

# 인권국가와 인권친화적 행정\*

임 재 흥\*\*

## I. 들어가는 말

종래 행정은 인권과 거리가 있다는 생각이 일반적이었다. 그것은 국회가 입법한 법규범을 효율적으로 집행하는 것을 행정의 미덕으로 여겼기 때문이다. 따라서 행정은 적은 비용으로 최대의 효과를 얻으려고 하는 효율성, 경제성을 강조하게 된다.<sup>1)</sup> 이런 점 때문에 행정기관은 집행과정에서 인권을 침해하는 경우가 많았다.

행정의 효율성을 중시하여 인권을 침해한 사례로서 대표적으로 용산철거사건을 들 수 있다.<sup>2)</sup> 경찰은 새벽녘 대테러진압을 목적으로 만들어진 특공대까지 투입하며 무리한 진압작전을 벌였다. 안전사고를 대비한 어떠한 조치도 취하지 않은 채 진행된 강제진압으로 무고한 이들을 죽음으로 내몰았다.

문제는 이것을 당연하다고 바라보는 인식이다. 이러한 인식은 행정을 집행하는 공무원뿐만 아니라 일반국민에게도 널리 퍼져 있다. 특히 국가의 목적이 사회의 특정 계층의 이익만을 보장하거나, 경제성장이나 반공산주의 이념을 우선시하는 경우에는 더욱 그러했다. 국정 목표가 국가의 번영과 이익이 되면 개인의 권리를 무시하거나 희생해도 좋다고 보는 권위주의 행정 하에서 개인의 인권보장은 기대하기 어렵다. 경우에 따라서는 공익을 이유로 개인의 인권을 침해하는 것을 정당화한다.

반면에 인권은 인간의 존엄을 강조하고 모든 사람이 평등한 존재라는 것을 전제하며,

---

\* 투고일자 : 2013. 11. 11 심사일자 : 2013. 11. 23 게재확정일자 : 2013. 12. 24

\*\* 한국방송통신대학교 법학과, 교수

1) 국가인권위원회, 행정과 인권, 2003, 62쪽.

2) 용산참사는 2009년 1월 20일 발생하여 전 국민을 분노케 한 사건이다. 이 사건에서 전면에 부각된 것은 철거용역(일명 용역깡패, 건설산업기본법상 철거업)들의 공공연한 폭력이지만, 주목해야 할 것은 이들의 배후에 있는 건설자본(S물산, D건설, P건설)과 자본의 편을 들고 있는 김·경의 공권력 행사의 편향성이 있다. 공권력 행사가 폭력적인 성격을 띠는 이유는 그만큼 특정 집단의 이익만을 추구할 때 그렇게 된다.

## 4 \_ 인권 이론과 실천 제14호

사회적 약자를 배려해야 한다는 내용을 담고 있다. 따라서 인권을 보호하고 실천하는 과정에서 효율성이나 경제성이 중요한 기준이 되지 않는다. 오히려 효율성이나 경제성과 인권보호의 균형적 시각을 강조한다. 나아가 인간으로서의 존엄과 가치, 자유와 권리 실천 등이 행정의 중심적 척도가 되기를 강조한다. 그렇다면 효율성이나 경제성을 강조하는 행정은 인권과 공존할 수 있는가 하는 문제가 발생한다.

우리나라에서는 헌법과 법률을 통하여 “인간으로서의 존엄과 가치 및 자유와 권리”를 보장하고 있다. 또 여러 국제인권조약 및 국제관습법의 가입·비준을 통하여 인권보장을 국제사회에 약속하고 있다. 이것은 우리나라의 주요 국정목표가 인권보호와 발전을 실제 생활에서 집행하는 것, 곧 인권실행에 있음을 보여주고 있다.

행정의 궁극적인 목적이 국가목적의 실현이라고 할 때 국가목적의 재해석할 필요가 있다. 국가목적에서 제일 중시되는 것이 국민의 인권보장이다. 국가 존립의 근거가 인권의 보장이라면 인권과 공존하는 행정의 모습을 찾을 필요가 있다. 이 글에서는 인권친화적 행정의 이론적 근거로서 인권국가를 제시한다(II). 그리고 국제인권체제의 발전에 따라 인권친화적 행정이 국가나 지방자치단체 차원에서 수용된 과정을 보고(III), 마지막으로 인권친화적 행정의 정착을 위한 수단들을 제시하기로 한다(IV).

## II. 인권의 보편성과 인권국가

인권이란 ‘인간’의 ‘권리’를 줄인 말이다. 인간과 권리의 합성어인 인권은 보통 “인간은 권리를 가지고 있다”는 뜻을 담고 있다. 인권은 보통 “인간이 인간답게 살아가기 위해 누구나 마땅히 누려야 하는 권리”로 정의된다. 이러한 인권에 대한 정의에는 “존엄성을 지니고 태어난 인간은 누구나 자유롭고 평등하고 이는 침해될 수 없고 양도할 수 없는 권리이다”는 의미가 담겨있다.

인권은 인간의 존엄성, 자유, 평등 및 정의와 같은 보편적 가치를 통합적으로 담고 있는 규범적 틀이다. 인권의 보편성은 인권의 가치가 각 사회의 문화에 따라 다양하게 표현되고 구현되지만 인권의 가치와 기준은 문화의 차이에도 불구하고 존중되어야 한다는 의미를 담고 있다.

한편 ‘누구나 마땅히’ 또는 ‘모든 인간은’과 같은 표현에서 모든 인간은 국적, 인종, 성, 종교, 신분 등의 차이에도 불구하고 자신의 존엄성을 지키기 위해 누려야 할 권리를 갖는다는 보편성을 내포하고 있다.<sup>3)</sup> 보편성은 인권의 개념에 필수적인 요소이다. 보

3) 1993년 비엔나에서 개최된 세계인권회의는 인권의 기본적 성격에 대해 “인권은 보편적이며 불가분

편성은 모든 사람이 이러한 가치를 가졌다는 인식이다. 인권의 국제화는 인권의 보편성에 관한 확신을 증가시키는 것에 기여하였다.<sup>4)</sup>

국제적으로 인정된 인권은 다음과 같은 이유로 보편적인 것이 되고 있다. 먼저 인권은 국제법상 법적인 보편성이라 할 수 있는 것을 국가들에 부여하고 있고, 국가들은 이를 거의 보편적으로 승인하고 있다.<sup>5)</sup> 둘째, 인권은 개인, 가정, 그리고 어떤 집단이 근대적인 시장과 근대 국가로부터 제기되는 그들의 존엄성을 위협하는 일정한 기준으로부터 그들을 보호하기 위한 효과적인 실천 방법이자 유일하게 입증된 방법이다.<sup>6)</sup> 셋째, 인권은 중첩된 합의를 갖는 보편성을 갖는다. 대부분의 주요한 학파, 그리고 대다수의 철학적, 윤리적, 종교적 전통과 원리들이 인권을 “정의의 정치적 개념”으로 수용하고 있다.<sup>7)</sup>

이렇듯 보편화되고 있는 인권은 국가에 대하여 보편적인 인권보장의 의무를 요구한다. 현대적 인권의 이해에 따르면 국가는 모든 국민의 인권을 증진하고 보호할 의무를 지닌다. 1980년대 이후 발전된 ‘국가의무에 기초한 접근법’에 따르면 국가의 의무는 인권의 존중(respect), 보호(protect) 및 실현(fulfill)의 세 가지로 구분할 수 있다.<sup>8)</sup>

존중의 의무란 국가가 개인의 인권을 침해해서는 안 되며, 개인들의 권리향유를 박탈하는 어떠한 조치도 취해서는 안 된 의무를 말한다. 이 의무는 시민·정치적 권리에 주

하며 상호의존적이며 상호 연관적이다”(〈비엔나선언과 행동계획〉 제2부 제3절)고 천명하였고, 민주주의, 발전 및 인권 존중은 상호의존적이며 상호 보강적이다(〈비엔나선언과 행동계획〉 제2부 제5절)고 규정했다.

