

인권영향평가제에 관한 소고*

박 규 수**

I. 시작하며

인권이란 헌법 및 법률에서 보장하거나 대한민국이 가입·비준한 국제인권조약 및 국제관습법에 인정하는 인간으로서의 존엄과 가치 및 자유와 권리를 말한다.¹⁾ 이러한 정의를 통해 볼 수 있듯이 인간으로서 존엄과 가치 및 자유와 권리가 인권이라는 의미를 간략히 살펴 볼 수 있다. 그러나 사회는 사회구성원들 간의 관계나 국가와 사인간의 관계에서 인권의 정의에서 말하는 것처럼 보호하고 지키고 있다고 하기에는 아직 부족한 부분이 많다. 이러한 결핍된 부분을 최소한의 도덕인 법으로서 보호하기 위해 ‘인권조례’가 제정되었고 볼 수 있다. 하지만 인권조례 및 인권 관련 법안을 실효적이며 법적 안정성을 도모하기 위한 장치가 반드시 수반되어야 할 것이다. 이러한 장치 중 하나가 성북구에서 만든 인권영향평가제이다.

최근 인권에 관한 많은 이슈가 되고 있는 학생인권조례, 광주인권조례, 고성군 인권보장 및 증진에 관한 조례 등 인간으로써 누려야 할 권리를 보다 정형화하고 확립하기 위해 많은 노력들이 강구되어 오고 있으며, 인권조례 제정을 위해 다양한 방법들이 나타나고 있는 가운데 얼마 전 성북구에서 최초로 실시한 ‘인권영향평가’가 많은 이목을 끌게 되었다.²⁾ 인권영향평가란 각종시책과 사업을 추진하기 전에 인권에 미칠 영향을 사전에 분석하고 평가하여 인권침해요소를 최소화하기 위한 평가제도이다. 이날 토론회에서는

* 투고일자 : 2013. 11. 9 심사일자 : 2013. 12. 13 게재확정일자 : 2013. 12. 29

** 영남대학교 법학연구소 인권교육연구센터 연구원

1) 고성군 인권보장 및 증진에 관한 조례 제2조.

2) 2013. 3. 5일 인권관련 교수, 인권단체 대표, 국가인권위원 및 지자체 공무원 등 각계 인권전문가 30여명은 제4회 인권 인권도시포럼을 개최하고 ‘성북구의 인권영향평가와 지방행정’을 주제로 토론회를 열었다.

‘우리나라에서 자치단체뿐만 아니라 국가차원에서도 인권영향평가가 제대로 시행된 전례가 없을 뿐만 아니라 인권영향평가에 대한 외국 사례를 소개하는 학계의 연구조차도 전무한 실정’³⁾이라며 성북구의 인권영향평가제도에 대해 높이 평가했다. 또한 ‘인권도시 추진 사업은 기존의 구정 집행 모델에서 벗어나 시민참여형, 주민자치형을 지향하고 있다’⁴⁾면서 ‘단순한 구호를 넘어 삶의 현장에서 인권을 증진시키는 중요한 근거로 작동’한다고 강조하며, 더불어 ‘성북구 인권위원회가 국가인권위원회나 서울시 인권위원회와 비교해서도 유리한 지점에 있다’⁵⁾며 인권영향평가 확산을 주문했다. 이러한 논의는 인권향상을 위한 하나의 발판으로 우리사회가 인권지향적인 사회로 향하고 있다는 것을 보여 주는 의미인거 같다.

이에 본 원고에서는 인권영향평가제가 인권조례 제정 과정에 도입되어 행해지는 역할과 기능에 대해 살펴보고, 동 평가제의 필요성을 검토해보고자 한다. 또한 진주의료원 폐업조례에 대해서 동 평가제를 대입하여 인권영향평가제의 필요성이 있는지 살펴보고 이는 의료원의 존폐와는 상관없이 앞으로 발생할 이와 유사한 사례에 대해 동 평가제가 도입 된다면 지역주민과의 마찰을 좀 더 축소시킬 수 있는 기능을 가지고 있기에 그 의의가 있다. 마지막으로 지역주민의 입장에서 의료원과 관련된 권리는 없는 것인지에 대해 간단히 살펴보고 그에 대해 규제영향평가제를 살펴보는 것으로 마무리 한다.

II. 인권의 확대

1. 인권보장의 필요

종래 조례는 국가법령과는 달리 규율대상이 한정되어 조례의 대상영역이 다소 제한적인 범위에서만 제정될 수 있었고, 의회의 전문성의 결여로 지방자치단체의 특성을 반영하지 못하고 있다는 평가를 받고 있었다. 그러나 경제, 산업이 발전하고 국민생활 수준이 향상됨에 따라, 국민의 정치적 요구도 증대되었고, 각 지방마다 그에 적합한 행정을 실현하기 위하여 국가보다는 근거리에 있는 지방자치단체의 자치입법권을 통해 이를 실현하는 것이 적합하다는 인식이 확산되고 있다.⁶⁾ 이러한 확산에 따라 성북구는 ‘인권영향평

3) 위 토론회 중 중부대 도시행정학과 강현수교수의 토론문 임.

4) 위 토론회 중 인권연대 오창익 토론문 임.

5) 위 토론회 중 숙명여대 법학과 홍성수교수 토론문 임.

6) 양승미, 법령과 조례의 관계에 대한 연구, 박사학위논문, 이화여자대학교, 2010, 40면.

가'를 실시하였다. 이 영향평가가 시행된 것은 인권의 제도적 보장을 위한 하나의 방안이라고 볼 수 있다. 성북구의 인권영향평가제의추진 배경을 살펴보면, 양극화의 심화, 저출산, 고령화 사회의 도래, 일자리의 양과 질의 저하 및 차이 발생, 사교육비 등으로 인해 주민들이 겪는 위기와 불안 등을 해소하기 위해 선택적 복지가 아닌 보편적 복지의 시대로 정책이 변화하고, 또한 인권 개념의 확장을 통해 사회적 약자에 대한 차별과 배제를 구제하는 시민적 권리 뿐만 아니라 도시의 주요 의사 결정에 참여하는 참여의 권리, 교육, 복지, 육아 주거 등 사회경제적 권리, 문화 환경, 보행, 안전 등 생활의 권리 등 인권의 개념이 '기본적 생활권'의 개념으로 확장됨⁷⁾에 따라 인권의 개념이 확대되는 현상이 일어난 것이다. 뿐만 아니라 다문화가정의 확대에 따라 이들의 인권 또한 제도적 보장이 필요하기에 인권조례의 역할은 더욱 중요하고 확대되어 가는 것이다.

