방안을 체계화해야 할 필요도 있을 것이다.

### 3. 인권경영

- 1960년대 미국을 중심으로 대두된 개념인 ‘기업의 사회적 책임’(Corporate Social Responsibility)은 기업이 사회 구성원으로서 지역사회 및 이해관계자들과 공생할 수 있는 의사결정을 내려야 한다는 윤리적 책임의식을 말한다. 세계 대전 이후 기업들이 이익 극대화를 목표로 급속히 성장하는 과정에서 노동 착취와 폐유 방출 등 지역사회에서 문제를 일으키자 기업들에 대한 비난 여론이 거세졌고 지역사회에 기반한 그들이 사회문제 해결에 적극 나서야 한다는 목소리가 나오기 시작했다. 1950대에는 기업의 사회 참여가 최고 경영자를 중심으로 이익 환원 등의 단순한 자선사업에 머물렀으나, 2000년대에 들어서며 기업 활동의 투명성과 윤리성을 강조하고, 지속가능경영을 위한 사회문제 해결 등 보다 적극적이고 광범위한 형태의 사회적 책임이 강조되었다.
- 기업의 사회적 책임을 측정하기 위해 2010년 국제표준화기구에서 ‘ISO 26000’을 제정하고 국제적인 가이드라인을 제시하고 있다. 조직 지배구조, 인권, 노동관행, 환

경, 공정운영, 소비자 쟁점 및 지역사회 참여와 발전 등의 7대 핵심주제를 다루고 있다. 국내에서는 2009년 한국표준협회에서 ISO 26000을 바탕으로 하여 자체적인 평가 기준을 만들어 매년 국내의 지속가능성지수기업(KSI)을 선정 및 발표하고 있다. 그렇지만 인권경영은 이러한 기업의 사회적 책임을 포함하는 광의의 개념이 되어야 한다. 특히 한국 사회에서 기업의 사회적 책임이 부도덕한 기업의 '전시성'으로 활용되는 것을 고려하면 더욱 그러하다.

- 올해 3월 국가인권위원회는 공공기관 경영평가 항목에 인권경영 실태를 평가하는 지표를 신설하라고 권고하는 공문을 정부에 보냈는데, 이 권고에는 인권경영 체제 구축, 고용상 비차별, 강제노동 금지, 아동노동 금지 등 구체적인 10가지 평가항목이 담겼다. 기획재정부는 이 공문에 대한 회신에서 이미 인권경영 관련 항목을 평가하고 있다고 하였지만, 이 근거로 국민권익위원회가 제시한 윤리경영 구성요소는 기존 평가체계에서 인권경영이 윤리경영을 평가하는 여러 요소 중 하나에 그쳐 그 비중이 작다. 그나마 다행인 점은 기획재정부가 '인권경영'의 중요성을 고려해 향후 평가매뉴얼 보완 등을 검토하겠다고 밝힌 점 정도이다.<sup>24)</sup>
- 인권경영의 기준으로 OECD 다국적기업 가이드라인, ILO 다국적 기업과 사회정책 원칙에 대한 삼자 선언, UN 초국적 기업 및 기타 사업체의 인권책임에 관한 규범 등 외에 UN 글로벌콤팩트 10대 원칙도 거론되는데, UN 글로벌 콤팩트에 서울시 산하 여러 기관이 회원으로 참여하고 있는 점도 서울시에서 인권경영을 고려해야 하는 하나의 이유가 될 것이다(서울신용보증재단, 서울문화재단, 서울시농수산물공사, 서울시설공단, 서울산업진흥원).
- 한편 한국연구재단은 인권경영을 위해 'NRF 인권경영헌장'을 선언하고 있는데 이러한 인권경영헌장도 참고할 필요가 있다(아래 참조).  
하나, 우리는 사람을 최우선으로 하는 경영을 한다.  
하나, 우리는 직원을 채용함에 있어 인종, 종교, 장애, 성별, 출생지, 정치적 견해 등을 이유로 차별을 하지 않는다.  
하나, 우리는 직원의 결사 및 단체교섭의 자유를 보장한다.  
하나, 우리는 어떠한 형태의 강제노동 및 아동노동을 금지하며 우리를 둘러싼 모든 이해관계자의 인권을 존중한다.  
하나, 우리는 직원들에게 안전하고 위생적인 환경을 제공한다.  
하나, 우리는 인간의 존엄과 가치에 대한 존중 결여, 인권침해적 경영활동을 행하는 단체 및 개인과는 어떠한 거래나 협력도 하지 않는다.  
하나, 우리는 기관의 경영활동 과정에서 발생하는 고충 및 인권침해를 신고할 수 있는 채널을 운영하며, 신속하고 적절한 구제조치를 취한다.
- 그런데 인권경영의 구체적인 내용을 무엇으로 정해야 할 것인지는 견해들이 다양할 수 있으나 일단 국가인권위원회에서 기존에 출간하였던 자료들을 활용할 수 있을 것으로

24) <http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2016/07/02/0200000000AKR20160702050100004.HTML?input=1195m>

본다. 2009년의 용역<sup>25)</sup>과 2014년 인권경영 가이드라인 및 체크리스트가 존재하는데, 전체적인 지표는 아래와 같다.

2009년 연구용역	2014년 가이드라인 및 체크리스트
A1. 일반의무 B2. 균등한 기회와 비차별에 대한 권리 C. 개인의 안전에 대한 권리 C3. 개인안전에 대한 권리 C4. 고충처리 등 안전장치 C5. 보안관행 D. 노동자의 권리 D6. 결사 및 단체교섭의 자유 D7. 강제노동 D8. 아동노동 및 연소노동자 D9. 산업안전보건 D10. 고용유지 D11. 적정보수 D12. 노동시간과 휴식 D13. 복리후생 D14. 교육훈련 E. 국가 거버넌스 및 인권준중 E15. 공급망 인권증진 및 보호 E16. 지역사회 인권증진 및 보호 E17. 부패방지 의무 E18. 국가 거버넌스 존중 F19. 소비자(고객)보호의무 G20. 환경보호의무 H. 일반이행규정 H21. 내부운영규칙 H22. 모니터링 및 보고 H23. 규제	1. 인권경영의 체제의 구축 2. 고용상의 비차별 3. 결사 및 단체교섭의 자유 보장 4. 강제노동의 금지 5. 아동노동의 금지 6. 산업안전 보장 7. 책임 있는 공급망 관리 8. 현지주민의 인권 보호 9. 환경권 보장 10. 소비자인권 보호

〈표 23〉 인권경영지표 사례

- 이러한 내용들 중 적용주체와 대상을 고려하여 서울시 인권경영의 적절한 기준을 상정할 수 있을 것이다.

#### 4. 근로자이사제의 확장

- 독일 헌법을 계수한 우리 헌법의 경제질서는 사회적 시장경제질서로 평가된다. 그런데 이 사회적 시장경제질서의 구체적인 내용에 대해서는 학자들이 주장하는 바가 별반 없는 실정이다. 경제영역에 대한 국가의 통제를 ‘사회적’의 내용으로 이해하여 자유시장 경제질서에 국가가 일부 통제를 가하는 것을 사회적 시장경제질서라고 간편하게 이해

25) 기업인권경영 모범사례 연구 및 자가진단도구 개발.

한다. 다시 독일의 상황을 살펴보면, 독일에서는 노사가 같이 회사의 운영에 참여하는 공동결정제도를 일반 국민들의 74%가 성공적이라고 보면서 69%가 이 제도를 사회적 시장경제질서의 핵심 내용으로 평가하고 있다.<sup>26)</sup>

- 그런데 우리 사회는 많은 학자들 특히 상법이나 경제학, 경영학 전공자들이 이 공동결정제도를 위헌적이라고 주장하는데, 오히려 우리 헌법은 제119조 제2항에서 ‘경제주체간의 조화를 통한 경제의 민주화’ 소위 경제민주화를 명시하고 있기 때문에 이러한 제도가 위헌적이라는 주장은 사실이 아니며 일부의 의견에 불과한 것이다. 독일의 경우는 오히려 그러한 헌법 조항조차 없다는 점을 기억할 필요가 있다.
- 지난 대통령 선거에서 현 박근혜 대통령을 포함한 문재인, 안철수 모든 유력후보가 경제민주화를 표방했다는 점에서 경제민주화는 정부가 추진해야 할 중대한 경제방향이 분명하다. 그러나 박근혜 대통령은 집권 직후 경제민주화를 아예 외면하였다. 당선된 지 채 몇 개월이 지나지 않은 2013년 2월 5대 국정목표에서는 경제민주화를 제외하기도 하였고, 국내 10대 그룹 총수들을 초청한 자리에서는 “경제민주화가 대기업 옥죄기나 과도한 규제로 변질되지 않고 본래 취지대로 운영될 수 있도록 할 것”이라고도 밝힌 바 있다. 경제민주화 기본법을 제정하는 등 경제민주화를 추진하려는 의지를 전혀 보이지 않은 점도 중요한 근거이다.
- 이런 상황에서 오히려 서울시가 근로자이사제를 추진하겠다고 밝힌 점은 중앙 정부도 하지 못한 일을 지방자치단체가 선도했다는 점에서 매우 고무적인 일이다. 박원순 서울시장은 올해 4월 27일 서울시청에서 기자회견을 열고 ‘노동존중특별시 서울 2016’을 발표했다. 이 계획의 여러 내용 중 근로자이사제가 포함되어 있었는데 이에 대하여 여러 이견들이 표출되자 박 시장은 5월 10일 재차 기자회견을 열면서 근로자이사제의 정당성과 향후 추진방향을 설명한 바 있다. 그에 따르면, 우리사회 갈등지수는 OECD 27개국 중에 두 번째로 많고, 사회갈등으로 인한 손실 비용이 최대 246조원 즉 서울시의 10년 예산과 같은 수준이라며, 소통은 갈등 비용을 줄이며 오히려 경제성장의 계기가 될 것인데, 근로자이사제가 이 소통의 중요한 제도라는 것이다. 구체적으로는 서울메트로 등 15개 공사, 공단, 출연기관별 1~2명의 비상임 근로이사를 임명할 방침이라고 밝혔다.
- 박 시장의 여러 발언들을 보면,<sup>27)</sup> 독일의 경우와 우리의 경제민주화를 분명히 염두에 두고 있는 것이지만, 그러한 목적이 없더라도 근로자이사제는 노동인권을 실질적으로 강화한다는 점에서 그 정당성이 인정된다. 근로자이사제 도입 계획 직후 앞서 설명한 구의역 사고가 일어났다. 근로자이사제를 통한 근로조건 및 원청과 하청 업체와의 관계 개선 등이 최소한 몇 년 전이라도 이루어졌다면, 예방할 수 있었을 사건인지도 모

26) DGB, Ausgewählte Beschlüsse des 19. DGB Bundeskongress vom 16. bis 20. Mai 2010 aus den Themenbereichen Mitbestimmung und CSR. S. 9.

27) 5월 20일의 기자회견 내용에는 “공동결정제는 독일의 위대한 업적이며 독일경제의 입지우의’라고 독일의 메르켈 총리가 한 말”, “공동결정은 독일의 경쟁적 우위”라고 지멘스 회장인 피터 로체의 이야기, “근로자경영참여는 다양한 관점에서 독일의 위기를 극복했다”고 2011년 다보스포럼에서 미국의 투자전문회사인 한 경영자가 한 말 등 독일의 장점으로서 공동결정제의 정당화 근거를 여러 곳에서 제시하고 있다.

른다. 특히 근로조건의 당사자가 근로자 자신이라는 점에서 근로자이사제의 도입은 실질적인 근로조건 개선을 위해 가장 필요한 제도라 판단된다.

- 제도 도입과 관련하여 경영자 단체 및 이에 동조하는 언론의 비난몰이가 강하지만, 본 제도는 규범적으로도 문제가 없고, 장기적으로 보면 노사 간 소통의 증진, 근로조건의 개선 등 긍정적 변화를 가져올 가능성이 크므로 오히려 서울시는 이 제도를 온전히 유지해 내고, 필요하다면 제도의 도입을 확장할 수 있는 선례가 되도록 해야 할 것이다.

## II. 형식

### 1. 기업인권지원 조례 제정 검토

- 현행 서울시 인권조례에는 지금까지 서술한 기업인권의 내용이 전무하기에 이 내용들을 기존의 조례에 모두 포함시키기에는 조례의 체계 상 무리가 있다는 판단이다. 따라서 가능하다면 기업인권 관련조례를 별도로 제정하는 것을 검토할 수 있다. 이 조례에는 앞서 직장 내 괴롭힘에 대한 전문적인 상담·권고, 구제 시스템 마련 등도 포함하고, 노동인권적 측면의 강화, 기업 인권교육 등 다양한 기업인권 내용을 포함할 수 있을 것이다.
- 다만 이 조례의 적용범위가 민간기업도 포함한다면, 기업 내 인권침해 사례에 대하여 규제 및 처벌 중심의 조항을 포함하기는 상당히 어렵다고 본다. 조례의 제정 범위(법령의 범위 내)에 대한 논란이 있을 것이고, 강제 조항을 관철하기 위한 현실적인 수단도 부족하다. 따라서 이러한 인권침해 사안을 해결하기 위한 교육 및 상담, 대처방안 등 지원의 측면에 초점을 맞춘 조례로 제정하는 것이 현실적이라 본다.

### 2. 인권조례에 기업인권 내용 포함

- 기업인권지원조례를 제정하는 것이 지방자치단체 내에서 기업인권 문제에 접근하는 가장 체계적이고 이상적인 방안이 되겠지만, 만약 현실적으로 그것이 어렵다면 현 조례에 기업인권 관련 내용을 포함시킬 수밖에 없다.

## III. 전략

### 1. 인센티브

- 기업인권 증진에 관한 인센티브가 일정 부분 필요하다. 인권인증마크 등 인권적 기업이라는 차별적인 표지를 부여하고, 이런 기업들이 알려질 수 있도록 서울시가 노력할

필요도 있다. 다른 분야의 여러 아이디어들을 벤치마킹하여야 한다. 예를 들면 현재 시행하고 있는 서울형 어린이집처럼 서울형 인권기업을 부각시키기 위한 관련 조치들을 기획하여야 할 것이다.

## 2. 기업인권 전담 보호관

- 현재 서울시의 시민인권보호관은 원래 5명까지 둘 수 있지만, 현원 3인이다. 만약 서울시가 기업인권 부분을 적극적으로 다루겠다면 2명의 시민인권보호관을 기업인권 전담 보호관으로 충원하는 것을 고려할 수 있다. 그렇지만 이 안은 시민인권보호관 제도가 생긴 이래 이제까지 3인 체제로 운영되어 왔다는 점에서 실현가능성은 떨어진다고 본다.
- 한편 최근 서울시가 예정하고 있는 조례 개정안에 따르면 상임 시민인권보호관에 추가로 8명의 비상임 시민인권보호관을 위촉하여 보호관 협의체를 운영할 계획인데 오히려 이 비상임 시민인권보호관 중 2인 이상을 기업인권 관련 전문가로 구성하는 안이 현실적이지 않나 판단된다. 앞서 보았듯 서울특별시 어린이·청소년 인권조례 제57조 제2항에서 시장이 서울특별시 시민인권보호관 1인 이상을 어린이·청소년 인권 전담 보호관으로 지정하여야 한다는 규범적 근거를 마련하고 있다는 점을 참고하더라도 충분히 가능한 조치이다. 그리고 해당자의 자격은 이제까지 기업인권과 관련하여 활동한 시민사회의 활동가나 교수 및 변호사가 될 것이다. 또한 앞서 설명한 노동권리보호관 중 1~2명을 당연직 비상임 시민인권보호관으로 위촉하는 방안도 고려할 수 있을 것이다.

## 3. 공공조달 결부

- 기업에 의한 인권침해로부터 보호하여야 할 의무의 수범자로서의 국가는 중앙정부 뿐만 아니라 지방정부도 당연히 포함되고, 따라서 이상적인 National Action Plan에는 중앙정부 뿐만 아니라 지방정부의 행동계획도 포함되어야 한다. 다만, 현재까지 이행지침의 이행과 관련하여 참고할만한 지방정부의 구체적인 행동계획은 없는 실정이다.
- 만약, 서울시가 인권브랜드를 강조하는 것을 목표로 한다면, ① 인권기본조례에 이행지침을 반영하는 개정을 시도해 볼 수도 있을 것이고 ② 보다 구체적으로는 공공조달에서 기업인권 관련한 내용을 조건으로 부가할 수도 있을 것이다. 예컨대, GRI 기준에 따른 보고서를 공개하였는지, 제공되는 물품의 경우 해당 작업장이 특정한 인증(예: SA8000)을 득하였는지 여부를 입찰의 조건으로 제시할 수 있을 것인데, 공공조달 관련하여서는 해외 사례들이 존재하므로 인권담당관실에서 해외의 여러 사례들을 조사해서 제공하고, 서울시의 용역 계약 체결 등에 반영할 수 있도록 노력할 필요가 있다.



#### 4. 교육

- 현재 서울시 인권기본조례 제10조에서는 시장 및 시가 출자 또는 출연한 기관, 시의 사무위탁기관 및 시의 지원을 받는 각종 복지시설의 장은 소속 공무원 및 직원이 연 1회 이상 인권교육을 받도록 하여야 하며, 사업장 및 민간단체 등에 대하여 인권교육이 시행될 수 있도록 권장하도록 하고 있다. 즉 서울시 산하 공공기업은 인권교육을 의무적으로 받아야 하지만, 민간 기업에게는 권장은 하지만 강제할 수 없다.
- 우선 산하 공공기업은 제5절에서 구체적으로 설명할 인권교육의 방안을 통하여 교육을 강화하여야 할 것이다. 반면 민간기업 쪽은 어떻게 접근할 것인가? 일단 앞서의 접근법은 공적 영역과 사적 영역을 엄격히 구분하는 전제에 입각하고 있음을 알 수 있다. 이러한 관점은 물론 의미가 있다. 그렇지만 모든 경우에 그러한 접근법이 타당한 것은 아니다. 예를 들면 요식업 같은 경우 거의 모두 민간 기업이지만 한국외식업중앙회에서 매월 실시하는 6시간짜리 '식품접객업 신규 영업주 위생교육'을 받아야 한다. 요식업을 하기 위해서는 이 교육을 이수하고 '위생교육 필증'을 발급받아야 '영업허가'를 신청할 수 있다. 매년 3시간의 재교육도 필수이고, 위생교육을 꼬박꼬박 받지 않으면 과태료까지 부과된다. 위생 영역이 사적인 부분이라고만 치부하기 어렵고, 피해가 발생하는 경우보다 그 예방이 더 중요하다는 가치 판단이 전제되기 때문이다.
- 오늘날 노동권도 그러한 인식 전환이 이루어진 분야이다. 민간기업이라 하더라도 노동권 침해는 국가법적 규제가 적용된다. 노동권을 포괄하는 인권 보장이 과연 앞서 위생 분야의 예방보다 더 중요하지 않다고 확신할 수 있을까? 오히려 인권보장은 오늘날 공사를 막론하고 어느 분야에서든 기본적인 전제라는 점에서 위생을 강조하는 것보다 더 중요한 것이고, 이를 위하여 관련 조치를 하는 것은 당연하고도 필요할 일이라고 볼 수 있다. 이 분야에 대해서 중앙 정부의 역할이 더욱 중요하지만 지방자치단체라고 해서 국민의 인권보장에 적극적으로 나서지 않을 이유가 없다. 오히려 현재보다는 더욱 과감할 조치가 필요하다고 본다. 앞서의 사례를 변용해보자면, 예컨대 창업 단계에서 인권교육을 고려하거나 하는 등의 조치를 검토하는 등 여러 정책을 검토해야 한다.

