

인권이사회

제30차 회기

안건 3 및 5

모든 인권과 시민·정치·경제·사회·문화적 권리(개발할 권리 포함)의 증진 및 보호

인권 기구와 체제

인권 증진 및 보호를 위한 지방정부의 역할

- 인권이사회 자문위원회 최종보고서

목 차

- I. 개요
- II. 지방정부의 정의
- III. 국가와 지방정부: 인권 존중, 보호 및 이행을 위한 공통적 업무와 상호보완적 업무
- IV. 인권 증진 및 보호를 위한 지방정부의 역할
- V. 인권 증진 및 보호를 위한 지방정부의 주요 당면 과제
- VI. 지방의 인권 체제
- VII. 인권도시: 개념체계와 이행원칙
- VIII. 지방의 인권 증진 및 보호 활동을 기획하고 실행하는 시민사회의 역할
- IX. 우수 사례
- X. 결론 및 권고 사항

I. 개요

1. 2012년 8월, 인권이사회 자문위원회는 이사회 심의 및 승인을 위하여 ‘지방정부와 인권에 대한 연구 제안서(A/HRC/AC/9/6)’를 제출하였다.
2. 2013년 9월 26일 인권이사회에서 채택한 결의안 24/2는 상기 연구 제안서를 주목하여 자문위원회에 우수 사례와 주요 과제 등을 반영하고 지방행정과 공공서비스 내 인권 주류화 노력을 포함한 ‘인권 증진 및 보호를 위한 지방정부의 역할에 대한 연구 보고서’를 준비하여 이사회 제27차 회기에 중간 보고서를 제출하여 줄 것을 요청하였다.
3. 자문위원회는 또한 상기 보고서를 작성하면서, 회원국, 관련 국제기구 및 지역기구, 국제연합 인권최고대표사무소(OHCHR), 관련 특별 절차 및 국가인권기구와 비정부기구(NGO)의 입장과 의견도 구할 것을 요청받았다.
4. 2014년 2월, 자문위원회 제12차 회기에서 위원회는 보고서 작성 작업을 위한 초안 집필진을 구성하고 집필진으로 마리오 루이스 코리오라노(Mario Luis Coriolano), 오다 엘사다(Hoda Elsadda), 라티프 셰이노브(Latif Hseyenov) 조사위원, 아나토니아 레이예스 프라도(Anantonia Reyes Prado), 디루자랄 시툴싱(Dheerujlall Seetulsingh) 의장, 그리고 이메루 탐랏 이게주(Imeru Tamrat Yigezu)를 지명하였다. 나중에 집필진에 합류한 카타리나 파벨(Katharina Pabel)은 시툴싱 의장을 대신하여 의장이 되었고, 엘사다 위원은 셰이노브 위원을 대신하여 조사위원이 되었다. 서창록과 로라-마리아 크라시우냥(Laura-Maria Craciunean) 또한 나중에 집필진에 합류하였다.
5. 초안 집필진은 설문지를 작성하여, 이사회 결의안 24/2에 의거, 각 관계자들에게 배부하였으며, 현재까지 국가 22건, 국가인권기구 20건, 비정부기구 10건, 지방자치단체 12건, 국제기구 및 지역기구 3건 등 총 67건의 회신을 받았다.
6. 인권이사회 결의안 24/2에 따라, 제27차 인권이사회 회기 중 중간보고서가 제출되었고, 이사회는 자문위원회에, 제30차 회기에 최종 보고서를 제출하도록 요청하였다. 제27차 회기에서, 이사회는 자문위원회의 중간 보고서를 높이 평가하고 결의안 27/4를 채택함으로써, 위원회에 해당 연구를 계속할 것과 ‘인권 증진 및 보호를 위한 지방정부의 역할에 대한 최종 보고서’를 인권이사회 제30차 회기에 제출하여 줄 것을 요청하였다.

7. 이사회는 또한, 최종 보고서 작성 시 인권 증진과 보호에 있어서 지방 정부의 주요 당면 과제를 포함할 것과, 지방행정과 공공 서비스 내 인권 주류화 우수 사례를 바탕으로 해당 과제의 해결 방안에 대하여 권고할 것을 자문위원회에 요청하였다.

II. 지방정부의 정의

8. 지방정부란 통상 특정국가 내 공공행정의 가장 낮은 층위로 정의된다. 지방정부는, 단일국가에서는 두 번째나 세 번째 층위를 차지하게 되며, 연방국가에서는 세 번째 때로는 네 번째 정부 층위를 이룬다. 지방정부는 풀뿌리 정부를 실현시켜 시민들이 자기 일상생활에 영향을 미치는 의사결정 과정에 효과적으로 참여할 수 있도록 힘을 실어주는 것을 목표로 삼는다. 이론상, 지방정부는 시민에게 가장 근접한 행정기관으로, 현장의 요구와 우선순위에 기초하여 지역적 지식과 법규를 필요로 하는 문제를 다루는 데 있어서 중앙정부보다 훨씬 유리한 입장에 있다.

9. 지방정부의 조직과 기능은 국가마다 현저히 다르게 나타난다. 지방정부의 단위를 가리키는 명칭(군 county, 현 prefecture, 지구 district, 시 city, 읍 town, 구 borough, 교구 parish, 자치체 municipality, 면 village 등)도 다양하게 사용되고 있다. 지방정부는 지리적으로는 도시와 농촌에 모두 존재한다.

10. 지방정부는 법률이나 상위정부 지침으로 일정한 권한을 보유한다.¹ 실질적으로 이 권한이란, 지역 관련 특정 공무를 규제, 관리하는 것과 일정한 공공 서비스를 제공하는 것이다. 지방정부 권한의 범위는 항상 지방정부 당국과 중앙정부, 또는 지역정부와의 관계라는 맥락 속에서 파악되어야 한다. 일반적으로 단일국가에서는, 중앙정부가 주거의 기획, 계획, 규제 및 자원조달 책임을 맡고, 지방정부는 다양한 정도의 자율성을 가지고 그 이행의 관리를 맡는 경향이 있다. 반면 연방제에서는, 지방정부가 주거의 계획, 정책 및 이행과 관련하여 더 많은 자율성을 가지는 경향이 있다.{적절한 생활수준에 대한 권리의 요소로서 적절한 주거에 대한, 이와 관련하여 차별받지 않을 권리에 대한 특별보고관 보고서, 레일라니 파라(Leilani Farha)(A/HRC/28/62)} 지방정부의 중요한 특징 중 하나는, 법을 준수하는 범위에서 자기 기능을 수행하기 위하여 구체적이고 종속적인 규제 권한을 가진다는 것이다.

¹ 브라질 헌법에 따르면, 지방자치단체는 연방의 일부이지 주에 종속된 부분이 아님.

11. 어떤 나라에서는 지방정부와 지방자치정부를 혼용해서 사용하기도 하지만, 지방정부가 나라마다 다양한 형태를 지니고 있다는 사실을 감안할 때 이 두 개념은 구분되어야 한다. 지방의 공공 행정은 지방자치정부(예. 자치체) 뿐만 아니라, 국가 행정의 지방 단위를 통해서도 수행될 수 있다. 전자는 지역 주민에 의해 직접 선출되어 보다 광범위한 자율성을 누리지만, 후자는 상위 정부의 대리자로 행위하며 그 관리도 상부에서 임명하고 책임을 맡긴다. 이처럼 지방자치정부는 지방분권의 원리에 근거하고 있으며, 지방 국가행정은 지방분산의 원리에 근거하고 있다고 할 수 있다.

12. 지방자치단체가 누리는 자치의 수준은 진정한 민주주의의 핵심 요소라고 여겨진다. 이런 점에서, 정치, 재정, 행정의 지방분권화는 민주주의와 인권을 지역화하는 데 필수적이다. 민주주의는 인권 존중 없이 가능하지 않으며, 어떠한 인권도 민주주의 없이는 달성될 수 없다는 점을 유념해야 한다. 그럼에도 불구하고, 지방자치정부가 자동적으로 참여 민주주의로 이어지는 것은 아니다. 지방분권화가 일반적으로 의사결정 과정과 정책의 관리에 있어서 시민의 역량을 강화하는 방향으로 작용하기는 하지만, 민주적 참여를 가능케하고 또 유효한 것으로 만들기 위해 필요한 환경을 조성하려면 기본적으로 갖춰져야만 하는 수단과 절차가 있다.