2. 인권의 보장을 위한 책무

전통적으로 인권은 '국가'의 책무였고, 이것은 중앙정부의 몫이지만 그 일부 또는 지방자치단체에 위임이 되어 있다고 볼 수 있다.⁸⁾ 이와 같이 위임을 받은 지방자치단체는 모든 자치행정이 인권보호·증진에 부합되도록 할 책무가 있다. 일반적으로 모든 행정이 인권에 기반을 두어야 하고, 인권을 지향해야 한다는 뜻의 '인권의 주류화' 또는 '인권통합행정'의 과제가 지방자치단체에도 적용이 된다.⁹⁾

현재 국내에 제정된 개별적 차별금지법으로는 장애인차별금지법, 남녀고용평등법, 연령차별금지법 등이 시행되고 있으며, 이외에도 현재 정부에서는 다양한 차별금지 관련 법률의 제정을 검토 중에 있다. 이러한 개별적 차별금지법은 개별적 차별사유나 차별영역과 관련하여 설치된 해당 위원회나 독립된 차별시정 기구가 서로 모순되는 결정을 내리거나, 결정의 중복으로 비효율성이 지적되기도 하였다. 이러한 단점을 줄이기 위해서, 2004년 11월 여러 부처에 산재되어 있는 차별시정기구를 국가인권위원회로 일원화 하고, 노동부의 고용평등위원회와 여성부의 남녀차별개선위원회는 폐지되었다. 기존의 '남녀차별금지 및 구제에 관한 법률'의 남녀차별개선위원회는 남녀차별금지법이 폐지되면서, 동 위원회의 모든 권한은 국가인권위원회로 위임되었으며, 고용평등위원회 역시 남녀고용평등법이 개정되면서 폐지되었다.¹⁰⁾ 차별시정기구를 단일화 또는 통합하는 것은 다양한 차별사유

7) 성북구청 홈페이지 <http://www.seongbuk.go.kr/> 자료 참조.

8) 국가인권위원회, 포괄적 기본인권조례 표준안 개발 연구용역, 2011, 25-26면.

9) 정영성, 인권조례 제정동향과 향후 과제, 조선대학교 법학논총 18-2, 2011, 162면.

10) 한지영, 차별금지법 제정을 둘러싼 쟁점의 비판적 검토 -차별의 개념 및 구제조치를 중심으로, 이

들을 효과적으로 관리할 수 있고, 중복차별과 다양한 형태의 차별에 대해 통일적 대응이 가능하다는 장점이 있다.

인권조례는 이러한 지자체의 인권책무를 실현하기 위한 입법적 조치에 관한 것으로, 인권조례가 만들어지게 되었다. 인권조례의 정의는 ‘인권의 보호 및 증진과 차별금지를 그 주된 내용으로 하는 지방자치단체의 규범’으로서 지방자치단체의 인권사무를 규율하기 위한 자치인권규범이다. 인권조례는 자치법규의 한 유형인 ‘조례’이며, 인권조례는 지방자치단체에서 수행하는 다양한 사무 중에서 인권과 관련되는 사무를 규율하기 위해 필요한 ‘조례’이다.¹¹⁾ 즉 지자체가 고유의 사무를 처리하기 위한 것뿐만 아니라 인권조례와 관련된 사무의 처리 및 법치행정의 올바른 실현을 위해서는 근거규정인 자치법규가 반드시 필요하다고 볼 수 있다.

그리고 인권조례는 지역공동체 차원에서의 인권 보호와 증진을 위해서 모색하는 다각적인 방안 중의 한 가지 형태이다. 특히나 인권의 정의와 정신, 보호 방향, 보호를 위한 구체적 내용 등을 그 안에 담아냄으로써 지역공동체 차원에서의 인권의 구체화를 실체화하고 일련의 인권체계를 보장하기 위한 법적·제도적 기반을 구축하는 것이라는 점에서 그 의의와 중요성이 인정된다. 즉 인권조례는 지역 구성원들의 인권 의식을 고양하고 지역공동생활 근거에서 인권을 자각할 수 있게 만드는 지역사회 문화를 유도하며, 인권이 지역사회 구성원들의 생활실천기준으로 자리 잡게 함으로써 하나 되는 지역공동체의 실체적 통합구현을 지향하는 것이다.¹²⁾

III. 인권영향평가

인권조례가 제정되면 그 조례가 얼마나 실효성을 확보하느냐가 중요한 부분일 것이다. 일부 자치단체는 유행처럼 되어가는 인권조례를 제정만 하고 그 조례를 효율적으로 운영하지 못하는 안타까운 사례도 가끔 보인다. 지방자치단체의 운영이 그 지역특성에 맞게 운영되는 것이 가장 이상적이지만 우리나라는 아직 중앙정부로부터 독립적인 체제를 완벽하게 구축하지 못한 것이 사실이다. 또한 조례의 운영이 지방자치단체장의 의지에 따라 많이 좌우되는 경향도 있기 때문에 인권조례 제정 전에 국면을 맞이하거나 제정 후 체대

화첸더법학 3-1, 2011, 91-92면.

11) 노현수, 지방자치단체의 인권조례에 관한 연구, 박사학위논문, 2012, 87면.

12) 조소영, 인권조례 제정을 위한 제언 -부산광역시의 소수자·사회적 약자 관련 조례를 중심으로, 부산대학교 법학연구소 50-1, 2009, 5면.

로 실시되지 못하는 폐해가 발생하기도 한다. 그리고 시민단체의 의견이 조례제정에 얼마만큼 반영이 될지 확실치 못한 것이다. 즉 실질적이 내용이 부족하다는 것이다. 이는 시민단체안은 지나치게 이상적이고, 시의원 발의안은 지나치게 현실적이라는 점이다.¹³⁾ 이 결과 조례제정에 있어서 특히 수익적 조례제정의 경우 규정이나 장치가 확실치 못함에 따른 결과이다. 조례 제정은 현 시대의 상황에 맞게 적절하게 제정 되어야 할 것이고 이는 사회 변화에 따라 인권의식 자체가 시대에 따라 계속 변화하는 것이기 때문에 그에 따라 조례도 발맞추어 변화가 이루어져야 한다는 점에서 탄력적인 조례 제정과 운용이 필요하다.¹⁴⁾ 이러한 상황 아래에서 인권조례가 조례로서의 역할을 충실히 달성하기 위해서 인권영향평가제의 도입을 통해 무분별한 조례제정의 방지와 그 지역특성에 맞는 인권조례 제정의 안전성을 도모하는 위한 장치가 될 것이다. 그리고 시민참여 및 절차참여·정보공개 등은 지역주민과의 화합을 통해서 건강한 자치단체로 거듭날 것이다.

1. 필요성

인권영향평가의 개념에 대해 논하기 전에 먼저 인권영향평가제도에서 말하는 인권의 의미가 무엇인지 살펴볼 필요가 있다. 이는 인권영향평가의 대상이 무엇인지 확정하기 위해 필요하기 때문이다.

인권의 개념은 각기 다른 역사적·문화적·사회적 맥락에서 정의되기 때문에 각 학자에 따라, 각 시대에 따라 다르게 정의 되고 있다. 이렇듯 인권의 개념이 다양하게 정의되는 것은 시간의 흐름에 따라 인간의 가치에 대한 평가가 변화하기 때문이다. 따라서 인권에 대한 개념이 다양하고, 시대에 따라 변화하는(진화하는) 것은 당연한 일이라 할 수 있다.¹⁵⁾

인권은 각 개인이 오로지 인간이라는 이유 하나만으로 모든 사람들과 국가를 향하여 주장할 수 있는 권리이다. 이 권리는 국가나 법체계의 인정유무와 상관없이, 개인에게 인정되는 실정법 이전의 권리로서 그 내용을 모든 인간들과 조직, 사회, 국가, 국제조직 등이 존중해야할 의무를 진다고 할 수 있다.¹⁶⁾ 이런 관점에서 인권영향평가제도안의 적용

13) 김중섭, 인권조례 제정의 의미와 법적 근거 :진주시 사례를 중심으로, 진주시 인권조례 제정을 위한 토론회, 2009, 124면.