### 제5절 인권교육의 규범적 구체화

#### I. 현재 인권교육에 대한 평가

##### 1. 규범적 평가

- 인권교육은 인권행정의 실현 수단임과 동시에 그것의 장기적 토대를 마련한다는 점에

서 매우 중요하다. 따라서 인권교육을 제대로 하기 위해서는 운영 주체의 명확화 및 책임 부여 등 관련 규범이 명시되는 것도 필요할 것이다. 현재 서울시 인권기본조례에서는 제10조 제2항에서 '시장은 인권교육체계 마련과 효과적 시행을 위하여 인권교육 교재 개발, 인권교육 강사 양성 등을 지원할 수 있다.'고 하지만 인권교육의 구체적인 주체를 시장이라고 볼 수 없다.

- 다만 제11조 제2항 제4호에서 인권센터의 업무 중 인권증진을 위한 프로그램 개발 및 교육, 홍보를 명시하고 있다. 그런데 인권센터는 제11조 제1항에 따라 반드시 설치하는 기관은 아니고, 설치할 수 있는 기관일 뿐이다. 실제로 현재 서울시에는 공식적으로 인권센터라는 조직이 없고, 편의에 따라 인권담당관을 인권센터라고 하기도 한다. 따라서 현재 서울시 인권담당관실 내에서 공식적으로 인권교육에 대한 운영 주체는 없다.
- 이러한 상황 하에서 이제까지 인권교육이 1년마다의 단기적인 용역 형태로 수행된 일부 원인을 찾을 수 있을 것이다. 물론 실무적으로는 인권담당관실 내 인권협력팀에서 인권교육과 관련된 행정을 수행하고 있기는 하지만, 인권교육의 중요성에 비해서는 부족한 조치라고 결론내릴 수 있다.
- 따라서 인권교육과 관련하여 가장 체계적인 접근법은 서울시 인권교육기본조례를 만드는 것이라 판단된다. 이 조례에 인권교육의 운영 주체를 명시하고, 관련 지원, 관련 인권교육단체와의 연계 등 여러 내용들을 구분하여 제정해야 한다. 서울시 및 관련 산하 기관의 방대한 규모, 일반시민에 대한 인권교육 등 인권교육의 대상을 생각해 볼 때 별도 조례의 제정은 과도하지 않다.
- 그렇지만 만약 이러한 조례의 제정이 단기간에 이루어지기 어렵다면, 현재 인권기본조례의 인권교육 관련 부분은 대폭 보완될 필요가 있다고 본다. 인권센터가 현재까지 구성되지 않은 상황이므로 인권센터가 아닌 담당부서에 인권교육에 대한 책임을 명확히 부여하고, 인권교육 기반을 확장하기 위한 규범적 근거도 포함시키면 좋을 것이다. 예를 들면 강원도 인권보장 및 증진에 관한 조례 제16조 제2항 제2호에서는 '인권교육의 효율적 실시를 위한 관계자 협의회 구성'을 보장하고 있다.

## 2. 사실적 평가

- 현재 인권교육은 공개입찰을 통해서 인권아카데미 I 과 II 를 담당할 업체를 선정하여 각각 진행하고 있다. 이러한 과정에서 인권담당관실과 인권위원회가 적절히 개입하여 모니터링 등을 수행하고, 추후 평가의 절차도 갖추고 있기는 하다. 이러한 방식은 인권교육에 전문성을 가진 단체들이 용역 선정에 참여하고, 경쟁의 결과로 더 나은 인권교육의 결과물을 보여줄 수도 있겠지만, 현재까지 진행되어왔던 인권교육의 상황을 보면 그러한 장점보다는 단점과 문제점이 더 많았다고 판단된다.
- 우선 인권교육을 전문적으로 수행하는 단체가 많지 않으며, 각 단체도 단체별 일정 때문에 인권교육에 전념하기 어려운 경우가 많다. 따라서 이론적으로는 수요와 공급, 경

쟁과 발전이라는 이상적 상황을 상정할 수 있겠지만, 현실적으로는 그러한 작동 방식이 불가능한 상태라고 할 수 있다.

- 오히려 인권아카데미 II의 경우 이러한 현실적 상황을 통해서 한국생산성본부와 같이 수익추구형 업체가 선정되어 인권교육을 수행하였는데, 그에 대한 평가는 2014 인권모니터링 결과에서도 나타나듯이 매우 부정적이다. 인권에 대한 잘못된 이해를 가지거나 전문성이 부족한 강사들을 인권교육 현장에 투입함으로써 인권교육의 취지에 전혀 부합하지 않는 결과들을 야기하였던 것이다. 따라서 현재와 같은 상황에서는 단기 용역을 통한 인권교육 운영은 적합하지 않다고 본다.
- 또한 다른 한편으로는 인권교육과 인권행정이 긴밀히 연결되지 않는 점도 큰 문제이다. 인권교육은 현재의 콘텐츠 수준을 냉정히 볼 때 인권감수성 교육이나 인권에 대한 역사, 이론 등에 상당히 치우쳐 있고, 실제 이러한 내용들을 바탕으로 어떻게 인권행정을 구축할 수 있을지에 대한 실무적인 내용은 빈약한 편이다.

## II. 서울시 인권교육센터 구성에 따른 인권교육 운영 방안

### 1. 현 상황의 문제점

- 모든 교육이 그렇지만 인권교육도 마찬가지로 안정성과 지속성을 가질 수 있도록 운영체계를 형성하여야 한다. 더구나 서울시 인권기본조례 제10조에서는 시장 및 시가 출자 또는 출연한 기관, 시의 사무위탁기관 및 시의 지원을 받는 각종 복지시설의 장은 소속 공무원 및 직원이 연 1회 이상 인권교육을 받도록 하여야 하며, 사업장 및 민간단체 등에 대하여 인권교육이 시행될 수 있도록 권장하도록 하고 있는데, 현재 서울시 인권교육의 상황은 조례에서 의무적으로 정한 인권교육의 양을 모두 소화하지 못하고 있는 형편이다. 따라서 조례에서 정한 수준이라도 인권교육을 수행하기 위해서는 인권교육의 안정성과 지속성을 담보하기 위한 교육 체계가 절실히 필요하다.
- 특히 인권교육의 활성화 및 성공적 정착을 위해서는 교육의 질적 축적이 담보되어야 할 것이다. 안정성과 지속성이 인권교육의 양적 측면에 초점을 맞춘 것이라면, 교육의 질적 측면은 인권교육의 내용적 풍부함 및 교육의 수준과 관련된다. 현재 서울시의 인권교육은 1년마다 용역 계약을 통하여 실시되고 있어 기존 인권교육의 성과가 이어지지 않고 있다.
- 인권교육이 매년 비슷한 내용으로 반복된다면, 교육에 참여하는 공무원들도 인권교육에 흥미를 가지기 힘들 것이다. 인권교육이 당위적 내용과 피상적인 지식을 나열하는 것이라면, 인권행정에도 적용하기 어렵다는 점에서 그 내용을 매해 새롭게 갱신하는 것은 매우 중요한 일이라고 판단된다. 그러나 내용의 갱신은 기존 내용의 축적 및 평가가 선행되어야 한다는 점에서 그것을 염두에 둔 운영 체계도 전제되어야 한다.

## 2. 인권교육센터 안

- 이러한 측면에서 인권교육의 지속성과 안정성 및 질적 제고를 위해서 인권교육센터를 별도로 만드는 방안도 고려해 볼 수 있겠다. 독립적인 센터를 만들었을 때 인권교육의 전문성은 이전보다 나아질 수 있다고 본다. 센터가 계속 유지되는 경우 설사 센터의 구성원이 일부 교체되더라도 기존 교육의 성과는 활용이 가능할 것이다.
- 다만 여기에는 3가지 문제가 있다. 첫째, 현재 인권교육센터를 만들 규범적 근거가 없기 때문에 왜 인권교육센터를 별도로 만들어야 하는지 이의가 제기될 수 있다. 장애인 인권교육을 담당하는 장애인인권센터와 마찬가지로 인권교육센터가 아니라 인권센터가 인권교육을 담당해야 한다는 주장이 제기될 것이다.
- 둘째, 재정의 문제이다. 별도의 센터를 만드는 것은 상당한 재원을 필요로 한다. 업무 공간 및 인력 채용 등에 소요되는 재정을 마련하는 데 서울시 자체가 이를 적극적으로 추진할 것인지 그리고 이러한 안에 대하여 시의회를 설득할 수 있는지 등 여러 난관이 존재한다.
- 마지막으로 인권센터의 경우와 관련시켰을 때, 독자적인 인권교육은 인권행정과 분리될 가능성이 있다. 인권교육 특히 공무원 인권교육은 인권행정의 실현에 그 목적이 있음을 볼 때 인권교육센터가 단순히 대 시민인권교육이 아니라 공무원 인권교육의 역할을 담당한다면, 이러한 분리가능성에 대한 보완책을 필요로 한다. 예를 들어 별도의 센터로 설립되더라도 인권담당관실 등과 인권교육에 있어 긴밀한 협조관계를 유지할 필요가 여전히 존재한다. 센터를 어떻게 구성하고 기존 행정조직과 어떻게 관계를 형성하느냐에 따라 다소의 차이는 있지만 역시 관료적 조직으로 퇴화될 우려는 상존한다. 단순히 독립형 센터만 설립한다고 인권교육의 많은 문제가 자연스럽게 해결되리라 고 생각하는 것은 안이한 접근법이라 할 수 있다.

## III. 서울시 인권담당관을 중심으로 한 인권교육 운영 방안

### 1. 현 상황을 고려한 방안

- 현재와 같은 방식의 인권담당관실 역할을 논의하는 것은 큰 의미가 없고, 변화가능성을 염두에 두고 2가지 방식의 운영방안을 제안할 수 있다. 우선 현재의 문제점은 서울시 인권교육에 있어 인권담당관실 담당자의 잦은 교체와 업무의 단절성 및 전문성 약화이므로
- 첫째, 지금의 조직과 역할을 전제하는 상태에서는 용역 사업을 1년 단위가 아니라 3년 이상 다년으로 계약함으로써 인권교육 사업의 연속성을 확보하는 방안을 제안할 수 있다. 이 경우 서울시 담당자의 교체에도 불구하고 현재보다는 연속성과 전문성을 높

일 수 있을 것이다.

- 현재 용역 형태에서 인권단체들이 용역 참여에 적극적이지 못한 이유는 첫째, 인권교육단체임을 전문적으로 표방하는 곳은 ‘들’이나 ‘온다’와 같이 소수에 불과하고, 다른 단체들은 인권교육을 인권활동의 부분으로 인식하고 있기 때문에 서울시 인권교육에 단체의 모든 역량을 투입할 동기가 없다는 것이다. 둘째, 인권교육의 용역비가 사업의 규모나 의무에 비하여 매력적이지 못하다. 셋째, 교육여건이 인권교육에 적합하지 않다. 특히 시 산하 사업소의 경우와 같이 현재 집체교육이 예정되는 교육장에서는 인권교육의 효과성이 현저히 저하된다.
- 그러므로 이런 여러 여건을 볼 때, 위탁형으로 인권교육을 진행하더라도 서울시가 이러한 조건들을 인권교육단체들과 협의하지 않고 일방적으로 진행한다면, 전문성을 갖춘 업체 선정이 어려울 수 있다. 인권기본조례에 따르면, 현재 진행되는 인권교육보다 더 많은 교육 횟수를 진행해야 한다는 점에서 앞의 여건들은 더욱 악화될 것이기에 그러한 협의를 통하여 서울시가 여건 개선을 하지 않는다면 문제는 더욱 심각해질 여지가 있다.
- 물론 다년계약을 맺을 때의 문제점 즉 한 번 업체를 잘못 선정할 경우 파생되는 여러 부작용이 있다. 이 경우 최초 업체 선정의 중요성은 더욱 커지게 된다. 그러나 적어도 아직까지 인권교육사업에 전념하는 업체 중 상당수는 수익성의 측면에서만 접근하지 않는다는 점에서 업체 선정의 어려움은 적다. 그렇지만 최초 업체 선정이 서울시 인권교육 전반을 좌우한다고 볼 때, 위탁형을 선택하는 경우 서울시는 사전에 인권교육단체와 전체적으로 의사소통을 할 필요가 있을 것이다.

## 2. 인권교육팀 신설

- 현재 인권담당관은 인권정책팀, 인권보호팀, 인권협력팀으로 구성되어 있다. 새로운 제안은 여기에 인권교육팀을 신설하는 것이다. 팀원을 얼마나 확충하느냐에 따라 인권교육팀의 역량과 범위는 달라지지만, 세부적인 제안을 여기서 하는 것은 적절하지 않다. 다만 인권담당관 전체적으로 평균 근무기간이 짧으므로 인권교육의 지속성을 위해서는 인권교육팀에 전문관을 두는 등 지속성을 위한 보완책이 필요하다고 본다.

# IV. 운영체계 방안 비교

## 1. 비교

- 그렇다면 대안은 앞서 살펴본 것처럼 인권담당관을 인권교육업무를 반영하여 개편하거나 인권교육을 전문단체에 위탁하거나 인권센터 혹은 독립센터에 일임하는 방식을 상정할 수 있는데, 이들을 평면적으로 소개하는 것 뿐 아니라 현재 상황에서 어떤 방안

이 가장 적절한지에 대한 비교가 필요하다고 본다.

- 우선 인권교육센터를 독립적으로 만드는 방법 자체는 괜찮지만, 앞서 지적한 3가지의 문제점을 해결하는데 큰 어려움이 있다. 규범과 재원을 모두 극복해야 하고, 그 이후에도 인권행정과의 연관을 위하여 인권담당관과 인권단체와의 거버넌스 구축 등 현실적으로 보건대 가장 추진되기 어려운 방식이라 판단된다.
- 다음으로 인권담당관에 인권교육팀 신설은 전문관 제도와 같이 장기적으로 인권교육을 전담할 전문인력이 확보되어야만 실효성이 있다. 현재도 인권담당관 전체 인력은 적은 편은 아니나 인권담당관 자체가 선호 부서가 아니고, 그에 따라 인적 교체가 잦아 업무의 연속성과 전문성이 떨어지는데, 그 안에 교육팀을 추가한다고 전체적인 상황이 달라지지는 않을 것이기 때문이다. 그러나 과연 인권담당관에 전문관을 신속히 둘 수 있을지 그리고 그 전문관에 유능하고 사명감이 있는 인권교육담당자가 지원을 할지 등 현 시점에서 명확하게 결론을 내리기 어려운 여러 상황들이 존재한다. 따라서 이 안은 변화하는 여건에 따라 선택할 수 있는 대안일 뿐이다.
- 그렇다면 가장 현실적이고 용이한 선택은 지금 인권담당관의 조직과 업무를 그대로 유지하는 상태에서 중장기 위탁계약을 통한 인권교육사업 수행이다. 4개월에서 1년 이내의 계약을 다년으로 변경하는 행정적 조치를 하는 것 외에 특별한 어려움은 없다고 보인다.
- 그러나 이러한 방식은 인권교육의 주체로서 서울시의 역할이 대폭 축소되며, 인권교육의 성과가 서울시 내부적으로 축적되지 않는다는 점에서 근본적으로 좋은 방식이 아니라고 생각한다. 서울시 인권기본조례 제10조(인권교육)에서 제1항은 '시장 및 시가출자 또는 출연한 기관, 시의 사무위탁기관 및 시의 지원을 받는 각종 복지시설의 장은 소속 공무원 및 직원이 연 1회 이상 인권교육을 받도록 하여야 하며, 사업장 및 민간단체 등에 대하여 인권교육이 시행될 수 있도록 권장하여야 한다.'고 규정하고 있다. 전단에 인권교육의 주체는 명시되지 않았지만, 후단에 사업장 및 민간단체 등에 대하여 인권교육이 시행될 수 있도록 권장하는 것을 볼 때 결국 인권교육을 수행할 주체는 시장 및 서울시라고 볼 수밖에 없다.
- 그런데 이러한 의무의 내용을 시 외부의 단체에 전적으로 의존하는 것은 사실상 의무의 껍데기만을 담당하게 하는 것이다. 민간에 위탁하는 것 자체가 문제가 아니라 인권 거버넌스에 있어 서울시의 역할과 책임이 방기된다는 점에서 문제가 있다. 인권거버넌스는 민관 상호간의 역할과 관계가 중요한 것이고, 사실상 다년 계약은 현재의 단기 계약의 문제점을 보완하는 차원에서 제시되는 것이기에 인권교육에 있어 서울시의 역할과 책임의 문제는 거론하지 않는다는 점에서 조례가 인권교육의 주체를 서울시로 정하는 취지에 어긋난다.

## 2. 소결

- 따라서 이런 여러 문제점을 생각해 볼 때 현재로서 가장 적절한 대안은 인권센터에 인

권교육업무를 추가하여 조직과 역할을 재구성하는 것이다. 우선 이 방식은 조례에 근거한다는 점에서 별도의 규범이 필요 없고, 그 자체로 정당성을 가진다. 또한 자원 마련에 있어서도 인권교육센터를 새로 구성하는 것보다 지출이 적다고 생각된다. 그리고 이보다 더 큰 장점은 인권교육을 인권행정과 밀접하게 연관시킬 수 있는 조직적 이점이 있다. 그 밖에 인권교육의 지속성이나 전문성의 측면에서도 센터의 구성은 합리적이다.

- 특히 인권담당관 내 인권정책팀에서 인권센터 설치 추진 업무가 존재하고, 올 2월에 인권담당관이 인권센터 추진계획 관련 간담회를 하는 등 인권센터의 설립도 가시화되고 있다는 점에서 이 안의 현실성이 부각된다.
- 물론 반드시 인권교육에 있어 인권센터 안을 채택하여야 하는 것은 아니다. 변화하는 상황에 맞추어 앞서의 여러 대안 중 특정 안이 보다 적절하게 될 수도 있다. 따라서 가장 중요한 것은 서울시가 인권교육 사업을 제대로 수행하기 위한 의지를 가지고, 제시된 여러 안을 변화하는 상황에 따라 적절하게 판단하여 선택, 추진하는 것이라 생각한다. 어떤 방식을 채택하든 그러한 방식을 관철시키는 데 있어 서울시의 역할은 핵심적이기 때문이다.
- 이와 관련하여 인권교육 거버넌스의 관점에서 인권강사 아카데미 과정을 고려해볼 수 있다. 인권담당관 등 적절한 기관이 주도하여 가칭 '인권강사아카데미'를 개설하고 중·단기에 걸쳐 인권강사를 양성하여 서울시의 인권교육에 임하도록 하는 것이다. 이 과정에서 인권교육을 담당할 강사들을 양성하고, 서울시인권위원회와 인권담당관 등의 의견을 받아 인권교육의 기본방향과 정책에 따른 인권교육의 내용과 방법, 교재 등을 개발하며, 인권교육의 현황과 그 성과, 개선방안 등에 대한 조사, 분석 및 평가의 업무를 담당하는 것이다. 세부적인 내용은 아래와 같이 구상할 수 있다.