13. 지방자치단체가 배제된 채 결정이 내려지거나, 지방자치단체 역할이 수립된 정책의 단순한 수행자로 제한되어서는 안된다. 반면 지역의 독립성은 일정한 한계를 지녀야 하는데, 그 한계는 법률에 명확하게 규정되어 있어야 하며, 지방자치단체 활동의 적법성을 관리 감독할 수 있는 유효한 체제가 있어야 한다. 민주주의의 견제와 균형 원리는 인권 이행을 위한 지방자치단체의 능력을 제고하기 위하여 필수적인 것이다. 유권자에게 책임을 지는 정부 관리는 그렇지 않은 경우에 비하여 시민들의 요구에 부응할 가능성이 크다.²

14. 지방에서 효과적인 지방 거버넌스와 적절한 인권 실현을 보장하기 위해서는, 지방 정부에 맞는 적절한 법적 체계를 갖추는 것이 중요하다. 조직, 권한 및 기능은 법에 명확하게 규정되어 있어야 한다. 나아가, 국가의 법률은 중앙정부와 지방정부 당국의 책임과 권한을 상호 관계 속에서 명확하게 기술하여야 한다.

² 국제 민주주의 및 선거지원 연구소(IDEA), 민주적 책임성과 서비스 전달 : 자료검토, 2013년 1월, <http://www.idea.int/resources/analysis/democratic-accountability-and-service-delivery-a-desk-review.cfm>에서 볼 수 있음.

15. 지방정부는 가급적 국가의 헌법에 의하여 인정되어야 하며, 실제로 많은 나라에서 지방정부의 자치권을 헌법으로 특별히 보호하고 있다. 헌법적 보호가 최고의 안정성을 보장한다는 점이 강조되어야 한다. 국회에서 통과된 지방정부에 관한 법률은 이런 점에서 차선책이다. 몇몇 나라에서는 지방정부를 관장하는 법률의 안정성을 유지하기 위하여 법적 안정장치를 두기도 한다. 예컨대 헝가리에서 지방자치법은 국회의원 2/3 이상에 의해서만 제개정할 수 있다. 이는 지방자치와 관련한 권한을 제한하는 어떠한 입법행위에도 동일하게 적용된다.

16. 많은 나라들이 보충성, 분권화, 책무성의 원칙을 지방정부의 주요 원칙으로 명시하고 있다는 점을 주목할 만하다. 나아가, 이와 같은 원칙이 충분히 보장될 수 있도록 각 개별법에서는 지방자치단체의 관련 권한에 대한 사법적 구제 방안을 마련해두고 있다.

Ⅲ. 국가와 지방정부: 인권 존중, 보호 및 이행을 위한 공통적 의무와 상호보완적 의무

17. 국제법 상, 국가는 단일국가인지 연방국가인지 여부나 내부 행정구역과는 무관하게 하나의 단일체이다. 이런 점에서, 국가만이 그 국가가 가입한 국제 조약에서 파생된 의무들에 구속된다. 즉, 국제인권조약에 가입함으로써 국가는 인권을 존중, 보호 및 이행할 의무를 지게 된다. 더 구체적으로는, 오직 국가만이 각각의 보편적, 지역적 인권 조약에서 요구하는 보고서를 제출할 의무를 지는 것이며, 오직 국가만이 해당 조약에 따른 개인 및 국가 간 제소의 대상이 될 수 있는 것이다. 나아가, 국제연합 진정절차 시 출두한 국가는 제기된 침해가 지방자치단체에 의해서 범해진 것이라는 주장으로 항변할 수 없다.

18. 일반국제법 하에서는, 중앙정부에 의해 대표되는 국가가 모든 하부기관 및 대리자의 행위에 대하여 책임을 진다는 점도 강조되어야 한다.³ 또한, 국가 책임과 관련해서, 그 내부 조직에도 불구하고, 국제관습법에 따라 적용되는 몇 가지 원칙이 있다. 첫째, 국가의 구조나 국가기관의 기능, 무엇이 국가기관인가에 대한 단순 정의 또한, 일반적으로 국제법의 관할이 아니다. 각국이 행정부를 어떻게 구조화할지, 또 어떤 기능을 중앙정부나 지방정부에 동시에 또는 각각 할당할지 정하는 것은 국가 주권의 권능에 해당한다.⁴ 하지만 국가의 내적 구조나 기능은 각국의 법이나

3 이와 관련, 시민·정치적 권리에 관한 국제규약 제50조를 준용할 만하다. 이에 따르면, 해당 규약의 규정은 “어떠한 제한이나 예외없이 연방국가의 모든 지역에 적용된다.”

4 국제위법행위에 대한 국가책임 초안에 대한 논평(위 각주 4, IV. E. 2), 82쪽, http://www.eydner.org/dokumente/darsiwa_comm_e.pdf에서 볼 수 있음.

관습에 따라 자유롭게 결정할 수 있다고 하더라도, 국가의 기관과 행정구역이 행하는 공적인 기능과 공권력 수행은, 국가가 그 행위로 인한 국제적 책임이 있으며, 이는 그러한 기관들이 국내법 상 중앙 행정부로부터 자주적이거나 독립적인 것으로 간주되는 것과 무관하다.

19. 국제관습법에 따르면, 모든 국가기관의 행위는 입법, 행정, 사법 또는 기타 기능을 수행하든, 기관이 국가조직상 어떠한 위치를 차지하든, 기관의 성격이 중앙정부 기관이든 또는 지방정부기관이든 상관없이, 국제법에 의하여 국가의 행위로 간주된다.⁵ 경제적, 사회적 및 문화적 권리 위원회는 ‘일반논평 16’에서 동 규약의 권리 침해는 당사국의 직접적인 행위, 태만 또는 부작위에 의해서나 국가적 또는 지역적 차원의 시설과 기관에 의해 발생할 수 있다고 강조하였다.⁶ 공권력을 수행하는 어떤 기관의 행위는, 그 기관이 국내법 상 행정부로부터 자주적이거나 독립적인 것으로 간주되는 것과 무관하게, 국가에 귀속된다는 점을 유념해야 한다.⁷

20. 지방정부를 포함한 어떠한 공공기관의 불법적인 행위도 국가에 귀속되며, 이는 그 행위가 국내 법령을 일탈하거나 위반하는 것일 때도 마찬가지이다. 이는 어느 당사국도 ‘조약의 불이행을 정당화하는 수단으로 국내법규정을 원용해서는 안된다’는 비엔나 협약 제27조로부터 직접 도출된다.

21. 인권 증진 및 보호의 책임은 기본적으로 중앙정부에 있으며, 지방정부는 보완적 역할을 수행한다. 국제인권조약을 비준하고 나면, 국가는 지방자치단체를 포함한 하위 층위의 정부에 그 이행을 위임할 수 있다. 이런 부분과 관련해, 중앙정부는 특히, 국가의 인권 의무 이행을 보장하기 위한 절차와 통제 수단을 마련하는 등, 지방정부에 적절한 조치를 취할 필요가 있을 수 있다. 국가가 국제인권기준을 준수해야 할 의무로부터 파생되는 의무를 지방자치단체는 관할 지역 내에서 준수해야 한다. 지방자치단체는 실질적으로 국가의 인권 전략과 정책을 실제로 적용시키는 역할을 맡게 된다. 따라서, 지방자치단체의 장은 그러한 정책의 수립 과정에 관여해야 한다. 지방분권화된 국가에서, 지방정부는 인권의 보호와 증진과 관련하여 보다 주도적이고 자주적인 역할을 수행할 수 있다. 인권에 대한 중앙정부와 지방정부 간의 제도화된 협력은 국가가 얼마만큼 원활히 국제적 인권 의무를 이행할 수 있는가에 긍정적인 영향을 미칠 수 있다.

5 같은 문헌, IV.E.1.

6 일반논평 16(2005), 모든 경제적, 사회적, 문화적 권리를 향유할 남녀의 동등한 권리(경제적, 사회적, 문화적 권리에 대한 국제 규약 제3조), 42단락, <http://www.refworld.org/docid/43f3067ae.html>에서 볼 수 있음.