14) 김중섭, 진주시역 인권 운동의 발전: 그 기원과 방안을 찾아서, 사회과학연구 24-1, 2006, 14면.

15) 성공회대학교 사회복지연구소, 국내·외 공공분야 인권교육 실태조사(연구 보고서), 국가인권위원회, 2006, 25면; 한국교육연구소, 인권교육 개념 및 방향 정립 모색연구(연구용역보고서), 국가인권위원회, 2006, 25면; 양천수, “인권법체계의 자기생산적 구조”, 법학연구(제48권 제2호), 부산대학교 법학연구소, 2008, 3면.

대상은 인간이라면 누구나가 될 것이다.

그렇다면 인권영향평가의 필요성은 인간으로서 누구나 당연히 가지는 권리를 보호하기 위해서 만들어진 인권 조례를 단지 형식적 조례에 그치는 것을 막고 정책을 수립하거나 시행하는 과정에서 그 정책이 주민의 인권에 미칠 영향을 분석하고 평가하여 정책, 프로그램 사업 등이 시행됨에 있어서 인권에 미칠 부정적인 요소를 사전에 방지하고, 인권친화적인 효과를 유도하기 위한 평가제도이다.¹⁷⁾ 이러한 이유로 인권영향평가제는 지역주민의 삶의 질을 향상시키는 역할 뿐만 아니라 자치단체의 무분별한 조례제정의 남용을 방지하기 위해 본 평가제의 도입이 필요한 것이다.

2. 도입목적 및 기능

몇 년 전부터 우리사회는 인권조례를 제정하기 위한 활동이 시작 되었다. 법제화 과정 또한 빠른 속도로 진행되었고, 전국의 시도로 급속도로 퍼져갔다. 국가인권위원회법이나 장애인차별금지법 등 인권관련 법안을 통과시키는 것이 어려운 것을 아는 사람들에게는 매우 이례적인 현상으로 비춰졌다.¹⁸⁾

물론 지자체 수준에서 인권에 대한 책무를 부여받고, 그것을 조례로 법제화하여 관련 기구와 제도들을 만드는 것은 바람직한 일이다. 그동안 세계적인 보편성을 강조해온 인권의 역사에서 본다면, 인권을 구체적 삶의 현장인 지방의 단위에서 구현한다는 것은 인권의 새로운 역사를 쓰는 일일 수도 있다.¹⁹⁾ 그러나 조례제정 과정에서 많은 문제점들이 부각되었다. 조례가 제정이 되면 실효성 있게 운영이 되어야 하지만 그렇지 못한 현실적 문제와 지역 주민과 소통에 의해 제정되어야 하는 조례가 지역주민과의 충분한 소통이 없이 이루어 질 수 있는 점, 그리고 지역성 특성에 맞게 제정이 되어야 하지만 그렇지 못한 것이 어찌면 현 상황은 아닌지 의문이 든다. 이러한 조례제정에 수반되는 문제점들 중 특히 근래 많이 거론되고 있는 인권조례는 다른 조례와 형식은 같이 하지만 그 내용이나 특성이 다른 조례와 차이를 가지고 있기 때문에 인권조례의 안정성 및 실효성 확보를 위한 장치로서 사전적·사후적 제도인 ‘인권영향평가제’ 도입이 필요한 것이다.

예를 들어 전라북도 인권증진에 관한 조례 제6조(인권옹호기본계획의 수립) ① 도지사

16) 김도균, 권리의 문법, 박영사, 2008, 104면.

17) 성북구청 홈페이지 <http://www.seongbuk.go.kr/>

18) 국가인권위원회, 포괄적 기본인권조례 표준안 개발 연구용역, 2011, 142면

19) 홍성수, 지방자치단체의 인권조례에 대한 연구, 민주주의와 인권 12-3, 306면.

는 인권보호와 증진에 관한 종합적이고 계획적인 사업추진을 위하여 인권옹호기본계획을 수립할 수 있다. ② 기본계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다. 1. 인권보호증진을 위한 시책과 사업의 계획 2. 어린이, 청소년, 여성, 노인, 장애인, 외국인, 이주노동자, 결혼 이주자, 새터민, 한부모가정, 조손가정, 다문화가정 등 인권약자의 인권의 보장과 증진을 위한 계획 3. 인권에 관한 교육 및 홍보 4. 기타 인권보장과 증진을 위하여 필요한 사항.

위의 전라북도의 인권기본계획 수립에 관한 사항을 살펴보면, 조례 제정 과정에서 주민들과의 충분한 고충이 부재했다는 점, 그리고 사실상 방치수준에 가까운 조례의 이행실태를 보면, 인권조례가 과연 그런 역할을 할 수 있을지 의문이 든다. 이런 상황에서 국가인권위원회가 각 지자체에게 인권위가 만든 ‘인권기본조례 표준안’을 참고하여 인권기본조례를 제·개정할 것을 권고하였다.²⁰⁾ 그러나 이러한 인권기본조례 표준안은 마련되지 못하였다.

인권영향평가제를 도입하고자 하는 취지는 결국 인권을 보호하기 위한 목적이자, 보다 좋은 법을 만들자는 것이다. 좋은 법을 만들어 입법의 질을 향상시키는데 있다. 일반적으로 말해서 좋은 법이란 헌법에서 보장하고 있는 국민의 기본권을 최대한 보호하고 보장하는 내용을 포함하고 있고 적법절차를 거쳐 제정된 법이라고 할 수 있을 것이다. 법의 적용을 받는 수범자의 입장에서는 법률생활에서의 예측가능성과 법적 안전성을 보장해 주고 자신의 권리와 이익을 최대한 보장해 주는 법이 좋은 법일 것이다. 수범자의 입장은 주관적이므로 좋은 법의 내용은 수범자에 따라 달라질 수밖에 없어 객관성이 있는 기준이 되지 못한다. 입법자의 입장에서 좋은 법은 일반적 추상적 효력을 가진 법령으로서 입법목적대로 효력을 발생하고 지속하는 법이라 할 수 있다. 좋은 법은 결국 입법자와 수범자가 입법을 통해 보호할 만한 가치와 관련하여 상호 교섭하여 양자의 입장이 최대한 일치하도록 하는 법을 만드는 것이라 할 수 있다.²¹⁾

지방자치단체가 인권조례를 제정하는 과정에서 인권영향평가제를 인권 조례제정 전에 거쳐야 할 사항으로 넣는다면 인권 조례로서 제역을 다 할 수 있는 인권 조례로 거듭날 것이다. 또한 인권영향평가제의 목적은 주민의 인권 보장 및 증진에 관한 사항을 심의 자문함으로써 인권이 존중되는 지역사회를 실현하는 것을 목적으로 하며, 더불어 인권조례 제정과정에서 모든 문제점을 평가하려는 것이 목적이 아니라 조례제정 과정을 통하여 발생하는 영향과 결과를 평가하는 것이 그 목적일 것이다.

20) 홍성수, 앞의 논문, 320면.

21) 최윤철·홍완식, 입법영향평가제도의 도입방안에 관한 연구, 법제처, 2005, 21-22면.

다음으로 인권영향평가의 기능에 대해 살펴보면 다음과 같다.

