

인권지표 개발을 위한 과제: 부산광역시를 중심으로*

김 근 혜**

강 성 권***

국문요약

시민들의 인권보장에 대한 욕구가 증대되면서 인권보장의 책임범위가 국가중심에서 지방자치단체로까지 확대되고 인권을 기본가치로 하는 인권도시를 실현하기 위한 지방자치단체들의 노력이 요구되고 있다.

인권도시의 실현을 위해서는 인권의 제도화가 기본적으로 이루어져야 하는데 제도화를 확인할 수 있는 것이 바로 인권조례 제정과 인권지표 개발이다.

부산시는 2012년 「부산광역시 인권 보장 및 증진에 관한 조례」를 제정하였으나 인권지표는 아직 개발하지 못하였다. 인권지표는 인권의 현재위치를 파악하고 앞으로의 발전가능성을 가늠할 수 있는 객관적인 측정도구로서 인권을 제도화시키기 위해서는 반드시 필요하다. 부산시 인권지표는 아직 부재하나, 부산시만의 성과지표인 BSC에 인권과 관련된 유사지표들이 포함되어 있다.

이러한 관점에서 본 연구는 BSC와 국가인권지표(안)을 비교·분석하는 작업을 통해 인권의 보편성과 지역의 특수성을 고려한 지표들을 선별해본 결과, BSC지표를 수정·보완한다면 부산시만의 인권지표개발이 충분히 가능할 것으로 판단된다.

주제어: 인권, 지표, 인권지표

I. 서론

최근 인권이 국내외적인 아젠다로 부각되면서 인권을 지방적 차원에서 보장하는 인권도시라는 개념이 등장하기 시작하였다. 도시는 사회권이나 일상생활에 밀접한 권리 등을 실현하는 실질적인 장소로서 지역 내의 다양한 자원을 결집하여 인권문제를 풀어갈 수 있는 잠재력을 가지고 있다. 또한 도시는 시민들의 직접적인 생활공간이기 때문에 인권문제의 발생 원인을 이해하

* 본 연구는 강성권. (2013). 「부산광역시 인권보장 및 증진 기본계획 수립연구」의 일부를 수정·보완하여 작성하였음

** 제1저자

*** 교신저자

고, 그것을 해결하기 위한 방안을 강구하는 데에 있어 보다 미시적인 접근이 가능하므로 인권도시라는 개념이 더욱 중요하게 여겨지고 있는 것이다.

이렇듯 인권도시에 대한 관심이 증가되고 인권도시의 수가 많아지는 것은 반가운 일이지만, 지금의 인권 보장을 위한 환경과 인권 주체들의 역량에 대한 충분한 고려가 이루어지지 않은 채 인권도시 선포만을 강조하는 것은 오히려 ‘인권’이라는 가치를 왜곡시킬 수 있으므로 인권도시를 선언하는 것으로 그치는 것이 아니라 인권도시 실현을 위한 지속적인 노력이 필요할 것이다.

이런 맥락에서 국가적 차원에서뿐만 아니라 지방적 차원에서의 인권보장 및 증진을 위한 인권 제도화 준비가 필요할 것으로 여겨진다.

부산시는 인권의 제도화를 위해 2012년 2월 22일 인간의 존엄과 가치를 실현하고 시민의 인권 보장과 그 수준의 향상에 이바지함을 목적으로 하는 「부산광역시 인권 보장 및 증진에 관한 조례」를 제정하였다. 그러나 조례 제정으로 인권의 제도화가 완성되었다고는 할 수 없다. 인권 실태를 파악하고 현 상황을 고려하여 인권보장을 위한 목표를 설정하는 것이 중요하다. 그 과정을 객관적으로 수행하기 위해서 필요한 것이 바로 인권지표 개발이다. 인권은 가치적인 개념이기 때문에 정책의 성과를 객관적으로 측정하여 인권을 실현하기 위한 정책적 실천 장치로서 사용가능한 인권지표 개발이 필요한 것이다.

본 연구는 부산시의 인권도시 실현을 위한 제도화 준비의 하나인 인권지표개발을 위해 현재 부산시의 인권관련 지표 활용의 실태와 인권지표 개발 가능성을 알아보고자 한다. 그러기 위해서 먼저 부산시에서 사용하고 있는 성과지표 중 인권관련지표와 국가인권지표(안)를 비교하고 이를 통해 부산시의 현재 정책에 인권관련지표가 얼마나 포함되어 있으며 보완이 필요한 부분이 무엇인지를 알아봄으로써 인권지표개발의 방향을 모색해보고자 한다.

연구범위는 부산시로 한정하고 연구의 이론적 부분은 문헌연구를 바탕으로 한다. 부산시의 성과지표와 국가인권지표(안)과의 비교·분석은 분석틀을 기준으로 하여 부산시 소재 인권 관련 기관·단체·협회 등에 중사하는 인권관련 전문가들의 의견을 반영하고자 자문회의 4회, 워크숍 1회를 실시하여 지표 선정을 위한 원칙에 부합되는 지표를 선별하였다.

II. 이론적 배경 및 분석틀

1. 인권지표의 개념과 의의

인권은 존엄한 인간성을 갖기 위해서 반드시 필요한 권리로 인간의 존엄성을 지키기 위해 필요한 사회적·정치적 보장책이라고 할 수 있다(강성권 외, 2013: 11). 인권의 보편성을 실현하고자 사회적 장치를 마련하기 위한 끊임없는 노력은 국제 사회뿐만 아니라 우리나라에서도 헌법과 법률을 통하여 거듭 확인할 수 있다. 그러나 이러한 노력에도 불구하고 인권은 사회 속에서 항상 위협받고 있으며, 인권 침해 문제도 끊임없이 일어나고 있다. 따라서 인권 보호와 증진을 위해서는 국가적 차원의 거시적인 보장책과 함께 지방적 차원의 미시적인 보장책을 마련하

여 인권침해에 바로 대응할 수 있고 인권이 보장되는 생활환경을 마련하기 위한 제도적 장치가 필요하다.

김기곤(2013a)에 의하면 인권도시에서 시민들의 참여 기반을 넓히기 위한 방향으로 행정차원에서 인권의 제도화와 시민사회차원에서 인권주체의 자력화가 필요하다고 한다. 즉, 인권의 주체인 시민들이 자신의 인권을 보장받고 증진하기 위해서는 인권의 제도적 장치의 기반이 선행되어야 하며 이를 통해 인권주체로서 시민들의 적극성과 주체성이 보장되어야 한다는 것이다. 미류(2012)의 연구에서도 법이나 조례의 제정 등과 같은 인권의 제도화가 인권 실현 과정에서 중요한 계기를 만든다고 주장하면서 인권실현을 위해서는 인권의 제도적 장치가 필요함을 강조하였다.