7 국제위법행위에 대한 국가책임 초안; 국제법 위원회 제33차 회기(2001)에서 채택, 총회 공식기록, 제56차 회기, 별첨 10번(A/56/10), 제4조 2단락.

22. 지방자치단체가 인권 책무를 수행할 수 있기 위해서는, 필수적인 권한과 재정 자원을 보유하고 있어야 한다. 지방자치단체가 인권, 특히 경제적, 사회적, 문화적 권리를 적절히 실현하기 위해서는 재정 자원이 필요한데, 모든 지방자치단체가 그렇게 할 수 있는 것은 아니라는 점이 국가 및 국제적 수준에서 모두 감안되어야 한다. 지방자치단체에 어느 정도의 권한이 부여되어 있는지와는 별개로 그 실행에 필요한 재정 자원이 없다면 효과가 없을 것이라는 점이 특히 강조되어야 할 것이다.

23. 인권 보호 및 증진에 있어서 다양한 층위의 정부 간 공동 책임 원칙은 국제연합 인권 조약 기구들이 수차례 강조한 바 있다. 경제적, 사회적 및 문화적 권리 위원회의 ‘일반논평 4(적절한 주거의 권리)’는 경제적, 사회적 및 문화적 권리에 대한 국제 규약의 당사국들이 규약 제11조에 따른 의무와 연계된 정책들(경제, 농업, 환경, 에너지 등)을 추진하기 위해 정부부처, 광역 및 기초자치정부 간 협력이 보장되도록 필요한 조치를 취해야 한다고 강조하였다.⁸

IV. 인권 증진 및 보호를 위한 지방정부의 역할

24. 많은 국가(예: 호주, 코트디부아르, 모로코, 슬로베니아)의 법령이, 때로는 헌법 수준에서, 명시적으로 지방정부에 인권을 존중할 것을 요구하고 있다. 오스트리아, 아제르바이잔, 보스니아 헤르체고비나, 독일, 케냐, 리투아니아, 말레이시아, 남수단, 스페인, 토고의 경우에는, 헌법 내용이 모든 공권력에 적용된다. 룩셈부르크에서는, 코문의 권한이 법률에 따라 행사되어야만 하며, 이는 법률에 보장된 인권을 준수할 의무가 있다는 뜻이다. 어떤 나라에서는, 법으로 지방 정부의 인권 준수 의무가 특정 권리나 원칙에 한정하여 규정되어 있다. 예를 들어, 세르비아의 지방자치법은 자치체가 국가 내 소수집단 및 민족집단의 권리 증진 및 보호를 보장해야 한다고 규정하고 있다. 슬로베니아의 자치 행정은 법률에 의해 성 주류화에 유의하도록 되어 있다. 아일랜드에서는, 지방정부법에서 특별히 인권 증진과 보호를 다루고 있지는 않지만, 지방자치단체의 기능을 수행하는 과정에서, 사회통합 증진 필요성을 고려하도록 되어 있다. 마찬가지로, 인도의 지방 정부 관련법은 인권 보호를 책무로 특별히 언급하고 있지는 않으나, 민주적 포용 정책의 실현, 복지 정책 및 지역 사법제도 등과 같은 헌법적으로 위임받은 지방자치단체 기능이 인권의 핵심과 직접적으로 연관되어 있다.

⁸ 경제적, 사회적 및 문화적 권리 위원회 일반논평 제4호, 적절한 주거에 대한 권리 (규약 제11조 (1)), 12단락, 1991년 12월 13일에 경제적, 사회적 및 문화적 권리 위원회 제6차 회기에서 채택, <http://www.refworld.org/docid/47a7079a1.html>에서 볼 수 있음

25. 인권을 증진하고 보호할 의무를 지방정부에 지우도록 법 조항으로 명시하는 것이 보다 나은 접근 방법일 것이다. 그러면 지방정부는, 이러한 책임 준수 의무의 불이행이 국내법 뿐만 아니라 해당 국가의 국제적인 책무로까지 이어질 것이라는 점을 이해하게 되어, 인권에 대한 책무를 인식하게 될 것이다. 나아가, 그런 조항은 지방자치단체가 규정된 관할권 내에서 공공 서비스를 제공할 때 인권에 기반하여 접근해야 한다는 명확한 의무를 부과한다. 그렇게 된다면, 결과적으로 권리 보유자가 지방자치단체에 대하여 권리를 주장하는 것을 장려하게 될 것이다.

26. 지방자치단체는 시민의 일상적 수요에 가까이 있으므로 일상 생활에 근거한 인권문제를 다루고 있다. 따라서, 인권과 지방자치단체 사이에는 긴밀한 관련성이 존재한다. 지방자치단체는 그 기능을 수행할 때, 특히 교육, 주거, 보건, 환경 및 치안과 관계된 결정을 내리게 되는데, 이런 결정은 인권의 이행과 직접적으로 연관이 있고 주민들이 인권을 누릴 가능성을 늘리거나 줄일 수 있는 것들이다. 나아가, 지방정부는 이민자나 소수민족 등 지역 공동체에서 외부인으로 여겨지는 이들에 대한 차별적 관행의 위험에 늘 직면하고 있다. 주거 분야를 예로 들자면, 노숙인 희생양 만들기, 낙인 찍기와 차별은 지방 수준에서 더 드러나곤 한다. 이러한 침해를 다루기 위해서는 인권의 관점을 지방정부의 모든 정책에 통합시키는 작업이 반드시 필요하다. 사실, 필요한 서비스를 제공하는 지방자치단체가 없다면 인권이 실현되기는 매우 어려울 것이다. 따라서, 지방 관리들은 일상 업무를 통해 광범위한 인권 문제에 책임을 지고 있다. 하지만, 지방정부 뿐 아니라 대중에 의해서도 이러한 업무가 인권의 실현이라고 인식되는 일은 드물다. 실제 인권이 실천되고 있다하더라도 지방 정부의 대부분의 정책과 이행의 준거 및 분석의 틀에 인권을 적용하는 경우는 드물다.⁹ 이런 점에서, 인권의 실질적 효과는 지역에서 체감된다는 것을 유념해야 한다.

27. 지방정부의 인권 업무는, 존중 의무, 보호 의무, 이행 의무라는 전형적인 국가의 세 가지 인권 의무를 따른다. 존중 의무란, 지방 관리들이 어떤 행위를 할 때 인권을 침해해서는 안된다는 뜻으로서, 지방정부는 관할 내의 모든 사람들이 권리와 자유를 누리는 것을 방해하지 말아야 한다. 예를 들어, 지방 정부는 종교의 자유와 관련하여 종교 공동체가 광장이나 청사를 종교 의식 용도로 사용하는 것을 허용 한도를 넘어서 금해서는 안된다. 건강권과 관련하여, 지방 정부는 특정 공동체나 집단이 보건시설에 접근하지 못하도록 해서는 안된다. 보호 의무란, 개인의 권리와 자유를 제삼자가 침해하지 못하도록 보장 수단을 마련해야 한다는 뜻이다.

9 기초 및 광역 자치단체의 의회(유럽회의), 스트라스부르, 2014년 3월 25-27일, 제26차 회기, CG(26)5FINAL, “유럽회의 당사국 및 타국의 기초 및 광역 수준 인권 구현 우수 사례” (보고관 : O. Molin), 결의안 365(2014), 참고자료, 8단락, 14단락, http://www.coe.int/t/congress/texts/RESOLUTIONS_en.asp?mytabsmenu=6에서 볼 수 있음.

예를 들어, 지방자치단체는, 아동이 누군가로부터 등교를 방해받는 일이 없도록 조치를 취해야 한다. 보호 의무는, 여성 등에 대한 폭력의 위험이 감소된, 보다 안전한 도시 환경 조성을 필요로 할 수 있다. 이행 의무란, 지방정부가 권리와 자유 향유를 가능토록 하기 위해 적극적 시정조치를 취해야 한다는 뜻이다. 예를 들어, 지방자치단체는 교육체계를 잘 유지함으로써 교육권을 이행할 의무가 있다. 차별 받지 않을 권리의 이행 의무를 준수하기 위해서는, 옴부즈퍼슨이나 반차별 업무 전담 기관 등의 지역 인권 체제를 마련할 수 있을 것이다.