- 인권증진기본계획 수립 심의 및 추진결과에 대한 평가
- 연도별 시행 계획 수립에 대한 자문 및 추진결과에 대한 개선 권고
- 제26조에서 정한 인권영향평가 요구 및 개선 등의 권고, 주민의 인권 보장 증진을 위하여 필요하다고 인정되는 정책과 관행의 개선 권고 및 의견 표명
- 인권침해 진정사건에 대한 권고 및 의견표명
- 인권지표 개발에 관한 사항
- 기본계획 및 연도별 시행 계획에 따른 시책의 추진에 관한 사항
- 인권지원센터의 활동에 관한 자문과 평가, 실태조사·인권교육에 관한 자문
- 그 밖에 구청장, 위원장 및 재적위원 1/3 이상이 필요하고 인정하여 심의에 부치는 사항 이다.²²⁾

3. 인권영향평가 대상정책과 시기 및 시행방향²³⁾

1) 시기

구청장이 추진하는 조례와 규칙의 제·개정	-> 조례·규칙심의회 심의·의결 전
주민이 주거 또는 사업장에서 퇴거하는 사업	-> 해당 계획의 확정 전
3년 이상 주기의 계획	-> 해당 계획의 확정 전
세출예산의 단위사업	-> 세출예산안의 구의회 제출 전
구청장 정책 사업의 계획	-> 해당 계획의 확정 전

평가대상 제외를 보면,

- 조직, 업무처리 절차 등 행정내부의 운영관리 사항,
- 인권에 미치는 영향이 없거나 평가가 불가능한 경우,
- 규칙으로 정한 경우 이다.

22) 성북구청 홈페이지 <http://www.seongbuk.go.kr/>

23) 성북구청 홈페이지 <http://www.seongbuk.go.kr/>

2) 시행방향

인권영향평가 대상	인권영향평가 방식의 유형	비 고
조례, 규칙의 제·개정	부서자체 평가방식사용	공공발주 사업의 경우, 입찰업체심사시 노동관계, 체불임금, 외국인 노동자 차별 등 인권준수 사항 별도 평가
3년 이상 주기의 계획	* 특정평가 방식 사용	
세출예산단위 사업	• 장애인, 아동, 여성, 다문화 등 인권취약계층과 관련된 조례나, 규칙, 예산 사업계획	
구청장추진 사업계획	• 주민 다수가 이용하는 공원, 도로, 건축물 등 공공시설 건축 사업계획 • 기타 구청장, 인권위원회에서 필요하다고 판단할 경우	
주민이 퇴거하는 사업계획	특정평가방식 사용 단, 100세대 이상 퇴거사업의 경우에는 외부전문 연구용역 의뢰	

3) 인권영향평가 절차

구청에서 인권에 관한 인권영향평가를 의뢰 -> 인권부서에서 평가방식을 결정함 -> 부서자체 평가수행/ 특정평가 수행(인권부서)/ 외부기관 의뢰 사항이 있다.

여기서 부서 자체평가 수행은 점검표를 제출하고 -> 인권영향평가 확정한다. 외부기관 의뢰의 경우 외부전문기관을 통하고 이걸 바탕으로 인권영향평가를 확정한다. 특정평가 수행(인권부서)의 경우는 평가위원회를 거쳐 인권영향 평가를 확정한다.

위 3가지 경우가 인권영향평가가 확정이 되면 다시 -> 평가서 통보/제출(인권부서) -> 대상정책 집행(소관부서) -> 모니터링(인권부서) 모니터링을 통해 평가서 제출이 되면 인권위원회에서 평가서를 검토하고 의견을 개진함 -> 인권부서에 통보(필요시 사후평가) 방식으로 진행이 된다.

여기서 중요 사항은 부서자체평가사항, 특정평가수행, 외부전문기관의회라는 3가지 방식을 통해서 각 해당하는 사항을 나누어서 평가를 한다는 것이다. 이는 단순히 한곳에 의해 이루어지는 것이 아니라 분야별로 나눠 평가하여 전문성이 결여되는 것을 방지 하는 역할을 한다. 그리고 인권조례가 제정되는 과정에서 이행에 관한 평가가 이루어지게 된다. 이행에 관한 내용을 살펴보면 아래와 같다.

- 인권기본권계획수립
- 인권보고서, 인권백서 등의 발간

- 인권지수, 인권실태조사, 인권증진프로그램 등의 개발·연구
- 인권현장 제정
- 인권교육의 실시
- 인권관련단체 지원·협력 등 이다.

4) 인권영향평가 사례²⁴⁾

이하에서는 성북구청에서 실시한 인권영향평가가 어떤 부분에서 도입한 사례를 간략히 정리해 보고자 한다.

(1) 투표소 인권영향평가

2012년 19대 국회의원 선거 관련 투표소별 인권영향평가 지난 2012년 4월 10일 성북구 관내 98개 투표소를 대상으로 감사담당관실 직원 전원이 현장에 투입 투표소 인권영향점검표에 의한 현장방문 전수조사 실시하였으며, 조치사항으로 경로당, 지하주차장 등 턱, 비좁은 통로로 인해 접근권과 이동권을 제한하거나 안전성을 확보하지 못한 장소를 몇 군데 지적, 간이투표소, 간이경사로 설치 등의 보안 대책을 강구하도록 조치하였다. 대선 당시에는 간이경사로 및 이동투표소를 설치하여 접근권을 확보하였다. 이 당시 투표소 인권영향평가표를 살펴보면 휠체어가 지나가거나 넘어갈 수 있는지 에 대한 여부 및 장애인 전용 화장실의 유무 및 접근성 그리고 장애인등 교통약자를 위한 기표소가 설치되어 있는지 마지막으로 다문화 가정을 위해 4개 외국어로 안내되어 있는 점 등이 인권영향평가 대상으로 되었다. 위 인권영향평가표를 살펴보면 일반적으로 이용할 수 있는 시설 외에 장애인 및 다문화 가정을 위한 평가가 잘 이루어 졌다고 할 수 있다.

(2) 정릉천 산책로 조성사업 인권영향평가

북한산 국립공원에서 정릉시장간, 약 1.6km구간의 정릉천 산책로 조성사업에 대하여 인권영향을 평가를 실시하였다. 본 평가는 안전성, 친환경성, 주민참여 보장 등 인권친화적 요소 반영여부를 평가하였고, 장애인, 노인, 아동, 임산부 등의 편의 증진 보장에 관한 법률 시행규칙에 따른 편의시설의 구조, 재질 등에 관한 세부 기준 준수 등 “접근이동권

24) 본 사례는 성북구청의 인권영향평가 사례를 정리한 것입니다. <http://www.seongbuk.go.kr>.

보장”을 위한 제반 시설 설치 계획 등을 평가하였다.

평가방법을 보면, 설계도면 평가 및 정릉천 산책로 조성사업 인권영향 점검표에 의한 현장실사, 자가진단 평가 : 인권영향평가위원회(9), 주민(4), 인권영향평가위원회 9명은 감사담당관, 치수방재과 등 관계부서 공무원 및 인권위원으로 구성정릉천 산책로 인권영향평가 위원회 구성 및 현장 점검 성북구청(감사과, 치수방재과) 및 장애인 단체 활동가, 주민대표 등 13명으로 구성 되어 실시되었다. 정릉천 산책로 조성사업 인권영향 점검표를 살펴보면, 이해관계자 권리침해가 있는지(이해관계자 발생여부, 권리침해 유발요인, 권리침해 해결방안), 교통약자 이용편의(장애인, 노인, 여성, 어린이), 안전(대피시설, 보안, 방법, 안전시설), 주민참여(행정절차 참여 및 정보접근 보장)에 대해 점검을 실시하였다.