이러한 주장과 같은 맥락에서 인권보장의 책임이 지방으로 확대됨에 따라 지방적 차원에서의 인권의 제도화는 인권보장의 지역화, 즉 인권도시 실현을 위한 기반구축의 첫 단계라고 할 수 있다. 현재 우리나라는 인권조례의 제정이라는 제도적 성과가 있긴 하지만 그 실질적 이행에는 한계가 노정되어 있어 더 많은 노력이 요구된다.

그 노력의 첫 번째로 인권지표개발이 필요하다. 과학적인 측정이 결여된 상태에서, 인권의 가치적인 부분만을 주장하는 것은 선언적인 의미만으로 그칠 위험성이 있기 때문이다(김기곤, 2013b). 인권지표는 인권이라는 가치에 과학적 기술을 결합하여 인권을 보다 객관적으로 바라보고, 측정함으로써 인권관련 정책을 기획·실행·평가하는 데에 실질적인 도움을 줄 수 있다.

지표(Indicator)의 사전적 의미는 ‘방향이나 목적, 기준 따위를 나타내는 표지’이므로, 목표의 달성 정도를 측정하기 위한 기준 내지는 척도의 역할을 한다고 할 수 있다. 그러므로 인권지표(human rights indicators)는 인권의 현재위치를 확인하고 주변상황을 가늠하여 목표를 설정하게 해줄 수 있는 하나의 지침으로서, 인권과 관련된 양적 측면의 지표뿐만 아니라 인권 보장 및 증진을 위한 질적 측면의 지표도 함께 고려하여야 한다.

인권지표는 정책 방향성을 제시해주는 데에 기본 자료로 활용이 가능하므로 인권수준을 향상시키는 효과를 기대할 수 있으며 인권분야 항목의 변화를 객관적인 수치로 보여주기 때문에 복잡한 자료를 단순하고 이해하기 쉽게 만들어줌으로써 인권의 환경적 변화 및 정책의 흐름까지도 파악할 수 있다.

지방적 차원에서의 인권지표는 ‘지역’에 근거하면서도 동시에 국가정책의 영향을 받는 부분이 있으므로 모든 사람이 보편적일 수 있는 정책지표이자, 지역의 다양성을 수용하고 이를 적절히 조화시킬 수 있는 지표여야 한다. 지역마다 그 지역에 사는 시민들의 욕구가 다르며, 지역적 상황 또한 다르므로 지역의 인권을 보장하기 위해서는 그 지역의 문제점을 먼저 파악하여 인권보장을 위한 정책과 그 정책의 성과를 판단할 수 있는 실효성이 제고된 지표를 개발하여야 할 것이다.

지방적 차원에서의 인권지표 개발은 인권정책의 객관적인 평가를 넘어, 그 지역의 인권도시 실현을 위한 제도적 기반을 구축하는 것과 동시에 인권보장의 지역화라는 점에서 그 의미가 크다고 할 수 있다.

2. 국내외 인권지표 개발 현황

1) 국외 인권지표

국제 인권지표 발굴은 주로 세계인권선언 이후 UN과 국제기구를 중심으로 전개되었고 조약과 규약 등을 형성하는 과정에서 점차 구체화되었다. 1948년 UN에서 채택된 세계인권선언은 법적 구속력을 지닌 국제조약법은 아니지만, 선언의 많은 조항들이 인간의 기본적 자유와 권리를 포함함으로써 도덕적 구속력을 가진 국제관습법이라고 할 수 있다. 이런 과정 속에서 인권영역에서 사람들에 의해 받아들여질 수 있는 행위의 최소 기준이 설정되었고, 그 권리는 안전권, 적정절차의 원리, 기본적인 자유들, 정치적 참여권, 평등권, 경제적·사회적 권리로 분류되었다.

이후 UN기구 중 인권지표 발굴에 주요 역할을 수행하고 있는 유엔개발기구(UNDP)가 2000년 인권지표를 정치화시켰다(김태홍 외, 2013: 42). 2012년에는 유엔 인권최고대표 사무소(UN High Commissioner for Human Rights)가 인권보장의 제도 수립과 실현에 있어 인권상황에 대한 정량적(Quantitative) 또는 정성적(Qualitative) 지표를 통한 적절한 정책측정의 도구의 중요성을 강조하며 인권지표 가이드라인(Human Rights Indicators, A Guide to Measurement and Implementation)을 개발·보급하였다.

최근 국제 인권지표를 분석한 구정우(2009)의 연구를 살펴보면, 국제사면위 인권보고서에 기반을 둔 Political Terror Scale (PTS A), 미국 국무성 인권보고서를 토대로 구축된 Political Terror Scale (PTS B), 프리덤 하우스가 구축한 정치적, 시민적 자유지표 (Freedom Index) 그리고 UNDP가 제안한 인간발전지표 (Human Development Indicator)를 글로벌 지표로 설정하여 역사적 흐름에 따른 인권지표들의 개선과 후퇴를 분석하였다. 그 결과 개인통합권은 현상유지에 그쳤거나 오히려 악화된 반면 시민적·정치적 권리는 개선되는 흐름을 보였다. 그러나 1976년에서 2007년까지 약 30년의 흐름을 전체적으로 보았을 때, 그 시기와 상황이 놓인 조건에 따라서 인권지표는 개선과 후퇴가 반복되었다고 보아진다.

이는 4가지의 글로벌 지표가 동시에 개선, 후퇴를 한 것이 아니며 지표별로 그 흐름의 차이를 보이는 것으로 지역과 상황, 시대에 따라 지표 간의 차이성이 존재하는 것이다.

따라서 국제적 수준에서 논의되어온 이러한 인권항목들은 인권을 인간의 삶이 유지될 수 있는 최소 기준을 설정하는 작업이라는 점에서 보편적으로 수용가능한 일반적인 권리 목록이라 할 수 있으나, 국가나 도시의 상황에 따라 서로 다르게 적용되어야 한다. 즉 국제적 수준의 인권 목록은 특정 국가나 도시가 인권적 가치를 어느 정도나 실천하고 있는가를 판가름하는 기준이 될 수 있지만, 이 지표가 보편성과 중요성 면에서 절대적인 기준이라 볼 수는 없을 것이다. 그러므로 인권지표 개발은 지방정부 차원에서 관리 가능한 보편적인 지표와 지역의 특수성, 지역주민들의 삶의 환경을 고려한 고유지표를 적절하게 결합하여야 할 것이다.

2) 국내 인권지표

인권보장을 위한 국제적 정책방향과 마찬가지로 국내에서도 인권상황을 진단하고 이를 기초

로 인권개선을 위한 정책방향을 모색하고 실행하는 데 활용될 수 있는 인권지표의 필요성이 지속적으로 제기되었다.