28. 또한, 지방자치정부는 교육과 훈련을 통해 관할권 내 모든 사람들의 인권에 대한 이해와 존중을 증진하여야 한다. 특히, 지방자치단체는 체계적 기반을 갖추고, 선출직 대표와 행정 공무원들에 대한 인권 교육을 실시하고, 시민들에게는 자신들의 권리에 대한 정보를 전파해야 한다. 지방자치단체는 인권의 증진을 통해 지역사회에 인권의 문화를 구축할 수 있을 것이다.

29. 지방자치단체는 장애인, 소수민족, 토착민, 성차별 피해자, 아동 및 노인 등 취약계층의 권리 보호 및 증진에 특별히 주의를 기울여야 한다. 이런 점에서, 지방자치단체가 이러한 집단에게 제공하는 서비스의 질은, 지방자치단체가 실제로 인권을 어느 정도나 존중하고 있는지 알아볼 수 있는 시험대가 될 것이다.¹⁰

30. 많은 나라들에서, 지방자치단체 활동을 인권 주류화하기 위해 노력하고 있다. 즉, 참여형 거버넌스 조성, 인권에 기반한 회계감사 및 영향평가 수행, 지역 문제를 인권 문제로 재구성, 지역 정책 및 법규와 인권의 양립가능성 검증 절차 마련, 현장에서의 인권 조약 준수 여부 보고, 지방공무원에 대한 체계적 인권 교육 실시, 인권에 대한 공공인식 제고 등의 조치를 취하고 있다. 인권에 대한 지방정부의 책임을 구체적으로 나열하는 지역 인권 헌장(또는 인권 조례)을 작성하는 것은¹¹, 인권을 지역화하기 위한 또 하나의 중요한 한걸음이라고 할 수 있을 것이다. 이러한 맥락에서, 각 지방자치단체가 충분한 인력과 재정 자원을 갖추고 해당 관할 내 인권 문제를 전담하는 인권 부서를 두는 것은 매우 바람직한 일이다.

10 같은 문헌

11 샌프란시스코위원회의 여성차별철폐조례를 시작으로 미국의 몇몇 도시에서 채택된 인권조례가 이 예에 해당될 수 있는데, 이는 지역정책과 도구에 인권을 녹여낸 좋은 예임.

V. 인권 보호와 증진을 위한 지방정부의 주요 당면과제

31. 인권의 보호와 증진에 있어서 지방정부가 당면한 주요 과제로는 정치적, 경제적, 행정적인 면이 있다. 지방정부가 당면한 가장 큰 문제는 정치적 의지의 부족이며, 특히 비민주적 체제를 가졌거나 민주주의가 아직 정착되지 않은 나라에서 그러하다. 나라 안의 정치적 충돌이나 긴장은 정치적 의지를 더욱 약화시킨다. 이런 국가에서 지방정부는 자주성과 장기적 목표/계획 및 헌신의 부재에 시달린다. 특히 불안정 또는 갈등 시국이 발생할 경우 중앙정부와 지방정부 간에 알력과 권력투쟁이 있을 수도 있다. 또한 고도로 중앙집권적인 구조를 가진 국가에서는 지방 수준에서 인권을 위한 정치적 노력을 강력하게 펼쳐나가기 어려울 수 있다. 자주성과 자치권의 부족은 인권 이행에 대한 책임감과 책무성을 저해한다. 때로는 중앙집권적인 정책과 구조조정 조치가 지방정부의 인권 준수를 방해하기도 한다.

32. 지방정부가 인권을 이행하고 증진하는 것을 막는 두번째 문제는 제도적 역량 및 자원의 부족이다. 이는 지방정부의 권한을 강화하려는 정치적 의지의 부족 때문일 수도 있고, 나라의 경제적 상황이 어렵기 때문일 수도 있다. 레일라니 파라는 ‘적절한 생활수준에 대한 권리의 요소로서 적절한 주거 및 이와 관련하여 차별받지 않을 권리’에 대한 특별보고관 보고서에서 지방정부 및 기타 국가 내 하위정부의 역할에 대하여, 지방분권이 언제나 적절한 주거권의 실현에 유리한 것은 아니라는 결론을 강조한다. (A/HRC/28/62, 71단락) 지방분권이 참여 민주주의, 시민 참여, 투명성과 책무성에 잠재적으로 도움이 되기는 하지만, 민주적 거버넌스를 실현할 체제와 정치적 의지에 긍정적으로 작용할지의 여부에 따라 달라질 수 있다. 지방 수준에서 계획과 서비스를 실현하기 위하여 필요한 자원과 예산의 부족은 지방정부의 능력을 약화시키고 지역사회 내에서 스스로의 정당성을 떨어트린다.

33. 세 번째 문제는 중앙정부와 지방정부 간 적절한 협력이 부족하다는 것이다. 중앙정부와 지방정부 사이의 업무 분담 관련 법이 복잡하고, 접근이 어려우며, 명확하지 않을 때에도 문제가 발생할 수 있다. 각기 다른 층위의 정부 간 권한을 명쾌하게 구분해놓는 것은 책무성 마련의 전제조건이고, 따라서 인권 이행의 전제조건이 된다. 공권력을 지닌 모든 정부당국은 인권을 존중, 보호, 이행해야 한다는 것을 자각해야만 한다. 공권력 수행과 인권 준수 사이의 관련성은 지방 수준에서 자주/가끔 도외시되곤 한다.

34. 또 다른 문제는 지방에서 인권의 요건에 대한 정보가 부족하다는 것이다. 지방정부의 모든 책임자들은 인권이 부과하는 의무들을 알고 있어야 하며, 실제로 알고 있는 경우에도 인권의 내용과 범위에 대한 탄탄한 기초 지식이 부족하기도 하다. 결과적으로, 많은 지방정부들이 인권을 이해하는 데 실패하고, 지방 정책과 그 실시에 인권을 통합시키는 데 실패하게 된다. 투명성이 부족하면 인권 협력을 증진시키고자 하는 노력도 방해받게 된다.¹²

35. 지방정부가 당면한 다섯 번째 문제는, 시민사회의 역할과 기여에 대한 불인정이다. 이는 보통 지방정부의 인권에 대한 이해 부족과 함께 나타난다. 시민사회를 인정하지 못하고, 함께 일하지 못한다면, 지방정부가 소외된 공동체에 도달하고자 노력하더라도 한계가 있을 것이다.

36. 지방정부가 당면한 또 다른 문제는 지방분권과 관련하여 원조기구나 국제개발기구의 우선순위에 인권 의무가 부재하다는 것이다. 예를 들어, 인도네시아에서는, 국제통화기금(IMF), 세계은행(World Bank), 아시아 개발은행(Asian Development Bank), 국제연합 개발 계획(UNDP) 및 기타 원조기구들은 인권을 무시한 채 지방분권을 독려하였다.¹³

VI. 지방의 인권 체제

37. 인권의 보호는 독립적인 인권 체제를 필요로 한다. 그러한 체제는 다양한 사회 속에서 여러 형태를 취할 수 있으며, 지역에서의 인권 이행에 있어서 모범이 될 만한 몇 가지 사례가 있다. 지역 옴부즈퍼슨, 소비자 고충 위원회, 환자 권리 위원회, 반차별 기관 등등이 그것이다. 이러한 체제들의 권한과 구조는 아주 다양할 수 있으나, 인권의 안전장치이자 시민고충의 최초 접수처로서 중요하게 여겨져야 한다. 중요한 것은, 지방 인권 체제 구축이 지방자치단체의 인권 보호 역할에 가시성을 부여한다는 점이다. 이들이 효과적으로 기능을 수행하기 위해서는, 충분한 인적, 재정적 자원이 제공되어야 하고, 지역 내 모든 사람들의 접근이 쉬워야 한다.

38. 2000년 샌드니에서 채택된 ‘도시에서의 인권 보장을 위한 유럽 헌장’¹⁴에는 지방에서의

12 인권연구소, 컬럼비아 법학대학원

13 Christopher Silver, *세계화와 지역개발* 중 “수혜국도 권리가 있는가? 인도네시아의 지방분권과 지역 거버넌스 변화”, Harry W. Richardson, Chang-Hee Christine Bae 등 (Berlin, Springer, 2005). 적절 주거에 대한 특별보고관 보고서 25단락에서 인용

14 이 중요한 문헌은 세계인권선언 50주년을 맞아 1998년 바르셀로나에서 시작된 인권을 위한 도시 컨퍼런스 구성 준비 작업의 결과물로서, 수백 명의 시장과 정치인들이 행사에 참여하였으며, 고도로 도시화된 세계에서 인권을 보장하는 장본인들로서, 더 강력한 정치적 승인을 위하여 목소리를 한 데 합쳤다.