(3) 성북구 안암동 복합청사 신축에 따른 인권영향평가

성북구 인권영향평가 대상정책 범위, 인권영향평가 방법 및 절차 등을 개발하여 안암동 복합청사 신축 과정에서 인권영향평가 시범 실시(기본설계에 인권 기본개념 반영, 입찰제안서 기술평가 시 인권관련 항목 평가) 하였다.

4. 지역특성에 부합한 규범제정

종래 조례는 국가법령과는 달리 규율대상이 한정되어 조례의 대상영역이 다소 제한적인 범위에서만 제정될 수 있었고, 의회의 전문성의 결여로 지방자치단체의 특성을 반영하지 못하고 있다는 평가를 받고 있었다. 그러나 경제, 산업이 발전하고 국민생활 수준이 향상됨에 따라, 국민의 정치적 요구도 증대되었고, 각 지방마다 그에 적합한 행정을 실현하기 위하여 국가보다는 근거리에 있는 지방자치단체의 자치입법권을 통해 이를 실현하는 것이 적합하다는 인식이 확산되고 있다.²⁵⁾

대표적인 사례로 경기도에서 외국인주민이 가장 많은 안산시 경우, 지역의 특성을 반영한 「안산시 외국인주민 인권증진에 관한 조례」를 제정하였다.²⁶⁾ 안산시는 전체인구의 7%가 외국인일 정도로 많은 수의 외국인이 체류 중이다. 하지만 불법체류자에 대한 엄격한 단속으로 인한 사망사고, 부상 등 인권침해 사례와 다문화 가정과 그 자녀들에 대한

25) 홍종선, 신지방자치법, 박영사, 2009, 288면.

26) 조상균, 국내 인권관련 조례의 현황과 평가, 인권조례제정·인권친화적인 대구만들기 토론회, 2009, 33면.

차별과 따돌림 등의 문제로 인해, 지역사회는 거주 외국인의 인권문제에 깊은 관심을 갖게 되었다. 이에 안산시는 관내 외국인들이 시의 경제, 사회, 문화 등 지역발전에 중요한 참여주체로서 받아들이고 거주외국인과 더불어 인권친화적인 사회분위기 조성을 위해 2009년 3월 27일 「안산시 외국인주민 인권증진에 관한 조례」를 제정하게 되었다.²⁷⁾ 이렇듯 지역공동체는 지역 주민의 일상생활을 쉽게 파악할 수 있는 곳이기 때문에 인권실태를 감시하거나 증진하는데 효과적이다. 사람이 살고 있는 생활현장에 밀착하여 인권상황을 파악하며 피해자를 구제하고 보호하는 데 지역공동체는 적절한 여건을 제공해 줄 수 있다. 인권침해가 일어났을 때 피해자를 빨리 구조하고 사회적 경각심을 제고하는 등 긴급 대처한다면 피해를 줄이고 재발을 막을 수 있다. 이러한 점에서 일정한 공간에서 생활하는 지역 공동체는 인권 보호와 증진을 효과적으로 실현할 수 있는 최적의 환경이 된다. 따라서 지역공동체 차원에서 적절한 인권 보호와 증진 체계를 만든다면 외국인주민뿐만 아니라, 다수의 지역주민의 일상생활에서 겪는 인권침해를 효과적으로 예방하는 등 인권보호의 실효성을 높일 수 있을 것이다. 따라서 지역공동체에서 인권보장의 체계구축, 즉 인권조례의 제정은 그 지역에 사는 개개인의 인권실태뿐만 아니라 전체사회의 인권 보호와 증진에도 크게 기여할 것이다.²⁸⁾

위에서 살펴본 바와 같이 대표적으로 안산시 외국인주민 인권증진에 관한 조례를 살펴 보았다. 이 조례는 안산지역의 외국인이 많이 거주하는 사실에 입각하여 지역 특성에 맞게 인권조례를 제정하였다. 그러나 지역 특성에 맞지 않게 유행처럼 만들어지는 조례는 그 의미가 없을 뿐만 아니라 실효성이 없기 때문에 폐단을 막기 위해서는 인권영향평가 제가 한 지역의 조례에서 만이 아니라 다른 지역까지 의무화 될 필요가 있을 것이다.

5. 인권영향평가의 기대효과

인권영향평가는 입법과정에도 영향을 미칠 수 있겠지만 우선 조례제정의 입장에서 살펴본다면, 먼저 지역 특수성이다. 각 지역의 정서가 다르기 때문에 다른 지역에서 조례를 무분별하게 모방하는 경우를 방지하기 위해 사회적, 문화적, 경제적, 과학적인 평가를 통하여 지역 특수성에 맞추어 설계 될 수 있을 것이다. 두 번째로 조례제정 과정에서 시민 참여와 정보의 공개를 통해 관련기관이나 이해관계 단체를 통해 지역의 정책 참여를 이

27) 문은현, 안산시 거주외국인 인권조례, 2009 광주국제평화포럼-인권조례 제정운동의 전망과 국제 네트워크 모색, 2009, 57면.

28) 김중섭, 지역공동체와 인권 -인권실태의 증진방안을 찾아서, 한국인문사회과학회, 현상과 인식 30-4, 2006, 135-140면.

바지 할 수 있을 것이다. 또한 인권영향평가를 통해 불합리한 조례제정을 방지 하는 역할 뿐만 아니라 기존 조례의 폐지 또는 개정하는 역할을 수행 할 수 있을 것이다.

인권영향평가를 통해서 인권조례의 부작용이나 역효과를 최소화 할 수 있을 것이다. 이는 체계적인 분석을 통하여 확실적이고, 지역 특성에 맞추어 현실성 있는 인권조례를 제정할 수 있을 것이다. 결국 무분별하게 확산 될 가능성이 있는 비현실적인 조례의 제정과 강화를 방지할 수 있으며, 기존에 만들어진 조례에 대한 평가 또한 좀 더 체계적으로 이루 질 수 있을 것이다. 하지만 이런 인권영향평가는 반드시 지역주민의 참여 및 의견수렴이 중요하게 작용되어야 한다. 인권조례는 결국 지역주민의 복지향상 및 지역주민에 대한 서비스 증진을 위함이 목적이기 때문에 지역주민의 참여 없는 인권조례의 제정은 결국 또 다른 유형의 지역 주민의 인권침해 현상이 발생할 수 있을 것이다.

6. 인권영향평가 적용 검토 - 진주의료원 사태와 관련해서

경상남도의 진주의료원 사태와 관련해서 인권영향평가제의 적용에 대해서 고려해 보고자 한다. 최근 몇 달 사이에 진주의료원은 큰 논란이 되었다. 진주의료원은 재정적인 문제와 강성노조를 문제 삼아 폐업조례를 통과하면서 논란이 된 공공의료기관이다. 진주의료원이 재정적인 문제와 강성노조를 문제 삼아 폐지를 결정한 것이지만, 공공의료기관은 저 소득층이나 우리 사회에서 소외계층에 대해 의료서비스를 제공하기 위한 곳이다. 만약 진주의료원이 폐업을 하게 된다면 다른 지역의 공공의료기관의 존립에 대해서도 아마 문제가 발생하지 할 수도 있다. 이하에서는 진주지역주민의 공공의료원 이용에 관한 ‘인권영향평가’를 적용해 보고자 한다.