- 4) 1948년 세계인권선언을 시작으로 1968년 테헤란 선언, 1993년 비엔나 선언과 활동 프로그램과 같은 수많은 선언들이 인권 보호의 진보와 권리의 상호의존성에 관한 인식을 확산시켰다. 그러나 인권의 보편화는 완성된 사실은 아니라, 여전히 보편화를 위한 과정 중에 있다는 점에도 주목할 필요가 있다. 인권이 지극적인 가치라는 것에 동의할 수는 있지만, 문화적 상대주의 역시 강하게 주장되고 있다. Rett R. Ludwikowski, “Constitutions and Human Rights”, David P. Forsythe(ed), 『Encyclopedia of Human Rights』 Volume 1, Oxford University Press, 2009, 413-414쪽.
- 5) 사실상 모든 국가는 폭넓게 비준된 조약으로서 설명되는 세계인권선언의 권위를 받아들인다. 2009년 3월 23일에 6개의 핵심 국제인권조약(시민적 및 정치적 권리에 관한 경제적, 사회적 및 문화적 권리, 인종 차별, 여성, 고문, 그리고 아동)은 평균적으로 170개의 당사국이 이를 비준 또는 법적으로 받아들이고 있다. 이러한 인상적인 87%의 비준률은 우리가 이를 국제법적 보편성으로 부를 수 있다는 것을 확립시키고 있다. Jack Donnelly, “Universality”, David P. Forsythe(ed), 『Encyclopedia of Human Rights』 Volume 5, Oxford University Press, 2009, 262쪽.
- 6) 인권 사상과 실천은 사회적, 경제적 및 정치적인 현대적 변환, 특히 자본주의 시장의 대두와 중앙관료국가에서 주로 발생한다. 인권은 아직도 시장 경제와 관료 국가가 전세계에서 거의 보편화된 인간의 존엄성에 대한 표준 위협의 다양한 범주에서 고안된 가장 효과적인 대응으로 볼 수 있다. 이 기능적인 보편성은 인권의 국제법적 보편성에 기반한다. Donnelly, 위의 글, 264쪽.
- 7) 1990년대에는 ‘아시아적 가치’가 국제적으로 인정된 인권과 양립할 수 없다는 주장이 일반적이었으나, 현재에는 아시아 국가들의 정치적 발전을 통해 그들 나라의 윤리적, 문화적, 정치적 가치와 열망의 표현으로서 인권을 보고 있다. Donnelly, 위의 글, 265쪽.
- 8) Maastricht Guidelines, Guideline 6 참고. 임재홍·류은숙·염형국, 인권법, 방송통신대학교출판문화원, 2013, 213쪽.

## 6 \_ 인권 이론과 실천 제14호

로 적용되어 온 국가의 ‘불간섭 부작위의 의무’와 유사하다. 이 의무의 핵심은 국민 각자가 자신의 문제에 대한 해결책을 스스로 찾을 수 있도록 국가가 개인의 자유와 권리를 보호하는 것이다. 예들 들어 적법 절차에 따르지 않은 구금이나 고문을 하지 않을 의무가 이에 해당된다. 그리고 불법 국가가 대안적 주거를 공급하지 않고 강제로 공유지의 무단 거주자를 내쫓는 것은 주거권 침해가 될 수 있다.

보호의 의무란 제3자에 의한 인권침해가 발생하지 않도록 방지할 것을 국가에 요구한다. 기업의 부당노동행위와 노동착취, 가정에서의 아동학대와 가정폭력 등으로부터 개인을 보호할 의무가 이에 해당한다.

실현의 의무란 국가가 자기 관할권 내에 있는 모든 사람에게 인간다운 기본적 필요의 충족을 보장하기 위한 적극적 조치를 취할 것을 요구한다. 따라서 이 의무는 국가에게 보다 광범위한 조치를 요구한다. 실현의 의무에 따르면 개인이 실업, 장애, 노령의 경우와 같이 국민 개인이 기본적 욕구를 충족할 다른 대안적 방법을 가지지 못할 때, 국가가 식량, 주거, 건강, 교육을 제공할 의무를 지닌다.

인권의 보편성과 인권보장을 위한 국가의 의무를 감안하면 국가의 성격은 인권국가일 수밖에 없다. 물론 이에 대해서는 반대의 주장도 있을 수 있다. 국가는 개인의 인권을 존중하거나 보호할 의무를 부담하나, 실현의 의무 즉 개인의 사회권을 보장할 의무에 대해서는 법적인 의무가 아니라 단지 추상적으로만 부담한다는 것이다. 즉 사회권의 침해는 개인의 자유침해가 아니라는 것이다. 사회권의 권리내용은 인간의 열망 또는 기대이지 권리의 자격을 가질 수 없다는 것이다. 사회권의 보장에서는 자원의 제약이 있기 때문에 점진적으로 실현할 노력을 요할 뿐이지, 즉각적으로 보장할 의무를 지는 권리일 수는 없다고 한다. 따라서 인권국가의 개념은 성립할 수 없고, 국가의 실현의무는 법적 근거가 필요하기 때문에 인권보장은 법치주의에 의하여 조절되고 한정된다는 것이다.<sup>9)</sup>

그러나 다음과 같은 논거로 법치국가를 넘는 인권국가의 가능성을 전개할 수 있다. 인권주체에 상응하는 인권 ‘의무자’로서 국가를 재발견할 필요가 있다. 전통적으로 권리주체의 규범력은 강했지만, 의무주체에 대한 구속력은 미비했다. 이를 해결하기 위해 권무(權務)개념에 입각하여 국가의 지위를 설정하면 된다. 예를 들어 주거권을 든다면, 주거권은 국가가 개인의 가정사에 간섭하지 않고 사생활을 존중해야 할 자기억제 의무와, 국가가 개인에게 최소한의 인간적인 주거공간을 제공해 주어야 할 적극적 의무를

9) 헌법재판소는 “헌법 제34조 제1항이 보장하는 인간다운 생활을 할 권리는 사회권적 기본권의 일종인데, 이러한 권리는 국가가 재정형편 등 여러 가지 상황들을 종합적으로 감안하여 법률을 통하여 구체화할 때에 비로소 인정되는 법률적 권리라고 할 것이다”라고 판시(헌법재판소 2004. 10. 28. 2002헌마328 전원재판부 결정 등)하고 있다.

동시에 발생시킨다. 이러한 접근방식을 취하게 되면 전통적인 인권개념이나, 자유권과 사회권의 구분, 또는 국가의 상이한 의무들을 완전히 새롭게 재구성할 필요가 생긴다.<sup>10)</sup>

### III. 국제인권레짐의 보편화로서 인권행정의 발전

#### 1. 인권레짐의 발전과 한계

세계인권선언으로 시작된 ‘인권의 세계화’ 현상은 인권보장을 인류공통의 문제로 규정하고 국제적인 제도화에 초점을 맞추어 발전하였다. 이를 통해 ‘인권의 레짐화’를 이끌어 내었다.