예방 체제이자 인권의 유지 수단으로 옴부즈퍼슨 창설이 들어있다. 옴부즈퍼슨은 헌장에 명시되어 있는 권리와 원칙을 침해하지 않도록 지방 행정을 감시하는 역할을 한다.

39. 몇몇 국가만이 지방에서 인권 보호 체제를 갖추고 있다. 예를 들어, 스위스의 일부 도시는 옴부즈퍼슨 사무소를 설치하였다. 이 사무소는 사인과 행정기관 간 갈등 발생 시 중재하는 독립기관이다. 비록 옴부즈퍼슨이 구속력 있는 결정을 내릴 권한 없이 권고 기능만 있다 해도, 분쟁을 해결하는데 성공적 방법이라는 것이 입증되었다. 대한민국의 일부 지방 정부에서는 인권위원회를 설치하였다. 네덜란드에서 인권침해 관련 민원은 국가 옴부즈만 또는 지방자치단체 진정체계로 접수될 수 있다. 덴마크에서는 독립적 옴부즈퍼슨 기능을 목적으로 시의회에서 만든 국내 최초의 시민 상담 기구로 코펜하겐 시민 상담 전문가라는 것이 만들어졌다. 오늘날, 21개 지자체가 시민 상담 기구를 가지고 있다. 노르웨이에서는 지자체들이 특정 행정 영역에 대한 옴부즈퍼슨을 가지고 있다. 보스니아 헤르체고비나에서는 다수의 지방정부들이 직접적인 인권 보호 체제는 아니지만 시의회의 자문기구 역할을 하는 인권위원회를 설치했다. 호주에서는 빅토리아주 기회균등 및 인권위원회가 지방정부 포럼을 개최한다. 위원회는 지방정부를 위한 지침서를 개발함으로써, 요청 시 지방정부의 계획과 실천이 빅토리아주 인권 및 책임 헌장에 부응하는지 여부를 검토해주고 있으며, 지방 의회에 교육을 실시하고 있다. 아제르바이잔에서는 옴부즈만 기구 내 독립전문가협의회가 2003년 4월 설치되었다. 협의회에는 인권 보호와 관련있는 영향력 있는 시민단체 회원과 시민사회가 대표로 참여한다. 위원장은 컨퍼런스, 교육, 원탁회의 및 기타 활동들을 시민단체들과 연계 하여 실시한다.¹⁵

40. 많은 나라에서(예: 아제르바이잔, 아일랜드, 슬로베니아) 국가 옴부즈퍼슨 사무소는 국가기관 뿐만 아니라 지방정부에 대해서도 제기된 사안을 조사할 권한을 가지고 있다.

41. 과테말라의 지방자치법은, 지방자치단체 내 다양한 사회 분야가 도농 개발을 위한 계획과 지방공공서비스 발전 및 제도화 과정에 참여할 수 있도록 지방자치단체에 의무를 부과하고 있다. 또한 자신들의 가치관, 언어, 전통 및 관습에 따라 스스로 문화적 정체성을 지켜나갈 공동체의 권리를 보존하고 증진할 것을 명시하고 있다. 법은 이를 준수하기 위한 위원회 설립도 명시하고 있다.

<http://www.uclg-cisdp.org/en/right-to-the-city/european-charter#sthash.E5JeKdIt.dpuf>에서 볼 수 있음.

¹⁵ 아제르바이잔, 국가인권기구

Ⅶ. 인권도시 : 개념체계와 이행원칙

42. 인권도시는 인권의 지역화를 목적으로 국제적으로 발전된 개념 중 하나이다. 이는 인권 증진 및 보호에 도시가 주된 역할을 한다는 인식에 기반하고 있으며, 일반적으로 지방정부와 지역 주민이 도덕적, 법적으로 인권의 원칙에 의해 운영되는 도시를 지칭한다. 1997년 비영리 국제서비스단체인 국제인권교육민중운동(PDHRE)에서 시작되었으며,¹⁶ 매년 대한민국 광주에서 개최되는 세계인권도시포럼(WHRCF)에서는 하나의 규범적 개념으로서 발전하였다.

43. 2011년 5월 17일 2011 세계인권도시포럼에서 채택된 ‘광주인권도시선언문’은, 인권도시를 ‘인권이 근본적인 가치와 준수해야 하는 기본 원칙으로 작용하는 지방 차원에서의 공동체와 사회정치적 과정’이라고 정의하고 있다. 인권도시는 지방정부, 지방의회, 시민사회, 기업과 기타 이해관계자들이 인권 기준과 규범에 근거한 파트너십의 정신으로 모든 사람의 삶의 질을 향상시키기 위해 협력하는 공유된 인권 거버넌스를 필요로 한다. 지역 거버넌스에 대한 인권 기반 접근에는 민주주의, 참여, 책임있는 리더십, 투명성, 책무성, 반차별, 권한부여 및 법치의 원리가 포함된다. 또한 인권도시 개념은, 특히 소외되고 취약한 집단 등 모든 행위자와 이해관계자의 광범위한 참여를 보장하는 것의 중요성과, 모든 사람이 의지할 수 있는 효과적이고 독립적인 인권 보호 및 감시 체제의 중요성을 강조한다. 인권도시 개념은 지역간, 국가간 협력의 중요성과 인권 증진 및 보호에 힘쓰고 있는 도시간 연대의 중요성을 인식한다.¹⁷

44. 2014년 5월 17일 2014 세계인권도시포럼에서 채택된 광주 인권도시 이행원칙에는 인권도시를 위한 다음의 원칙을 이야기하고 있다. 도시에 대한 권리; 비차별 및 차별 시정 조치; 사회적 포용과 문화적 다양성; 참여민주주의와 책무성 있는 거버넌스; 사회적 정의, 연대와 지속가능성; 정치적 리더십과 제도화; 인권 주류화; 효과적인 제도와 정책조정; 인권 교육 및 훈련; 인권 구제에 대한 권리 등.

45. 전 세계 많은 도시들이 스스로 인권도시임을 공식 선언하였고¹⁸, 국제적 도시 연결망도

16 PDHRE가 운영하는 인권도시 프로그램에는 30개 인권도시와 4군데 지역 인권교육기관에서 실시하는 500명의 젊은 지역사회 대표에 대한 교육이 포함되어 있다.

17 광주 인권도시 선언 전문은 아래의 주소에서 볼 수 있음.

http://www.uclg-cisdp.org/sites/default/files/Gwangju_Declaration_on_HR_City_final_edited_version_110524.pdf

18 1997년 시작된 첫번째 인권도시인 로사리오(아르헨티나); 반둥(인도네시아); 바르셀로나(스페인); 비하치(보스니아 헤르체고비나); 보고타(콜롬비아); 봉고(가나); 코펜하겐(덴마크); 그라츠(오스트리아); 광주(대한민국); 까오슝(중국 타이완성); 카티(말리); 코로고초(케냐); 멕시코시티(멕시코); 모갈레(남아공); 몬트리올(캐나다); 나그푸르(인도); 포르투 알레그리(브라질); 메릴랜드주 프린스조지 카운티(미국); 생드니(프랑스); 사카이(일본); 티에스(세네갈); 위트레흐트(네덜란드); 빅토리아(호주) 등이 있음

몇 개 만들어졌다.

46. 본질적으로 같은 목적을 추구하는 다른 개념들도 이론 및 실제 양쪽에서 생겨났다. 프랑스 철학자 앙리 르페브르¹⁹가 최초로 언급한 ‘도시에 대한 권리’도 그 중 하나로서, 도시의 주민과 이용자가 현지의 공무에 참여하고, 도시의 공간을 구체화할 권리를 뜻한다.²⁰ 지금까지 도시에 대한 권리 개념은, 브라질 도시법(2001), 몬트리올 권리와 책임 헌장(2006), 멕시코 시티 도시에 대한 권리 헌장(2010) 등에서 제한적으로 규정되어 왔다.