1) 공공의료원의 목적

공공의료기관은 국가나 지방자치단체가 정한 공공보건의료의 제공을 주요한 목적으로 하여 설립 운영하는 보건의료기관을 의미한다. 진주의료원은 수익을 목적으로 하는 것이 아니라 지역주민의 의료복지 서비스를 제공하기 위한 곳이다. 그렇다면 지역 주민의 입장에서 민간의료원 보다 적은 비용으로 의료시설을 이용하는 것인데 재정 악화나 강성노조로 인하여 위 의료원을 폐업한다는 것이 과연 지역 주민의 복지 또한 고려된 결정인지 한번쯤 생각해 볼 수 있다. 이는 수익성을 근거로 공공의료기관의 존폐가 결정되어서는 안 된다는 것이다. 공공의료기관은 민간병원을 이용하기 힘든 지역주민의 저소득층을 위

한 곳인데 이곳이 시장원리가 적용되는 것은 최소한 없어야 할 것이다. 진주의료원의 노조는 ‘진주의료원은 매년 20만 명의 환자들을 돌보며, 간병비 부담을 줄이기 위한 보호자 없는 병동 운영, 독거노인 등 취약계층 무료 진료, 의료급여환자와 저소득층 의료지원 사업, 지역사회 보건교육 등 매년 7억 원 가량의 공공보건의료사업을 수행해 왔다’고 밝혔다. 이는 민간 병원에서는 시행하기 어려운 업무이다. 이러한 지역의료서비스의 역할은 진주의료원이 수익 목적이 아니라 경상남도의 지역의료 복지를 위한 시설이라는 것을 뒷받침 해주는 사실일 것이다.

2) 공공의료원의 설치 근거

공공보건의료에 관한 법률에 지방의료원에 관한 설치 근거가 나타나 있다. 먼저 제1조는 이법은 공공보건의료의 기본적인 사항을 정하여 국민에게 양질의 공공보건의료를 제공함으로써 국민보건의 향상에 이바지함을 목적으로 하고 있다. 제2조(정의)를 살펴보면, 제2조 1호 “공공보건의료”란 국가, 지방자치단체 및 보건료기관이 지역·계층·분야에 관계없이 국민의 보편적인 의료이용을 보장하고 건강을 보호·증진하는 모든 활동을 말한다.²⁹⁾ 동법 제3조(국가와 지방자치단체의 의무)는 제1항 국가와 지방자치단체는 공공보건의료를 강화하기 위하여 공공보건의료사업을 추진하여야 한다. 제2항 국가와 지방자치단체는 공공보건의료사업을 원활하게 추진하기 위하여 충분한 수의 공공보건의료 수행기관을 확보하여야 한다. 제3항 국가와 지방자치단체는 공공보건의료 사업을 추진하기 위한 재원을 확보하여야 하며, 공공보건의료 수행기관에 대하여 필요한 재정적·행정적 지원을 할 수 있다.

위의 공공보건의료에 관한 법률은 지방의료원의 설치근거라고 할 수 있다. 위 공공보건의료법의 목적을 살펴보면, 국민에게 양질의 공공보건의료를 제공하고, 국민보건의 향상에 이바지함을 목적으로 하고 있다. 진주의료원 또한 영리를 목적으로 하는 것이 아니라 지역의 저소득층 및 소외계층의 의료증진을 목적으로 운영되는 단체로서 그 역할은 수익을 창출하여 지역의 재정에 도움을 주기 위함이 아니라 의료서비스 적 측면도 가지고 있다는 것이다.

29) 공공보건의료에 관한 법률 제2조 제2호의 “공공보건의료사업”에 대해 열거 하고 있다. 가. 보건의료공급이 원활하지 못한 지역 및 분야에 대한 의료 공급에 관한 사업 나. 보건의료 보장이 취약한 계층에 대한 의 공급에 관한 사업 다. 발생규모, 전파속도, 심각성 등을 고려할 때 국가와 지방자치단체의 대응이 필요한 질병의 예방과 건강 증진에 관한 사업 라. 그 밖에 국가가 관리할 필요가 있는 보건의료로서 보건복지부령으로 정하는 사업이다.

3) 공공의료원의 범위

지역주민의 의료기관이용은 의료원으로부터 파생되는 반사적 이익일 것이다. 그러나 지역주민의 의료복지사업을 목적으로 하는 공공병원도 지역주민의 복지 및 인권과 관련이 된 곳이라고 볼 수 있다. 그 이유로서 공공의료원은 민간병원을 이용하기 힘든 지역주민이 주로 이용하며, 그 밖에 민간병원에서 시행하지 않는 각종 의료지원 사업을 시행하는 곳이기 때문이다. 이는 민간병원과 차별화된 것으로 경상남도에서 지역주민을 위해 시행하는 수익창출을 위한 의료원이 아니라 인권적 공공의료원이라는 개념이 더 강한 것이다. 인권이라는 개념이 어디까지가 그 범주인지 아직 명시되어 있지는 않지만 최소한 저소득 지역주민과 소외계층의 의료복지를 목적으로 하는 곳이라면 이는 인권을 지향하는 곳으로 인권의 범주에 속해야 할 것이다. 그리고 공공의료원의 존재 문제를 단순히 비용-편익적 문제로 파악해서는 안 된다는 것이다. 공공의료원과 같이 인권지향적 특색을 가지고 있는 기관에 대해서는 물론 예산적인 부분을 무시할 수는 없지만 적어도 이와 같은 방법으로 문제를 해결해서는 안 된다는 것이다.

만약 공공의료원을 이와 같이 인권시설로 인정한다면 성북구청과 같이 ‘인권영향평가’ 도입을 한 번쯤 생각해 볼 수 있다. 진주의료원의 폐업 결정에 앞서서 먼저 전문적인 자문기관의 의뢰를 통하여 이를 지역주민에게 정보를 제공하고, 지역 대표자의 참석과 다양한 데이터를 통해서 보다 안정적인 방법을 강구하게 된다면 지금과 같은 사태는 없을 것이다.

지역공공의료원은 그 존립에 관하여 지방자치단체의 조례로 정할 수 있다고 되어있다. 비록 지방자치단체의 조례로 지역공공의료원의 존립을 정할 수 있다고 되어 있지만, 지역 소외계층의 의료서비스라는 목적을 담당하는 시설의 존립을 논한다면 좀 더 구체적인 방안으로 지역주민과 소통을 통하는 것이 정당할 것이다.