인권레짐이란 “인권문제 영역에서 국제사회의 각 행위자(국가, 국제기구, NGO, 개인)들의 기대가 수렴되어진 일련의 국제적 규범체계 및 실행절차”를 의미하는 말로서, 국가간 합의로 성립된 국제 인권규약 및 실행절차는 물론 비록 국가간 명시적인 합의는 없더라도 묵시적으로 인정되고 있는 인권에 대한 국제적 기준 및 관행을 지칭한다.<sup>11)</sup>

구체적으로 살펴보면, 세계인권선언(1948), 두 개의 국제인권협약(1976), 그리고 90여개에 달하는 인권관련 국제협약과 이를 기반으로 한 유엔의 다양한 기구와 실행절차, 관련된 국가들의 묵시적 합의 및 관행 등이 국제인권레짐의 실체를 구성하고 있다. 여기에는 국제적 합의로 문서화된 조약에 기초한 국제규범체계이외에도 국제적으로 용인되고 기대되는 국가들의 여러 가지 사회적, 문화적, 종교적 행동 준칙 등도 포함된다.

문제는 인권레짐의 집행을 위한 권한이 국제사회에 주어져 있지는 않다는 것이다. 세계인권선언이 선포된 지 60여년이 지났고, 130여개 국가들이 각종 국제인권규약에 가입하고 있는 오늘날에도 국가에 의한 학살과 고문, 정치적 실종, 인종차별 등 인권침해 사례가 빈번하게 발생하고 있다.

인권레짐의 형성과 실행 과정에 있어서 가장 중요한 주체는 두말할 것도 없이 국가이다. 그런데 국가는 양면성이 있다. 즉 국가는 인권레짐을 준수하는 최종적인 책임을

10) 샌드라 프레드먼(조효제 옮김), *인권의 대전환*, 교양인, 2008, 20-27쪽.

11) 인권규범체계는 인권레짐의 가장 기본적인 부분이다. 인권의 개념과 국가의 인권보장의무를 규정한 세계인권선언, 국제인권협약과 기타 인권관련 국제규범 등을 포괄한다. 실행 및 이행감시 절차란 인권규범을 실현하기 위해서 행해지는 “국가에 대해서 구속력이 있는 관행과 절차”로서 정부간 기구에 있어서 유엔 인권이사회, 국제인권재판소, 국가인권기구 등을 통한 인권피해 구제절차, 인권피해 통보절차 및 비정부기구가 수행하고 있는 이행감시 절차를 말한다.

## 8 \_ 인권 이론과 실천 제14호

지고 있는 주체인 동시에 인권을 침해하는 가해자라는 이중적 성격을 가지고 있다.

인권침해자로서의 국가가 어떤 모습인지 사례를 찾는 것은 어려운 일은 아니다. 예컨대 1970년대 말부터 1980년대 초에 걸쳐 발생한 아르헨티나의 ‘추악한 전쟁’<sup>12)</sup>, 유고슬라비아 코소보지역에서의 인종청소<sup>13)</sup>, 르완다 대학살<sup>14)</sup>의 경우를 들 수 있다.

## 2. 인권행정의 국내적 수용

### 1) 인권레짐의 국가화와 그 성과

유엔은 인권레짐의 한계를 극복하기 위하여 국제 인권 모니터링 시스템을 발달시켜 왔다. 예를 들면 1967년 경제사회이사회의 제1235절차, 1970년 경제사회이사회의 1503절차, 특별절차, 보편적 정례검토 제도 등이 그러하다.<sup>15)</sup> 그러나 이러한 제도보다 더 실효적인 것으로 들 수 있는 것이 인권레짐의 국가화로서 국가인권기구의 설립이었다.

국제인권규범에서 요구하는 인권은 인권을 보장하려는 국가의 의지와 이를 뒷받침할 기구가 없으면 형식화되기 십상이다. 이 때문에 유엔은 ‘파리원칙’(「국가인권기구의 지위에 관한 원칙」(Principles relating to the Status of National Institutions)과 다양한 국제인권조약을 통해 국가인권기구의 설립을 권고하여 왔다.<sup>16)</sup>

국가인권기구(National Human Rights Institution)란 “헌법 및 법률에 근거하여, 인

12) 1976년 3월 24일 육군 사령관 비델라(Jorge Rafael Videla)장군은 카톨릭 교회의 암묵적인 지원을 업고 쿠데타를 일으켰다. 그는 의회를 해산하고, 사법부, 정당, 노동조합 활동을 중지시켰으며, 게릴라단체를 소탕한다는 명분 아래 ‘더러운 전쟁’(Guerra sucia)을 전개하여 페론주의자, 노동운동가, 인권운동가 등 정치적 반대파를 잔혹하게 탄압하였다. 이른바 ‘추악한 전쟁’(guerra sucia)은 아르헨티나 역사상 최악의 인권 침해 사건이다. 1976년 3월 24일 쿠데타로 집권한 아르헨티나 군사 정권은 좌익 게릴라 소탕이라는 명분 아래 1983년까지 8년 동안 무제한의 국가 폭력을 동원하여 무고한 시민들을 체포·납치·구금·고문·사살·처형하였다. 한 인권단체의 비공식집계에 따르면, 이 기간에 희생된 사람은 강제 실종 3만명, 강제 입양 500명, 정치범 1만명이며, 정치적 망명자 또한 30만명에 달했다. 임재홍·류은숙·염형국, 앞의 책, 56쪽.

13) 1991년 유고슬라비아내전이 벌어졌다. 내전과정에서 여성의 인권침해와 인종청소가 자행되었다. 인종청소는 유고슬라비아에 대세르비아 공화국을 세우려는 세르비아의 국가정책이었다. 강간을 전쟁의 무기로 사용되었고 이를 국가가 명령하였다. 인종청소는 집단강간을 통한 집단학살의 한 형태로 자행되었다. 임재홍·류은숙·염형국, 앞의 책, 57쪽.

14) 르완다 대학살은 한반도의 1/9밖에 안 되는 영토와 인구 7백만 명에 불과한 아프리카의 소국(小國) 르완다에서 벌어진 사건이다. 르완다 대학살(Rwandan Genocide)은 1994년 4월6일부터 7월 18일까지 약 100일 동안에 80만명의 투치 르완다인들이 후투 르완다인들에 대해 학살당한 사건이다. 임재홍·류은숙·염형국, 앞의 책, 57쪽.

15) 임재홍·류은숙·염형국, 앞의 책, 58-59쪽.

16) 임재홍·류은숙·염형국, 앞의 책, 72쪽.

권보장에 필요한 권한을 갖는 국가기구이며, 국제인권법의 국내적 실효성 제고를 목적으로 하는 인권전담 국가기구”<sup>17)</sup>를 말한다.