47. 도시에 대한 권리는 도시에 대한 권리 세계 헌장(2005)²¹에 구체적으로 규정되어 있다. 이 중요한 문헌의 준비 작업에는 유네스코(UNESCO)와 유엔해비타트(UN-HABITAT)를 포함한 광범위한 조직과 연대가 참여하였다. 이 헌장은 도시에 대한 권리를, 지속가능성, 민주주의, 공평성 및 사회적 정의라는 원칙에 따른 도시의 공정한 사용이라고 정의한다. 도시에 대한 권리는 자기결정권의 실천과 적절한 생활수준의 획득이라는 목표를 가지고, 상호간 차이와 문화적 표현 및 관습에 대한 존중을 바탕으로, 도시의 주민들이 행동하고 조직화할 정당한 권리를 부여하는 집단적 권리이다. 도시에 대한 권리는 국제인권조약에 정의된 시민적, 정치적, 경제적, 사회적, 문화적, 환경적 권리들과 상호의존성을 가지고 있다.

48. ‘도시에 대한 권리’라는 개념은 지난 수십 년 동안 중앙정부와 주정부들이 세계화된 시장에서 책임과 자원을 철회한 것에 대한 대안으로서 나타났다. 많은 도시들이 점차 중앙의 의사결정 기관과 공공예산, 공공투자에 종속되고 있으며, 지방자치단체들은 세금을 징수하거나 자원배분과 관련된 의사결정에 실제 참여할 수 있는 권한이 없어, 자력으로 갱생하거나 발전과 서비스를 위한 자원을 두고 경쟁을 벌여야만 한다. 이런 경우, 지방자치단체는 -통상 가난한 사람들에게 경제적으로 해로운 영향을 끼치는- 공공 재화 및 서비스의 사유화에 기댈 공산이 커지고, 그리고/또는 사금융 시장으로부터 재정적 지원을 바라게 된다. ‘도시에 대한 권리’는 국가/연방정부와의 관계 속에서 지방정부의 행정적, 정치적, 경제적 권리를 가리키는 것일 수도 있고, 국제기구 및 다자간 기구(국제연합, 세계은행, 국제통화기금 등)에 대한 지방자치단체의 존재와 역할을 가리키는 것일 수도 있다.

19 앙리 르페브르, 도시에 대한 권리(파리, Ed. du Seuil, 1968).

20 국제주거연맹(HIC) 산하 주거 및 토지 권리 네트워크(HLRN)은 지난 십년간 “도시에 대한 권리”의 정의를 홍보하고 개발하는 작업을 해왔다.

21 전문은 <http://portal.unesco.org>, <http://www.urbanreinventors.net/3/wsf.pdf> and www.hic-net.org 에서 확인 가능

49. ‘도시에서의 인권’이라는 개념은 ‘도시에서의 인권 보장을 위한 유럽 헌장’과 ‘도시 인권에 관한 세계 헌장-의제’²²에서 주로 발전되었으며, 국제적으로 인정된 인권을 지방에서 존중, 보호 및 이행할 것, 소외된 집단과 취약한 환경에서 살아가는 사람들에게 우선적 관심을 기울일 것, 지방 정책에 대한 인권적 접근을 주류화할 것(단순히 인권 계획을 시행하는 것이 아니라)에 전념할 것을 시사하고 있다.

50. 한편, 우수 사례 중에는, ‘인권 거주지’를 수립하려는 정책 계획이 있다. 이는 보다 포괄적인 도농 연속체 개념을 가지고, 도심 주변부 거주자나 나아가 더 먼 지역에 살고 있는 사람들에게도 도시 주민의 권리가 동등하게 적용되어야 한다고 인정한 것이다. 예를 들어, 나이로비는 제1회 나이로비 도시포럼(2002)에서 스스로 ‘인권 거주지’라고 선언하여 이 명칭을 사용하였다. 이 계획은 마징기라 연구소의 환경 정책 연구의 지원을 받아 만들어졌다. 또, 국제주거연맹(HIC) 산하 주거 및 토지 권리 네트워크(HLRN)는 지난 십년간 ‘도시에 대한 권리’의 정의를 홍보하고 개발하는 작업을 해왔다.

VIII. 지방의 인권 증진 및 보호 활동을 기획하고 실행하는 시민사회의 역할

51. 설문에 응답한 대부분의 국가들이 지방에서 인권 증진 및 보호 활동을 기획하고 실행하는 시민사회의 역할에 대한 질문에는 답하지 않았거나, 답하더라도 구체적으로 답하지 않았다. 단, 응답 중에 시민사회 단체의 교육 참여를 언급한 예(부룬디)는 있다. 다른 국가들(조지아, 헝가리, 레바논, 슬로베니아, 스위스)은 비정부기구(NGO)가 활동적이지만, 반드시 정부와 협력하고 있는 것은 아니라고 보고하였다.

52. 시민사회는 여전히 의사 결정의 협력자로서가 아니라 배후에 남겨져 있다. 어떤 나라에서는 비정부기구가 활동하는데 있어 정부의 제약이 있으며, 자금을 받는 것이 금지되어 있다고 하며, 비정부기구의 표현의 자유와 결사의 자유에 수없이 많은 인권 침해가 일어나고 있다고 응답자들은 주장하고 있다.

53. 다수의 응답자는 인권 증진 활동의 동기가 주로 그들이 직접 목격했거나 겪었던 반인권적 침해 그리고/또는 인간적 고통에 바탕을 두고 있다는 점을 분명히 하였다. 대한민국 광주

²² 이 헌장은 세계지방자치단체연합(UCLG)의 사회통합, 참여민주주의 및 인권 위원회에서 작성하였다. 2011년에 전세계에서 온 선출직 대표, 전문가, 시민사회 대표들이 토론하였고 승인하였다.

인권도시는 5.18 광주민주화운동의 정신을 다른 도시로 확산해온 모범이다. 메릴랜드주 프린스 조지 카운티(미합중국)의 응답지는 과거 노예를 소유했던 군으로서 지역적 경험을 기원으로 제시하였다.²³ 많은 응답자들이, 경제적 불안정성과 재정적 위기, 부패와 무력 충돌, 권위주의적 정권, 성별, 인종 및 피부색에 근거한 차별 관련 인권침해가 지속되고 있는 것으로 묘사하였다.

54. 터키의 게지 공원 시위 후, 시민 사회가 모임을 조직하고, 지방자치단체에 대한 특정 단체의 요구사항을 담은 보고서를 작성하는 데 점차 더 중요한 역할을 수행해 왔다. SpoD(전국 동성애자, 양성애자, 트랜스젠더 및 간성(LGBTI) 시민단체), 두 건의 인터넷 기반 사회 운동, 여성 후보 지원 및 교육 협회(KA. DER), 도시화 민중운동, IULA-EMME²⁴(동지중해 및 중동 지역 지방자치단체 국제연합, 현재는 UCLG-MEWA)에서 추진했던 사안들이 좋은 예이다.

IX. 우수 사례

55. 설문에 회신한 응답지들을 분석한 결과를 보면, 각 나라의 인권 현장에서 지역적 활동을 신장시키는 데 시민사회가 중요한 역할을 하고 있다는 것을 보여준다. 예를 들어, 헝가리에서는 비정부기구가 법에 따라 지자체 법규와 정책의 계획 및 실시 단계에 참여할 수 있다. 부룬디에서는, 정보 및 인식 제고 강의 제작을 위한 인권 교육 활동에 시민사회가 능동적으로 참여하고 있다. 인도에서는, 시민사회가 지방의 소외된 시민들의 권리를 효과적으로 다룰 수 있도록 지방정부의 역할을 강화하는 데 시민사회 대표들이 기여해왔다. 스위스에서는, 비정부기구가 인종차별 관련 각종 기획안을 자유롭게 제안할 수 있다. 룩셈부르크의 전국외국인 협의회는 인권 증진 및 보호에 시민사회가 참여한 예이다. 협의회는 시민사회 대표로 구성된 자문기구로서 외국인 현황과 통합을 다루고 있으며, 정부 사업에 권고하고 정책 제언도 한다. 그럼에도, 어떤 나라에서는 지방에서 인권 보호를 하는 데 시민사회가 어떠한 역할도 하지 못하고 있다는 사실이 강조되어야 할 것이다.