4) 인권영향평가의 적용

진주의료원 폐업과 관련해 많은 마찰을 겪고 있는 시점에서 성북구청의 인권영향평가를 적용해 보고자 한다. 먼저 대상의 적격성을 확인해 보자. 성북구청의 인권영향평가 대상사업 중 특정평가 방식을 적용해보면, 먼저 특정평가 방식은 (1) 장애인, 아동, 여성, 다문화 등 인권취약계층과 관련된 조례나, 규칙, 예산 사업계획 (2) 주민 다수가 이용하

는 공원, 도로, 건축물 등 공공시설 건축 사업 계획 (3) 기타 구청장, 인권위원회에서 필요하다 판단할 경우이다. 인권영향평가 대상 중 조직, 업무처리 절차 등 행정내부의 운영 관리 사항이나, 규칙이 정한 경우 평가대상에서 제외되지만 진주의료원은 위 특정평가 방식 중 (1) 인권취약계층과 관련된 조례나, 규칙, 예산사업에 해당할 것이다. 공공의료원의 목적이 지역의 저소득층이나 소외계층의 의료 서비스를 목적으로 하고 있기 때문이다. (2) 주민 다수가 이용하는 공공의료기관이기 때문에 인권영향평가 대상이 가능 할 것이다.

의료원의 폐지에 대한 조례제정의 시기는 조례·규칙심의회 심의·의결 전에 이뤄져야 한다. 의료원 조례 제정에 관한 절차는 인권영향평가 의뢰 -> 평가방식 결정(의료원의 경우 특정평가 방식의 대상으로 적용) -> 특정평가 수행(인권부서) -> 평가위원회(보고서 제출) -> 인권영향평가 확정 -> 평가서 통보/제출(인권부서) -> 대상정책집행(소관부서) -> 모니터링(인권부서) 이 단계에서 인권 부서는 인권위원회에 평가서를 제출하고 인권위원회는 평가서를 검토하여 의견 개진을 함 -> 통보 (필요시 인권부서는 사후평가를 시행하도록 한다)

위 절차 중 평가위원회의 구성은 지역주민의 참여를 반드시 확보하여 지역주민의 절차 참여의 보장 및 정보공개가 반영되어야 할 것이다.

5) 규제평가제도와 비교

현재 우리나라의 평가제도들은 각 영역에서 제 역할을 해오고 있지만 통합적이고 체계적인 지침이 못되고 있는 부분 또한 존재한다. 특히 인권과 관련된 조례제정의 경우 종합적인 체계를 고려하지 않은 점, 독자적인 평가시스템인 점, 평가대상이 중복되거나 지역특성을 고려하지 못한 점 등 많은 문제점을 안고 있다. 인권조례가 본래의 목적을 달성하기 위해서는 반드시 조례제정 전·후에 충분한 조사나 평가가 이루어 져야만 한다. 조례제정 목적이 인권보호를 목표로 하고 있기 때문에 잘못된 제정을 통해 오히려 인권보호라는 명목으로 다른 본질적 요소를 침해하는 부작용은 없어야하기 때문이다. 또한 다른 조례를 통해서 인권이 침해되는 현상도 발생되어서는 안 되는 것이다. 즉 소수자의 권리 보호를 목적으로 조례를 제정한다면 최소한 다른 권리 침해해서는 안 될 것이다.

(1) 규제영향분석제도의 의의

규제영향분석은 규제로 통해 예상되는 영향을 분석하는 방법으로 정책결정자에게 정보를 전달하는 것이다. 행정규제기본법에서는 규제영향분석을 ‘규제로 인하여 국민의 일상 생활과 사회·경제 행정 등에 미치는 제반영향을 객관적이고 과학적인 방법을 사용하여 미리 예측·분석함으로써 규제의 타당성을 판단하는 기준을 제시하는 것’으로 정의하고 있다.³⁰⁾

규제영향분석제도는 미국 등 다수 국가에서 도입하여 시행하고 있는데 대다수 국가는 법률에 근거를 두지 않고 행정명령, 지침 등의 형태로 시행하고 있는데 반하여 우리나라는 법률을 제정하여 근거를 두고 시행하고 있는 점, 민관합동의 규제개혁위원회가 모든 행정부처의 신설·강화규제에 대하여 규제심사과정을 거치도록 강제하고 있는 점이 특징이다.³¹⁾

규제영향분석을 통하여 규제대안의 광범위한 비교검토를 통하여 부작용과 역효과를 최소화하는 규제대안을 선택할 수 있게 하여 합리적인 정책결정을 통한 규제의 품질을 제고할 수 있고, 체계적인 분석을 통해 획일적이고 경직적이고 현실성이 떨어지는 불합리하고 비현실적인 규제의 신설과 강화를 방지할 수 있으며, 기존 규제의 정책목적달성도, 규제준수율, 규제비용의 변화추이 등을 검토하여 피규제자가 납득 가능한 규제대안의 설계와 비규제 대안의 발굴 등의 문제해결 노력을 하게 함으로써 규제담당자의 행정책임성을 제고하게 된다.³²⁾

(2) 목적 및 기능

규제영향평가분석은 문제해결을 위해 폭넓게 비교 검토하고, 규제의 도입이 불가피한 경우에도 규제의 비용과 편익, 파급효과, 집행의 실효성 등을 균형 있게 고려하여 최선의 규제대안을 선택하여 제시하도록 하는 것이다.³³⁾

이는 규제영향분석을 통해 부작용과 역효과를 최소화하는 규제대안을 선택할 수 있게 하여 합리적인 정책결정을 통한 규제의 품질을 제고할 수 있고, 체계적인 분석을 통해 획일적이고 경직적이고 현실성이 떨어지는 것을 규제·강화 방지의 역할과 기존 규제의 정책목적달성도, 규제준수율, 규제비용의 변화추이 등을 검토하여 피규제자가 납득 가능한

30) 행정규제기본법 제2조 제1항 제5호. 행정규제기본법에서는 규제영향분석의 원칙으로서 규제법정주의 원칙(동법 제4조) 비례의 원칙(동법 제5조)을 들고 있다.

31) 규제개혁위원회, 규제영향분석서 작성지침, 2009, 11면.

32) 규제개혁위원회, 위의 책, 6-8면.

33) 김기표, 입법영향평가의 제도화에 관한 연구, 박사학위논문, 2011, 116면.

규제대안의 설계와 비규제 대안의 발굴 등의 문제해결 노력을 하게 함으로써 행정책임성을 제고하게 된다.³⁴⁾ 규제영향분석의 제도화는 정책의 효율성 및 정책과정의 합리성 증진을 기능을 하며, 규제개혁의 목적달성을 가능하게 하는 전제 조건이 된다.³⁵⁾

(3) 대상

규제영향분석의 대상은 행정규제기본법 제2조 제1항을 살펴보면, 국가 또는 지방자치단체가 행정목적을 실현하기 위하여 국민의 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 것으로서 법률·대통령령·총리령·부령과 그 위임에 의하여 정하여진 고시 또는 조례·규칙에 규정되는 규제이다.³⁶⁾

규제영향분석의 대상이 되는 행정규제는 ① 허가·인가·특허·면허·승인·지정·인정·시험·검사·검정·확인·증명 등 일정한 요건과 기준을 정하여 놓고 행정기관이 국민으로부터 신청을 받아 처리하는 행정처분 또는 이와 유사한 사항, ② 허가취소·영업정지·등록말소·시정명령·확인·조사·단속·과태료부과·과징금부과 등 행정의무의 이행을 확보하기 위하여 행정기관이 행하는 행정처분 또는 감독에 관한 사항, ③ 고용의무·신고의무·등록의무·보고의무·공급의무·출자금지·명의대여금지 기타 영업 등과 관련하여 일정한 작위 또는 부작위의무를 부과하는 사항, ④ 기타 국민의 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 행정행위(사실행위를 포함한다)에 관한 사항이다.³⁷⁾