국가인권위원회는 3개년 계획(2012~2014년)으로 ‘국가인권지표’의 개발을 추진 중이다. 2011년 수행한 ‘인권지수 개발을 위한 기초연구’를 토대로 2012년 ‘국가인권지수 개발을 위한 지표 풀 등 기반 구축 연구’를 실시했으며, 이를 통해 차기 연도 지표 선정의 기반이 될 지표 풀을 구성하였다. 2013년에는 국가인권지수 측정을 위한 지표 선정 및 모의운명을 실시, 2014년에는 인권지수 개발을 완료해 우리나라 전체의 인권 영역별·지역단위별 인권지수를 주기적으로 측정해 발표할 예정이다(국가인권위원회, 2013). 국가인권위원회에서 국가인권지표가 마련되면 각 지역의 인권지표를 마련하는 데 참고가 될 수 있을 것이며 지금까지 구상된 인권지표체계 영역은 <표 1>과 같다.

<표 1> 국가인권지표(안)

영역		영역에 속하는 권리
시민·정치적 권리	안전권	생명권
		신체의 자유
	적정절차권리	공정한 재판을 받을 권리
	자유권	사생활 및 가족생활 보호받을 권리
		이동의 자유
		사상, 양심 및 종교의 자유
		의견 및 표현의 자유
	평화적 집회 및 결사의 자유	
참정권	참정권	
평등권	소수집단권리 등	
경제, 사회, 문화적 권리	사회보장권	사회보장권
	노동권	노동권
	건강권	건강권
	주거권	주거권
	교육권	교육권
소수자 권리	장애인	이동권, 정보접근권, 주거권, 노동권, 교육권, 건강권과 여성폭력, 소비자 권리, 사회복지행정
	여성	고용, 성폭력·성매매·성희롱, 대표성제고
	아동	교육, 건강, 안전, 복지·교육
	노인	소득, 주거교통, 노동, 사회참여, 건강, 안전위협, 노인존중
	난민·북한이탈주민	

자료: 김태홍 외(2012: 347-356)의 재구성

국가인권지표(안)(이하 국가인권지표)를 보면, 시민·정치적 권리, 경제·사회·문화적 권리, 소수자의 권리로 구분하였다. 국가인권지표는 인권의 특징 중 보편성에 더 염두를 둔 지표가 대부분이며, 인권취약계층인 소수자의 권리를 보장하는 영역을 따로 분류하여 그들이 보통사람처럼 보

편적인 권리를 누리며 살 수 있도록 하였다는 것이 그 특징이라 할 수 있다.

국가인권위원회에서 국가 차원의 인권지표개발을 위해 노력하고 있는 것과 같이 지방자치단체에서도 인권지표개발의 필요성을 제기하고 있으나 인권지표개발의 매뉴얼이 될 국가차원의 인권지표개발이 지연됨에 따라 지방자치단체의 인권지표 개발도 지연되고 있는 실정이다. 지방차원에서는 광주광역시와 맨 처음으로 2010년 인권지표를 개발해 자체 평가 기준으로 삼고 있다.

〈표 2〉 광주광역시 인권지표

분류	세부지표
시민자치와 참여가 자유로운 도시	이념·종교·문화 등 사상의 자유, 집회 및 의사표현의 자유, 자원봉사 참여율, 지역사회 기부 참여율, 헌혈 참여율, 민간분야 인권활동 지원, 인권교육 실시학교 비율, 인권교육 시민참여율, 시민의 자치행정 참여도, 행정정보 청구 및 공개보장, 참여자치 및 인권 관련 제도 도입, 시민조직 참여율 등
쾌적한 환경의 안전한 도시	환경 피해 민원 발생 및 해소율, 상수도 보급률, 1인당 도시공원 조성 면적, 다중이용시설 실내공기질 준수율, 교통약자를 위한 이동수단 도입, 공공시설물의 노인·장애인·임산부를 위한 편의시설 설치율, 시각장애인 음향신호기 및 점자보도블럭 설치율 등
연대와 문화를 창조하는 도시	교원 1인당, 학급당 학생수, 초중학교 의무교육 수혜율, 초중학교 무상급식 지원, 중고등학교 학업 중단율, 평생교육 참여율, 인터넷활용 가능인구 비율, 과중한 학습스트레스 정도, 문화시설 접근도, 공공도서관 접근도, 문화예술 활동 참여시간 등
삶이 안정된 행복한 도시	빈곤율, 결식아동 비율, 사회복지예산 비율, 경제활동참가율, 실업률, 사회적 일자리 창출, 국민연금가입률, 고용보험가입률, 감염병 발생률, 자살률, 5대 질환 사망자 발생률, 시민스트레스 인지도, 취약계층 건강검진 수검률, 노인치매 조기검진수검률 등
사회적 약자와 함께 하는 따뜻한 도시	비정규직 비율, 부당 해고 및 노동행위 발생률, 노동조합 조직률, 노사분규 발생률, 산업재해 발생률, 최저임금 미달 근로자비율, 위기 청소년 지원, 소년소녀가장 및 가정위탁아동 지원, 조손가정 아동 지원, 아동보육시설 확보율, 청소년 인터넷 중독률, 장애인 연금수급률, 장애인 통합특수학교(학급) 설치율, 중증 장애인 활동보조지원 등

자료: 광주광역시(2011; 2012), 김태홍 외(2012: 86-87)의 재구성

광주광역시의 인권지표는 국가인권지표와 비교하였을 때 광주지역의 특수한 인권상황과 도시정책방향을 고려해서 인권취약계층의 사회적 지원 및 보호, 문화도시로서의 문화권, 삶의 질 개선을 위한 복지, 인권개선을 위한 제도화 영역 등의 지표를 강조한 것이 특징이라고 보아진다.

이렇듯 국가인권지표는 인권의 보편성에 초점을 두는 한편, 지방정부의 인권지표는 지역주민들의 인권보장을 위해 환경적 측면에서 어떠한 부분에 보완이 필요한지를 먼저 확인하고, 인권보장을 위한 정책기획과 실행평가를 고려한 지표를 개발하여야 하며, 인권침해에 대응하고 인권을 증진할 수 있는 발전적인 측면에서의 지표도 함께 구성하여 인권의 보편성과 지역의 특수성을 계고하여야 한다. 따라서 부산시도 인권이라는 가치를 기본으로 하되, 부산시만의 특성을 고려한 인권지표를 개발하여야 할 것이다.

3. 선행연구 검토

최근 인권지표와 관련된 연구를 살펴보면 북한인권지표, 아동·청소년 인권 지표, 장애인 인권 지표, 대학 인권지표 등과 같이 대상별 인권지표와 관련된 연구들이 대부분이다.