56. 다음과 같은 시도들이 지방정부와 자치단체의 인권 역량을 강화하고 있다. 부룬디는 특별히 경찰 대상 인권교육을 진행하며, 멕시코는 인권을 포함한 새 헌법 원리에 대한 공무원 교육을 실시한다. 조지아는 지방정부보다는 시민 역량 강화에 집중하고 있으며, 호주의 지방정부 협의회와 호주 국가인권위원회는 인권이 현장에서 작동할 수 있도록 협력하여 일하고 있다.

²³ 프린스 조지군 인간 관계 위원회

²⁴ 터키, 인권법 연구센터, 이스탄불 빌기 대학

57. 헝가리 지방정부들은 지역 내 취약 집단의 생활 환경을 분석하고, 그들의 기회 균등을 증진하도록 되어 있다. 룩셈부르크에서는 사회통합을 위한 자문위원회가 지방정부에 권고할 권한을 가지고 있다. 부룬디는 지방정부와 국제연합 체제 간 협력의 우수 사례로 언급된다. 룩셈부르크는 이민자 통합 등을 위한 공공 서비스에서 다언어와 다문화를 장려하고 있다.

58. 호주 빅토리아주 기회 균등 및 인권위원회는 지방정부 포럼을 주최하고 있으며, 지방 정부를 위한 지침서를 개발했다. 위원회는 요청 시 지방정부의 계획과 실천이 빅토리아주 인권 및 책임 헌장에 부응하는지 여부를 검토하고, 지방 의회에 교육을 실시할 것이다.²⁵

59. 1980년 일본 사카이시 정부는 인권의 존엄성을 인식하고, 인권 보호 도시를 실현하기 위한 노력을 경주할 것을 천명하였다. 그 후 사카이시는 인권 원칙에 기반한 정책을 펼쳤으며, 훗날 다른 지방정부들도 참여하여 “국제연합 인권교육 10년을 위한 사카이시 실행 계획”으로 불리는 교육 및 계발 계획을 만들었다. 이전의 노력들에 이어, 2007년 사카이시는 평화와 인권을 존중하는 지역 발전을 위한 시 조례를 제정하고 사카이시 인권정책 증진 계획을 수립하였으며, 이후 종합적이고 체계적으로 인권 정책을 펼쳐왔다.

60. 1998년 시작된 국제인권교육민중운동(PDHRE)의 한 프로그램에는 30개 인권도시의 조성과 4군데 지역인권교육기관에서 실시하는 500명의 젊은 지역사회 대표 교육이 포함되어 있었다. 2007년까지 국제인권교육민중운동은 100명의 지역사회 대표를 교육하고, 17개의 인권 도시를 조성해왔다²⁶.

61. 대한민국의 몇몇 지방정부와 도시들이 국내외에서 인권도시 운동을 이끌고 있다. 광주는 2010년 대한민국과 아시아 최초로 인권도시 선언을 하였으며 인권 헌장, 인권이행 계획 및 인권지표, 옴부즈퍼슨 등 전방위로 사업을 추진 중이다. 성북구나 충청남도 등 다른 지방정부도, 각자 대도시 내부에 있는 자치구라던가 도농 복합 지역이라는 맥락에서 주어진 과제들을 다루기 위한 방법으로 인권도시 체제를 도입하였다.

25 호주, 사회기반시설 및 지역개발부

26 로사리오, 아르헨티나; 그라츠, 오스트리아; 산타크루즈, 볼리비아; 비하치, 보스니아 헤르체고비나; 포르투 알레그리, 브라질; 에드먼턴, 위니펙, 캐나다; 테무코와 발파라이소, 칠레; 봉고, 뉴턴, 와, 니마모비, 왈레와레, 가나; 나그푸르, 인도; 코로고초, 케냐; 기타, 카티, 케이스, 시카소, 팀북투, 말리; 부쿠이, 필라핀; 무샤, 르완다; 티에스, 세네갈; 모갈레, 남아공; 까오슝, 중국 타이완성

62. 대한민국의 수도 서울도 시민의 인권을 보호하고 증진하기 위하여 2012년 스스로 인권도시라고 선언하고, 조례를 제정하였다. 시청 내 인권 부서, 인권 정책, 인권 옴부즈퍼슨 뿐만 아니라 강제 철거로부터 시민을 보호하고 적절한 주거를 보장하기 위한 구체적 수단과 매뉴얼도 마련하였다. 다른 인권 조례로는 장애인 인권 증진에 관한 조례와 어린이, 청소년 인권 조례가 있다. 인권 체제로는, 인권 교육 과정을 실시하고 시민사회와 협력관계를 형성 하는 인권 부서, 옴부즈퍼슨, 서울시 인권위원회와, 시민인권배심원이 있다. 인권 부서가 실시하는 주요 인권 정책으로는, 행정 전반에 인권을 주류화하기 위한 서울시 인권정책 기본 계획이 있다. 공무원 인권교육과 인권 단체 및 활동 지원을 통해 인권 감수성을 향상시켰다.

63. 브라질의 획기적인 ‘도시법(2001)’처럼 ‘멕시코시티 현상’이 개인의 권리를 집단적 차원에서 새로운 권리로 확립시킨 예로는 재산의 사회적 기능이 있다. 이는 도시에 대한 권리의 핵심 요소로서, 보다 공정하고 포용적인 도시 조성 목적에 맞도록 근본적 도시 개혁 및 도시 토지의 재분배 및 규제를 수반한다. 멕시코시티 현상은 또한 르페브르가 최초로 언급한 도시에 대한 권리와 관련한 주요 원칙을 최소 두 가지 포함하고 있다. (가) 도시 주민과 도시 공간 생성에 영향을 주는 결정 과정에 참여할 권리 (나) 교환가치보다 사용가치를 우선시 하는 적절한 도시 공간에 대한 권리가 그것이다. 특히, 이러한 요소에는 법적 권리, 사회적, 정치적 권리와 물질적 조건이 포함된다.

64. ‘극단주의와 폭력에 반대하는 민주주의와 관용 연합’은 독일 전역의 지방자치단체 간에 성공적인 사업이나 가능한 해결책을 전달해주는 일에 주력하고 있다. 어떤 도시에는 지방 평등 기구나 지역 위원회, 지역 인권 센터, 지역 평등 기구 등의 기관이 광역 또는 기초 단위 자치정부에 의해 설치되어 법으로 유지되고 있다.²⁷ 그라츠 시(오스트리아)의 ‘인권도시협의회’가 한 예이다.²⁸

65. 슬로베니아 ‘지방정부법(제39조)’에서는 소수민족과 로마족이 자치 의회에 공식 대표를 둘 권리를 정의하고 있으며, 다른 자치체들은 인권 문제를 다룰 자치 기구를 만들 수 있도록 하고 있다. 로마족 정착문제 해결을 위한 정책은 국가에 의해 관리되고, 국가 예산의 재정 지원을 받는다.

66. 미국에서 지방행정 내 인권 주류화는 ‘인권 찾아오기: 지방정책증진을 위한 주정부와 지방정부의 활용방안’과 같은 기획으로 이루어지고 있다. 여기에는 인권에 대한 노력 의지와

27 오스트리아, 유럽 인권 및 민주주의 교육 연구 센터

28 같은 문헌

인식 제고, 지역 문제를 인권 문제로 재구성하기, 지역에서 인권 조약 준수 여부 보고, 인권에 기반한 회계감사 및 영향평가 수행, 참여적 거버넌스 조성 등이 포함되어 있다. 주와 지방에서 인권을 존중하고 보장하는데 있어 연방정부의 역할에는 부가적인 보고, 점검, 교육 방안을 마련 등이다. 미국 컬럼비아 법학대학원 인권연구소는 미국 내 인권을 증진시키고, 미국이 국제인권기준에 부응하도록 보장하는 일을 하고 있다. 그들은 주와 지방 기관과 직접 함께 일하면서, 미국 내 인권 증진과 보호를 위하여 연방, 주, 지방 정부가 더욱 협력할 것을 주장한다. 하지만, 주와 지방의 활동은 임시방편이라 예산이 삭감되면 사라지기 쉽다.²⁹

67. 덴마크에서는, 지방정부 업무의 질을 높이는데 있어 지방자치단체나 시민사회가 책임을 공유하는 새로운 방법을 검증하기 위해 ‘지방자치단체와 시민사회’(2008) 라는 개발 프로젝트가 시작하였다. 이 프로젝트는 밀접한 상호작용이라는 새로운 분야와 새 자원봉사자 집단의 개입이라는 측면에서 미지의 잠재력이 있다.³⁰

68. 그라츠는 ‘유럽인종차별반대도시연합’ 집행위원회, ‘유럽상수상도시포럼’, ‘어린이를 위한 도시’ 도시연합의 회원이고, 2003년 유럽의 문화 수도였다. 2009년 11월, 그라츠는 협력도시들을 초청하여, 인종차별에 맞서 이민자를 통합시키기 위한 성공적 방법론을 교류하였다. 다른 도시 및 비정부기구와 함께 반-인종차별 및 반차별 활동도 조직한 바 있다.