장기적으로는 인권센터 혹은 인권담당관에 소속된 공적 기구로 설치하는 것이 바람직하나, 이 경우 재정비용과 관리인력 등 상당한 자원이 소요될 가능성이 있어 서울시 인권체제의 개편과 연동하여 판단할 필요가 있다.

단기적으로는 대학교에 설치되어 있는 인권센터나 인권관련 연구소 혹은 각 인권단체, 시민단체 등에 용역의 형태로 그 사업의 운영을 발주하되 인권센터 혹은 인권담당관이 지휘·감독하는 체제로 운영한다.

- 이때 용역의 기간은 최소 5년은 보장되어야 안정적으로 운영될 수 있을 것임
- 내부는 교수부와 연구부, 그리고 행정부로 구분한다.

인력은 아카데미 소장과 약간의 행정인력, 그리고 3~5년 정도의 임기로 임용되는 약간 명의 상임연구원, 다른 직장을 가지고 단기로 근무하게 되는 객원연구원, 그리고 프로그램별로 임시로 고용되는 강사 등으로 구성한다.

이중 상임연구원과 객원연구원의 상당수는 인권단체나 시민단체 등에서 활동가로 근무하다 퇴직하게 되는 인력 중에서 채용한다.

- 이들의 현장경험을 인권연구 및 인권강사교육·훈련에 활용한다.
- 또한 최근 우리나라의 인권·시민운동의 역사에 비추어 세대교체의 필요성이 있으

며, 이를 위해 고참의 활동가들이 새로운 분야로 진출할 수 있는 대기기간이 필요하다.

- 이에 이들을 인권강사교육 등에 활용하는 것은 인권·시민운동의 활력제고와 더불어 안정적이고 실효적인 인권강사교육·훈련체계를 구축한다는 점에서 일석이조의 효과를 거둘 수 있게 된다.

## 제6절 소결

- 서울시 인권레짐에 있어 인권규범의 검토 대상은 광범위하다. 단순히 서울시 인권기본조례뿐만이 아니라 이러한 기본조례와 연관성이 있는 서울시 본청의 각종 조례나 서울시 자치구의 조례들을 꼼꼼히 분석하자면 방대한 작업이 될 것이다. 따라서 이 모든 대상을 검토하는 것은 이 보고서에서는 불가능하고, 다만 그러한 규범 검토 작업의 방향성과 몇몇 구체적 영역에 한정하여 예시적 검토를 할 수는 있다고 보아 본문에서 여러 내용을 살펴보았다.
- 우선 서울특별시 인권기본조례와 다른 각종 조례와의 관련성에 있어 인권기본보례의 기본성이 분명히 정립되어야 한다. 서울특별시 인권기본조례가 조례명과 내용에서 모두 '기본'조례임을 분명히 하고 있지만, 다른 인권 관련 조례의 기본조례로서의 역할에 부합하지 못하고 있으므로 체계정합적인 검토가 필요하다는 것이다.
- 인권기본조례와 다른 조례와의 정합성 검토는 기본적으로 이러한 조례들 간의 내용들이 통합적으로 구성되도록 하거나 인권정책의 방향이 일관적일 수 있도록 인권위원들의 겸직 및 당연직을 적극적으로 고려하는 것이다. 즉 각 분야의 인권정책들이 파편화되지 않도록 하기 위한 방안을 마련해야 한다. 예를 들어 인권기본조례에 인권교육에 관해 규정하고 있지만, '서울특별시 장애인 인권증진에 관한 조례' 제6조에서 장애인 인권증진에 관한 교육을 별도로 자세히 규정하고 있는데, 이러한 교육은 반드시 필요한 것이지만, 장애인인권교육은 그 자체로 완결되는 것이 아니라 전체 인권교육과 연계되어 이루어져야 하고 현재 서울시에서 시범적으로 시행하고 있는 통합적 인권교육도 그러한 문제의식을 반영하고 있다는 점에서 다소 조례 간 통합성이 아쉬운 부분이다. 그 밖에 주거권이나 문화권과 관련하여 이러한 권리들이 인권적 관점에서 구성되기 위하여 유관 기구들의 운영진이 어떻게 위촉되어야 하는지 예시적으로 제시해 보았는데, 반드시 이러한 분야만이 아니라 다른 분야에서도 인권적 관점에서 공적 조직 및 운영이 검토되어야 할 것이다.
- 구체적인 분야와 관련해서 규범 부분에서는 3가지를 다루었다. 첫째는 인권헌장, 둘째는 기업인권, 셋째는 인권교육이다.
- 우선 서울시 인권헌장의 제정은 시민참여의 과정과 모습을 잘 보여주었는데, 동성애 관련 쟁점으로 제대로 마무리가 되지 못했다. 작성되었던 헌장의 내용을 서울시 인권레짐에 어떻게 반영할 것인지를 고민할 필요가 있는데, 인권헌장 제정과정에서 얻었던



시민 참여의 성과를 사장하지 않으며, 인권이념의 내용을 풍부하게 규정했던 규범적 내용을 서울시 인권규범 및 인권행정에 반영하기 위해, 크게 두 가지 방안이 고려될 수 있다. 먼저 인권헌장의 전문과 주요 내용을 인권기본조례에 적극 담아내는 방법이다. 또는 인권기본조례에 “인권헌장을 존중한다”고 규정하는 방법이다.

- 후자의 경우 서울시가 공식적으로 발표하지 않은 인권헌장을 사실적으로 인정하는 것이며, 조례 제12조에서 시장은 인권을 존중하는 가치를 구현하고 지속 가능한 인권도시를 만들기 위해 서울시민 인권헌장을 제정하여 선포한다는 규정의 내용은 이미 충족된다고 보아 삭제되어야 할 것이다. 그렇지만 그 이상의 상세한 내용은 제시할 필요가 없기에 본문에서는 인권헌장의 내용 중 기본조례에 반영 가능한 내용들을 취사선택해 구체적으로 제시해보았다.
- 기업인권과 관련해서는 서울시가 인구 천만 명을 넘고, 한국 경제의 중심지이자 한국 기업을 포함한 세계적 기업들의 집산지로서 기업인권 관련 정책이 시행되면 지자체 차원에서 가장 무게감을 가지는 곳은 서울일 수밖에 없다는 점에서 중요하다.
- 현재 인권기본조례에는 기업인권과 관련된 내용이 거의 없는데, 대체로 기업인권이 인권과 무관한 영역으로 존재하는 듯한 현 상황에서 서울시 차원에서 조례로 이 분야에 선진적인 내용을 담고, 또 그러한 내용을 통하여 기업을 인권의 영역으로 끌어들이 수 있다면 인권논의의 영역과 영향력 확장이 가능할 것이다.
- 서울노동권익센터와의 연계를 통하여 현실적인 대안을 마련하고, 최근 확대한 노동권 리보호관들의 권리침해사례들도 수합하여 대응방안을 체계화해야 할 필요도 있을 것이며, 그밖에 인권경영적 요소 및 기준의 마련과 근로자이사제의 유지 및 확장도 기업인권을 실질화하는데 기여할 것이라 판단된다. 기업인권지원조례를 제정하는 것이 현실적이며, 별도의 조례 제정이 어렵다면 인권기본조례에 기업인권 관련 내용을 부분적으로라도 포함시키도록 노력해야 할 것이지만, 이 과정에서 단순히 조례만을 제정하는 것은 그 실제 효과가 미비할 것이므로 기업들이 서울시 차원에서 인권담론을 받아들일 수 있도록 하는 방법이 병행적으로 필요하다. 즉 시민들의 지지를 얻고, 기업의 협조나 호응을 얻어내는 다양한 방식이 요구되는데, 서울형 인권기업을 정착시키기 위한 인센티브, 기업인권 전담보호관, 공공조달을 인권경영과 결부시키는 방법 및 적극적인 인권교육을 통하여 기업인권에 관한 인식 전환 및 기업에 있어 인권적 개입을 촉진할 수 있을 것이다.
- 마지막으로 인권교육과 관련하여서는 인권교육의 현실뿐 아니라 규범적 부분까지 고려한 대안들을 검토하였다. 이제까지 인권교육이 1년마다의 단기적인 용역 형태로 수행된 데에 많은 비판이 있어왔다. 이와 관련하여 가장 체계적인 접근법은 서울시 인권교육기본조례를 만드는 것이라 판단된다. 만약 별도 조례의 제정이 어렵다면 적어도 현재와 같이 존재하지도 않는 인권센터에만 인권교육 업무가 부과되어 있는 조례의 형식은 개선되어야 하고, 인권교육 관련 부분은 대폭 보완될 필요가 있다. 물론 인권교육의 지속성과 안정성 및 질적 제고를 위해서 인권교육센터를 별도로 만드는 방안도 고려해 볼 수 있으나 첫째, 현재 인권교육센터를 만들 규범적 근거가 없기 때문에 왜 인

권교육센터를 별도로 만들어야 하는지 이의가 제기될 수 있고 둘째, 별도의 센터를 만드는 것은 상당한 재원을 필요로 하며, 마지막으로 독자적인 인권교육은 인권행정과 분리될 가능성이 있다는 점에서 신중한 고려를 필요로 한다.

- 지금의 조직과 역할을 전제하는 상태에서는 용역 사업을 1년 단위가 아니라 3년 이상 다년으로 계약함으로써 인권교육 사업의 연속성을 확보하는 방안과 인권담당관 내 인권교육팀을 신설하는 방안을 생각해 볼 수 있다.
- 이 방안들 각각과 관련하여 독립적인 인권교육센터에 관해서는 앞서의 문제들이 해결되어야 하며, 인권교육팀 신설은 전문관 제도와 같이 장기적으로 인권교육을 전담할 전문인력이 확보되어야만 실효성이 있다.
- 가장 현실적이고 용이한 선택은 지금 인권담당관실의 조직과 업무를 그대로 유지하는 상태에서 중장기 위탁계약을 통한 인권교육사업 수행이지만, 이러한 방식은 인권교육의 주체로서 서울시의 역할이 대폭 축소시키며, 인권교육의 성과가 서울시 내부적으로 축적되지 않는다는 점에서 근본적으로 좋은 방식이 아니다.
- 이런 여러 문제점을 생각해 볼 때 현재로서 가장 적절한 대안은 인권센터에 인권교육 업무를 추가하여 조직과 역할을 재구성하는 것이라 판단된다. 이러한 맥락에서 인권센터와 외부 인권교육단체들을 연계한 인권강사 아카데미와 같은 프로그램도 파생적 대안이 될 것이다.

## 제7장 결론: 정리 및 제언

### 제1절 정리

- 이 보고서는 서울이 선도적인 인권도시로 발전하기 위한 기본적 비전과 이에 부합하는 정책방향을 설정하고 이의 실효적인 실천을 위한 제도와 규범의 틀을 마련함으로써 “인권도시 서울”이 구체적인 생활 속에 가시적이고 지속적으로 실천될 수 있는 인권로드맵을 구축함을 목적으로 작성되었다.
- 이를 위하여 이 보고서는 서울시의 그동안의 인권정책과 규범체계, 인권제도 등을 점검하고 그 한계와 가능성에 터잡아 중장기적으로 실천되어야 할 생활밀착형 인권의제를 발굴하는 한편, 이를 규범과 제도의 측면에서 구체화하고, 나아가 세계도시형 인권체제를 도모할 수 있는 예비적 토대를 마련해 보고자 하였다.
- 특히 이 보고서는 서울 거주자들이 실질적으로 도시인권의 주체로 살아갈 수 있는 다양한 참여와 연대의 가능성을 모색하는 한편, 서울시와 시민사회, 인권단체들과의 협력체계를 마련하고 계속적이고 포괄적인 인권교육의 과정으로써 그 지속가능성을 담보할 수 있는 여지를 열어보고자 하였다.

### I. 비전

- 인권도시란 국민국가체제에서 보장되는 시민권의 한계를 초과한 인권보장의 명령이다. 그것은 인간의 권리이자 동시에 하나의 도시공간에 터잡아 일상생활을 살아가는 거주자들의 권리이며, 개인적인 지배와 수탈의 권리가 아니라 공동체적인 공유와 연대의 권리이자 의무이다. 도시인권의 목록 중에서 가장 주요한 것으로 거론되는 것이 평등과 배려, 참여와 연대, 전유(공유)와 책임, 안전과 지속가능한 발전 등임은 이 때문이다.
- 인권도시로서의 서울 또한 이러한 가치에 기반하여 서울 거주자들의 삶이 이루어지는 시공간으로서의 자리매김이 필요하며 그 속에서 모두가 지속가능하고 평등하며 민주적으로 연대할 수 있는, 안전하고 평화로운 생활공동체 혹은 도시공동체를 형성해 나갈 필요가 있다.
- 이에 서울은 ① 삶의 가능성 내지는 삶의 능력을 지속가능한 방식으로 발전시키며, ② 다성적 정체성을 바탕으로 다양한 생활정치가 실천될 수 있는 연대성의 원칙을 추구하며, ③ 대폭적인 정보공개와 행정부분의 책무성을 바탕으로 도시거주자들의 자기지배를 구현하는 폭넓은 참여의 가치와 ④ 생활의 예측가능성 및 지속가능성, 그리고 제반의 생활위협요소로부터의 해방을 추구하는 평화의 가치를 인권도시로 나아가는 기본적인 비전으로 설정할 필요가 있다.

- 나아가 인권의 침해가 집약되었던 도시이자 동시에 민주화와 인권보장의 중심도시가 되었던 서울의 이중적 위상을 감안할 때, 이러한 비전을 실천하는 기본미션은 ① 기억의 복원과 재구성에 터잡은 과거사의 청산과 새로운 인권현실의 정착을 모색하는 기억의 도시, ② 서울 거주자들과 함께 다층적으로 형성되는 인권의 가치를 공유하며 그 실천을 위한 생활원리를 개발해 나가는 공유의 도시, 그리고 ③ 도시공간과 생활자원들을 공유하며 지속가능한 인권공동체를 형성함으로써 스스로의 생활세계를 누릴 수 있는 향유의 도시 등으로 제시된다.
- 이러한 비전과 미션은 다시 10대 인권실천과제로 구체화될 수 있는 바, 인간으로서의 존엄과 가치, 평등과 소수자에 대한 배려, 도시서비스 등의 도시자원에 대한 평등한 공유와 적절한 생활수준의 보장, 위협과 공포, 혐오 등으로부터의 자유와 지속가능한 수준의 안전보장, 실업등의 사회적 위협으로부터의 해방, 주거권·상업권의 보장, 도시에서의 공간적 통합과 차별의 해소, 도시정책과정에 대한 책무성과 투명성의 확보 및 서울 거주자들의 참여보장, 인권확산을 위한 지역적·국제적 협력 의무 등이 그 주요한 내용이다.
- 서울시민의 참여와 숙의로 이루어진 서울시민인권헌장은 비록 원래의 의도대로 선포되지 못하였으나, 여전히 그것은 서울시민의 엄숙한 인권선언의 지위를 견지한다. 이 인권헌장은 이상의 비전과 미션, 그리고 실천과제들을 규범의 영역으로 유효하게 포섭하고 있는 것으로 서울의 행정을 비롯한 모든 정책과정에 대한 최고의 인권규범으로서의 위상이 인정되어야 하며 서울을 구성하는 모든 기관, 기업, 주민, 거주자들은 이 인권헌장의 수명자로서 그 실천에 전력을 다하여야 할 의무를 진다.
- 인권도시 서울을 국제적으로 확산시키기 위한 전략으로는 Citynet과 같은 현재의 인권관련 국제협력기구를 활용하여 (동)아시아지역의 거대도시들과의 연계협력체계를 마련하고 각 인권단체·시민단체들을 통한 기초토대를 구축한 다음, 이 도시들 사이의 인권선언과 협약을 이끌어내어 규범화하는 한편, 중재재판모델에 입각한 인권구제기구와 절차를 확보하는 2단계의 전략으로 접근하는 것이 바람직해 보인다. 물론 이러한 과정이 안착되는 대로 (동)아시아 전역에 걸친 인권레짐을 구축해야 한다.

## II. 정책

- 초대형 도시인 서울시는 국내·국제적으로 다른 지역에 대한 영향력이 크다는 점에서 타당하고도 적절성을 갖춘 인권정책을 마련하고 이를 실질적·실효적으로 집행하는 모습을 모이는 것은 서울 거주자의 인권보장이라는 차원과 함께 도시인권의 확산, 발전이라는 점에서도 특별히 중요한 의미를 가진다.
- 인권기본계획은 지역 차원의 정책으로 NAP보다 주민생활밀착형, 사회적 개선 중심이어야 한다. 이에 향후의 인권기본계획은 제1차 인권기본계획이 구체적으로 실행될 수 있도록 인권정책의 선택과 집중을 통해 실행과정에 중점을 두어야 한다.
- 인권기본계획의 수립과정에서 인권위원회와 인권담당관실의 소통, 그리고 인권담당관

- 실과 각 실국 간 논의가 쌍방향으로 진행되지 못한 점은 서울의 인권정책이 가진 구조적인 한계로 드러난다. 인권담당관실의 위상, 모니터링 방식에 대한 제고가 필요하다.
- 서울은 압축성장의 폐해가 집적된 도시이자 한국 민주주의 발전의 구심점이며, 세계유일의 분단국가인 수도로서 평화와 안전의 상징이기도 하다. 서울의 인권정책은 이러한 서울의 특성에 부합하는 인권의 기억과 인식공유를 위한 사업을 전개할 필요가 있다.
  - 서울시민인권헌장은 시민참여형 인권정책의 대표적인 사례로 시민들의 주체적 참여를 통해 인권역량을 강화하였다. 서울은 이러한 경험을 바탕으로 그리고 그에 터잡아 서울시의 인권정책협의회를 강화하고 인권의 원칙을 견지하는 인권정책을 개발해야 한다.
  - 서울시 인권정책의 방향인 ‘시민참여형 인권정책’과 ‘생활밀착형 인권정책’ 구현을 위해서는 시민들이 실감할 수 있는 생활밀착형 인권정책을 개발해야 한다. 특히 ① 주거권을 비롯한 기본적인 의식주와 생존권의 보장, ② 아동·노인·장애인·이주인·성소수자·문화예술인 등 사회적 약자의 인권보장, ③ 노동안전, 건강위험(감정노동 포함), 혐오차별·폭력 등 다양한 위험, 위협으로부터의 안전보장 그리고 ④ 생활밀착형의 인권(관련) 정책들의 집행 등은 그 주된 내용이 될 것이다.
  - 공무원과 시민 대상 인권교육 강화, 인권행정 네트워크 확대 등을 통해 인권의 원칙이 견지되는 서울이라는 기본구조와 문화를 형성할 필요가 있다. ‘스토리있는 인권도시’를 만들기 위한 노력은 이러한 인권중심적 도시문화를 형성하는 좋은 정책과제가 될 수 있을 것이다.