규제는 ‘중요규제’와 ‘비중요규제’로 나뉘는데, ‘비중요규제’는 관련 부처나 단체 및 부처 간 이견이나 반대가 없고 내용이 경미한 규제로서 상위법령의 규제심사시 이미 구체적인 내용과 수준을 심사한 경우 또는 규제비용이나 규제대상자 수가 미미하고 규제의 타당성에 재론의 여지가 없는 경우 등이 해당한다.³⁸⁾

중요규제 해당여부는 주무부처가 국무총리실 규제개혁실 사무국과 협의하여 1차적으로 판단한다. 중요규제에 대해서는 비용 편익분석 등에 대한 외부전문가의 자문 또는 용역을 거치는 등 각 평가요소에 대해 충분한 분석을 실시하도록 권고하고 있다. 그 반면 비중요규제로 분류된 경우에는 그 판단의 근거 등을 규제영향분석서에 간략하게 기술하도록 하고 있고, 규제개혁위원회의 사무국과 협의하여 일부 평가요소를 생략할 수 있다. 아울러

34) 규제개혁위원회, 규제영향분석서 작성지침, 2009, 6-8면.

35) 김기표, 위의 논문, 117면.

36) 행정규제기본법 제2조제1항.

37) 행정규제기본법 시행령 제2조제1항.

38) 규제개혁위원회, 규제영향분석 및 자체사업지침, 2006, 12-14면.

‘규제의 비용과 편익의 비교’ 등의 분석에 있어 계량적인 분석에 따른 비용과다, 분석기간의 장시간 소요 등 어려움이 있을 경우에는 서술적인 분석으로 대체할 수 있도록 하고 있다.³⁹⁾

(4) 검토

규제영향분석은 국가 또는 지방자치단체가 행정목적의 실현하기 위하여 국민의 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 것으로서 법률·대통령령·총리령·부령과 그 위임에 의하여 정하여진 고시 또는 조례·규칙에 규정되는 규제이다. 이러한 의미에서 인권영향평가와 살펴본다면 규제영향분석은 침익적 행정의 경우에 적용된다고 볼 수 있고, 인권영향평가는 수익적 행정작용에 영향을 미친다고 볼 수 있다. 여기서 한 가지 살펴볼 점은 인권영향평가 역시 인권조례나 지역인권사무를 시행함에 있어서 인권영향평가라는 필터링을 거쳐 실효적이고 무분별한 조례제정의 확산을 방지하고, 지역 주민의 참여확대에 그 의미가 있을 것이다.

IV. 맺으며

인권이란 것은 인간으로서의 존엄과 가치 그리고 자유와 권리라고 일컬어진다. 이 존엄과 가치 및 자유와 권리가 누구에게나 동등하게 적용된다면 올바른 사회현상일 것이다. 하지만 우리 사회는 아직 인권에 대해 언어로서만 외치고 모양만 갖추 뿐이지 진정한 의미에서 인권을 보장적 측면은 아직 많은 결핍이 있다. 이를 해소하기 위해서 지난 몇 년 전부터 국가나 지방자치단체는 법제화에 노력을 기울였고 그 결과가 많이 나타나 오고 있다. 이러한 노력은 국민의 인권보장을 위한 결과이다. 하지만 문제는 그 결과물이 제 힘을 다 발휘하지 못하고 있는 현실이 안타깝다. 각 지방자치단체는 지역의 특성에 맞추어 인권조례를 제정하지만 그것이 정말 지역이나 지역 주민을 위해 만들어 진 것인지 아니면 단순히 유행처럼 번져가는 인권조례의 영향 때문인지는 모르겠다. 인권조례를 제정함에 있어 문제점을 간단히 살펴보면 지방자치단체와 시민단체와의 의견이 조율이 안 되고 단체장의 의지에 따라 달라지기 때문에 그 효과의 의문점이 발생한다. 그리고 제정된

39) 규제개혁위원회, 앞의 지침, 12면.

조례의 내용이 얼마나 실질적인 내용을 담고 있는지가 문제이다. 겉으로는 인권을 내용으로 하고 있지만 그 본질적 요소가 얼마만큼 실효적인 내용을 자기고 있느냐 이다. 마지막으로 시민의 절차참여와 의견, 정보의 공개 문제이다. 지역주민을 위한 조례제정에 있어 지역주민의 절차 참여와 의견수렴 정보의 공개는 지역주민과의 마찰을 최대한 줄이고 조례의 실효성 확보에 도움이 될 수 있는 중요한 부분인 것이다. 이러한 한계 속에서 인권 조례가 만들어 지고 있는데 이러한 문제점을 최소화하기 위해서 성북구청의 ‘인권영향평가제’를 살펴보았다. 인권영향평가제는 지역주민의 인권보장과 증진을 목적으로 조례를 제정하거나 사업을 시행하는 경우 단지 내부적으로 결정하는 것이 아니라 절차적으로 전문기관의 의뢰나 지역주민의 참여나 정보 공개 등 절차과정을 통하여 인권 조례의 안정성 및 실효성확보에 하나의 장치로서 역할을 수행하고 있다. 즉 인권에 관련된 조례를 제정하거나 사업을 실시하는 경우 반드시 위 절차를 거치도록 정해져 있다. 위의 진주의료원 사태와 관련해 살펴보았지만 지역주민의 의료서비스 차원에서 시행되는 의료원을 비용-편익적 부분을 주요 요소로 평가하여 존폐를 결정하는 방법에서 문제점을 착안하여 인권영향평가제의 절차적 부분을 도입하면 보다 안정적으로 문제를 해결 할 수 있었다고 생각한다. 그리고 진주의료원과 관련해 지역의료원을 이용하는 지역 주민의 이익에 대해서 단지 반사적 이익으로만 볼 것이 아니라 병원을 이용하는 주변 주민의 의료시설 이용에 대한 권리를 인정할 필요가 있지 않을까란 생각도 해보았다. 즉 주변 주민의 이익뿐만 아니라 권리가 인정된다면 좀 더 구체적으로 절차에 참여할 기회가 제공 되었을 것이다. 이는 진주의료원이 단순히 수익을 창출하기 위한 기능을 하는 곳이 아니라 지역주민의 의료 복지를 위한 인권적 요소를 가진 건물이기예 가능한 것이다. 그래서 규제영향평가제를 간단히 살펴본 것이다. 지역주민의 권리가 인정된다면 규제영향평가의 적용대상이 될 것이므로 의료원의 존폐문제를 좀 더 안정적으로 해결할 수 있지 않았을까 하는 생각이다. 인권영향평가는 수익적 행정행위에 수반되는 장치이고 규제영향평가는 침익적 행정에 대해 적용되는 장치이지만 결국 국민의 인권적 보장과 증진 권리 구체적 측면에서 동시에 수반되어야 하나로서 결합된 장치로 발전한다면 보다 법적 안정성과 인권 진에 이바지 할 것이다. 결국 단순히 외형적·형식적인 법제도의 확대를 방지하고 보다 실효적이고 국민의 인권과 권리 보장적 측면을 위해 인권영향평가제 도입이 된다면 보다 효율적인 지역주민과의 조화가 형성될 것이다.