국가인권기구는 개별 국가가 국내법을 근거로 설치한 국내기구이지만, 그 목적은 국제인권규범의 실현에 있는 것이므로 준국제기구적 성격을 가지고 있다. 또 국가인권기구의 공통된 분모를 구한다면 기존의 국가권력기구로서는 담보해 내지 못했던 인권보장기능의 한계를 보완하기 위해 설립되었고, 기존 국가권력기구의 인권보장기능의 틈새를 메우는 기능을 하게 되었다.<sup>18)</sup>

국제인권체제의 국가 내적 실현을 위하여 다양한 국제인권조약을 제정하고, 각 국가에 가입을 유도함으로써 이를 통해 국가차원에서는 인권관련 법령들이 제·개정되었다. 현재 우리나라에서 국제인권조약에의 가입을 통해 제·개정된 국내법들은 「국가인권위원회법」, 「장애인차별금지 및 권리구제 등에 관한 법률」, 「남녀고용평등과 일·가정 양립 지원에 관한 법률」, 「고용상 연령차별금지 및 고령자고용촉진에 관한 법률」, 민법, 노동관련법 등이 있다. 또한 현재에도 국제인권조약과 이와 관련된 선택의정서를 통해 다양한 국내 법률들의 제·개정이 검토되었다.<sup>19)</sup>

우리나라에서 「장애인차별금지 및 권리구제 등에 관한 법률」의 제정(이하 「장애인차별금지법」으로 약칭, 2007년)은 유엔의 「장애인의 권리에 관한 협약」(이하 「장애인권리협약」으로 약칭, Convention on the Rights of Persons with Disabilities)의 영향을 받았다.

「장애인권리협약」 체결 이전 장애인 관련 국내법의 현황을 보면 다음과 같다. 1963년 제정된 「산업재해보상보험법」<sup>20)</sup>, 1977년에 제정된 「특수교육진흥법」<sup>21)</sup>, 1981년에 제정된 「심신장애자복지법」<sup>22)</sup> 그리고 1990년에 제정한 「장애인 고용촉진 등에 관한 법률」<sup>23)</sup>, 1997년에 제정한 「장애인·노인·임산부 등의 편의증진 보장에 관한 법률」<sup>24)</sup>, 2005년에 제정한 「교통약자의 이동편의증진법」과 「장애인기업활동촉진법」 등이 있었다.

이상의 법률들은 사회보장행정의 차원에서 장애인을 바라보는 것이었다. 즉 장애인의

17) 임재홍, “국가인권기구의 쟁점과 대안 : 국제법, 행정법의 관점에서 본 인권위원회의 문제점”, 민주법학 제15호, 민주주의법학연구회, 1999, 12-13쪽.

18) 임재홍·류은숙·엄형국, 앞의 책, 73쪽.

19) 차별금지법률의 현황과 그 내용에 대해서는 다음을 참조하라. 임재홍, “차별금지법률의 현황과 과제”, 영남대학교 인권교육연구센터, 인권이론과 실천 제6호, 2009, 30-37쪽.

20) 업무상 재해로 인해 장애를 입게 된 근로자를 지원하는 제도를 규정하고 있었다.

21) 장애인을 위한 교육환경의 기반을 마련하였다.

22) 장애인을 위한 복지정책의 기틀을 마련한 법률로 1989년 「장애인복지법」으로 전면 개정되었다.

23) 장애인의 일할 권리의 실현과 소득보장을 위해 ‘장애인 고용의무제도’를 도입하였다. 현재는 「장애인 고용촉진 및 직업재활법」으로 명칭이 변경되었다.

24) 장애인 등의 접근성을 확보하기 위한 법률이다.

인권 차원에서 권리의 보장을 강조한 것은 아니었다. 우리나라는 「장애인권리협약」에 서명한 2007년 3월 이후 국가차원의 장애인 관련 법체계를 정비하여 장애인의 실질적인 인권을 제고하기 위한 법제를 정비하였다. 대표적인 것이 2008년 4월 11일 시행된 「장애인차별금지법」이다. 동 법률은 모든 생활영역에서 장애를 이유로 한 차별을 금지하고 장애를 이유로 차별받은 사람의 권익을 효과적으로 구제하는 것을 목적으로 하고 있다. 동 법률은 「장애인권리협약」을 국내적으로 이행할 수 있는 포괄적이고 실질적인 법적 장치가 되었다.

그리고 2007년 4월과 동년 10월 「장애인복지법」의 개정, 동년 5월에는 「장애인 등에 대한 특수교육법」의 제정이 이루어졌다. 기존의 「특수교육진흥법」을 대체하는 「장애인 등에 대한 특수교육법」이 제정되어 장애인을 위한 교육 인프라를 확충하게 되었으며, 2008년에는 「중증장애인 생산품 우선구매 특별법」이 제정됨으로써 장애인의 실질적인 소득을 높일 수 있는 계기가 마련되었다. 그리고 2010년 「장애인연금법」, 2011년 1월 「장애인 활동지원에 관한 법률」, 2011년 8월에는 「장애아동복지지원법」이 제정되어 2012년 8월부터 시행되고 있다.<sup>25)</sup>

이러한 법률의 정비를 통해 장애인의 인권보장을 위한 국가단위에서의 인권행정을 가능하게 하였다. 「장애인차별금지법」상 고용(제1절), 교육(제2절), 재화와 용역의 제공 및 이용(제3절), 사법·행정절차 및 서비스와 참정권(제4절), 모·부성권, 성 등(제5절), 가족·가정·복지시설 및 건강권(제6절) 등의 영역에서 차별을 금지하고, 장애 여성과 장애아동에 대해서는 차별금지와 권리구제를 별도로 규정하고 있으며, 차별시정을 위한 적극적 조치를 허용하고 있다. 차별시정기구로서 국가인권위원회내에 장애인차별시정소 위원회를 설치하고, 차별행위로 인한 피해의 회복을 위한 손해배상 규정을 두었다.<sup>26)</sup>

## 2) 인권레짐 국가화의 한계

인권레짐의 국가화로 인한 성과는 매우 크다고 평가할 수 있다. 그러나 그 성과에도 불구하고 한계는 엄연히 존재한다. 인권행정을 가능하게 하는 다수 법률의 존재도 중요하나, 문제는 그 실효성이다. 이유는 관련 법령이 직접적인 적용을 규정한 조항도 다수 있지만, 국가나 지방자치단체의 정책적 실현을 염두에 두고 단지 책무로서 규정하는 조항이 다수 있기 때문이다. 결국 인권친화적 행정의 법적 기반은 존재하나, 상당수 지방

25) 권건보, “장애인권리협약의 국내적 이행 상황”, 유엔인권권고 분야별 이행사항 점검 심포지엄, 대한변호사협회·유엔인권정책센터, 2011.12.9., 185쪽.

26) 노현수, 지방자치단체의 인권조례에 관한 연구, 영남대학교 대학원 박사학위논문, 2012, 52-54쪽.



자치단체의 노력을 요청하는 추상적 권리로서의 성격이 강하다.

앞서 보았던 장애인 인권행정만 보더라도 부족한 부분이 많다. 2002년 제정된 독일의 「장애인 평등법」의 경우 주로 대중교통수단을 이용할 때 차별하지 못하도록 하기 위한 법으로서 충분한 실효성을 유지하고 있다. 반면 우리의 경우에는 법률은 다수 있으나, 그 실효성은 의문인 경우가 많다. 장애인 이동권도 그 중의 하나이다.

장애인 인권에 있어 중요한 것 중의 하나가 이동권이다. 이동권은 장애인의 다른 권리보장을 위한 전제이기도 하다. 이런 목적을 위해 제정된 것이 「장애인·노인·임산부 등의 편의증진보장에 관한 법률」로 1997년 제정되어 1998년부터 시행되고 있다. 동법 제4조는 “장애인 등은 인간으로서의 존엄과 가치 및 행복을 추구할 권리를 보장받기 위하여 장애인 등이 아닌 사람들이 이용하는 시설과 설비를 다른 사람의 도움없이 동등하게 이용하고 장애인 등이 아닌 사람이 접근할 수 있는 정보에 다른 사람의 도움없이 자유롭게 접근할 수 있는 권리를 가진다.”라고 규정하고 있다.