문진영 외(2008)는 사회권을 소득보장, 건강, 주거, 노동, 교육, 5개 영역으로 총 85개의 지표를 분류하였다. 소득보장영역은 빈곤, 소득불평등, 공적연금·공공부조, 기타소득보장, 재분배효과 등 5개의 하위 차원으로 구성하였고, 건강권은 최선의 의료서비스, 안전작업·생활환경, 건강수준 등 3개의 하위차원, 주거권 영역은 주택의 적정성, 점유의 안정성, 주거권 실현과정 등 3개 하위차원, 노동권은 전체고용, 경제활동인구, 비정규노동인구, 노사관계 등 4개 하위차원, 교육권은 중등교육, 평생교육, 소득격차 등 3개 하위차원으로 분류하였다.

그리고 강수택 외(2009)는 대학인권지표 개발을 위한 연구를 진행하였는데, 그 지표로 인간 존엄성, 시민적 권리, 정치적 권리, 경제적 권리, 사회적 권리, 문화적 권리로 분류하였다.

이용교 외(2006)는 아동복지시설이 인권 기준에 맞게 서비스를 하고 있는지를 평가할 수 있는 평가지표를 개발하였고 지표의 구성을 살펴보면 생존권, 보호권, 발달권, 자유권, 참여권, 권리보장체계로 분류하였다. 생존권은 크게 식생활, 의생활, 주거환경, 보건, 안전으로 29개 지표로 구성하였고, 보호권은 아동의 보호받을 권리를 말하는 것으로 아동 입소시의 준비, 시설에서 아동 보호, 처벌과 문제행동, 특별한 아동에 대한 보호, 부모와의 관계 증진, 귀가 퇴소와 사후지도 등으로 27개의 지표로 구성하였다. 발달권은 교육받을 권리, 풍부한 인권관계, 문화적 권리로 13개 지표로 구성하였다. 자유권과 참정권은 개인생활에 대한 의사결정, 사생활의 권리, 용돈관리와 아르바이트, 시설 운영에 참여, 지역사회와 관계형성으로 19개 지표로 구성하였다. 아동복지시설에서 아동권리보장 체계 관련 인권평가지표는 권리옹호를 위한 제도적 장치, 인권옹호 지침과 고충처리, 인권교육, 시설의 투명성 등을 중심으로 18개 지표로 구성하였다.

선행연구에서는 인권지표의 대상은 다르나 생존존엄과 관련된 지표들은 공통적으로 포함되어 인권의 가장 보편적인 부분은 바로 생존, 즉 살아가는 데에 있어 가장 기본적인 권리를 보장하는 것임을 확인할 수 있었다. 그러나 대부분의 연구가 대상별 인권지표를 연구한 것으로 지방적 차원과는 차이가 존재한다. 지방적 차원에서의 인권은 대상별 인권을 모두 포함하여야 함은 물론이고 행정적인 측면에서도 강조되어야 하는 부분이 존재하기 때문이다.

따라서 각 분야의 인권지표들을 포함하되 지방자치차원에서 인권지표 개발을 위한 원칙을 정하고 그 원칙에 따라 인권지표를 분류해 가는 작업들이 필요할 것으로 여겨진다.

4. 분석틀

선행연구와 국내외 사례를 통해 인권 제도화의 중요성을 확인할 수 있었고 인권이 보편적인 가치라고 하여 다른 국가나 지역에서 사용하는 인권지표를 그대로 사용하는 것은 그 지역의 특수성을 무시하는 행위이며, 특수성을 고려하지 않은 지표는 지역주민들의 인권보장 및 증진을 위한 객관적 도구로서 지표를 사용할 수 없다는 것도 알 수 있었다. 지역주민들의 생활 속에서

인권의 제도적 장치를 마련하기 위해서는 인권의 개념에 충실한 보편적인 지표와 함께 지역만의 특성을 고려한 인권지표 개발이 시급하다. 그러나 국내에서는 인권지표개발의 진행속도가 인권지표의 필요성에 대한 욕구증가 속도에 미치지 못하고 있다.

현재 부산시도 대부분의 지역과 마찬가지로 인권지표가 개발되어 있지 않다. 그러나 인권지표가 개발되어 있지 않았다고 해서 부산시의 정책에 인권적 가치가 포함되어 있지 않다거나, 인권 관련 지표가 부재하다고 할 수 없다.

부산광역시는 2006년부터 성과관리방식의 도입차원에서 BSC(Balanced Score Card)¹⁾라는 부산시만의 성과지표를 활용하고 있다. BSC지표의 항목을 살펴보면 부산시의 정책을 세밀히 평가할 수 있는 지표가 포함되어 있을 뿐만 아니라 인권과 관련된 지표들도 쉽사리 찾아볼 수 있다.

그러나 인권이라는 가치적인 개념을 측정할 수 있는 지표를 선정하기 위해서는 실증적이고 가치중립적인 판단을 해야 하는 어려움이 있었다. 인권의 보편성을 기본으로 하되 지역적 특수성을 적절하게 결합하는 문제를 고민한 결과, 인권의 보편성은 모든 국가나 모든 지역에서 누구에게나 적용 가능한 공통적인 부분으로 국가인권지표의 항목을 기준으로 하여 이와 연관된 지표를 선별함으로써 보편성을 고려하였다.

BSC 지표는 부산시만의 고유한 성과지표로서 부산시의 특징을 가장 잘 포함하고 있기 때문에 주민들이 생활하는 데에 있어 가장 접근성이 뛰어나며 주민들의 인권보장 및 삶의 질 향상에 기여할 수 있는 척도로 지역의 특수성이 가장 잘 반영된 지표라고 생각되어진다. 따라서 BSC 지표 중 국가인권지표 채택 원칙인 목표 연계성, 지표 객관성, 측정가능성이라는 3가지의 원칙을 만족하고 전문가들의 확인 작업을 거쳐 지표화가 가능한지의 여부와 인권보장 및 증진이라는 목표에 부합하는지를 판단하여 인권관련 지표로 선정하였다.

이렇게 선정한 지표 외에도 외국인과 이주민을 위한 지표는 국가인권지표에는 없었으나 부산시의 외국인과 이주민의 수요 향상을 보았을 때 이들과 관련된 지표 또한 인권지표로 개발 가능할 것이라 여겨 인권관련 지표로 선별하였다.

그리하여 보편성 제고, 지역적 특수성 제고, 부산시의 환경적 여건을 고려한 지표 총 249개를 인권관련지표로 선정하였다.

〈표 3〉 지표채택원칙

지표채택원칙	목표의 연계성	채택된 지표를 효과적으로 관리하였을 때 인권을 향상하는데 도움이 되며, 그 권리를 보장할 수 있는지의 여부
	지표의 객관성	채택된 지표의 측정 방법 및 기준이 명확하고 객관적인지의 여부
	측정 가능성	지표를 구성하는 데이터가 존재하는지 또 수집이나 측정이 가능한지의 여부

1) 부산시는 2006년도부터 BSC를 도입하여 고객(시민중심의 고객만족행정 추진), 업무프로세스(조직의 활성화와 창의력 제고, 협력과 참여행정 강화, 남북교류협력 활성화, 교육행정지원 활성화, 행정서비스 품질 향상, 체육행정 강화 및 인프라 구축) 재무(효율적 예산운영, 전략사업 재원확보), 학습 성장(직원 업무능력 향상)이라는 4가지 관점의 성과지표를 예산과 연계하여 추진하여 왔다(강성권, 2008).