69. 메데인 시의회는 ‘메데인 시가 인권을 보호하다’라는 정책을 통해 인권의 필수적인 보호, 인지, 회복 및 보상이 시에 보장되도록 하고자 한다. 이러한 목적 실현을 위해 권한을 부여받은 기관은 인권국이라고 하여 협력자가 묘사한 활동과 일부 사업을 추진하는 인권과를 포함한 3개 부서로 이루어져 있다. 과는 다양한 국가 기관, 사회기구, 비정부기구와의 협력 업무를 맡고 있다. 또 이 과는 인권과 국제인도주의 법 관련 정보를 수집, 가공, 분석하는 도구인 지방자치단체 인권 정보 체계를 보유하고 있다.

70. 샌프란시스코 여성지위위원회는 개정된 도시 헌장에 따라, 2년마다 샌프란시스코의 각 위원회와 이사회에 대한 성별 분석을 실시하여야 한다. 또한, 샌프란시스코 성평등원칙 계획은, 계획의 실천을 통해 전세계 기업들이 더욱 큰 평등을 달성함으로써 더욱 생산적인 근무환경을 조성할 수 있도록 하고 있다. 여성에 대한 폭력 예방 및 개입 보조금 정책은

29 컬럼비아 법학대학원 인권연구소

30 덴마크, 덴마크 인권 연구소, 지방정부와 인권에 대한 설문지,

<http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/AdvisoryCom/LocalGvt/Denmark%20-%20Danish%20Institute%20for%20Human%20Rights.pdf>에서 볼 수 있음.

샌프란시스코 내 다양한 지역사회의 가정폭력, 성폭력, 인신매매에 초점을 맞추고 있다. 2010년 설립된 샌프란시스코의 인신매매 반대 연대는, 지역사회 기반 기구, 도시 내 현대판 노예 철폐 업무를 맡은 정부기관 등 다양한 집단으로 구성되어 있다.³¹

X. 결론 및 권고 사항

71. 시민사회는 지방에서의 인권의 기획 및 이행에 적극적으로 참여하여야 한다. 시민사회는 지방자치단체가 인권 기반 접근법을 도입하고 더욱 관심을 가지도록 압박할 수 있다. 감독이라는 중요한 역할을 맡아서 지방정부의 수행능력에 대한 독립적인 정보와 평가를 제공할 수도 있다. 시민사회단체들은 또 직접 지방정부와 함께 일함으로써 인권에 대한 전문성과 인식을 강화시켜 줄 수 있을 것이다.

72. 지방 공무원은 시민, 시민사회와 꾸준히 소통해야 한다. 대화와 협력을 위하여 잘 구축된 창구가 있어야 한다.

73. 시민사회의 지방정부에 대한 감독 및 참여 역량을 강화하기 위한 조치가 국내외적으로 취해져야 한다. 큰 도시 자치체가 아니고서는, 흔히 시민사회는 약하고, 지방정부에 대한 감독 및 협력 경험이 없다시피 하다.³² 세계지방자치단체연합(UCLG) 같은 국제적 도시 연결망은, 지침 개발, 연구 촉진, 상호학습 기회 제공, 활동단체 구성 등에 핵심적 역할을 해줄 수 있다.

74. 중앙정부는 인권에 대한 유익한 정보와 그 정보가 지방에 미칠 영향에 대하여 지방정부에게 알려줄 책임이 있다. 각 층위의 지방 정부에 정보를 제공할 의무는 헌법과 기타 법률과 국제법 상 보장되는 인권, 두 영역을 모두 포함한다. 국제적으로 개선되고 있는 인권의 발달 사항(예: 새로운 조약 및 협약, 권고, 지침 및 우수 사례)도 지방까지 전달되어야 한다. 그 과정에서 단순히 추상적인 정보로 그치지 않도록 하는 것이 가장 중요하다. 지방 정부의 구체적인 요구에 맞춰 인권을 더욱 구체적이고 실천적인 것으로 만들 필요성이 있다. 특히 인권의 국제적 보장과 관련해서 중앙 정부는 관련된 인권보호와 관련된 사항을 더 구체적인 수단이나 지켜야 할 규범으로 바꿔줘야 한다.

31 샌프란시스코 여성지위부

32 지방정부와 인권 : 좋은 서비스 제공하기, 76쪽.

75. 인권을 지방에서 더욱 실천적이고 효과적인 것으로 만들기 위해서는 지방에서 인권이 효과적으로 이행되어야 하는 구체적인 영역을 식별해내야 한다. 예를 들어, 공공 서비스가 지역에서 제공된다면, 비차별적 접근이 보장되어야만 하는 분야를 식별할 수 있을 것이다. 지방정부가 인권을 준수하도록 지원하려면, 이러한 구체적 영역의 인권 이행을 위한 단계별 이행안(로드맵)이 만들어져야 한다. 단계별 이행안은 지역에서 (인권 분야 비전문가에 의한) 인권 실현이 가능토록 해주는 소중한 지침이 될 수 있을 것이다.

76. 인권이사회에 제출한 보고서에서, 자문위원회는 인권의 향유에 있어서 부패의 부정적 영향을 강조하고(A/HRC/28/73), 인권 증진과 부패 척결을 위한 통합 전략을 세울 것을 권고하였다. 보고서의 이러한 결론은 지역에서의 인권 증진과도 관련이 있다. 공공서비스 공급처럼 부패하기 쉬운 지방의 모든 영역에 주의를 기울여야 한다. 한편으로는, 부패에 대한 조치가 인권 문제로 다뤄져야 할 것이다. 다른 한편으로는, 부패에 대한 조치 없이 인권 증진이 성공하거나 효과적일 수 없을 것이다. 이런 점에서, 취할 수 있는 예방 조치를 특별히 고려해야 한다.

77. 국제적 인권 의무의 국내 이행을 감독한다는 맥락에서, 국제연합의 관련 체제는 중앙정부가 지방정부와의 대화에도 나서도록 장려해야 한다. 지방자치단체들도 자국 정부에 대한 국가별인권상황정기검토(UPR)에 참여해야 한다. 이렇게 하면 수용한 권고에 대한 후속조치의 질을 향상시킬 수 있을 것이다. 중앙정부는 국가별인권상황정기검토 권고와 국제연합 조약기구 최종견해를 지방자치단체에 전달해야 한다. ‘조약기구보고에 대한 통합지침’ 또한 참고되어야 하는데, 이 지침에 따르면, 보고서를 작성하는데 있어 국가는 “중앙, 광역, 기초 단위 및 해당되는 경우 연방, 현 단위 정부 부처의 참여”(HRI/MC/2005/3, 50(a) 단락)를 보장하도록 장려해야 한다고 되어 있다.

78. 국제적으로 인정된 인권을 이행하는 데 있어서 지방정부와 도시의 역할과 관련한 다양한 규범들을 고려한, 지방정부와 인권을 위한 이행 원칙의 개발도 필요하다. 이러한 지도 원칙은, 일단 채택된다면, 다양한 행위자와 기관의 역할을 분명히 하고, 본 보고서의 권고나 인권이사회 특별절차, 인권이사회 UPR 체제, 국제연합 조약기구의 다른 권고를 이행하기 위한 구체적 전략을 개발하는 데 유용한 도구가 될 것이다.