동법률이 제정되었지만, 장애인의 이동권이 현실에서 규범력을 갖게 되었다고 보기는 힘들다. 왜냐하면 동 조항의 실효성을 확보할 수 있는 조항이 없었기 때문이다. 이에 “장애인 이동권 쟁취를 위한 연대회의”는 2001. 11. 26. 보건복지부장관에게 장애인이 편리하게 승차할 수 있는 저상(低床)버스의 도입을 청구하였으나, 보건복지부장관은 건설교통부와 협의해야 한다는 등의 이유를 들며 이를 이행하지 않았다. 이에 “장애인 이동권 쟁취를 위한 연대회의”는 보건복지부장관을 상대로 저상버스를 도입하지 않은 부작위가 청구인의 행복추구권, 인간다운 생활을 할 권리 등을 침해한다는 주장으로 2002. 1. 22. 헌법소원심판을 청구하였다.<sup>27)</sup>

이 사건에서 헌법재판소는 “장애인의 복지를 향상해야 할 국가의 의무가 다른 다양한 국가과제에 대하여 최우선적인 배려를 요청할 수 없을 뿐 아니라, 나아가 헌법의 규범으로부터는 ‘장애인을 위한 저상버스의 도입’과 같은 구체적인 국가의 행위의무를 도출할 수 없는 것이다. 국가에게 헌법 제34조에 의하여 장애인의 복지를 위하여 노력을

27) 이 사건에서 다투어진 것은 헌법 제34조, 「장애인·노인·임산부 등의 편의증진보장에 관한 법률」 제4조(접근권), 같은 법률 제6조(국가 및 지방자치단체의 의무), 제13조(설치의 지원) 등이었다. 쟁점은 피청구인인 보건복지부장관이 저상버스를 도입하지 않고 있는 부작위가 청구인의 기본권을 침해하는지의 여부이었다. “장애인 등의 이동권은 복지가 아니라 인권의 영역에 속하는 문제이다. 국가예산을 핑계로 헌법과 법률에서 정한 의무를 게을리 한다는 것은 국가기관으로서 헌법을 무시하는 것이며, 장애인 등의 이동권은 가장 먼저 보호받아야 마땅한 것으로서 예산을 거론하는 것은 고려할 가치도 없다.”고 청구인은 주장한다. 반면 보건복지부장관은 “「장애인·노인·임산부 등의 편의증진보장에 관한 법률」에 의하여 사업주에게 장애인들을 위한 편의시설을 설치하도록 권장하고 있으나, 시내버스와 시외버스의 경우 버스운송업자들은 순수한 민간업자이기 때문에 정부가 편의시설의 설치를 강제할 수는 없고 단지 자발적인 참여를 유도할 수 있을 뿐이다.”라고 주장한다.

해야 할 의무가 있다는 것은, 장애인도 인간다운 생활을 누릴 수 있는 정의로운 사회질서를 형성해야 할 국가의 일반적인 의무를 뜻하는 것이지, 장애인을 위하여 저상버스를 도입해야 한다는 구체적 내용의 의무가 헌법으로부터 나오는 것은 아니다”고 결정하였다.<sup>28)</sup>

문제가 된 「장애인·노인·임산부등의 편의증진보장에 관한 법률」 제4조는 2003년 12월 31일 개정되어 “장애인 등은 인간으로서의 존엄과 가치 및 행복을 추구할 권리를 보장받기 위하여 장애인 등이 아닌 사람들이 이용하는 시설과 설비를 동등하게 이용하고 정보에 자유롭게 접근할 수 있는 권리를 가진다.”라고 바뀌었다. 그러나 여전히 장애인의 이동권이 현실화되기 힘든 법적 구조를 가지고 있다.<sup>29)</sup>

### 3) 인권레짐의 국가화를 넘어 인권레짐의 지역화로

앞서 본 사례에서 장애인의 이동권이 보장되기 위해서는 이에 상응하는 인권규범의 설정과 규범에 대한 행정적 집행이 필요하다. 그런데 법률적 근거는 마련되었지만 법률상 장애인의 이동편의를 증진하기 위한 정책집행은 지방자치단체 장의 몫이고, 이 지방자치단체 장의 업무에 대한 감시 및 통제권을 지니고 있는 것은 바로 지방의회가 된다. 따라서 인권친화적 행정이 가능하기 위해서는 지방자치단체 차원에서 관련 조례를 만들고 이를 지방자치단체장이 집행해야 하는 문제가 남는다.

이런 면에서 보면 인권레짐의 국가화를 넘어 인권레짐의 지역화가 필요해진다. 그러나 인권레짐의 지역화는 그 동안 논의의 중심에 있지 못하였다. 심지어 지역은 인권레짐과 반대되는 모습까지 보여주었다.

지역공동체는 그 나름의 규율과 질서를 가지고 있고<sup>30)</sup>, 구성원들은 오랜 기간 공통의 경험을 통해 동질적인 관습과 문화를 형성하여 왔기 때문에<sup>31)</sup>, 인권의 보장이나 실

28) 헌재 2002. 12. 18. 선고, 2002헌마52 전원재판부.

29) 전동월체어가 탑승가능한 저상버스의 숫자에 대한 정보공개청구 결과 저상버스는 전국 평균인 11.76% 정도 도입되고 있다. 서울시가 23% 정도로 높은 편이고 경상북도의 경우에는 약 2% 정도이다. 그러나 서울시의 경우에도 「서울시 교통약자 이동편의 증진조례」에 의해 2013년까지 시내버스의 50%를 저상버스로 확보해야 했지만, 서울시는 기존계획을 2년 늦춰 2015년 50% 도입계획을 발표한 바 있다. 월페이뉴스 2012.11.28.자, <<http://www.welfarenews.net/news/articleView.html?idxno=35355>>

30) ‘공동체’는 “일정한 공간적 범위를 기반으로, 공통의 신념과 목표를 지향하며, 구성원들 간의 긴밀한 상호작용을 통한 전인격적인 관계 형성을 기반으로 하는 집단”이거나, “지리적 또는 특정집단에 대한 소속감과 공동의 목적을 가진 정신적 공동체”를 의미한다. 이성근, “지역공동체 활성화의 의의와 방향”, 지방행정 제60권 제69호, 대한지방행정공제회, 2011, 10쪽; 채혜원/ 홍형욱, “지역공동체에 관한 연구의 접근방법과 쟁점”, 한국가정관리학회지 제20권 제1호, 한국가정관리학회, 2002, 35쪽; 노현수, 앞의 논문, 69쪽 각주 155에서 재인용.

31) 김구, “지역공동체 재창조를 위한 지역정보화의 방향과 과제에 관한 탐색”, 한국지역정보화학회지 제13권 제2호, 한국지역정보화학회, 2010, 7쪽.

천에 걸림돌이 되는 경우가 많다. 즉 인권문제를 인권의 시각에서 보지 못하고 오히려 공동체의 이름으로 인권침해를 정당화하기도 한다.<sup>32)</sup> 이런 맥락에서 보면 일상적인 생활 속의 인권보장의 과제는 지역공동체에서부터 이루어질 필요가 있다. 이러한 점에서 인권조례의 제정은 지역주민들의 인권 보호와 증진을 위한 과제이자 핵심이다.<sup>33)</sup> 즉 국가차원의 법령이 전국적인 획일성 때문에 지역의 특성을 반영하기 힘든 데 비해 조례는 이러한 어려움을 해결해 줄 수 있다.