BSC 지표에서 인권관련지표를 선별하는 작업은 크게 세 단계에 걸쳐 진행되었다. 먼저 부산시 행정부처에서 국가인권지표의 세부지표 풀(Pool)과 비교하여 그 성격을 같이 하는 BSC 지표 총 162개를 발굴하였다. 이어 전문가들과의 의견을 조합하여 사업소, 직속기관, 본부까지 포함하여 인권과 관련된 지표 31개를 더 발굴하여 총 193개 지표를 선정하였다. 이 후 전문가들과 자문회의, 워크숍 등을 통해 발굴한 지표를 확인하는 작업과 이 외에 현재 양적 기준은 아니나 BSC 지표 중 인권보장을 위한 측정도구로서 활용가능성이 있는 지표를 추가 발굴하여 총 249개의 지표를 발굴하였다. 발굴된 지표 중 일부지표는 아직 그 데이터가 존재하거나 측정지표로 되어있지 않더라도 지표화할 가능성이 충분하며 이를 실행하였을 때 인권보장 및 증진에 효과를 줄 것이라 판단하여 인권관련지표로 포함시켰다.

본 연구에서 발굴한 지표는 전문가들의 확인 작업을 거쳤으며, 부산시청 인권 담당자들과의 협의 등을 거쳐 지표를 엄선한 것으로 부산시에서 실제로 사용하고 있는 지표를 기준으로 인권관련 지표로 발굴했다는 점에서 부산시만의 지역적 특수성을 살릴 수 있는 분석임과 동시에 실제 부산시가 시행하고 있는 정책지표이므로 실현가능성이 보장되며 지역주민들이 인권보장을 더 체감할 수 있는 인권지표개발에 도움이 될 것으로 기대된다.

Ⅲ. 분석 결과 및 논의

1. 시민·정치적 권리

1) 안전권

안전권은 시민들의 안전을 보장하는 권리로 국가인권지표에서는 생명권과 신체의 자유로 분류하였다. 생명권은 생명을 보존하고 살 권리를 의미하는 것으로 자살률과 인공임신중절율, 사형집행률을 그 세부지표로 하고 있다. 그리고 신체의 자유는 신체의 안전을 말하는 것으로 신체의 생리적 기능과 생물학적 외형을 자신의 의사에 반해 침해당하지 않고 유지할 수 있는 것을 말한다(김태홍 외, 2012).

국가인권지표에서는 체포 시 신체의 자유와 법정절차에서의 신체의 자유 등을 중점적으로 지표로 담고 있다. 이 외에도 장애인 보호시설, 정신보건시설, 사회복지시설에서의 인권 침해 건수 및 신상정보 공개제도에 의한 인권침해사례건수도 안전권의 신체의 자유 지표에 포함시켰다.

BSC의 지표에서는 국가인권지표보다 더 넓은 의미의 안전권으로 정의할 수 있다. 국가인권지표에서 안전권을 생명권과 신체의 자유로 보았다면, BSC에서는 그 외에 시민들의 삶에서 시민들의 생명을 존중하고 안전을 보장하는 모든 활동을 비롯하여 준비작업 및 안전과 관련된 지표까지도 포함시킬 수 있었다.

그 결과 출산장려시책 개발 건수, 난임부부 지원건수 등 출산과 관련된 지표와 구조구급장비 보유율, 주거시설 화재발생건수, 심정지 이송환자 자동제세동기 적용률, 교통시설물 설치 및 보

수, 특수재난훈련 실시율 등 시민들의 안전을 위해 위험한 요인을 제거하고 재난에 대비하는 정책의 성과지표까지도 안전권으로 분류할 수 있었다.

BSC는 신체의 자유로 분류할 수 있는 지표는 현저히 적었으나, 실질적으로 시민들의 안전을 위해 지자체가 반드시 실행하여야 할 정책부분의 지표는 더 구체적으로 포함되어있다. 따라서 안전을 위한 안전보장 및 재난방지 정책지표는 유지하거나 상황에 따라 수정하되, 사생활공개로 인한 신상정보 공개로 인한 침해건수나 시설에서의 침해건수, 임신중절율과 같은 생명과 신체의 자유에 직접적으로 영향을 주는 지표들은 부산시 정책에 포함하여 인권지표로 다듬어가야 할 것이다.

또한 안전권과 관련된 지표 중 일부 지표가 중복되는 것이 있다. 예를 들어 방호예방과의 구급대원 유자격자 확보율, 주거시설 화재발생건수 등은 소방서의 지표와 중복되었다. 이는 같은 지표라 할지라도 방호예방과와 소방서에서 모두 이 지표를 성과지표로 측정하고 있다는 것을 의미한다. 인권지표를 개발할 때에는 지표를 단일화하고 지표를 측정할 소관부서간의 조율이 요구된다.

〈표 4〉 안전권과 관련된 BSC 지표

구분	BSC 상의 인권관련 지표명	소관부서
안 전 권	출산장려시책 개발 건수, 출생신고자 수, 출산장려기금 조성액, 다자녀가정우대제 참여업체 수, 출산친화기업 발굴 수	출산보육담당관
	위해행위 단속·수사건수(식품,공중위생,환경,청소년,원산지,의약품), 테마별·계절별 합동 기획수사 건수, 지명분야별 기획수사(식품,공중위생,환경,청소년,원산지,의약품)	특별사법경찰과
	정신질환자 가정방문 관리 인원수, 자살자 심리적 부검 수, 난임부부 시술비 지원 건수	보건관리과
	구조구급장비 보유율(%), 출동지령 접수 후 5분내 현장도착률, 구조구급대 10분내 현장도착률, 구급대원 유자격자 확보율, 전문능력 자격증 보유율(대원 전문성 강화), 저소득층 주택 단독경보형감지기 보급률, 소방대상처 교육훈련 실시율, 주거시설 화재발생건수, 특정소방대상물 화재발생 건수, 중증환자 이송중 의료지도 실시율, 심정지 이송환자 자동제세동기 적용률	방호예방과
	대중교통 수송분담률	교통정책과
	도로표지판 정비율, 노후가로등 교체율	도로계획과
	광역교통정보 시설물 설치, 보행시설 개선, 교통약자 이동편의 증진조례 제정, 교통약자 이동편의 개선지표 개발, 교통사고 위험도로 개선, 교통시설물 설치 및 보수	교통운영과
	해양수질 등급	해양정책과
	출동지령 평균 소요시간, 병원도착 전 응급환자 의료지도율	종합상황실
	특수재난훈련 실시율(%), 수난사고 구조율(%), 해수욕장 개장기간 중 사상자 발생률, 인명구조견 출동태세 확보율(%)	특수구조단
	전문능력 자격증 보유율(대원 전문성 강화), 구급대원 유자격자 확보율, 조기 안전교육 실시율, 응급처치교육을 받은 주민의 비율, 출동지령 접수 후 5분내 현장도착률, 구조구급대 10분내 현장도착률, 화재로 인한 피해규모(인명), 화재피해 경감률(재산), 주거시설 화재발생건수, 특정소방대상물 화재발생건수	소방서

2) 자유권

국가인권지표에서 자유권은 사생활 및 가족생활을 보호받을 권리, 이동의 자유, 사상·양심 및 종교의 자유, 의견 및 표현의 자유, 평화적 집회 및 결사의 자유로 분류하였다.