### III. 제도

- 인권도시 서울에 부합하는 인권레짐을 구축하기 위해서는 시민주체성 및 시민참여라는 대원칙을 바탕으로 시민연대와 시민협동을 구현하며 동시에 모든 행정 영역에서 인권중심성 및 인권제도 독립성을 보장하는 체제를 구성할 필요가 있다.
- 인권제도의 주요 요소는 인권전담 행정부서, 인권위원회, 인권보호관(옴부즈퍼슨, 옴부즈맨, 옹호관 등), 인권센터, 연대조직 등이나 아직도 그 이상적인 모델은 비교제도론적으로도 명확히 존재하지 않는 만큼, 인권도시 서울이 현재 당면하고 있는 인권과제와 현재 처하고 있는 인권현실을 고려하여 단계적으로 접근할 수 있는 ‘유연한 접근방법’이 불가피하다.
- 인권제도의 기능은 ① 인권제도의 인적 및 물적 독립성 확보, ② 인권이 행정의 최우선적 가치로 정착, ③ 인권침해 구제에서 인권친화성, 실효성 및 독립성 증진, ④ 인권친화성과 연대성 및 현장성을 강화한 인권교육, 그리고 ⑤ 인권제도의 연대성(국내 대외연대체계 및 국제적연대체계 포함)과 시민참여 및 시민주도의 결합 등의 요소에 따라 판단되어야 한다.
- 이에 시민참여인권위원회를 최고기관으로, 인권위원회와 시민인권보호관의 권능강화, 인권센터 및 인권교육전담기구의 설치 등을 중심으로 한 적정안(장기안)과 시민인권보

호관과 인권위원회의 공동하위기관으로 인권센터를 설치하는 단계적 개선방안 (1), 인권위원회 산하에 시민참여인권위원회와 사무국을 두고 소위체제로 운영하는 단계적 개선방안 (2)를 제시하였다.

## IV. 규범

- 서울시의 현재의 인권규범체계는 인권도시 서울을 표방하기에 질적·양적으로 현저히 부족한 실정이다.
- 우선 서울특별시 인권기본조례는 그 명칭에도 불구하고 다른 각종 조례와의 유기적, 체계적 관련성을 확보하지 못함으로써 그 기본법으로서의 기능을 제대로 못하고 있다. 이에 본적으로 이러한 조례들 간의 내용들이 통합적으로 구성되도록 하거나 인권정책의 방향이 일관적일 수 있도록 인권기본조례와 다른 조례와의 정합성 검토가 절실하다.
- 서울시시민인권헌장은 도시인권의 장전으로서의 역할을 수행할 것이 기대되었지만, 동성에 관련 쟁점으로 제대로 마무리가 되지 못했다. 이에 ① 인권헌장의 전문과 주요 내용을 인권기본조례에 적극 담아내는 방법 또는 ② 인권기본조례에 “인권헌장을 존중한다”고 규정하는 방법 등을 통하여 적극적으로 인권규범체계 속에 포섭할 필요가 있다. 또한 서울시의 모든 행위의 인권법적 근거를 이 시민인권헌장에 둬으로써 이 시민인권헌장이 최고인권규범으로 기능할 수 있도록 조장할 필요가 있다.
- 세계적 기업들의 집산지로서의 서울의 경우 지자체 차원에서는 기업인권과 관련한 가장 무게감을 가지는 도시가 된다. 서울시는 조례의 제·개정작업을 통해 기업인권을 선도하는 인권도시로 재정립할 필요가 있다. 이를 위해 기업인권의 규범화 및 그 집행체제를 확보하는 한편, 그 선행단계로 서울노동권익센터나 최근 확대한 노동권리보호관들에 집적된 인권침해사례들에 대한 조사와 분석, 그 대응방안의 체계화 작업이 필요하다. 아울러 서울형 인권기업을 정착시키기 위한 인센티브, 기업인권 전담보호관, 공공조달을 인권경영과 결부시키는 방법 및 적극적인 인권교육을 통하여 기업인권에 관한 인식 전환 및 기업에 있어 인권적 개입 등의 방안을 고려할 필요도 있다.
- 인권교육의 경우 그 지속성과 안정성 및 질적 제고가 절실하며, 이를 위해 장기적으로는 인권교육센터를 별도로 만들 필요가 있다. 또 현재와 같은 단기 용역에 의한 인권교육방식을 과감히 탈피하여 중장기 위탁교육과 교육성과 및 경험을 서울시가 축적해 나갈 수 있도록 할 필요가 있다.

## 제2절 제언

- 이 보고서는 이러한 연구결과를 바탕으로 서울시에 다음과 같은 단기, 중장기 단위의

제언을 하고자 한다.

## I. 비전과 관련하여

- 인권도시 서울의 과거와 현재에 대한 기억 및 이야기하기(story telling) 사업을 수행하기 위한 체계적이고 지속가능한 조직을 구성하고 과거의 인권침해사태에 대한 재구성이라는 차원에서의 진실규명과 이에 대한 회복적 보상 그리고 재방방지를 위한 기억사업, 교육과 홍보사업 등을 일관되게 시행할 수 있도록 조치한다.
- 인권침해사태의 기억과 관련하여서는 로사리오, 뉘른베르크 등의 다른 인권도시와의 연계 형성 및 공동 사업수행 등의 협력을 수행하는 것도 중요하지만, 동시에 인권분야의 저발전지역의 도시들 — 특히 동남아시아지역의 거대도시들 — 또는 그에 존재하는 인권·시민단체들과 협력하여 도시인권의 차원에서 그 침해의 사례를 발굴하고 재구성하는 기억정치를 실천할 수 있는 체제를 구비한다.
- 인권도시의 가치와 그 비전을 공유하기 위한 다양한 교육·홍보사업이 필요하다. 지하철 객차와 역사 내외, 도로·공원 등 공공시설, 초중등학교 등에 인권과 관련한 홍보포스트 등의 게시와 관련 홍보물의 비치, 인권구제절차 및 기관에 대한 안내 등의 사업을 통해 서울시가 인권도시를 지향하고 있음과 함께 그 중심가치와 실천과제들, 인권규범의 내용들 등을 널리 알리도록 한다.
- 서울시, 서울시산하기관, 서울시의 투·출자기관, 인·허가사업, 서울시와의 계약체결기업, 서울시 산하 비영리법인 등에 대하여 인권적 가치, 비전, 실천과제, 인권규범, 인권구제절차 등을 홍보할 수 있도록 가능한 행정수단을 동원하고, 필요한 경우 행정지도 등의 방법으로 그들이 인권친화적 기관·기업으로 재편될 수 있도록 유도한다.
- 서울의 다양한 생활공간에 인권공동체의 형성을 촉진하고 이들간의 네트워크를 구축하도록 협력하는 사업을 진행한다. 이를 위해서는 충분한 자원이 확보되고 그를 위한 전담기구가 구성될 필요가 있다.
- 인권도시의 국제화 사업과 관련하여서는 Citynet 등의 하부기관으로 인권협력체계를 구성하고 인권 저발전도시에 대한 지원과 협력의 체제를 마련, 동아시아지역의 도시인권레짐이 형성될 수 있는 기초 토대를 구축한다.

## II. 정책과 관련하여

- 서울시의 인권행정 기반강화: 인권도시를 구현하고자하는 담당 공무원의 인권의식과 인권행정에 대한 책임 강화, 인권담당관의 인권정책 추진 의지가 필요하다. 인권기본계획이 서울시 전 행정에서 수행될 수 있도록 인권정책협의회를 강화하며 서울시와 자치구간 인권네트워크 강화해야 할 것이다. 장기적으로 인권정책센터 혹은 인권정책재단의 설립의 구상이 가능하다. 인권정책 감시 및 평가를 위한 제도 마련이 필요하다.

- 인권정책의 선택과 집중 필요: 현 시점에서 인권담당관은 시급성을 요하는 인권문제에 집중할 필요가 있다. 다음과 같은 네 가지 기본적인 원칙을 제안하는 바이다.
  - ① 기본적인 의식주와 생존권 보장이 급선무: 가족의존형 복지에서 벗어난 지방정부의 복지정책 방안 모색이 필요하다.
  - ② 사회적 약자의 인권보장: 아동 노인, 장애인, 이주민, 성소수자, 문화예술인. 그 내용을 구체화해 보면, 저소득층 맞벌이 가정 아동, 비혼모와 그 자녀, 탈학교 청소년, 자영업체 알바청소년 등이 있다.
  - ③ 인권현안에 대한 집중적이고 실효성있는 대책마련이 필요하다
    - 노동안전 이슈: 버스운전 노동자, 안전업무 담당 하청노동자(일명, 구의역 노동자 사망사건)
    - 건강참여 이슈: 지역참여형 보건사업, 감정노동 건강관리
    - 혐오차별 이슈: 여성과 소수자의 안전(일명 강남역 살인사건 관련)
  - ④ 생활밀착형 정책: 대중교통 안전, 공사장 안전관리, 지역공원휴식 공간, 식당밀집지역 음식물쓰레기, 골목길 통행권과 주차문제, 영유아 보육시설 안전 문제 등을 우선적으로 고려할 필요가 있다.
- 서울시 인권정책의 중장기 과제
  - ① 1차 인권정책기본계획의 내실화: 인권정책기본계획의 내실 있는 운영이 무엇보다도 중요하다. 인권기본계획의 수립과정에 품을 들이기보다는 기본계획의 실행과정에 집중 필요가 있다. 인권기본계획이 실행되지 못하는 원인을 분석과 조건을 수정해 가야 한다. 인권영향평거나 모니터링 같은 정책 감시와 평가를 위한 방안을 마련하고 정책에 시민들의 의견이 반영될 수 있는 제도와 통로를 마련해야 한다.
  - ② 공무원과 시민 대상 인권교육 강화, 인권행정 네트워크 확대: 서울시와 자치구간의 네트워크, 서울시 내 타부서와의 행정네트워크를 강화할 필요가 있다. → 생활밀착형 정책개발을 위해서는 자치구에서 인권실태조사를 실시할 수 있도록 서울시가 지원하고 의견을 수렴해야 할 것이다.
  - ③ 인권의 원칙이 견지되는 서울: 인권행정의 특성상 공무원의 ‘기계적 중립성’에 대한 제고가 필요하다. 인권행정의 영역에서는 관료적 형식주의 타파가 급선무이다.
  - ④ 존중과 배려의 인권문화 조성, 단발적이고 이벤트에 머무르는 행사가 아니라 ‘스토리있는 인권도시’를 만들기 위해 노력해야 할 것이다.

### III. 인권제도 개선방안과 관련하여

- 인권제도는 현재 인권 침해 사건에 대해 침해 여부를 판단하는 ‘사법적 구제 모델’이다. 인권도시라는 서울시의 지향에 부합하는 인권제도를 구축하기 위하여는 무엇보다도 그 인권위원회, 시민인권보호관, 인권전담부서 등의 독립성과 숙고성을 증진할 수 있는 수단들을 강구하여야 하는 것은 이 때문이다. 하지만 현재의 제도적·재정적 수준에서 이런 이념에 충실한 인권제도를 구축하는 것은 나름의 한계가 있다. 이에 일단은 서울시가 자체적으로 해결할 수 있는 방안을 시행하는 단기방안을 모색하고, 지방분권의 체제가 실질적으로 갖추어지는 장기적인 방안으로 시민 참여를 바탕으로 시민의 인권을 보호하는 인권제도를 구축해야 할 것이다.



- 지방정부 차원에서의 인권위원회는 현재의 국가인권위원회처럼 사법적 관정에만 머물러서는 곤란하며 그를 넘어 시민을 중심에 놓고 인권 침해의 판단을 넘어 인권 피해의 성격에 따라서는 삶의 환경을 개선하는 해법을 제시할 수 있는 ‘사법 더하기 복지행정의 복합 모델’을 지향하여야 한다.
- 이에 이 보고서에서는 장기적인 인권제도안인 적정개선안과 함께 단기적으로 운영되어야 할 단계적 개선방안 (1)과 (2)를 더불어 제안하고 다음과 같은 순서에 의한 이행을 제안한다.
  - 1) 다양한 구성요소들의 독립성을 최대한 보장하면서도 인권위원회를 중심으로 인권을 증진하는 방향을 모색하는 단계적 개선방안 (2)를 먼저 시행하고,
  - 2) 각기 다른 역할을 수행하는 다양한 인권기관을 설치하고 이들이 ‘따로 또 같이’ 인권을 증진하는 방향을 모색하는 단계적 개선방안 (1)을 중기적 과제로 추구한다.
- 아울러 현재의 체제에서도 서울시 행정과정에서 도시인권을 최우선적 가치로 삼기 위한 제도적 개선을 강구할 필요가 있다. 무엇보다 각 실국, 혹은 과 단위(경우에 따라서는 실국을 대표하는 과)로 인권업무(기획·조정 및 협의)를 담당할 직원 — 가능하면 과장급 이상 — 을 정하고 이들로 서울시장 혹은 부시장 산하의 인권협의체를 구성, 운영할 필요가 있다. 여기에는 인권보호관과 인권위원회가 정한 인권위원도 참여하도록 하며, 위원장은 시장 혹은 정무부시장으로 하여 서울시정예의 인권(적 가치)의 반영을 위한 협의와 조정의 기능을 수행하도록 한다.

#### IV. 규범과 관련하여

- 서울시 시민인권헌장의 규범화작업은 인권도시 서울이 수행하여야 할 최우선적인 과제이다. 비록 현재는 선언적 수준에 머물러 있으나 가능한 한 조속한 시일 내에 서울시 인권기본조례의 내용으로 편입될 수 있도록 적절한 입법적 조치를 취할 필요가 있다.
- 서울시 시민인권헌장의 규범화와 함께 이것이 모든 서울시정의 지표이자 그 집행의 근거로 제시될 필요가 있다. 서울시정의 집행에 있어 가능한 한 그 규범적 근거를 시민인권헌장에서 도출하도록 하며, 각종 분쟁의 처결(이에는 인권위원회의 결정도 포함한다)이나 행정지도 등에 있어 시민인권헌장을 원용하고 그로부터 규범적 타당성을 도출하도록 함으로써 시민인권헌장에 사실상의 규범력을 부여하도록 할 필요가 있다.
- 서울시의 인권관련 조례들에 대한 전반적인 체계검토 작업이 필요하다. 서울시의 인권도시에 대한 지향에서 제정된 조례들과 법령의 위임이나 명령에 의해 제개정된 조례들이 혼재함으로써 도시인권에 부합하는 인권규범체계가 제대로 정립되지 않았을 뿐 아니라, 체계적으로도 도리어 혼란을 가중하고 있다. 이에 서울시는 인권관련조례들을 총체적으로 정리, 정비하면서 도시인권적 지향들이 규범적으로 잘 스며들 수 있도록 함과 동시에 자치구에 대해서도 모범적인 도시인권 모델규범들을 제시해 줄 수 있도록 할 필요가 있다.
- 기업인권과 관련한 지방자치단체의 역할은 아무리 강조해도 지나치지 않는다. 서울시

에 소재하는 기업들에 어떠한 인권문제가 발생하고 있는지 그 사례의 조사·수집과 나름의 대응방안에 대한 체계적인 연구와 정책마련의 작업이 필요하다. 또한 서울시의 산하기관, 투·출자기관 등은 물론 서울시와 각종의 계약을 체결하거나 인허가 등의 행정적 연관을 가지는 기업들에 대해서는 서울시가 나름의 영향력을 행사할 수 있는 만큼 그를 통해서 기업인권에 제대로 정착할 수 있도록 노력할 필요가 있다. 이를 위해서는 우선 서울시에 특유한 기업인권의 틀을 마련하고 기업별로 적정한 인권보장체계를 구축하도록 권고하고 또 지원하여야 한다. 뿐만 아니라 조달이나 인허가 등에 있어서도 기업인권의 보장정도에 따라 그 평가를 달리하거나 가중치를 부여하는 등의 방법도 고려할 필요가 있다.

- 인권교육은 현재와 같은 1년 단위의 용역체제를 조속히 탈피하여 중장기단위의 위탁체제로 전환할 필요가 있다. 그리고 인권교육의 성과와 노하우, 그 교육과정과 교재 등에 대한 자료와 경험, 실태 등을 축적하여 인권교육주체가 바뀌더라도 그것을 공유함으로써 인권교육의 효율성을 극대화하는 조치를 취할 필요가 있다. 또한 인권강사양성 및 인권교육정책의 수립을 위한 인권아카데미와 같은 상설의 인권교육·연구기구를 설치하거나 그를 용역의 형태로 위탁 운영할 필요가 있다.

**【참고문헌】**

1. 논문 및 단행본

Carey, Sabine C.(2013), *인권의 정치학*, 북스힐.

Citynet(2014), *Annual Report 2014*, Citynet.

Franck, Thomas M.(2001), *The Empowered Self: Law and Society in the Age of Individualism*, OUP.

Purcell, Mark(2002), "Excavating Lefebvre: The right to the city and its urban politics of the inhabitant," *GeoJournal* VOL. 58, 99 - 108.

United Nations The Millennium Development Goals Report 2015, <[http://www.un.org/millenniumgoals/2015\\_MDG\\_Report/pdf/MDG%202015%20rev%20\(July%201\).pdf](http://www.un.org/millenniumgoals/2015_MDG_Report/pdf/MDG%202015%20rev%20(July%201).pdf)>

United Nations General Assembly (2005), "In Larger Freedom: towards development, security and human rights for all", A/59/2005 <[http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/gaA.59.2005\\_En.pdf](http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/gaA.59.2005_En.pdf)>

北口末廣(2006), *人權行政とは何か, 部落解放* 572.

강현수(2014), *인권 도시 만들기, 그물코*.

\_\_\_\_\_ (2014), *인권 도시 만들기, 충남발전연구원 현장 총서* 001.

고려대학교 산학협력단(2013. 9), *성북구 인권증진 기본계획 수립을 위한 연구용역 보고서*.

광명시(2013. 2. 19), *제1차 광명시민인권 5개년 계획*, 광명시.

광주발전연구원(2011. 6), *광주 인권도시 기본계획*, 광주광역시.

국가인권위원회(2006), *2007~2011 국가인권정책기본계획 권고안*.

\_\_\_\_\_ (2012), *2012~2016 국가인권정책기본계획 권고안*.

\_\_\_\_\_ (2015), *세계 국가인권기구 현황 연구, 생각덤프&(주)휴먼컬처아리랑*.

국가인권정책협의회(2012), *2010년도 국가인권정책기본계획 이행상황*.