이렇게 인권레짐의 단위가 국제기구에서부터 시작하여 국가, 지역공동체(지방자치단체)에까지 확대되면 인권규범의 설정, 집행단위가 더 확장되게 되고, 인권에 기반한 행정의 가능성 역시 더 넓어지게 된다.

## IV. 인권친화적 행정의 실현을 위한 수단

### 1. 인권친화적 행정의 근거가 되는 법령과 인권조례의 제정

종래에는 우리나라의 경우 인권보장의 근거가 주로 국제규범에 한정되는 경우가 많았다. 그래서 국제인권조약이 우리나라 법원에서 판단 기준이 될 수 있는지가 논란이 되곤 하였다. 그러나 지금은 인권행정을 가능하게 하는 각종 법령의 제정이 진행되었고 또 앞으로도 진행될 것이다.

지방자치단체에서 인권친화적 행정의 근거가 될 인권조례를 많이 입법하는 것이 과제로 남아 있다. 우리나라의 경우 ‘포괄적 인권조례’를 제정된 곳은 총 31개 지방자치단체이다(2013년 3월 5일 기준).<sup>34)</sup>

또한 특정 쟁점사항이나 특정대상의 인권을 보호하기 위해 제정된 ‘개별적 인권조례’는 2009년 3월 27일 제정된 「안산시 외국인주민 인권 증진에 관한 조례」, 2010년 10월 5일 제정된 「경기도 학생인권조례」 등이 있다. 이들 조례는 각 지역의 특성을 반영하면서, 인권의 보편적 가치를 존중하고 있다.

중요한 것은 국제인권조약의 수용이다. 최근에 제·개정된 법령 및 조례들은 국제인

32) 김중섭, “지역공동체와 인권: 인권실행의 증진방안을 찾아서”, 한국인문사회과학회, 현상과 인식, 제30권 제4호, 2006, 135쪽.

33) 김중섭, “인권조례 제정의 의미와 법적근거”, 현상과 인식, 제33권 제4호, 2009, 120-122쪽.

34) 광역지방자치단체로는 광주광역시, 경상남도, 전라북도, 부산광역시, 충청남도, 전라남도, 서울특별시, 울산광역시, 대전광역시로서 총 9곳이다. 기초지방자치단체로는 총 21곳이다. 한국인권재단, 국내 인권기본조례 모음(2013년 3월 5일 기준) 참조.

권조약을 바로 행정의 법적 근거로 활용하기도 한다. 즉 개별 규정에서 국제인권조약을 준용하여 규정하고 있다. 또는 법령이나 조례 제정의 법적 근거로 국제인권조약을 드는 경우도 있다.

「출입국관리법」 제2조는 “난민”이란 「난민의 지위에 관한 협약」 제1조나 「난민의 지위에 관한 의정서」 제1조에 따라 난민협약의 적용을 받는 사람을 말한다”고 하여 국제인권조약의 개념을 차용하여 사용하고 있다. 2013년 7월 1일부터 시행된 「난민법」 역시 마찬가지이다.

「경기도 학생인권조례」와 「서울특별시 학생인권조례」는 제1조에서 “이 조례는 대한민국 헌법, 교육기본법 제12조 및 제13조, 초·중등교육법 제18조의4 및 유엔 아동의 권리에 관한 협약에 근거하여 ...”라고 하여 그 법적 근거로서 유엔의 국제인권협약인 「아동권리협약」을 그 근거로 밝히고 있다.

이렇듯 국제인권레짐은 개별국가의 법령과 조례로 이어짐으로써 인권보장이 현실화되고 있고, 인권친화적 행정의 근거로 활용되고 있다.

## 2. 인권친화적 행정의 방식으로 RBA(Rights Based Approach)

인권행정은 인권침해가 있고 그에 대한 구제를 취하기보다는 인권침해의 가능성을 사전에 예방하는 것이 더 효과적이다. 이를 위해서 집행시 인권에 기반한 접근(Rights Based Approach, 이하 RBA로 약칭) 방식을 채택할 필요가 있다. 즉 인권관련 법·제도·정책 수립에 직·간접적으로 관여하고 있는 공무원들이 정책형성, 정책결정, 정책집행 등 행정의 전과정에서 인권의 중요성을 우선하는 접근을 할 때 인권친화적인 행정의 가능성은 더 높아질 것이다.

RBA라는 용어는 1990년대 말에 들어서 일반적으로 쓰이게 되었다. RBA란 “권리, 권한, 의무, 책임 및 책임성(rights, entitlements, duties, responsibilities and accountability)이 법적으로 구속력 있는 규범적 틀의 명시적인 인식”에 기반한 접근법을 말한다.<sup>35)</sup>

2003년 UN은 권리를 기반으로 한 접근의 기법을 채택했다. 이러한 접근법은 아래의 세 가지를 핵심 요소로 보고 있다. ① 모든 개발협력, 정책, 기술지원 프로그램은 유엔 인권선언과 여타 국제인권협약에 규정되어 있는 권리를 더 실현시켜야 한다. ② 유엔 인권선언과 여타 국제인권협약에 포함되어 있는 인권기준과 그로 인해 파생된 원칙들은

35) Andre Frankovits, “공공정책과 RBA”, 국가인권위원회/ 한국사회정책학회/ 영남대학교 공동 주최, 사회권 실현을 위한 국가인권기구 및 정부의 역할과 과제 : RBA 도입방안 모색, 2008. 3.11., 81쪽.

모든 분야의 개발협력, 프로그램 기획과 프로그램 집행의 기준이 된다. ③ 개발협력은 ‘의무자(duty-bearers)’가 의무를 완수할 능력과 ‘권리보유자(rights-holders)’가 본인의 권리를 요구할 능력을 개발하는 데 일조한다.<sup>36)</sup>

이상에서 보듯이 RBA는 개발원조 분야에서 개발된 것이나, 일반적인 행정에서도 명확한 기준을 제공해 준다.

### 3. 인권영향평가

인권규범의 설정되고 인권적 관점에서 접근한다고 하더라도 법규범이나 집행은 원래 의도했던 것과 정반대의 결과를 내는 경우가 많다. 따라서 법규범의 설정 - 정책의 기획 - 정책의 집행 - 정책집행의 결과를 모니터링하여 인권친화적 법규범의 설정시 원래 의도하였던 바가 그 결과로서 반영되었는지 여부를 판단할 필요가 있다. 이러한 제도를 총칭하여 인권영향평가라고 할 수 있다.

인권영향평가(Human Rights Impact Assessment)란 정부나, 조직, 기업들이 좀 더 인권에 책임을 가지고, 인권에 긍정적 영향을 미치는 행위를 하도록 장려하기 위해 정부, 조직, 기업들의 계획과 활동들을 모니터링하고 평가하는 것이다. 인권영향평가는 국가가 약속한 인권과, 각 개인이나 집단, 공동체가 실제 현실에서 향유할 수 있는 인권 사이의 간극을, 즉 이론에서의 인권과 현실에서의 인권 사이의 간극을 측정하는 과정이라고도 할 수 있다.<sup>37)</sup> 인권영향평가 과정은 대체로 계획 - 실행 - 평가 - 채택 과정을 거치게 된다.<sup>38)</sup>

우리나라의 경우 인권영향평가제도의 도입에 대해서 필요성은 인정되지만 이를 규정하고 있는 법령이나 조례는 찾기가 쉽지 않았다. 최근에 서울시 성북구에서 처음으로 「성북구 인권증진기본조례」를 제정(2012년 7월)하면서, 인권영향평가 실시에 대한 내용을 규정하였다.