부산시 BSC에서는 대중교통 서비스 및 장애인 콜택시 등을 통해 이동의 자유를 보장하고 보다 더 나은 서비스를 제공하기 위한 다양한 지표들로 구성할 수 있었다.

그러나 사생활 및 가족생활을 보호받을 권리에 해당되는 지표로는 사이버 침해 대응률이 있을 뿐 요즘 가장 사회적 문제가 되고 있는 주민등록번호 부정사용, 사생활 침해 등에 대응하는 지표는 설정되어 있지 않다. 개인정보보호가 강화된 만큼 부산시에서도 정보보호를 통해 인권을 보장할 수 있는 정책과 지표가 마련되어야 할 것으로 보인다.

또한 사상, 양심 및 종교의 자유와 관련된 지표는 설정되어 있는 것은 없으므로 이 부분에 대해서는 정책 및 지표를 추가 개발하여야 할 것으로 여겨진다.

의견 및 표현의 자유는 정보요청이나 의견반영을 나타내는 지표들이 대부분인데 BSC에서는 시민들이 의견을 제안하거나 활동, 참여하는 것들을 포함시킬 수 있다.

평화적 집회 및 결사의 자유는 국가의 통치권에 대항한 지표로 BSC에서는 이와 관련된 지표가 부재하며 집회나 조합이 아닌 워크숍과 협의회 및 간담회 개최수가 가장 이와 근접한 지표라 할 수 있다. 집회와 노동조합 등은 자신의 의사를 표현하는 하나의 단체로서 그만큼 자신의 의사를 표현하는 부분에 있어 인권이 보장된다는 것을 의미한다. 그런데 BSC의 경우, 인권의 지표가 아닌 공무원들의 업무에 대한 성과지표이기 때문에 그들의 의견표현에 대한 자유를 측정할 수 있는 지표가 포함되어 있지 않다는 것은 당연한 일일 것이다.

따라서 BSC를 기반으로 부산시의 인권지표를 구축한다면, 공무원들의 인권을 보장할 수 있는 지표를 추가하여야 한다는 것을 간과하여서는 안될 것이다.

〈표 5〉 자유권과 관련된 BSC 지표

구분	BSC 상의 인권관련 지표명	소관부서
자유권	감사결과 공개율	감사담당관
	공무원 청렴도, 반부패 경쟁력 평가, 시민감사관 제보사항 처리율, 민원부조리 신고 처리율	조사담당관
	홈페이지 일일방문자수, 홈페이지 이용자 만족도, 각종 통계조사 실시건수, 통계이용만족도, 통계DB웹서비스	평가담당관
	시도행정정보시스템 활용률, 사이버 침해 대응률, 공간정보 서비스 활용건수, 도시공간 기반정보 갱신률	유시티정보담당관
	환경방사능 분석결과 공개율	재난안전과
	구·군 단체공무원 워크숍 개최수, 노사협의회 및 노조간담회 개최수	총무과
	시민제안 접수건수, 시정모니터 제보건수, 자원봉사 활동률, 시민그린워킹 참여자수, 길 안내자·지킴이 배치	자치행정과

장애인 콜택시 증차(누적 대수)	대중교통과
지방세 신용카드 납부 시스템 구축	세정담당관
행정심판 법정기간 내 조기 처리율, 행정심판 청구사건 진행상황 안내	법무담당관
택시승객 안전·안심귀가 서비스, 택시요금 및 소지품 분실방지 안내방송, 충전식 교통카드 소액잔액 찾아주기, 시내버스 수송분담율 증대, 택시요금 카드 결제율, 친환경 CNG버스 보급률, 버스정류소 신형표지판 확충, 버스쉘터 설치	대중교통과
CCTV시스템 교체, 교통정보 전광판 시스템 교체	교통정보서비스센터

3) 참정권

국가인권지표에서 참정권은 민주주의의 필수요인으로 국가인권지표에서는 일반 국민의 정치 활동뿐만 아니라 신체적 약자들이 참정권을 행사할 수 있도록 하는 투표율과 공천 비율, 진정 건수, 소송 건수 등과 같은 지표들을 모두 포함하였다.

그러나 BSC에서는 참정권과 관련하여 선거보다는 위원회, 사회단체 등을 통해 참여나 지원하는 건수를 알아보는 것으로 그 역할을 대신하고 있다. 따라서 참정권의 기본적인 의미를 반영하기 위해서는 지표들의 보완이 필요할 것으로 여겨진다.

또한 국가인권지표에 여성 고위 공무원의 비율이 포함되어 있는 것을 고려하여 부산시도 여성 후보 및 공무원들의 참정수준에 대한 것을 알아보는 지표도 구축되어야 할 것이다.

〈표 6〉 참정권과 관련된 BSC 지표

구분	BSC 상의 인권관련 지표명	소관부서
참정권	각종 위원회 여성위원참여율(부산시)	여성정책담당관
	주민참여 예산위원회 운영	예산담당관
	사회단체 지원건수	자치행정과

2. 경제·사회·문화적 권리

1) 사회보장권

사회보장권은 사회에서 인간다운 생활을 할 권리로 생존에 관한 부분, 즉 복지와 밀접한 관련이 있다고 할 수 있다. 이에 국가인권지표는 빈곤율, 출산휴가, 육아휴직 급여 수급자 비율, 기초생활보장급여 수급률 등을 그 지표로 삼고 있다.

BSC에서도 기초생활 수급자 탈수급률, 복지지원사업 지원 건수, 의료급여 수급권자 사례관리 인원수로 복지적 부분에서 보장하고 있는 지표가 있으나, 그 수가 부산시의 사회복지 정책에 비해 현저히 적으며, 이 3가지의 지표가 인권의 사회보장측면을 모두 다 반영한다고 볼 수는 없다.

따라서 현재 부산시에서 실시하고 있는 사회보장 정책의 성공수준을 측정할 수 있는 지표개발이 더 필요할 것으로 여겨진다.