김기곤(2013. 8), '열린 공동체' 관점의 인권도시와 시민참여, *민주주의와 인권* 13(2), 237-266.

김비환·유홍림·김범수 외(2010), *인권의 정치사상*, 이학사.

김현미(2009), *신자유주의적 권위주의 국가와 생활정치, 창작과비평* 2009년 가을호 (145), 94-113.

김호기(2008), *촛불집회, 거리의 정치, 제도의 정치-서울 광장에서 그림자와 하버마스를 다시 읽는다, 성공회대 민주주의와 사회운동연구소 학술토론회, 촛불토론회 자료집*.

대한민국 정부(2007. 5), *2007~2011 국가인권정책 기본계획*. 대한민국 정부.

- 린 헌트(2009), 전진성 옮김, 인권의 발명, 돌베개.
- 마이클 샌델(2008), 김선욱 외 옮김, 공동체주의와 공공성, 철학과현실사.
- 배화옥 외(2015), 국가인권위원회 기획, 인권과 사회복지, 나남출판.
- 백민석(2016. 3. 14), 공동체 해체하고 권력 재편하는 '도시', 한겨레.
- 법무부(2012), 2012~2016 제2차 국가인권정책기본계획.
- 상지대학교 산학협력단(2015. 2), 강원도 인권보장 및 증진 기본계획 최종보고서. 강원도.
- 샌드라 프레드먼(2009), 조효제 옮김, 인권의 대전환, 교양인.
- 서울시여성가족재단(2013), 서울시 어린이·청소년 인권증진 방안 연구, 서울시여성가족 재단.
- 서울연구원(2013. 5), 인권실태분석 및 인권정책 기본계획 수립 연구, 서울특별시.
- 서울특별시(2013), 서울시 인권정책 기본계획(2013~2017). 서울특별시.
- \_\_\_\_\_ (2015. 12), 제1기 서울특별시 인권위원회 활동보고서 2012. 11. 27.~ 2015. 11. 26., 서울특별시.
- 서혜경(2012), 고령화 사회와 노인인권, 경춘사.
- 스테판 물홀(2013), 김해성 외 옮김, 자유주의와 공동체주의, 한울아카데미.
- 앨버트 존슨(2014), 유수정·최경석 옮김, 자율성과 공동체주의, 로도스.
- 양승업(2005. 6), 환경분쟁에서의 ADR적용방안에 관한 연구, 강원법학 20, 387-421.
- 우필호·강을영(2013), 인권도시. 서울연구원.
- 윌리엄 J. 텔벗(2011), 은우근 옮김, 인권의 발견, 한길사.
- 아마르티아 센(2013), 김원기 역, 자유로서의 발전, 갈라파고스.
- 이계수(2014. 11), 도시민의 불복종과 도시법의 도전, 민주법학 56, 137-178.
- 이정은(2008. 9), 제도로서의 인권과 인권의 내면화: 1960년대 인권담론의 정치학, 사회와 역사 79, 53-91.
- \_\_\_\_\_ (2015. 12). 참여 민주주의와 인권의 정치: 서울시민 인권현장제정과정의 시민 참여 사례를 중심으로, 민주주의와 인권 15(3), 321-349.
- 자크 랑시에르, 허경 역(2011), 민주주의는 왜 증오의 대상인가, 인간사랑.
- 조대엽(2014), 생활정치 패러다임과 공공성의 재구성, 현상과인식 38(4), 131-155.
- 조효제(2016), 인권의 지평 - 새로운 인권 이론을 위한 밑그림, 후마니타스.
- 최 현(2008), 인권, 책세상.
- 충남발전연구원(2014. 12), 충청남도 인권정책 기본계획, 충청남도.
- 한상희·이경(2013), 대중예술문화산업과 헌법, 일감법학 26, 523-564.
- 한우용(2016. 2. 8), 국제기구 유치를 위한 기본법은 왜 필요한가? 대한변협신문 578
- 홍성수(2012. 12), 지방자치단체의 인권조례에 대한 연구: 이념, 현실, 전망. 민주주의와 인권 12(3), 305-337.
- \_\_\_\_\_ (2015. 4), 지방자치단체 인권위원회 제도에 관한 고찰: 서울특별시 인권위원회를 중심으로, 법학연구 26(1), 충남대학교 법학연구소, 93-138.

## 2. 인터넷

독일 뉘른베르크, <[https://www.nuernberg.de/internet/stadtportal\\_e](https://www.nuernberg.de/internet/stadtportal_e)>  
 미국 워싱턴 D. C., <<http://dc.gov>>  
 스페인 바르셀로나, <<http://www.barcelona.cat/en>>  
 오스트리아 그라츠, <<http://www.graz.at/EN>>  
 캐나다 몬트리올, <[http://ville.montreal.qc.ca/portal/page?\\_pageid=5977,86481579&\\_dad=portal&\\_schema=PORTAL](http://ville.montreal.qc.ca/portal/page?_pageid=5977,86481579&_dad=portal&_schema=PORTAL)>; <<http://ombudsmande.montreal.com/en>>  
 UN새천년개발목표, <<http://www.un.org/millenniumgoals>>  
 UN지속가능한개발계획, <<http://www.un.org/sustainabledevelopment/sustainable-development-goals>>  
 UN인권최고대표사무소, <<http://www.ohchr.org/EN/Pages/Home.aspx>>  
 개인 및 인민의 권리에 관한 아프리카 위원회, <<http://www.achpr.org>>  
 국가통계포털, <<http://kosis.kr>>  
 국제사회적경제협의체, <<http://www.gsef-net.org>>  
 기후변화대응을 위한 대도시들의 모임, <<http://www.c40.org>>  
 도시와지방정부연합, <<http://www.uclg.org>>  
 동남아시아 국가연합, <<http://www.asean.org>>  
 미주기구, <<http://www.oas.org/en>>  
 세계도시 전자정부협의체, <<http://www.we-gov.org>>  
 유럽 평의회, <<http://www.coe.int/web/portal/home>>  
 이클레이 동아시아 사무소, <<http://eastasia.iclei.org>>  
 이클레이 코리아(한국사무소), <<http://www.icleikorea.org/main.htm?cmd=main>>  
 지속가능성을 위한 세계지방정부네트워크, <<http://www.iclei.org>>  
 지속가능성을 위한 아시아태평양지방도시네트워크, <<http://citynet-ap.org>>  
 한국인권재단, <<http://www.humanrights.or.kr>>

**【부록 1】**

**인권헌장 질문지**

“인권도시 서울”을 위한 인권헌장 참여 시민위원들의 의견을 구합니다.

서울시민인권헌장 제정과정에 참여하셨던 시민위원님, 안녕하십니까?

서울시가 인권헌장을 공포하지는 않았지만, 인권도시를 만들어나가기 위한 노력은 어떤 형태로든 계속되어야 한다고 생각합니다. 이에 사단법인 한국공법학회(연구책임자: 한상희 건국대학교 법과대학 교수)에서는 인권도시를 위한 지난 3년간의 서울시 정책을 평가하고, ‘더 나은 인권도시로 나아가기 위한 비전’을 제안하기 위한 연구를 진행하고 있습니다.

인권헌장 제정과정에 참여했던 시민위원들은 누구보다도 서울시 인권정책에 많은 관심과 질책이 있으리라 생각되어, 귀하의 의견을 경청하고자 합니다. 부디 설문지에 응해 주시면 감사하겠습니다.

**기초항목**

- 성명

:

- 소속(예: 전업주부/활동가/교직원/직장인..)

:

- 연령대 (괄호에 체크)

: 35세 이하(        )     /     36세-49세(        )     /     50세 이상 (        )

1. 서울시민 인권헌장 제정과정에 참여했던 시민위원으로서 제정과정을 돌아볼 때, 어떤 점이 좋았는지 평가해주세요. (긍정적인 점)

2. 서울시민 인권헌장 제정과정에 참여했던 시민위원으로서 제정과정을 돌아볼 때, 어떤 점이 부족하였는지 평가해주세요. (부정적인 점)

3. 인권도시를 추진하기 위한 진정성을 보이고, 시민인권헌장 제정 과정에 참여했던 시민위원들의 신뢰를 회복하기 위하여 서울시가 어떻게 하여야 한다고 생각하십니까? (신뢰회복을 위한 제언)

4. 제1차 서울시 인권정책기본계획(2013년-2017년)의 비전은 ‘누구나, 언제나, 어디서나 인권을 누리는 서울입니다.’ 여기에는 장애인, 이주민, 어르신 등 ‘사회적 약자의 인권증진’과 ‘주거권이 보장되는 인권도시 환경증진’ 등의 내용이 포함되어 있습니다. 시민의 참여와 인간다운 삶이 보장되는 인권도시로 서울시가 거듭나기 위해 꼭 필요한 인권정책이 있다면 제안해 주세요. (인권정책 제안과 이유)

**【부록 2】**

**서울특별시 본청, 교육청 및 25개 자치구 인권 관련 조례 현황**  
(2016년 6월 현재)

※ 숫자는 조례 제정 연도임.

**1. 본청 조례**

- 2011 서울특별시 장애인연금 비용부담에 관한 조례
- 2012 서울특별시 경력단절여성등의 경제활동 촉진 조례
- 2012 서울특별시 노숙인 등의 복지 및 자립지원에 관한 조례
- 2012 서울특별시 성평등 기본조례 시행규칙
- 2012 서울특별시 중증장애인 자립생활 지원 조례
- 2012 서울특별시 철거민 등에 대한 국민주택 특별공급규칙
- 2013 서울특별시 고용상의 차별행위 금지 조례
- 2013 서울특별시 기간제근로자 관리 규정
- 2013 서울특별시 대일항쟁기 강제동원 피해여성근로자 지원 조례
- 2013 서울특별시 사회복지시설 설치 및 운영에 관한 조례
- 2013 서울특별시 입양가정 지원에 관한 조례
- 2014 서울특별시 근로자복지시설의 설치 및 운영에 관한 조례
- 2014 서울특별시 여성관련시설 설치 및 운영에 관한 조례 시행규칙
- 2014 서울특별시 여성관련시설 설치 및 운영에 관한 조례 시행규칙
- 2014 서울특별시 영유아시설 급식의 방사능 안전 식재료 사용 지원에 관한 조례
- 2014 서울특별시 인권기본조례 시행규칙
- 2014 서울특별시 저소득주민의 생활안정 지원에 관한 조례
- 2014 서울특별시 청년 미취업자 중소기업 취업지원에 관한 조례 시행규칙
- 2015 서울특별시 고령친화도시 구현을 위한 노인복지 기본 조례
- 2015 서울특별시 교통약자의 이동편의증진에 관한 조례
- 2015 서울특별시 금융복지상담 지원에 관한 조례
- 2015 서울특별시 북한이탈주민의 정착지원에 관한 조례
- 2015 서울특별시 비정규직근로자의 무기계약직 전환 등 고용환경 개선 지원 조례
- 2015 서울특별시 성평등 기본조례
- 2015 서울특별시 아동복지심의위원회 구성 및 운영에 관한 조례
- 2015 서울특별시 어린이 통학로 교통안전을 위한 조례
- 2015 서울특별시 어린이·청소년 인권조례
- 2015 서울특별시 여성가족재단 설립 및 운영에 관한 조례
- 2015 서울특별시 여성관련시설 설치 및 운영에 관한 조례
- 2015 서울특별시 여성장애인 임신·출산 양육 지원 조례
- 2015 서울특별시 여성폭력방지와 피해자보호 및 지원에 관한 조례
- 2015 서울특별시 영구임대주택 입주자 삶의 질 향상 지원 조례



- 2015 서울특별시 외국인주민 및 다문화가족 지원 조례
- 2015 서울특별시 장애인 복지위원회 조례
- 2015 서울특별시 장애인 인권증진에 관한 조례
- 2015 서울특별시 장애인 인권증진에 관한 조례 시행규칙
- 2015 서울특별시 장애인 최적관람석 설치·운영 조례
- 2015 서울특별시 장애인고용촉진 및 직업재활 지원 조례
- 2015 서울특별시 장애인기업활동 지원 조례
- 2015 서울특별시 장애인생산품 우선구매촉진을 위한 조례
- 2015 서울특별시 장애인활동지원급여 비용부담에 관한 조례
- 2015 서울특별시 지역균형발전지원에 관한 조례
- 2015 서울특별시 청년일자리 기본 조례
- 2015 서울특별시 택시운수종사자 복지시설 설치 및 운영에 관한 조례
- 2015 서울특별시 한부모가족 지원에 관한 조례
- 2016 서울특별시 교육격차해소와 인재양성을 위한 교육지원 조례
- 2016 서울특별시 교통약자의 이동편의증진에 관한 조례 시행규칙
- 2016 서울특별시 근로자 권리 보호 및 증진을 위한 조례
- 2016 서울특별시 근로청소년 보호 및 고용 우수업체 선정 지원에 관한 조례
- 2016 서울특별시 노인 일자리 창출·지원에 관한 조례
- 2016 서울특별시 발달장애인 권리보장 및 지원에 관한 조례
- 2016 서울특별시 아동의 빈곤예방 및 지원에 관한 조례
- 2016 서울특별시 아동학대 예방 및 방지에 관한 조례
- 2016 서울특별시 인권 기본 조례
- 2016 서울특별시 일제하 일본군 위안부 피해자 지원 조례
- 2016 서울특별시 장기요양요원 처우 개선 및 지위 향상에 관한 조례
- 2016 서울특별시 장애인 생활이동지원센터 지원 조례
- 2016 서울특별시 장애인공무원 지원 조례
- 2016 서울특별시 저소득주민의 생활안정 지원에 관한 조례 시행규칙
- 2016 서울특별시 정보취약계층 웹접근성 향상을 위한 조례
- 2016 서울특별시 정신질환자의 사회복귀 지원에 관한 조례
- 2016 서울특별시 주거기본조례
- 2016 서울특별시 청년 기본조례
- 2016 서울특별시 청년 미취업자 중소기업 취업지원에 관한 조례
- 2016 서울특별시의회 중증장애의원의 의정활동 지원 조례

## 2. 교육청 조례

- 2012 서울특별시 학생인권 조례
- 2012 서울특별시 학생인권 조례 시행규칙
- 2013 서울특별시교육감 소속 학생인권옹호관 조례
- 2013 서울특별시교육청 다문화교육 진흥 조례
- 2015 서울특별시교육청 장애인 교원 채용 심의위원회 규칙

### 3. 강남구

- 2010 서울특별시 강남구 노인복지기금 설치 및 운용 조례 시행규칙
- 2010 서울특별시 강남구 노인복지증진에 관한 조례 시행규칙
- 2010 서울특별시 강남구 모범장애인상 시상에 관한 조례
- 2010 서울특별시 강남구 여성능력개발센터 설치 및 운영 조례 시행규칙
- 2010 서울특별시 강남구 장애인 휠체어 수리 지원에 관한 조례
- 2011 서울특별시 강남구 노인전문병원 설치 및 운영에 관한 조례
- 2011 서울특별시 강남구 다문화가족 지원 조례
- 2011 서울특별시 강남구 여성친화도시 조성에 관한 조례
- 2011 서울특별시 강남구 자활기관협의체 구성 및 운영 조례
- 2011 서울특별시 강남구 저소득노인가구 국민건강보험료 등 지원 조례
- 2012 서울특별시 강남구 학생 치과주치의 및 저소득층 아동 의료지원 조례
- 2013 서울특별시 강남구 아동위원협의회 구성 및 운영에 관한 조례
- 2013 서울특별시 강남구 장애인체육 활성화 및 지원 조례
- 2013 서울특별시 강남구 지역사회복지협의체 및 복지위원 운영 조례
- 2013 서울특별시 강남구 치매지원센터 설치 및 운영 조례
- 2014 서울특별시 강남구 노인복지증진에 관한 조례
- 2014 서울특별시 강남구 발달장애인 지원에 관한 조례
- 2014 서울특별시 강남구 사회복지시설 설치 및 운영 조례
- 2014 서울특별시 강남구 아동·여성보호 지역연대 설치 및 운영 조례
- 2014 서울특별시 강남구 여성발전 기본 조례
- 2014 서울특별시 강남구 중증장애인 자립생활 지원 조례
- 2015 서울특별시 강남구 노인복지기금 설치 및 운용 조례
- 2015 서울특별시 강남구 북한이탈주민 정착지원에 관한 조례
- 2015 서울특별시 강남구 어린이놀이시설 관리 조례
- 2015 서울특별시 강남구 어린이회관 설치 및 운영 조례
- 2015 서울특별시 강남구 여성능력개발센터 설치 및 운영 조례
- 2015 서울특별시 강남구 저소득주민의 생활안정지원에 관한 조례
- 2015 서울특별시 강남구 청년 일자리 창출에 관한 조례
- 2015 서울특별시 강남구 출산·양육 지원에 관한 조례
- 2016 서울특별시 강남구 거주외국인 지원 조례
- 2016 서울특별시 강남구 긴급복지 지원에 관한 조례
- 2016 서울특별시 강남구 복지재단 설립 및 운영에 관한 조례
- 2016 서울특별시 강남구 장애인가정 출산지원금 지원 조례
- 2016 서울특별시 강남구 장애인복지위원회 구성 및 운영에 관한 조례

### 4. 강동구

- 2008 서울특별시 강동구 공연장 등에 장애인을 위한 최적관람석 설치·운영에 관한 조례
- 2008 서울특별시 강동구 저소득 중증장애인가구 유료방송이용요금 지원조례
- 2010 서울특별시 강동구 어린이 안전지킴이단 운영 및 지원 조례

- 2012 서울특별시 강동구 장애인체육 진흥 조례
- 2013 서울특별시 강동구 거주외국인 지원 조례
- 2013 서울특별시 강동구 노인여가복지시설 설치 및 운영 조례
- 2013 서울특별시 강동구 아동·여성폭력방지와 피해자 보호에 관한 조례
- 2013 서울특별시 강동구 아동위원협의회 구성 및 운영에 관한 조례
- 2014 서울특별시 강동구 노인일자리창출 및 지원 조례
- 2014 서울특별시 강동구 보훈회관 설치 및 위탁운영에 관한 조례
- 2014 서울특별시 강동구 성별영향분석평가 조례
- 2014 서울특별시 강동구 장애인 이동기기 수리 등의 지원 조례
- 2014 서울특별시 강동구 중증장애인 자립생활 지원 조례
- 2014 서울특별시 강동구 지역아동센터 운영 및 지원 조례
- 2014 서울특별시 강동구 치매지원센터 설치 및 운영 조례
- 2014 서울특별시 강동구립 사회복지시설 등 설치 및 위탁운영에 관한 조례
- 2015 서울특별시 강동구 노인복지증진에 관한 조례
- 2015 서울특별시 강동구 어린이 통학로 교통안전 등에 관한 조례
- 2015 서울특별시 강동구 어린이놀이시설 안전관리에 관한 조례
- 2015 서울특별시 강동구 저소득주민의 건강보험료 및 장기요양보험료 지원 조례
- 2016 서울특별시 강동구 경력단절여성등의 경제활동 촉진 조례
- 2016 서울특별시 강동구 긴급복지지원에 관한 조례
- 2016 서울특별시 강동구 다문화가족 지원 조례
- 2016 서울특별시 강동구 동물복지 및 생명존중문화 조성 조례
- 2016 서울특별시 강동구 아동영향평가 등에 관한 조례
- 2016 서울특별시 강동구 아동친화도시 조성에 관한 조례
- 2016 서울특별시 강동구 양성평등 기본 조례
- 2016 서울특별시 강동구 여성친화도시 조성에 관한 조례
- 2016 서울특별시 강동구 저소득주민의 생활안정에 관한 조례
- 2016 서울특별시 강동구 청년 기본 조례
- 2016 서울특별시 강동구 청년일자리 창출 촉진에 관한 조례

