

네트워크회의
전국광역지자체인권위원회협의회

지방자치단체의 인권영향평가의 현황과 과제

박종수
[숙명여자대학교 행정학과 교수]

국가 및 지방정부는 인권의 주류화를 위한 다양한 제도를 운용하고 있으며, 지방정부를 중심으로 정부의 입법 및 행정활동이 인권에 미치는 영향에 대한 평가가 제도화되고 있는 중이다. 일부 광역 및 기초 지방자치단체는 자율적으로 제정한 조례에 근거하여 인권영향평가를 실시하고 있으며, 평가 제도의 확산과 평가 대상의 확장이 이루어지고 있는 중이다. 지자체의 조례와 규칙과 같은 자치법규를 대상으로 시작된 인권영향평가는 공공건축물과 지자체의 일부 정책사업을 대상으로 포함하는 등의 제도 확장 단계에 있다.

인권영향평가는 국가 및 중앙정부가 법률에 근거하여 하향적으로 추진하는 정책사업과는 다른 성격을 가지며, 구체적으로 자율성에 기반한 지방정부가 지역의 정책 및 행정 환경에 맞추어 유사하지만 상이한 제도적 특징을 보여 주고 있다. 지방정부 간 유사성은 정부의 행정 활동이 인권에 미치는 영향을 사전적으로 평가한다는 점으로 요약 가능한 것과 비교하여, 지방정부 간 차별성은 인권영향을 평가하는 대상의 차이, 인권영향평가를 실시하는 주체와 방식의 차이, 인권영향평가 결과를 활용하고 환류하는 방식의 차이 등으로 요약될 수 있다.

현재까지의 인권영향평가는 주로 정부입법 형태의 자치 법률에 대한 사전적 평가의 성격을 가지고 있으며, 일부 지자체는 현재의 자치 법률에 대한 인권영향평가의 실시와 자치 법률의 수정의 과정을 포함하는 사후적 평가 성격의 제도를 운용하고 있다. 또한, 인권영향평가의 대상은 신설 자치 법률, 기존 자치 법률, 공공건축 및 시설물, 정책사업의 순서로 확장되고 있으며, 제도 도입 초기 단계에서는 자치 법률의 정비, 후기 단계에서는 정책사업에서의 인권감수성 반영의 형태로의 진화 방향이 발견되고 있기도 하다.

하지만, 인권영향평가 제도는 다른 정부 부처의 정책영향평가 제도와는 달리 제도의 확산이 신속하게 이루어지지 않고 있다. 정책영향평가를 소관 하는 정부 부처는 평가의 제도적 근거를 법률 제정을 통하여 마련하고, 중앙정부가 지방정부를 대상으로 제도 도입을 권고 또는 강제하며 이를 위해 필요한 자원을 직·간접적으로 제공하고 있다. 비교하여, 지방정부(지방의회와 행정부)가 자율적으로 인권영향평가 제도를 설계하고 있으며, 제도 운용은 상위 법률의 근거보다는 지자체의 자치 법률인 조례에 근거하고 있다. 이 때문에 인권영향평가에 대한 정치 및 정책적 관심의 정도가 인권영향평가의 제도화 수준에 영향을 주고 있으며, 인권정책의 추진체계 및 전달 체계의 거버넌스 구조 및 상황에 따라 인권영향평가의 제도화가 달라지고 있기도 하다.

본 연구는 인권영향평가를 도입하여 운영 중인 지자체를 대상으로 수집한 자료를 활용하여 인권영향평가 제도의 현황을 분석하고 제도의 확산과 개선을 위한 과제를 도출한다. 또한, 본 연구는 인권의 존중, 보호, 실현의 관점에서 사전·예방적 성격의 인권영향평가 제도의 가능성과 한계를 논의하고, 인권정책의 성과와 지자체의 인권 현황을 모니터링하고 인권정책의 방향성을 도출할 수 있는 사후·조정적 성격의 대안적 제도를 제안한다.