〈표 7〉 사회보장권과 관련된 BSC 지표

구분	BSC 상의 인권관련 지표명	소관부서
사회 보장권	기초생활 수급자 탈수급률, 긴급복지지원사업 지원 건수, 의료급여 수급권자 사례관리 인원수	사회복지과
	기초노령연금 수급자수	고령화대책과

2) 노동권

노동권은 노동을 통해 사람들이 생계를 영위해갈 수 있고, 노동의 선택에 있어서도 자유로움을 보장하는 권리로 노동에 관련된 지표들이 모두 포함된다고 할 수 있다. 즉, 노동자에게 노동에 대한 임금을 보장하고 안전하고 건강한 노동조건, 동등한 기회제공, 합리적인 노동시간과 휴식 및 휴가 등을 제공하는 것을 말한다.

국가인권지표와 BSC 모두 노동에 대한 지표들을 많이 포함하고 있으나, 국가인권지표는 근로자, 실업자, 고용률, 이직률, 임금수준 등과 같은 현 상황을 반영한 지표들로 구성된 반면 BSC에서는 취업지원과 훈련에 관련된 지표들이 주를 이루었다. 따라서 노동자들의 인권 측면에서는 국가인권지표가 구체적인 반면 취업을 준비하는 이들의 인권 측면에서는 BSC가 구체적이라고 할 수 있다.

부산시의 경우 계속되는 고용률 감소, 실업률 증가, 고용을 위한 인구 유출 등을 감안할 때 취업준비자들 뿐만 아니라 노동자들의 인권을 보장하여 좋은 근로환경을 마련할 수 있는 제도적 기반을 마련해야 할 것이다.

〈표 8〉 노동권과 관련된 BSC 지표

구분	BSC 상의 인권관련 지표명	소관부서
노동권	근로자 자녀장학금 지원, 청장년 실업해소 맞춤형훈련(수료자 중 취업률), 해외인턴 취업지원(수료자 중 취업률), 중소기업 청년인턴 및 연수생 참여인원, 채용박람회 취업자 수, 일일취업안내소 취업자, 부산지역 일자리창출 실적, 신규 안정적 일자리 창출 실적, 지역 고용률, 지역 실업률, 지역공동체일자리사업 근로인원수, 공공근로사업 근로인원수, 부산 청년일자리센터 프로그램 참가인원, 부산 청년일자리센터 프로그램 운영 수	고용정책과
	청년창업 인원수, 창업교육 인원수	기업지원과
	자활사업 참여 수급자 자활 성공률, 성과관리형 자활사업 취업유지건수, 자활기금 용자지원	사회복지과

3) 건강권

건강권은 건강을 위해 필요한 기본적 서비스를 포함한 것으로 국가인권지표에서는 건강보험과 의료비지출, 의사 수, 공공의료비 비중, 상수도 보급률 등을 포함하고 BSC에서는 건강검진과 수돗물 관련 지표뿐만 아니라 인터넷 중독, 식품위생, 환경적 부분의 지표까지 모두 이 분야에 포함시킬 수 있다.

BSC에서 건강권과 관련된 지표는 더 구체적이고 상세하며 부산시에서 실제로 시행하고 있는 사업들과 관련된 지표로 구성되어 있으므로 건강과 관련된 부산시만의 특수한 인권지표로 개발 가능성이 크다고 할 수 있다.

〈표 9〉 건강권과 관련된 BSC 지표

구분	BSC 상의 인권관련 지표명	소관부서
건강권	인터넷 중독 예방상담 및 교육 건수	유시티정보담당관
	재난위험시설물(DE급) 해소율, 상습침수지 정비완료 지구수, 우수저류시설 설치 공정율(남구 용호지구), 민방위 비상급수시설 수질 개선율, 민방위 경보단 말기 노후시설물 교체 수	재난안전과
	부산의료원 저소득층 진료인원수(명), 고위험군 및 취약계층 결핵 검진자수(명), 공중위생업소 지도점검수(개), 목욕탕 욕수 원수 수질검사(건), 의료 약업소 지도 점검수(개), 식품 위생업소 지도 점검 업소수(개), 건강기능·수입식품의 유해물질 검사(건수)	식의약품안전과
	영양플러스사업 참여전후 빈혈 감소율, 한방진료 수혜자 수, 금연클리닉 등록자 수, 건강한 생활터 만들기 사업발굴 건수, 국가암 조기검진 수검 및 의료비 지원 인원수, 적정 불소이용(불소양치+불소도포)수혜자 수, 취약가구 집중건강관리 가구 수	보건관리과
	주민10만명당 공공체육시설 수	체육진흥과
	유통 중인 먹는 샘물 수거검사	환경보전과
	가정수돗물 점검서비스율, 수돗물평가위원회 관련 수질검사 횟수, 상수원수 및 취수원수에 대한 수질조사 횟수, 정수(법정, 감시항목) 수질검사 횟수	환경보전과 (상수도사업본부)
	도시편의공간 조성 개소 수	도시재생과
	소음검증시스템 구축 및 소음지도 작성율, 환경성 석면피해자 건강영향조사, 천연가스자동차 보급대수, 운행차 배출가스 저감장치 등 보급대수	환경보전과

4) 주거권

주거권은 최소한의 주거시설 확보를 위해 마련된 지표로 국가인권지표는 주택관련 부분과 노인 및 장애인 편의시설 설치가구 비율을 포함시켰다.

BSC는 노후아파트 생활환경개선사업 단지 수와 임대 동수, 노인복지시설 충족률 등을 주거권에 분류하였다. 그러나 장애인의 주거권에 대한 지표는 따로 개발되어 있지 않으며 주거시설 확

보를 위한 보편적 지표라기보다는 특수계층에 국한된 지표가 다수이다. 그러므로 모든 시민들의 주거권을 보장할 수 있는 지표들이 추가 개발되어야 할 것으로 보인다.

〈표 10〉 주거권과 관련된 BSC 지표

구분	BSC 상의 인권관련 지표명	소관부서
주거권	기존주택(매입,전세)임대사업가구수, 저소득층 HOPE사업 추진 건수	건축주택담당관
	폐가철거 동수, 주민공동이용시설 완공 개소 수, 재정비촉진 3개 지구 기반시설설치 공정률, 공가리모델링 전·월세 반값 임대 동수, 노후아파트 생활환경 개선사업 단지 수, 영주시민아파트 협의 보상율	도시정비담당관
	노숙인 아웃리치(현장상담) 건수, 노숙인 재활 및 자활프로그램 참여 인원수	사회복지과
	노인장기요양기관 인증시설 수, 노인복지시설 시설·인력기준 충족률	고령화대책과

5) 교육권

「2012~2016 국가인권정책기본계획」 권고안에 따르면, 교육권의 핵심은 취약계층의 교육 기회를 더 많이 주기 위해 교육내용 정비, 평등한 교육 환경 조성, 사회적 취약 계층들이 경험하는 사회적 편견과 차별을 줄이자는 데 있다(김태홍, 2012).