## 5. 강북구

- 2008 서울특별시 강북구 노인복지기금설치및운용조례시행규칙
- 2012 서울특별시 강북구 긴급지원심의위원회 설치 및 운영 조례
- 2012 서울특별시 강북구 장애인 차별금지 및 인권보장에 관한 조례
- 2012 서울특별시 강북구 장애인복지위원회 설치 및 운영 조례
- 2012 서울특별시 강북구 저소득주민의 생활안정 지원에 관한 조례
- 2012 서울특별시 강북구 치매지원센터 설치 및 운영에 관한 조례
- 2012 서울특별시 강북구 학생 치과주치의 및 저소득층 아동 의료지원 조례
- 2013 서울특별시 강북구 아동위원협의회 조례
- 2013 서울특별시 강북구 어린이 친화도시 조성에 관한 조례
- 2013 서울특별시 강북구 임산부 전용주차구역 설치 및 운영에 관한 조례
- 2013 서울특별시 강북구의회 중증장애의원의 의원활동 지원 조례

- 2015 서울특별시 강북구 경력단절여성등의 경제활동 촉진에 관한 조례
- 2015 서울특별시 강북구 긴급복지지원 위기상황 인정에 관한 조례
- 2015 서울특별시 강북구 노인복지 기본 조례
- 2015 서울특별시 강북구 아동복지심의회 설치 및 운영에 관한 조례
- 2015 서울특별시 강북구 아동·여성 안전 지역연대 운영 조례
- 2015 서울특별시 강북구 양성평등 기본조례 시행규칙
- 2015 서울특별시 강북구 어린이놀이시설 안전관리에 관한 조례
- 2015 서울특별시 강북구 홀몸노인 고독사 예방 및 지원 조례
- 2016 서울특별시 강북구 거주외국인 지원 조례
- 2016 서울특별시 강북구 노인복지기금 설치 및 운용 조례
- 2016 서울특별시 강북구 다문화가족 지원에 관한 조례
- 2016 서울특별시 강북구 북한이탈주민 정착 지원에 관한 조례
- 2016 서울특별시 강북구 양성평등 기본조례
- 2016 서울특별시 강북구 장애인회관 건립기금 설치 및 운용에 관한 조례
- 2016 서울특별시 강북구 저소득 주민 국민건강보험료 등 지원 조례
- 2016 서울특별시 강북구 지역아동센터 운영 및 지원에 관한 조례

## 6. 강서구

- 2011 서울특별시 강서구 다문화가족 지원에 관한 조례
- 2011 서울특별시 강서구 복지재단 설립 및 운영에 관한 조례
- 2011 서울특별시 강서구 사회복지시설 위탁·운영에 관한 조례
- 2011 서울특별시 강서구 아동위원협의회 운영에 관한 조례
- 2011 서울특별시 강서구 장애인복지위원회 조례
- 2011 서울특별시 강서구 저소득층 국민건강보험료 지원에 관한 조례
- 2011 서울특별시 강서구 치매지원센터 설치 및 운영에 관한 조례
- 2012 서울특별시 강서구 노인복지기금 설치 및 운용 조례시행규칙
- 2012 서울특별시 강서구 어르신복지기금 설치 및 운용 조례
- 2012 서울특별시 강서구 여성발전 기본 조례 시행규칙
- 2012 서울특별시 강서구 장애인 등의 편의시설 설치 사전점검에 관한 조례
- 2012 서울특별시 강서구 저소득층 국민건강보험료 지원에 관한 조례 시행규칙
- 2012 서울특별시 강서구 저소득층 아동 의료지원 조례
- 2013 서울특별시 강서구 저소득 주민의 생활안정 지원에 관한 조례
- 2013 서울특별시 강서구 중증장애인생산물 우선구매 촉진 조례
- 2014 서울특별시 강서구 아동·여성폭력방지 및 피해자 보호와 지원에 관한 조례
- 2015 서울특별시 강서구 북한이탈주민 정착 지원에 관한 조례
- 2015 서울특별시 강서구 어린이놀이시설 안전관리 조례
- 2015 서울특별시 강서구 장애인 복지증진에 관한 조례
- 2015 서울특별시 강서구 장애인 차별금지 및 인권보장에 관한 조례
- 2015 서울특별시 강서구 중증장애인 자립생활 지원 조례
- 2016 서울특별시 강서구 긴급복지지원에 관한 조례
- 2016 서울특별시 강서구 복지위원 운영에 관한 조례

2016 서울특별시 강서구 양성평등 기본 조례

## 7. 관악구

- 2008 서울특별시 관악구 아동위원협의회 조례
- 2009 서울특별시 관악구 노인복지기금 설치 및 운용 조례 시행규칙
- 2009 서울특별시 관악구 여성장애인 출산지원금 지급 조례
- 2010 서울특별시 관악구 아동·여성보호에 관한 조례
- 2012 서울특별시 관악구 노동복지센터 설치 및 운영에 관한 조례
- 2012 서울특별시 관악구 다문화가족 지원 조례
- 2012 서울특별시 관악구 학생 치과주치의 및 저소득층 아동 의료지원 조례
- 2013 서울특별시 관악구 어린이 보호구역 등의 교통안전 증진 조례
- 2013 서울특별시 관악구 장애인 차별금지 및 인권보장에 관한 조례
- 2014 서울특별시 관악구 장애인복지관건립기금 설치 및 운용 조례
- 2015 서울특별시 관악구 긴급복지지원에 관한 조례
- 2015 서울특별시 관악구 노인복지 증진에 관한 조례
- 2015 서울특별시 관악구 발달장애인 지원에 관한 조례
- 2015 서울특별시 관악구 성별영향분석평가 조례
- 2015 서울특별시 관악구 양성평등 기본 조례
- 2015 서울특별시 관악구 자활기금 설치 및 운용 조례
- 2015 서울특별시 관악구 장애인 복지 증진에 관한 조례
- 2015 서울특별시 관악구 장애인체육 활성화 및 지원 조례
- 2015 서울특별시 관악구 저소득주민의 생활안정 지원에 관한 조례
- 2015 서울특별시 관악구 중증장애인 자립생활지원 조례
- 2015 서울특별시 관악구 지역사회보장협의체 및 복지위원 운영 조례
- 2015 서울특별시 관악구 지역아동센터 운영 및 지원에 관한 조례
- 2015 서울특별시 관악구 치매지원센터 설치 및 운영에 관한 조례 시행규칙
- 2016 서울특별시 관악구 아동학대 예방 및 방지에 관한 조례
- 2016 서울특별시 관악구 저소득주민 국민건강보험료 및 노인장기요양보험료 지원에 관한 조례

## 8. 광진구

- 2009 서울특별시 광진구 어린이통학로 교통안전을 위한 조례
- 2009 서울특별시 광진구 장애인복지위원회 설치 및 운영 조례
- 2009 서울특별시 광진구 저소득주민의 생활안정 지원에 관한 조례
- 2011 서울특별시 광진구 노인복지 증진에 관한 조례
- 2011 서울특별시 광진구 지역아동센터 운영 및 지원에 관한 조례
- 2012 서울특별시 광진구 노동복지센터 설치 및 운영에 관한 조례
- 2012 서울특별시 광진구 노인일자리 창출 지원 조례
- 2014 서울특별시 광진구 성별영향분석평가 조례
- 2014 서울특별시 광진구 아동복지심의위원회 구성 및 운영 등에 관한 조례

- 2014 서울특별시 광진구 외국인주민 및 다문화가족 지원 조례
- 2014 서울특별시 광진구 중증장애인 자립생활 지원 조례
- 2015 서울특별시 광진구 긴급복지지원에 관한 조례
- 2015 서울특별시 광진구 복지위원 운영에 관한 조례
- 2015 서울특별시 광진구 북한이탈주민 정착 지원에 관한 조례
- 2015 서울특별시 광진구 아동·여성폭력방지 및 피해자 보호에 관한 조례
- 2015 서울특별시 광진구 장애인가정 출산지원금 지원 조례
- 2015 서울특별시 광진구 장애인휠체어 등 수리 지원에 관한 조례
- 2015 서울특별시 광진구 차상위계층 국민건강보험료 및 장기요양보험료 지원에 관한 조례
- 2015 서울특별시 광진구 청년일자리 창출 촉진에 관한 조례
- 2015 서울특별시 광진구 치매지원센터 설치 및 운영 조례
- 2015 서울특별시 광진구 학생 치과주치의 및 저소득층 아동 의료지원 조례
- 2016 서울특별시 광진구 양성평등 기본 조례

## 9. 구로구

- 2002 서울특별시 구로구 장애인 복지기금 설치 및 운용 조례 시행규칙
- 2005 서울특별시 구로구 아동·청소년 활동 지원 및 육성에 관한 조례
- 2007 서울특별시 구로구 저소득주민의 생활안정 지원에 관한 조례
- 2010 서울특별시 구로구 아동·여성 보호에 관한 조례
- 2011 서울특별시 구로구 근로자복지센터 설치·운영 조례
- 2011 서울특별시 구로구 장애인 고용촉진 및 직업재활 지원에 관한 조례
- 2011 서울특별시 구로구 중증장애인 자립생활지원 조례
- 2012 서울특별시 구로구 아동학대예방 및 보호에 관한 조례
- 2012 서울특별시 구로구 학생 치과주치의 및 저소득층 아동 의료지원 조례
- 2013 서울특별시 구로구 복지위원 운영에 관한 조례
- 2013 서울특별시 구로구 임신부 전용주차구역 설치 및 운영에 관한 조례
- 2014 서울특별시 구로구 발달장애인 지원에 관한 조례
- 2014 서울특별시 구로구 북한이탈주민 정착 지원에 관한 조례
- 2014 서울특별시 구로구 외국인주민 및 다문화가족 지원 조례
- 2014 서울특별시 구로구 인권보장 및 증진에 관한 조례
- 2014 서울특별시 구로구 장애인 등 편의시설 설치 촉진기금 설치 및 운용 조례
- 2014 서울특별시 구로구 치매지원센터 설치 및 운영에 관한 조례
- 2015 서울특별시 구로구 노인복지 증진에 관한 조례
- 2015 서울특별시 구로구 성별영향분석평가 조례
- 2015 서울특별시 구로구 양성평등 기본 조례
- 2015 서울특별시 구로구 어린이 안전 조례
- 2015 서울특별시 구로구 지역사회복지협의체 운영 조례
- 2015 서울특별시 구로구 차상위계층 국민건강보험료 지원 조례
- 2016 서울특별시 구로구 긴급복지지원에 관한 조례
- 2016 서울특별시 구로구 노인복지기금 설치 및 운용 조례

- 2016 서울특별시 구로구 장애인 복지기금 설치 및 운용 조례
- 2016 서울특별시 구로구 장애인복지위원회 조례

## 10. 금천구

- 2007 서울특별시 금천구 거주외국인 지원조례
- 2011 서울특별시 금천구 다문화가족 지원에 관한 조례
- 2011 서울특별시 금천구 치매지원센터 설치 및 운영에 관한 조례
- 2012 서울특별시 금천구 저소득주민의 생활안정지원에 관한 조례
- 2012 서울특별시 금천구 학생 치과주치의 및 저소득층 아동 의료지원에 관한 조례
- 2013 서울특별시 금천구 성평등 기본조례
- 2013 서울특별시 금천구 아동·여성 안전 지역연대 조례
- 2014 서울특별시 금천구노인복지기금설치및운영관리조례
- 2015 서울특별시 금천구 노인 사회활동 지원에 관한 조례
- 2015 서울특별시 금천구 중증장애인 자립생활 지원 조례
- 2016 서울특별시 금천구 긴급복지지원 조례
- 2016 서울특별시 금천구 저소득주민 국민건강보험료 등 지원에 관한 조례
- 2016 서울특별시 금천구 주민소득지원 및 생활안정기금 운영관리 조례 시행규칙
- 2016 서울특별시 금천구 지역아동센터 운영 및 지원에 관한 조례

## 11. 노원구

- 2005 서울특별시노원구노인복지증진에관한조례
- 2007 서울특별시 노원구 여성교실 설치 및 운영 조례
- 2007 서울특별시 노원구 저소득주민의 생활안정지원에 관한 조례
- 2008 서울특별시 노원구 거주외국인 지원조례
- 2009 서울특별시 노원구 아동위원 및 아동위원협의회 조례
- 2011 서울특별시 노원구 장애인복지 증진에 관한 조례
- 2011 서울특별시 노원구 지역아동센터 운영 및 지원에 관한 조례
- 2012 서울특별시 노원구 다문화가족 지원에 관한 조례
- 2012 서울특별시 노원구 아동·여성보호에 관한 조례
- 2012 서울특별시 노원구 학생 치과주치의 및 저소득층 아동 의료지원 조례
- 2013 서울특별시 노원구 북한이탈주민의 정착지원에 관한 조례
- 2013 서울특별시 노원구 여성발전기본 조례
- 2013 서울특별시 노원구 장애인 차별금지 및 인권보장에 관한 조례
- 2013 서울특별시 노원구 주거복지 지원시설 설치 및 운영에 관한 조례
- 2013 서울특별시 노원구 중증장애인 자립생활 지원 조례
- 2014 서울특별시 노원구 발달장애인 지원에 관한 조례
- 2014 서울특별시 노원구 사회복지시설 설치 및 운영에 관한 조례
- 2014 서울특별시 노원구 아동복지심의위원회 구성 및 운영에 관한 조례
- 2014 서울특별시 노원구 인권보장 및 증진에 관한 조례
- 2014 서울특별시 노원구 장애인가정 출산지원금 지원 조례

- 2015 서울특별시 노원구 교육복지재단 설립 및 운영에 관한 조례
- 2015 서울특별시 노원구 긴급복지지원에 관한 조례
- 2015 서울특별시 노원구 임산부 전용주차구역 설치 및 운영에 관한 조례
- 2015 서울특별시 노원구 장애인가정 출산지원금 지원 조례 시행규칙
- 2015 서울특별시 노원구 장애인기업활동 지원 조례
- 2015 서울특별시 노원구 저소득주민 국민건강보험료 지원조례
- 2015 서울특별시 노원구 저소득주민 국민건강보험료 지원조례 시행규칙
- 2015 서울특별시 노원구 중증장애인생산품 우선구매 촉진 조례
- 2015 서울특별시 노원구 한부모가족 지원에 관한 조례
- 2016 서울특별시 노원구 노인복지기금 설치 및 운용조례
- 2016 서울특별시 노원구 아동친화도시 조성에 관한 조례
- 2016 서울특별시 노원구 장애인공무원 편의지원 조례

## 12. 도봉구

- 2008 서울특별시 도봉구 여성센터 설치 및 운영 조례 시행규칙
- 2008 서울특별시 도봉구 저소득주민의 생활안정 지원에 관한 조례
- 2008 서울특별시 도봉구 치매지원센터 설치 및 운영 조례
- 2010 서울특별시 도봉구 아동·여성보호에 관한 조례
- 2011 서울특별시 도봉구 저소득주민 국민건강보험료 및 노인장기요양보험료 지원 조례
- 2011 서울특별시 도봉구 지역아동센터 운영 및 지원에 관한 조례
- 2012 서울특별시 도봉구 다문화가족 지원 조례
- 2013 서울특별시 도봉구 사회복지시설 설치 및 운영에 관한 조례
- 2013 서울특별시 도봉구 성평등 기본 조례 시행규칙
- 2013 서울특별시 도봉구 인권기본조례
- 2013 서울특별시 도봉구 장애인 이동기기 수리 등에 관한 조례
- 2014 서울특별시 도봉구 장애인체육 진흥 조례
- 2014 서울특별시 도봉구 중증장애인 자립생활 지원 조례
- 2014 서울특별시 도봉구 노인복지증진에관한조례
- 2015 서울특별시 도봉구 긴급복지지원에 관한 조례
- 2015 서울특별시 도봉구 동 복지위원회 구성 및 운영에 관한 조례
- 2015 서울특별시 도봉구 아동친화도시 조성에 관한 조례
- 2015 서울특별시 도봉구 여성구정평가단 구성 및 운영에 관한 조례
- 2015 서울특별시 도봉구 장애인가정 출산지원금 지원 조례
- 2015 서울특별시 도봉구 학생 치과주치의 및 저소득층 아동 의료지원 조례
- 2016 서울특별시 도봉구 아동복지심의위원회 구성 및 운영에 관한 조례
- 2016 서울특별시 도봉구 양성평등 기본 조례
- 2016 서울특별시 도봉구 여성센터 설치 및 운영 조례
- 2016 서울특별시 도봉구 장애인복지위원회 설치 및 운영 조례
- 2016 서울특별시 도봉구 장애인차별금지 및 인권보장 조례

## 13. 동대문구



- 2007 서울특별시 동대문구 아동위원협의회 조례
- 2007 서울특별시 동대문구 여성복지관 설치 및 운영 조례
- 2007 서울특별시 동대문구 저소득주민의 생활안정 지원에 관한 조례
- 2008 서울특별시 동대문구 치매지원센터 설치 및 운영 조례
- 2009 서울특별시 동대문구 여성장애인 출산지원금 지급조례
- 2011 서울특별시 동대문구 아동·여성폭력방지 및 피해자 보호에 관한 조례
- 2011 서울특별시 동대문구 지역아동센터 운영 및 지원에 관한 조례
- 2012 서울특별시 동대문구 다문화가족 지원 조례
- 2012 서울특별시 동대문구 성평등 기본 조례
- 2012 서울특별시 동대문구 중증장애인 자립생활 지원 조례
- 2012 서울특별시 동대문구 학생 치과주치의 및 저소득층 아동의료지원 조례
- 2013 서울특별시 동대문구 공공시설내 장애인 최적 관람석 지정 설치·운영 조례
- 2013 서울특별시 동대문구 사회복지시설 설치 및 운영에 관한 조례
- 2013 서울특별시 동대문구 장애인 등의 편의시설 설치 사전점검에 관한 조례
- 2013 서울특별시 동대문구 장애인 복지위원회 설치 및 운영에 관한 조례
- 2013 서울특별시 동대문구 장애인 차별금지 및 인권보장 조례
- 2014 서울특별시 동대문구 거주외국인 지원에 관한 조례
- 2014 서울특별시 동대문구 노인복지 증진에 관한 조례
- 2014 서울특별시 동대문구 북한이탈주민 정착 지원에 관한 조례
- 2014 서울특별시 동대문구 장애인 체육 진흥 조례
- 2015 서울특별시 동대문구 긴급지원에 관한 조례
- 2015 서울특별시 동대문구 발달장애인 지원에 관한 조례
- 2015 서울특별시 동대문구 어린이놀이시설 안전관리에 관한 조례
- 2015 서울특별시 동대문구 저소득주민 국민건강보험료 등 지원에 관한 조례
- 2015 서울특별시 동대문구 청년일자리 창출 촉진에 관한 조례
- 2016 서울특별시 동대문구 50대 정신건강검진·상담 지원에 관한 조례
- 2016 서울특별시 동대문구 국민기초생활보장수급자 케이블 TV 시청료 지원에 관한 조례
- 2016 서울특별시 동대문구 국민기초생활보장수급자 케이블 TV 시청료 지원에 관한 조  
례 시행규칙
- 2016 서울특별시 동대문구 노인복지기금 설치 및 운용 조례
- 2016 서울특별시 동대문구 노인복지기금 설치 및 운용 조례 시행규칙