동 조례에 의하면 구청장은 정책을 수립하거나 시행하는 과정에서 그 정책이 주민의 인권에 미칠 영향을 분석·평가하기 위하여 ① 구청장이 추진하는 조례와 규칙의 제정·개정, ② 주민이 주거 또는 사업장에서 퇴거되는 사업의 계획, ③ 법률 또는 조례에 따른 3년 이상 주기의 계획, ④ 「지방재정법」 제41조 제2항에 따른 지방자치단체 세출예산의 단위사업, ⑤ 이외에 구청장이 주요한 정책으로서 추진하는 사업의 계획의

36) Andre Frankovits, 앞의 글, 82쪽.

37) 강현수, “인권영향평가와 지방행정 - 서울 성북구 사례를 중심으로”, 4회 인권도시포럼, 한국인권재단, 2013.2.27., 3쪽.

38) 강현수, 앞의 글, 4쪽.

어느 하나에 해당하는 조례·규칙, 계획 및 사업(이하 “대상 정책”이라 한다)에 대하여 인권영향평가를 실시하여야 한다(제24조 제1항)고 규정하고 있다.<sup>39)</sup><sup>40)</sup>

이러한 인권영향평가는 인권증진을 위한 노력과정에서 발생할 수 있는 부작용을 최소화하고 문제점을 해결하기 위한 것이다. 외국에서는 이미 그 기법을 사용한 전례가 있다. 여기서는 독일지방자치단체의 인권정책과 입법평가의 사례로서 프라이부르크시의 남녀평등실행정책과 입법평가를 소개한다.<sup>41)</sup>

독일의 모든 란트의 지방자치법은 남녀평등의 실현을 위해 지방자치단체의 조직과 관련하여 여성담당관의 설치를 명시적으로 규정하고 있다. 1994년 6월 24일에 남녀평등권실행정책 차원에서 제정된 여성지원법(Frauenfoedergesetz)<sup>42)</sup>이 상시근로자 200명 이상의 모든 행정기관에 이 법률의 이행지원과 감독을 위하여 여성담당관임명을 의무화하고 있다. 이는 그동안 남녀평등지위실현을 위하여 평등지위담당관, 여성담당관 등의 이름으로 그 역할을 발전시켜 온 평등지위부서로서의 여성담당관을 말하며 이들의 법적 지위와 권한 등을 확고히 하고 있다. 이 평등지위부서는 연방, 주, 게마인데뿐만 아니라 대학, 기업체 등의 사적 조직에도 그 설치가 확대되고 있다.

이 여성지위담당관은 헌법상의 남녀평등원칙의 실현과 여성차별의 철폐를 목적으로 여성이 사회에서 남성과 동일한 기회를 갖고 동일한 삶의 형태를 이룰 수 있게 하는 것을 과제로 한다. 여성지위담당관의 조직, 과제, 권한 등은 각 지방자치단체마다 다른 데 명예직, 시간제, 정규공무원 등 그 신분도 다양하고 그 직위도 지방자치단체장의 직속기관에서부터 국, 과 수준까지 있고 인력도 2-3인의 보조인력이 있는 경우부터 더 많은 인력이 있는 경우도 있다.

그런데 단지 여성평등실행의 정책들이 이들 여성지위담당관에 의해서만 이루어지고

39) 물론 예외사항도 있다. ① 성북구 행정기구에 따른 조직, 업무 처리 절차 등 행정 내부의 운영·관리에 관한 경우, ② 정책이 주민의 인권에 미치는 영향이 없음이 명백하거나 인권영향평가의 수행이 불가능한 특별한 사유가 있다고 인정되는 경우, ③ 그 밖에 규칙으로 정하는 경우에는 대상 정책에서 제외할 수 있다(동조 제2항).

40) 성북구청에서는 이 조례 제정 이전에 이미 한 번의 인권영향평가를 실시한 바 있다. 2012년 4월 총선을 앞두고 보행자와 다문화 가정의 참정권을 보장하기 위해 성북구 관내 총선 투표소들의 접근성을 점검한 것이다. 인권기본조례 제정 이후에는 성북구청에서 주관하는 사업인 정릉천 산책로 조성사업에 대해 인권영향평가를 시범적으로 실시하여 장애인, 노인, 아동 등 인권취약계층의 접근성 및 안전성 등을 점검한 바 있다.

41) 임재홍, “외국의 인권정책과 조례 : 독일과 일본을 중심으로”, 인권조례제정·인권친화적인 대구만들기 토론회 자료집, 국가인권위원회 대구인권사무소, 2009.10.22., 12-16쪽.

42) 이 법률은 남녀평등권실행법(Gesetz zur Durchsetzung der Gleichstellung von Frauen und Maennern(Gleichstellungsdurchsetzungsgesetz-DGleiG) vom 30.November 2001)의 제정과 더불어 폐지되었다. 여성담당관과 관련된 법조항은 남녀평등권실행법의 16조부터 23조까지 규정되어 있다.

있는 것은 아니다. 자치단체와 의회 사이의 역할분담을 볼 수 있다. 예를 들어 프라이부르크시의 지방자치단체에는 각 자치행정의 각 분과(Dezernat)가 정해져 있다. 각 분과는 자기가 맡은 양성평등과 관련된 내용에 대하여 의견을 내고, 지방행정 및 지방입법의 모든 분야에 걸쳐 남녀평등실행정책(Gender Mainstreaming)<sup>43)</sup>에 평가 및 피드백 작업을 하고 있다. 반면 의회는 시의 자치행정에 대한 감독, 통제권을 행사하고 있다. 즉 지방의회(Gemeinderat)가 조례(Satzung) 형식으로 관여하는 것은 아니나, 양성평등과 관련해서 남녀평등실행정책의 이념에 따라 시의 공공행정, 도시계획, 교통계획, 입법과정 등에 행정통제, 제안자, 옵서버의 기능을 하면서 지방자치단위에서 양성평등을 구현하고 있다. 이런 것은 프라이부르크시 뿐만이 아니라 베를린 등 다른 여타 도시도 비슷하다.

남녀평등실행정책의 목표는 여성과 남성 사이의 평등을 촉진하는 것이다. 이는 정치적인 모든 국면에서 기획, 집행, 모니터링, 평가를 통해 여성적 관점을 고려하는 것이다. 이를 통해 여성과 남성의 현실적인 평등을 도모하는 것이다.<sup>44)</sup> 프라이부르크시에서 이 정책을 추진하는 법적 근거는 기회균등법<sup>45)</sup>이다.

남녀평등실행정책은 독일의 연방, 주, 지방자치단체 등에서 공적행정의 평등목표를 관철하기 위하여 적용되는 전략이고, 입법결과평가(Gesetzesfolgenabschätzung, GFA)는 이 전략을 다양한 목표그룹의 관점에서 법규정의 효과의 적정성을 향상시키고 또한 동시에 차별없는 입법이라는 헌법적 요구를 고려한 것이다.<sup>46)</sup>

독일에서는 2000년 7월부터 연방의 행정부서 장관에게 모든 연방정부의 입법에 대해 그 입법이 야기할 결과를 설명해야 할 의무가 부과되었다.<sup>47)</sup> 바로 남녀평등실행정책 전략을 관철시키기 위한 목적 때문이었다.<sup>48)</sup> 남녀평등실행정책과 입법결과평가는 행정의 현대화와 최적화에 기여할 뿐만 아니라 두 가지가 전체로서도 행정의 현대화에 기여한다고 보고 있다. 이 두 가지 프로젝트는 법의 효과를 향상시키는 목표뿐만 아니라, 의도하지 않는 부작용을 피하고자 하는 것이다. 즉 입법이 의회가 의도한 효과를 보여주지 못하는 경우도 있고 심지어 의도하지 않았던 부작용이나 기본권의 침해도 야기하기 때문이다.