#### 14. 동작구

- 2008 서울특별시 동작구 한부모가족 지원조례
- 2009 서울특별시 동작구 복지위원 운영에 관한 조례
- 2009 서울특별시 동작구 중증장애인 자립생활 지원조례
- 2009 서울특별시 동작구 치매지원센터 설치 및 운영에 관한 조례
- 2010 서울특별시 동작구 사회복지시설 설치 및 운영에 관한 조례 시행규칙
- 2012 서울특별시 동작구 성평등 기본 조례
- 2012 서울특별시 동작구 저소득층 아동에 대한 치과주치의 지원 조례

- 2013 서울특별시 동작구 성평등 기본 조례 시행규칙
- 2013 서울특별시 동작구 외국인주민 및 다문화가족 지원 조례
- 2013 서울특별시 동작구 중증장애인생산품 우선구매 촉진 조례
- 2013 서울특별시 동작구 지역아동센터 운영 및 지원에 관한 조례
- 2013 서울특별시 동작구 노인휴양소 설치 및 운영에 관한 조례 시행규칙
- 2013 서울특별시 동작구 사회복지시설 설치 및 운영에 관한 조례
- 2014 서울특별시 동작구 노인복지문화 지원에 관한 조례
- 2014 서울특별시 동작구 인권보장 및 증진에 관한 조례
- 2014 서울특별시 동작구 장애인 휠체어 등 수리 지원에 관한 조례
- 2015 서울특별시 동작구 노인일자리 창출 및 지원 조례
- 2015 서울특별시 동작구 복지재단 설립 및 운영에 관한 조례
- 2015 서울특별시 동작구 북한이탈주민 정착 지원에 관한 조례
- 2015 서울특별시 동작구 성별영향분석평가 조례
- 2015 서울특별시 동작구 아동·여성 안전 지역연대 운영 조례
- 2015 서울특별시 동작구 어린이 친화도시 조성에 관한 조례
- 2015 서울특별시 동작구 어린이 통학로 교통안전을 위한 조례
- 2015 서울특별시 동작구 일자리정책 기본 조례
- 2015 서울특별시 동작구 장애인복지 증진에 관한 조례
- 2015 서울특별시 동작구 저소득주민 등의 생활안정지원에 관한 조례
- 2015 서울특별시 동작구 저소득층 국민건강보험료 지원에 관한 조례
- 2015 서울특별시 동작구 청년일자리 촉진에 관한 조례
- 2015 서울특별시 동작구 노인복지기금 설치 및 운용조례
- 2015 서울특별시 동작구 아동위원협의회 운영에 관한 조례
- 2015 서울특별시 동작구 영유아·아동·청소년복지기금 설치 및 운용조례
- 2016 서울특별시 동작구 50대 정신건강검진·상담 지원에 관한 조례
- 2016 서울특별시 동작구 긴급복지지원에 관한 조례
- 2016 서울특별시 동작구 발달장애인 지원에 관한 조례

**15. 마포구**

- 1999 서울특별시마포구노인복지기금설치및운용조례시행규칙
- 2007 서울특별시 마포구 치매지원센터 설치 및 운영에 관한 조례
- 2008 서울특별시 마포구 거주외국인 지원에 관한 조례
- 2010 서울특별시 마포구 저소득 주민의 복지증진에 관한 조례
- 2011 서울특별시 마포구 저소득 주민의 복지증진에 관한 조례 시행규칙
- 2012 서울특별시 마포구 학생 치과주치의 및 저소득층 아동 의료지원에 관한 조례
- 2014 서울특별시 마포구 다문화가족 지원에 관한 조례
- 2014 서울특별시 마포구 사회복지시설 설치 및 운영에 관한 조례
- 2014 서울특별시 마포구 아동·여성 안전에 관한 조례
- 2014 서울특별시 마포구 장애인복지위원회 조례
- 2014 서울특별시 마포구 중증장애인 자립생활 지원 조례
- 2015 서울특별시 마포구 긴급복지지원에 관한 조례

- 2015 서울특별시 마포구 노인복지기금 설치 및 운용 조례
- 2015 서울특별시 마포구 양성평등 기본 조례
- 2015 서울특별시 마포구 여성친화도시 조성에 관한 조례
- 2015 서울특별시 마포구 저소득주민 국민건강보험료 및 장기요양보험료 지원 조례
- 2015 서울특별시 마포구 청년일자리 창출 촉진에 관한 조례
- 2015 서울특별시 마포구 장애인등편의시설 설치 촉진 기금 설치 및 운용 조례

## 16. 서대문구

- 1999 서울특별시 서대문구 노인복지기금 설치 및 운용 조례 시행규칙
- 2009 서울특별시 서대문구 지역아동센터 운영 및 지원에 관한 조례
- 2010 서울특별시 서대문구 장애인복지위원회 조례
- 2011 서울특별시 서대문구 아동·여성 폭력방지 및 피해자 보호에 관한 조례
- 2012 서울특별시 서대문구 학생 치과주치의 및 저소득층 아동 의료지원 조례
- 2013 서울특별시 서대문구 다문화가족 및 외국인주민 지원 조례
- 2013 서울특별시 서대문구 중증장애인 자립생활 지원 조례
- 2014 서울특별시 서대문구 북한이탈주민 정착지원에 관한 조례
- 2014 서울특별시 서대문구 사회복지시설 설치 및 운영에 관한 조례
- 2014 서울특별시 서대문구 아동복지심의위원회 구성 및 운영에 관한 조례
- 2014 서울특별시 서대문구 인권보장 및 증진에 관한 조례
- 2014 서울특별시 서대문구 저소득 주민 등의 복지증진에 관한 조례
- 2014 서울특별시 서대문구 저소득주민 국민건강보험료 지원 등에 관한 조례
- 2014 서울특별시 서대문구 저소득주민 국민건강보험료 지원 등에 관한 조례 시행규칙
- 2015 서울특별시 서대문구 긴급복지 지원에 관한 조례
- 2015 서울특별시 서대문구 발달장애인 지원에 관한 조례
- 2015 서울특별시 서대문구 사회복지기금 설치 및 운용 조례
- 2015 서울특별시 서대문구 성별영향분석평가 조례
- 2015 서울특별시 서대문구 성평등 기본 조례
- 2015 서울특별시 서대문구 장애인 체육진흥 조례
- 2016 서울특별시 서대문구 노인복지증진에 관한 조례
- 2016 서울특별시 서대문구 여성센터 설치 및 운영 조례
- 2016 서울특별시 서대문구 청년 기본 조례
- 2016 서울특별시 서대문구 여성장애인 출산지원금 지급 조례

## 17. 서초구

- 2008 서울특별시 서초구 거주외국인 지원 조례
- 2008 서울특별시 서초구 장애인복지위원회 조례
- 2009 서울특별시 서초구 사회복지진흥기금 설치 및 운용 조례 시행규칙
- 2009 서울특별시 서초구 장애인 등의 편의시설 설치 사전점검에 관한 조례
- 2009 서울특별시 서초구 중증장애인 자립생활 지원 조례
- 2009 서울특별시 서초구 중증장애인 자립생활 지원 조례

- 2009 서울특별시 서초구 치매지원센터 설치 및 운영 조례
- 2010 서울특별시 서초구 사회복지시설 설치 및 운영에 관한 조례
- 2011 서울특별시 서초구 대학생 아르바이트 운영 조례
- 2011 서울특별시 서초구 모범장애인 등 시상에 관한 조례
- 2012 서울특별시 서초구 노인학대 예방 및 보호에 관한 조례
- 2012 서울특별시 서초구 아동·여성안전 지역연대 구성 및 운영에 관한 조례
- 2012 서울특별시 서초구 장애인 인권보장 및 차별금지에 관한 조례
- 2012 서울특별시 서초구 학생 치과주치의 및 저소득층 아동 치과치료 지원 조례
- 2013 서울특별시 서초구 복지위원 운영에 관한 조례
- 2013 서울특별시 서초구 임산부전용주차구역 설치 및 운영에 관한 조례
- 2013 서울특별시 서초구 장애인고용촉진 및 직업재활 지원에 관한 조례
- 2014 서울특별시 서초구 북한이탈주민 정착 지원에 관한 조례
- 2014 서울특별시 서초구 지역아동센터 운영 및 지원에 관한 조례
- 2015 서울특별시 서초구 경력단절여성등의 경제활동 촉진에 관한 조례
- 2015 서울특별시 서초구 긴급복지 지원에 관한 조례
- 2015 서울특별시 서초구 노인일자리 창출 및 지원 조례
- 2015 서울특별시 서초구 다문화가족 지원에 관한 조례
- 2015 서울특별시 서초구 사회복지기금 설치 및 운용 조례
- 2015 서울특별시 서초구 사회복지진흥기금 설치 및 운용 조례
- 2015 서울특별시 서초구 어린이 통학로 교통안전을 위한 조례
- 2015 서울특별시 서초구 어린이·청소년 안전보호에 관한 조례
- 2015 서울특별시 서초구 어린이집 급식의 방사능 등 유해물질로부터 안전한 식재료 공급에 관한 조례
- 2015 서울특별시 서초구 인권보장 및 증진에 관한 조례
- 2015 서울특별시 서초구 장애인가정 출산지원금 지원 조례
- 2015 서울특별시 서초구 장애인체육 활성화 및 지원 조례
- 2015 서울특별시 서초구 저소득 장애인 휠체어등 수리지원에 관한 조례
- 2015 서울특별시 서초구 저소득 취약계층 국민건강보험료 등 지원에 관한 조례
- 2015 서울특별시 서초구 저소득주민의 생활안정 지원에 관한 조례
- 2015 서울특별시 서초구 청년일자리 창출 촉진에 관한 조례
- 2016 서울특별시 서초구 성별영향분석평가 조례
- 2016 서울특별시 서초구 아동학대 예방 및 방지에 관한 조례
- 2016 서울특별시 서초구 양성평등 기본 조례
- 2016 서울특별시 서초구 여성친화도시 조성에 관한 조례
- 2016 서울특별시 서초구 여성회관 설치 및 운영 조례
- 2016 서울특별시 서초구 홀로 사는 노인 고독사 예방 및 지원 조례

## 18. 성동구

- 2005 서울특별시성동구노인복지기금설치및운용조례시행규칙
- 2008 서울특별시 성동구 장애인복지위원회 운영 조례
- 2010 서울특별시 성동구 아동·여성 보호에 관한 조례

- 2012 서울특별시 성동구 학교폭력예방 및 지원에 관한 조례
- 2012 서울특별시 성동구 학생 치과주치의 및 저소득층 아동 의료지원 조례
- 2013 서울특별시 성동구 중증장애인 자립생활 지원 조례
- 2013 서울특별시 성동구 지역아동센터 운영 및 지원에 관한 조례
- 2014 서울특별시 성동구 인권보장 및 증진에 관한 조례
- 2014 서울특별시 성동구 저소득주민의 생활안정지원에 관한 조례
- 2015 서울특별시 성동구 긴급복지지원에 관한 조례
- 2015 서울특별시 성동구 노인복지기금 설치 및 운용 조례
- 2015 서울특별시 성동구 노인복지증진에 관한 조례
- 2015 서울특별시 성동구 아동위원협의회 조례
- 2015 서울특별시 성동구 양성평등 기본 조례
- 2015 서울특별시 성동구 어린이·청소년 생명안전 보호에 관한 조례
- 2015 서울특별시 성동구 여성친화도시 조성에 관한 조례
- 2015 서울특별시 성동구 외국인주민 및 다문화가족 지원 조례
- 2015 서울특별시 성동구 장애인 보장구 수리비 지원 등에 관한 조례
- 2015 서울특별시 성동구 저소득주민 국민건강보험료 등의 지원에 관한 조례
- 2015 서울특별시 성동구 지역사회보장협의체 및 복지위원 운영에 관한 조례
- 2015 서울특별시 성동구립 사회복지시설 등 설치 및 위탁운영에 관한 조례

## 19. 성북구

- 2007 서울특별시 성북구 여성복지시설 관리 운영 조례
- 2008 서울특별시 성북구 아동위원협의회 조례
- 2009 서울특별시 성북구 거주외국인 등 지원 조례
- 2010 서울특별시 성북구 장애인생산품 우선구매 촉진 조례
- 2011 서울특별시 성북구 다문화가족 지원 조례
- 2011 서울특별시 성북구 중증장애인 자립생활 지원 조례
- 2012 서울특별시 성북구 성평등 기본조례
- 2012 서울특별시 성북구 어린이·청소년 의회 구성 및 운영에 관한 조례
- 2012 서울특별시 성북구 인권증진 기본조례
- 2012 서울특별시 성북구 저소득주민의 생활안정 지원에 관한 조례
- 2012 서울특별시 성북구 저소득층 아동 의료지원에 관한 조례
- 2013 서울특별시 성북구 아동복지시설의 설치 및 운영에 관한 조례
- 2013 서울특별시 성북구 아동복지심의위원회 구성 및 운영에 관한 조례
- 2013 서울특별시 성북구 아동학대 예방 및 피해아동 보호에 관한 조례
- 2013 서울특별시 성북구 여성폭력방지와 피해자보호 및 지원에 관한 조례
- 2014 서울특별시 성북구 아동영향평가 등 실시에 관한 조례
- 2015 서울특별시 성북구 긴급복지지원에 관한 조례
- 2015 서울특별시 성북구 노인 일자리 창출 지원 조례
- 2015 서울특별시 성북구 사회복지시설 설치 및 운영에 관한 조례
- 2015 서울특별시 성북구 성별영향분석평가기위원회 운영에 관한 조례
- 2015 서울특별시 성북구 어린이 통학로 교통안전을 위한 조례

- 2015 서울특별시 성북구 어린이놀이시설 안전관리에 관한 조례
- 2015 서울특별시 성북구 인권증진 기본조례 시행규칙
- 2015 서울특별시 성북구 임산부 전용주차구역 설치 및 운영에 관한 조례
- 2015 서울특별시 성북구 임산부 전용주차구역 설치 및 운영에 관한 조례 시행규칙
- 2015 서울특별시 성북구 장애인 이동기기 수리 등의 지원 조례
- 2015 서울특별시 성북구 지역사회보장협의체 운영 조례
- 2015 서울특별시 성북구 지역아동센터 운영 및 지원에 관한 조례
- 2015 서울특별시 성북구 치매지원센터 설치 및 운영조례
- 2016 서울특별시 성북구 아동친화도시 조성에 관한 조례
- 2016 서울특별시 성북구 장애인복지위원회 설치 및 운영 조례
- 2016 서울특별시 성북구 저소득주민 국민건강보험료 등 지원에 관한 조례
- 2016 서울특별시 성북구 청년지원 기본 조례
- 2016 서울특별시 성북구사회복지생활보장위원회 설치및운영조례

## 20. 송파구

- 2009 서울특별시 송파구 장애인상 시상에 관한 조례
- 2011 서울특별시 송파구 지역아동센터 운영 및 지원에 관한 조례
- 2012 서울특별시 송파구 사회복지시설의 위탁운영에 관한 조례
- 2012 서울특별시 송파구 성평등 기본조례
- 2012 서울특별시 송파구 아동·여성안전 지역연대 운영에 관한 조례
- 2012 서울특별시 송파구 여성문화회관 설치 및 운영 조례
- 2013 서울특별시 송파구 여성교실 설치 및 운영 조례
- 2013 서울특별시 송파구 장애인복지위원회 운영 조례
- 2013 서울특별시 송파구 장애인체육 진흥 조례
- 2014 서울특별시 송파구 거주외국인 인권 및 처우증진에 관한 조례
- 2014 서울특별시 송파구 장애인 이동기기 수리 등에 관한 조례
- 2014 서울특별시 송파구 장애인차별금지 및 인권보장 조례
- 2015 서울특별시 송파구 긴급복지지원 위기상황인정에 관한 조례
- 2015 서울특별시 송파구 노인학대예방을 위한 인권보장 조례
- 2015 서울특별시 송파구 다문화가족 지원에 관한 조례
- 2015 서울특별시 송파구 복지위원 운영에 관한 조례
- 2015 서울특별시 송파구 아동·청소년 친화도시 조성에 관한 조례
- 2015 서울특별시 송파구 아동·청소년참여위원회 운영 조례
- 2015 서울특별시 송파구 어린이 통학로 교통안전을 위한 조례
- 2015 서울특별시 송파구 여성문화회관 설치 및 운영 조례 시행규칙
- 2015 서울특별시 송파구 저소득주민의 건강보험료 및 노인장기요양보험료 지원 조례
- 2015 서울특별시 송파구 저소득주민의 건강보험료 및 노인장기요양보험료 지원 조례 시행규칙
- 2015 서울특별시 송파구 저소득주민의 생활안정지원에 관한 조례
- 2015 서울특별시 송파구 저소득층 아동 및 청소년 의료지원 조례
- 2015 서울특별시 송파구 치매지원센터 설치 및 운영 조례

21. 양천구

- 2008 서울특별시 양천구 저소득계층 국민건강보험료 지원 조례
- 2008 서울특별시 양천구 치매지원센터 설치 및 운영에 관한 조례
- 2009 서울특별시 양천구 공공시설내 장애인 최적 관람석 지정 설치·운영 조례
- 2009 서울특별시 양천구 노인복지카드 운영에 관한 조례
- 2009 서울특별시 양천구 노인복지카드 운영에 관한 조례 시행규칙
- 2009 서울특별시 양천구 장애인휠체어 등 수리 지원에 관한 조례
- 2009 서울특별시 양천구 중증장애인 자립생활 지원 조례
- 2010 서울특별시 양천구 복지재단 설립 및 운영에 관한 조례
- 2011 서울특별시 양천구 노인학대 예방 및 보호에 관한 조례
- 2011 서울특별시 양천구 장애인 등의 편의시설 설치 사전점검에 관한 조례
- 2011 서울특별시 양천구 지역균형발전 특별회계 설치 및 운영 조례
- 2012 서울특별시 양천구 북한이탈주민 정착지원에 관한 조례
- 2012 서울특별시 양천구 여성발전기금 설치 및 운용 조례 시행규칙
- 2012 서울특별시 양천구 저소득주민의 생활안정 지원에 관한 조례
- 2012 서울특별시 양천구 중증장애인생산품 우선구매 촉진 조례
- 2012 서울특별시 양천구 지적·자폐성장애인 지원에 관한 조례
- 2013 서울특별시 양천구 사회복지시설의 민간위탁에 관한 조례
- 2013 서울특별시 양천구 장애인상 시상에 관한 조례
- 2013 서울특별시 양천구 한부모가족 지원에 관한 조례
- 2013 서울특별시 양천구 아동위원협의회 설치 및 운영 조례
- 2014 서울특별시 양천구 거주외국인 지원 조례
- 2014 서울특별시 양천구 노인복지증진 기본 조례
- 2014 서울특별시 양천구 노인일자리 창출 지원 조례
- 2014 서울특별시 양천구 아동·여성 보호에 관한 조례
- 2014 서울특별시 양천구 장애인체육 진흥 조례
- 2014 서울특별시 양천구 저소득 중증장애인가구 유료방송 이용요금 지원 조례
- 2014 서울특별시 양천구 청년인턴제 운영 조례
- 2015 서울특별시 양천구 긴급복지지원에 관한 조례
- 2015 서울특별시 양천구 노인복지기금 설치 및 운용 조례
- 2015 서울특별시 양천구 노인복지기금 설치 및 운용 조례 시행규칙
- 2015 서울특별시 양천구 다문화가족 지원에 관한 조례
- 2015 서울특별시 양천구 성별영향분석평가 조례
- 2015 서울특별시 양천구 아동복지심의위원회 설치 및 운영에 관한 조례
- 2015 서울특별시 양천구 어린이통학로 교통안전을 위한 조례
- 2015 서울특별시 양천구 인권 보장 및 증진에 관한 기본 조례
- 2015 서울특별시 양천구 장애인 인권보장 및 차별금지에 관한 조례
- 2015 서울특별시 양천구 장애인복지기금 설치 및 운용 조례
- 2015 서울특별시 양천구 장애인복지위원회 설치 및 운영 조례
- 2015 서울특별시 양천구 지역아동센터 운영 및 지원에 관한 조례

- 2015 서울특별시 양천구 홀로 사는 노인 고독사 예방 및 지원 조례
- 2015 서울특별시 양천구 장애인복지기금 설치 및 운용 조례 시행규칙
- 2015 서울특별시 양천구 저소득계층 국민건강보험료 지원 조례 시행규칙
- 2016 서울특별시 양천구 양성평등 기본조례
- 2016 서울특별시 양천구 여성교실 등 설치 및 운영 조례

## 22. 영등포구

- 2009 서울특별시 영등포구 거주외국인 지원 조례 시행규칙
- 2009 서울특별시 영등포구 공공시설 내 장애인 최적관람석 지정 설치·운영 조례
- 2010 서울특별시 영등포구 아동·여성 보호에 관한 조례
- 2010 서울특별시 영등포구 장애인복지위원회조례
- 2010 서울특별시 영등포구 지역아동센터 운영 및 지원에 관한 조례
- 2012 서울특별시 영등포구 노인학대 예방 및 보호에 관한 조례
- 2012 서울특별시 영등포구 장애인 차별금지 및 인권보장에 관한 조례
- 2012 서울특별시 영등포구 저소득층 아동 치과주치의 지원 조례
- 2012 서울특별시 영등포구 치매지원센터 설치 및 운영에 관한 조례
- 2013 서울특별시 영등포구 노인복지기금 설치 및 운용 조례
- 2013 서울특별시 영등포구 노인일자리 창출 지원 조례
- 2013 서울특별시 영등포구 발달장애인 지원에 관한 조례
- 2013 서울특별시 영등포구 복지위원 운영에 관한 조례
- 2013 서울특별시 영등포구 성평등 기본 조례
- 2013 서울특별시 영등포구 아동위원협의회 조례
- 2013 서울특별시 영등포구 아동학대 예방 및 보호에 관한 조례
- 2013 서울특별시 영등포구 장애인 고용촉진 및 직업재활 지원에 관한 조례
- 2013 서울특별시 영등포구 저소득주민의 생활안정 지원에 관한 조례
- 2013 서울특별시 영등포구 중증장애인 반려동물 진료비 지원 조례
- 2013 서울특별시 영등포구립 사회복지시설 설치 및 위탁운영에 관한 조례
- 2014 서울특별시 영등포구 노인복지기금 설치 및 운용조례 시행규칙
- 2014 서울특별시 영등포구 어린이 안전 조례
- 2014 서울특별시 영등포구 외국인주민 및 다문화가족 지원 조례
- 2014 서울특별시 영등포구 중증장애인 자립생활 지원 조례
- 2015 서울특별시 영등포구 노인복지 증진에 관한 조례
- 2015 서울특별시 영등포구 인권보장 및 증진에 관한 조례
- 2015 서울특별시 영등포구 장애인체육 진흥 조례
- 2015 서울특별시 영등포구 장애인혈체어 등 수리 지원에 관한 조례
- 2015 서울특별시 영등포구 차상위계층 국민건강보험료 및 장기요양보험료 지원조례
- 2015 서울특별시 영등포구 청년인턴제 운영에 관한 조례
- 2016 서울특별시 영등포구 긴급복지지원에 관한 조례
- 2016 서울특별시 영등포구 홀로 사는 노인 고독사 예방 및 지원 조례

## 23. 용산구



- 1999 서울특별시 용산구 노인복지기금설치및운용조례시행규칙
- 2008 서울특별시 용산구주민소득지원및생활안정기금운영관리조례시행규칙
- 2011 서울특별시 용산구 장애인가정 출산지원금 지급에 관한 조례
- 2011 서울특별시 용산구 저소득주민의 생활안정 및 복지증진에 관한 조례
- 2012 서울특별시 용산구 노인복지후원회 구성 및 운영 조례
- 2012 서울특별시 용산구 다문화가족 지원에 관한 조례
- 2012 서울특별시 용산구 복지위원 정수 및 운영에 관한 조례
- 2012 서울특별시 용산구 성평등 기본 조례
- 2012 서울특별시 용산구 외국인주민 지원 조례
- 2012 서울특별시 용산구 장애인 차별금지 및 인권보장에 관한 조례
- 2012 서울특별시 용산구 중증장애인 자립생활 지원 조례
- 2012 서울특별시 용산구 지역아동센터 운영 및 지원에 관한 조례
- 2012 서울특별시 용산구 치매지원센터 설치 및 운영 조례
- 2012 서울특별시 용산구 학생 치과주치의 및 저소득층 아동 의료지원 조례
- 2013 서울특별시 용산구 중증장애인 생상품 우선구매 촉진 조례
- 2014 서울특별시 용산구 장애인 등 편의시설 설치 촉진기금 설치 및 운용조례
- 2014 서울특별시 용산구 장애인 체육진흥 조례
- 2015 서울특별시 용산구 노인복지 증진에 관한 조례
- 2015 서울특별시 용산구 노인복지증진에 관한 조례 시행규칙
- 2015 서울특별시 용산구 복지재단 설립 및 운영에 관한 조례
- 2015 서울특별시 용산구 어린이 통학로 교통안전을 위한 조례
- 2015 서울특별시 용산구 장애인휠체어 등 수리 지원에 관한 조례
- 2016 서울특별시 용산구 50대 정신건강검진상담 지원에 관한 조례
- 2016 서울특별시 용산구 긴급복지지원에 관한 조례
- 2016 서울특별시 용산구 아동복지 증진에 관한 조례
- 2016 서울특별시 용산구 아동·여성 보호에 관한 조례
- 2016 서울특별시 용산구 장애인복지위원회 설치 및 운영에 관한 조례
- 2016 서울특별시 용산구 저소득·취약계층 국민건강보험료 지원에 관한 조례

#### 24. 은평구

- 2010 서울특별시 은평구 지역아동센터 운영 및 지원에 관한 조례
- 2010 서울특별시 은평구 치매지원센터 설치 및 운영 조례
- 2011 서울특별시 은평구 복지위원 운영에 관한 조례
- 2012 서울특별시 은평구 노동복지센터 설치·운영 조례
- 2012 서울특별시 은평구 장애인 이동기기 수리 지원에 관한 조례
- 2012 서울특별시 은평구 학생 치과주치의 및 저소득층 아동 의료지원 조례
- 2013 서울특별시 은평구 중증장애인 자립생활 지원 조례
- 2014 서울특별시 은평구 노인복지 증진에 관한 조례
- 2015 서울특별시 은평구 긴급복지지원 위기상황 인정에 관한 조례
- 2015 서울특별시 은평구 북한이탈주민 정착지원에 관한 조례

- 2015 서울특별시 은평구 성별영향분석평가위원회 설치 및 운영에 관한 조례
- 2015 서울특별시 은평구 아동·여성폭력방지 및 피해자 보호와 지원에 관한 조례
- 2015 서울특별시 은평구 양성평등 기본 조례
- 2015 서울특별시 은평구 어린이 통학로 교통안전을 위한 조례
- 2015 서울특별시 은평구 외국인주민 및 다문화가족 지원 조례
- 2015 서울특별시 은평구 인권보장 및 증진에 관한 조례
- 2015 서울특별시 은평구 장애인복지위원회 조례
- 2015 서울특별시 은평구 저소득 중증장애인 유료방송 이용요금 지원 조례
- 2015 서울특별시 은평구 저소득주민의 생활안정 지원에 관한 조례
- 2016 서울특별시 은평구 노인 성인용 보행기 지원 조례
- 2016 서울특별시 은평구 저소득주민 국민건강보험료 및 노인장기요양보험료 지원에 관한 조례

## 25. 종로구

- 2010 서울특별시 종로구 노인복지기금설치및운용조례시행규칙
- 2011 서울특별시 종로구 다문화가족 지원 조례
- 2011 서울특별시 종로구 장애인 등의 편의시설 설치 검사에 관한 조례
- 2011 서울특별시 종로구 장애인 보조기구 수리 지원에 관한 조례
- 2011 서울특별시 종로구 장애인복지위원회 조례
- 2011 서울특별시 종로구 중증장애인 지원 조례
- 2012 서울특별시 종로구 거주외국인 지원 조례
- 2012 서울특별시 종로구 아동·여성 보호에 관한 조례
- 2013 서울특별시 종로구 노인복지 증진 조례
- 2013 서울특별시 종로구 노인복지기금 설치 및 운용 조례
- 2013 서울특별시 종로구 복지위원 운영에 관한 조례
- 2013 서울특별시 종로구 아동복지심의위원회 구성 및 운영 등에 관한 조례
- 2013 서울특별시 종로구 장애인 차별금지 및 인권증진에 관한 조례
- 2013 서울특별시 종로구 장애인 체육 진흥 조례
- 2013 서울특별시 종로구 저소득주민의 생활안정 지원 조례
- 2013 서울특별시 종로구 지역아동센터 운영 및 지원에 관한 조례
- 2013 서울특별시 종로구 치매지원센터 설치 및 운영 조례
- 2014 서울특별시 종로구 노인일자리 창출 지원 조례
- 2014 서울특별시 종로구 홀로사는 노인 고독사 예방 조례
- 2015 서울특별시 종로구 긴급복지지원에 관한 조례
- 2015 서울특별시 종로구 양성평등 기본 조례
- 2015 서울특별시 종로구 양성평등 기본 조례 시행규칙
- 2015 서울특별시 종로구 여성·청소년 시설 설치 및 운영 조례
- 2015 서울특별시 종로구 장애인가정 출산지원금 지원 조례
- 2015 서울특별시 종로구 저소득 주민 국민건강보험료 등 지원 조례
- 2015 서울특별시 종로구 취약계층 등 아동 의료지원 조례
- 2016 서울특별시 종로구 50대 정신건강 검진·상담 지원에 관한 조례

## 26. 중구

- 2009 서울특별시 중구 장애인 콜승합차 운영 및 관리 조례
- 2010 서울특별시 중구 아동·여성보호에 관한 조례
- 2010 서울특별시 중구 장애인 등의 편의시설 설치 사전점검에 관한 조례
- 2011 서울특별시 중구 공공시설내 장애인 최적관람석 지정 설치·운영 조례
- 2011 서울특별시 중구 모범장애인 등 시상에 관한 조례
- 2011 서울특별시 중구 장애아동 재활지원센터 설치 및 운영에 관한 조례
- 2011 서울특별시 중구 장애인생산품 우선구매 촉진 조례
- 2011 서울특별시 중구 장애인휠체어 등 수리 지원에 관한 조례
- 2011 서울특별시 중구 저소득 중증장애인 유료방송 이용요금 지원 조례
- 2011 서울특별시 중구 저소득주민의 생활안정 지원에 관한 조례
- 2011 서울특별시 중구 지적·자폐성장애인 지원에 관한 조례
- 2011 서울특별시 중구 치매지원센터 설치 및 운영에 관한 조례
- 2012 서울특별시 중구 노인복지기금 설치 및 운용 조례 시행규칙서
- 2012 서울특별시 중구 다문화가족 지원 조례
- 2012 서울특별시 중구 여성플라자 설치 및 운영 조례 시행규칙
- 2012 서울특별시 중구 장애인가정 출산지원금 지급 조례
- 2012 서울특별시 중구 저소득 주민 국민건강보험료 지원 조례 시행규칙
- 2013 서울특별시 중구 노인일자리 창출 지원 조례
- 2013 서울특별시 중구 아동위원협의회 설치 및 운영 조례
- 2013 서울특별시 중구 장애인 복지위원회 설치 및 운영에 관한 조례
- 2013 서울특별시 중구 장애인차별금지 및 인권보장 조례
- 2013 서울특별시 중구 장애인체육 진흥 조례
- 2013 서울특별시 중구 학교폭력예방 및 지원에 관한 조례
- 2015 서울특별시 중구 구립 청소년 복지시설 설치 및 운영에 관한 조례
- 2015 서울특별시 중구 노인복지 증진에 관한 조례
- 2015 서울특별시 중구 노인복지 증진에 관한 조례 시행규칙
- 2015 서울특별시 중구 노인복지기금 설치 및 운용 조례
- 2015 서울특별시 중구 양성평등 기본 조례
- 2015 서울특별시 중구 어린이 안전 조례
- 2015 서울특별시 중구 여성플라자 설치 및 운영 조례
- 2015 서울특별시 중구 장애인복지관 설치 및 운영 조례
- 2015 서울특별시 중구 중증장애인 자립생활 지원 조례
- 2015 서울특별시 중구 지역아동센터 운영 및 지원에 관한 조례
- 2016 서울특별시 중구 긴급복지지원에 관한 조례
- 2016 서울특별시 중구 저소득 주민 국민건강보험료 지원 조례

## 27. 중랑구

- 2008 서울특별시중랑구 장애인복지위원회 설치 및 운영 조례

- 2009 서울특별시중랑구 모범장애인 등 표창에 관한 조례
- 2009 서울특별시중랑구 복지위원 위촉 및 운영에 관한 조례
- 2010 서울특별시 중랑구 저소득 틈새계층 국민건강보험료 및 노인장기요양보험료 지원  
조례 시행규칙
- 2011 서울특별시 중랑구 아동·여성보호에 관한 조례
- 2012 서울특별시 중랑구 노인복지증진에 관한 조례
- 2012 서울특별시 중랑구 저소득주민의 생활안정 지원에 관한 조례
- 2013 서울특별시 중랑구 사회복지시설 설치 및 운영에 관한 조례
- 2013 서울특별시 중랑구 외국인주민 및 다문화가족 지원 조례
- 2013 서울특별시 중랑구 치매지원센터 설치 및 운영 조례
- 2014 서울특별시 중랑구 긴급지원심의위원회 설치 및 운영 조례
- 2014 서울특별시 중랑구 노인복지기금 설치 및 운용 조례 시행규칙
- 2014 서울특별시 중랑구 학교폭력예방 및 대책에 관한 조례
- 2015 서울특별시 중랑구 긴급복지지원에 관한 조례
- 2015 서울특별시 중랑구 노인복지기금 설치 및 운용 조례
- 2015 서울특별시 중랑구 노인일자리 창출 지원 조례
- 2015 서울특별시 중랑구 양성평등 기본조례
- 2015 서울특별시 중랑구 장애인체육 진흥 조례
- 2015 서울특별시 중랑구 저소득 틈새계층 국민건강보험료 및 노인장기요양보험료 지원  
조례
- 2015 서울특별시 중랑구 중증장애인 자립생활 지원 조례
- 2015 서울특별시 중랑구 지역아동센터 운영 및 지원에 관한 조례
- 2015 서울특별시 중랑구 청소년아동복지위원회 조례
- 2015 서울특별시 중랑구 학생 치과주치의 및 저소득층 아동 의료지원 조례
- 2016 서울특별시 중랑구 발달장애인 권리 보장 및 지원에 관한 조례

## 【연구진】

- 연구수행      한상희(건국대학교 법학전문대학원)  
 오동석(아주대학교 법학전문대학원)  
 이정은(성공회대학교 동아시아연구소)  
 윤현식(민주주의법학연구회 대외협력위원장)  
 노진석(강원도 상임인권보호관)  
 김수영(공익인권법재단 공감 변호사)  
 유현미(서울대학교 사회학과 박사수료)  
 김학진(서울대학교 법학과 박사과정)  
 문정호(전 아시아인권위원회 활동가)
- 자문위원      문경란 · (前) 서울시 인권위원장  
 조효제 · 성공회대학교 교수  
 강현수 · 충남연구원 원장  
 은우근 · 광주대학교 교수  
 김경자 · 서울시의회 의원  
 김덕진 · 천주교 인권위원회 사무국장
- 인권위원회 위원      최영애 · 여성인권을 지원하는 사람들 대표 \*위원장  
 권인숙 · 명지대학교 방목기초 교육대학 교수 \*부위원장  
 김경자 · 서울시의회 의원  
 김덕진 · 천주교 인권위원회 사무국장  
 김희진 · 국제엠네스티 한국지부 사무처장  
 김형완 · 인권정책연구소 소장  
 박김영희 · 장애인차별금지추진연대 사무국장  
 박찬운 · 한양대학교 법학전문대학원 교수  
 석원정 · 외국인 이주노동자 인권을 위한 모임 소장  
 우필호 · 인권도시연구소 소장  
 정문자 · 한국여성단체연합 대표  
 한가람 · 희망을 만드는 법 변호사  
 홍성수 · 숙명여대 법학부 교수  
 장용관 · 나라사랑운동본부 안보/리더쉽 교수

## 더 나은 인권도시로 나아가기 위한 비전수립 연구 용역

발행인 : 서울특별시

발행처 : 서울특별시 서울혁신기획관 인권담당관

발행일 : 2016년 8월

수행기관 : 사단법인 한국공법학회

책임연구원 : 한상희 (건국대학교 법학전문대학원)

공동연구원 : 이정은, 오동석, 노진석, 윤현식

보조연구원 : 문정호, 유현미, 김수영, 김학진