43) 성주류화로 번역할 수도 있으나, 여기서는 내용의 문맥에 맞추어 남녀평등실행정책으로 번역한다.

44) <http://www.freiburg.de/servlet/PB/menu/1148779/index.html>

45) Gesetz zur Verwirklichung der Chancengleichheit von Frauen und Männern im öffentlichen Dienst des Landes Baden-Württemberg (Chancengleichheitsgesetz – ChancenG.

46) Susanne Baer/ Sandra Lewalter, Zielgruppendifferenzierte Gesetzesfolgenabschätzung, Die öffentliche Verwaltung, März 2007 Heft 5, 195쪽.

47) GGO(Die Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien 제43조(2000.7.26)

48) EU 에서도 “Gender Mainstreaming” 전략이 정치-행정 시스템에 도입되었다.

입법결과평가는 그 준비과정과, 실행 및 실행후 과정에서 국가입법의 효과를 향상시키고자 하는 최선의 수단이다. 입법결과평가에 있어서는 법규정과 이에 대응하는 결과를 조사할 수 있는 절차가 중요하다. 그래서 입법결과평가는 ① 입법시점에서 예측할 수 있었던 결과와 그 부차적 효과에 대한 조사와 판단(장래적인 입법결과평가), ② 규율기준들(예를 들어 비용결과, 실용성 내지 실행가능성)에 따라 규제의도를 분석하고 테스트하는 작업(동반적인 입법결과평가), ③ 유효한 법규정에 의하여 발생한 결과에 대한 조사 및 평가(회고적인 입법결과평가)가 이루어져야 한다.

독일에서도 입법결과평가작업은 찬반 논쟁의 중심에 있다. 무엇보다도 많은 시간과 비용이 논란의 핵심에 있다. 더구나 여성이 주로 맡고 있는 여성담당관(혹은 평등지위 부서)에 의하여 수행되고 있는데 역차별 혹은 관료주의라는 비판도 있다. 그럼에도 아직은 긍정적 평가와 “good governance”를 위한 하나의 주춧돌로 인식되고 있는 점에 대해서 주목할 필요가 있다.

## V. 맺으며

인권은 개별 국가의 정책뿐만 아니라 가정, 시민사회, 국제관계를 규정하는 주된 규범으로 정착해가고 있다. 우리나라에서도 삶의 질이 높아지고, 민주주의가 진전됨에 따라 인권에 대한 관심이 높아지고 있다. 따라서 인권친화적 행정으로 나아가야 한다. 이 글에서는 이러한 과정을 검토보고 인권친화적 행정이 성공할 수 있는 제도적 기반으로서 인권조례, 인권에 기반한 집행, 인권영향평가를 제시했다.

그런데 이러한 인권국가와 인권친화적 행정을 펴는데 있어 반드시 전제되어야 할 것이 있다. 그것이 바로 인권교육이다. 우리 사회에서 인권교육의 필요성은 쉽게 동의될 것 같다. 인권교육이 사회적 갈등을 감소시키면서 국민의 인권의식 개선을 위한 효과적인 사전 예방책이 되기 때문일 것이다. 문제는 인권교육의 기반이 너무 부실하다는 점이다.

우리나라는 국가인권위원회가 만들어지고 인권교육의 활성화를 위한 작업이 10년 넘게 진행되었다. 특히 인권침해의 가능성이 높은 영역에서의 교재개발이나 인권교육은 적어도 가시적인 성과들이 있었다. 경찰, 교도소, 집단수용시설에서의 인권지침 개발이나 교재개발 등이 그러하였다. 그럼에도 용산사태에서 보여진 공무의 집행은 완전히 반인권적인 모습을 보여주고 있다. 이런 점에서 공무원 인권교육은 매우 중요하다고 말할 수 있다.



## 참 고 문 헌

- Andre Frankovits, “공공정책과 RBA”, 국가인권위원회/ 한국사회정책학회/ 영남대학교  
공동 주최, 사회권 실현을 위한 국가인권기구 및 정부의 역할과 과제 : RBA 도  
입방안 모색, 2008. 3.11.
- Jack Donnelly, “International human rights : a regime analysis”, International  
Organization, Volume 40 Issue3, 1986.
- Jack Donnelly, "Universality", David P. Forsythe(ed), 『Encyclopedia of Human  
Rights』 Volume 5, Oxford University Press, 2009.
- Rett R. Ludwikowski, "Constitutions and Human Rights", David P. Forsythe(ed),  
『Encyclopedia of Human Rights』 Volume 1, Oxford University Press,  
2009.
- Susanne Baer/ Sandra Lewalter, Zielgruppendifferenzierte Gesetzesfolgenabschätzung,  
Die öffentliche Verwaltung, März 2007 Heft 5.
- 강현수, “인권영향평가와 지방행정 - 서울 성북구 사례를 중심으로”, 4회 인권도시포  
럼, 한국인권재단, 2013.2.27.
- 권건보, “장애인권리협약의 국내적 이행 상황”, 유엔인권권고 분야별 이행사항 점검 심  
포지엄, 대한변호사협회 · 유엔인권정책센터, 2011.12.9.
- 국가인권위원회, 행정과 인권, 2003.
- 김구, “지역공동체 재창조를 위한 지역정보화의 방향과 과제에 관한 탐색”, 한국지역정  
보화학회지 제13권 제2호, 한국지역정보화학회, 2010
- 김중섭, “인권조례 제정의 의미와 법적근거”, 현상과 인식 제33권, 제4호, 2009.
- 김중섭, “지역공동체와 인권 : 인권실행의 증진방안을 찾아서”, 현상과 인식 제30권 제  
4호, 2006.
- 노현수, 지방자치단체의 인권조례에 관한 연구, 영남대학교 대학원 박사학위논문,  
2012.
- 샌드라 프레드먼(조효제 옮김), 인권의 대전환, 교양인, 2008.
- 이성근, “지역공동체 활성화의 의의와 방향”, 지방행정 제60권 제694호, 대한지방행정  
공제회, 2011.
- 이원웅, “국제인권레짐과 비정부기구의 역할”, 국제정치논총 제38권 제1호(한국국제정

치학회, 1998).

이원웅, “국제인권레짐의 특성 및 동태에 관한 연구 : 비정부기구(NGO)의 역할을 중심으로”, 박사학위논문, 서강대학교 대학원, 1996.

임재홍, “국가인권기구의 쟁점과 대안 : 국제법, 행정법의 관점에서 본 인권위원회의 문제점”, 민주법학 제15호, 민주주의법학연구회, 1999.

임재홍, “외국의 인권정책과 조례 : 독일과 일본을 중심으로”, 인권조례제정·인권친화적인 대구만들기 토론회 자료집, 국가인권위원회 대구인권사무소, 2009.10.22.

임재홍, “차별금지법률의 현황과 과제”, 영남대학교 인권교육연구센터, 인권이론과 실천 제6호 2009.

임재홍·류은숙·염형국, 인권법, 방송통신대학교출판문화원, 2013.

채혜원·홍형욱, “지역공동체에 관한 연구의 접근방법과 쟁점”, 한국가정관리학회지 제20권 제1호, 한국가정관리학회, 2002.