BSC에서는 평생교육과 관련된 지표 외에도 시민들이 배움을 할 수 있는 문화행사 및 교육프로그램과 관련된 지표를 포함시켜 교육의 기회를 늘리고 있는 것으로 보인다. 그러나 BSC상에서의 교육권과 관련된 지표가 부산시 교육에서의 인권보장정책을 모두 다 포함하고 있다고 주장하기에는 한계가 있으며 교육권 보장을 위한 지표가 되기 위해서는 교육청과의 충분한 협의를 거쳐 지표를 보완하여야 할 것이다.

〈표 11〉 교육권과 관련된 BSC 지표

구분	BSC 상의 인권관련 지표명	소관부서
교육권	평생교육진흥원 운영프로그램 수, 평생학습관 운영 지원 구·군수	교육협력과
	교육지원-시민1인당 공공도서관 대출수	문화예술과
	시민예능 교실 참가자수, 찾아가는 예술단 및 기획공연 건수, 토요일상설 무대 운영횟수	부산문화회관
	사회교육프로그램 만족도, 교육프로그램 운영횟수, 문화행사 운영횟수	시립박물관

3. 소수자 권리

1) 장애인

장애인을 위한 인권지표로 국가인권지표는 이동권, 정보접근권, 주거권, 노동권, 교육권, 건강권과 여성폭력, 소비자권리로 구성되어있다.

그에 반해 BSC는 장애인들을 위한 권리지표가 현저히 적음을 알 수 있었다. 장애인 권리 7개 분류 중 이동권, 노동권, 교육권, 건강권 등만 포함되어있다.

그러나 부산시 장애인복지과가 최근 구성되었고 2013년 「장애인 차별금지·인권보장 조례」가 제정된 것을 고려하였을 때 앞으로 장애인권과 관련된 정책들이 더 많이 기획, 실행될 것이라고 기대해볼 수 있다.

〈표 12〉 장애인의 인권과 관련된 BSC 지표

구분	BSC 상의 인권관련 지표명	소관부서
장애인	장애인 재활용기구 수리지원 실적, 장애인 일자리 창출 수, 장애인 특수학교 방과 후 프로그램 운영학교 수	장애인복지과
	부산한마음스포츠센터 이용자 수	체육진흥과
	교통약자를 위한 차량 도입, 특별교통수단(두리발) 증차	대중교통과

2) 여성

국가인권지표는 여성의 인권지표로 여성의 고용, 성폭력·성매매·성희롱, 대표성 제고로 구성되어 있고 BSC는 여성의 고용을 위한 전반적인 준비사항과 교육관련 지표가 많이 설정되어 있는 것을 알 수 있다. 반면 여성의 성매매나 성희롱·성폭력 등에 관한 지표는 적다.

여성의 성과 관련된 피해사례가 많이 늘고 있으며, 이는 지방자치단체 차원에서 반드시 보호되고 보장되어야 할 사항이다. 따라서 부산시의 인권지표 개발 시에는 이 사항을 반드시 고려하여 구체적인 지표를 설정하여야 할 것이다.

〈표 13〉 여성의 인권과 관련된 BSC 지표

구분	BSC 상의 인권관련 지표명	소관부서
여성	공무원 성인지향성 교육 이수자수, 성별영향분석평가 실시율, 여성 일자리지원 전문인력 양성인원수, 경력단절여성 직업교육훈련 수료자수, 여성폭력 예방교육 실시 횟수, 여성권익증진 워크숍 개최 횟수, 아이돌보미 활동 인원수, 건강가정지원센터 확충수, 가족친화경영 컨설팅 기업 수, 공공시설 혼례식장 개방시설 수	여성정책담당관
	여성 능력개발교육 수료율, 자격증 취득 인원수, 교육수료자의 경제활동 참여 인원수, 자원봉사활동 참여 인원수, 여성 취업·창업 인원수, 주부인턴 결연 인원수, 집단상담 프로그램 참가 인원수, 일·가정양립 지원 서비스 지원 인원수, 인터넷 쇼핑몰 창업 강좌 수료 인원	여성정책담당관 (여성회관)
	문화교실 참여인원수, 문화·예술 교육행사 참여 인원수, 여성취업인원수, 일·가정 양립지원 서비스 지원 업체수, 여성인턴 결연 인원수, 자원봉사 참여인원수, 찾아가는 문화봉사 참여인원수, 자원봉사자 교육 참여인원수, 취·부업반 전문인력 교육인원수, 여성권익을 위한 상담 참여건수	여성정책담당관 (여성문화회관)
	성인지예산서 작성	예산담당관

3) 아동·청소년

국가인권지표에서는 아동·청소년을 위한 인권지표로 교육, 안전, 건강, 복지·보육으로 구성되어 있다. BSC에서는 국가인권지표보다 안전과 보호체계를 강조한 복지적인 측면의 지표가 조금 더 많이 포함되었다고 보아진다.

건강부분에 있어서도 건강검진뿐만 아니라 사전예방적 사업과 산모와 신생아 도우미 지원 건수 등의 아동건강부분까지 포함될 수 있으며 안전부분에서도 학대와 이를 예방하기 위한 아이사랑콜 상담 건수 등 보호체계에 관한 지표도 구축되어 있다. 또한 아이들의 급식 지원률와 미아방지서비스 이용자 만족도도 포함되어 있다.

그러나 여성의 인권부분과 마찬가지로 아동·청소년 지표에서도 성매매부분이 지표화되어 있지 않으므로, 이를 추가·보완하여야 할 것으로 판단된다.

〈표 14〉 아동·청소년의 인권과 관련된 BSC 지표

구분	BSC 상의 인권관련 지표명	소관부서
아 동 · 청 소 년	공립어린이집 확충 수, 공공형 어린이집 지원 수, 야간 어린이집 지정 수, 보육지원센터 이용자 수, 아이사랑 부모 모니터링단 점검 어린이집 수	출산보육담당관
	청소년 사회안전망서비스 이용자 수, 학업중단 청소년 자립 및 학업지원 수혜자 수, 청소년 성문화 교육인원수, 공동생활가정(그룹홈) 지원 수, 결혼후원금 모금 실적, 드림스타트센터 설치 수, 어린이 놀이시설 개선 시설 수, 청소년 자원봉사 참여자수, 청소년 수련시설의 토요프로그램 운영실적, 청소년 문화존 이용자 만족도, 청소년 수련관 이용자수, 청소년 문화의 집 확충실적	아동청소년담당관
	아동학대예방교육 인원수, 아동학대예방홍보 횟수, 아동학대예방 자원봉사 참여자 수, 지역사회 네트워크 구축 총 기관 수, 심리검사 및 심리치료 인원수, 하늘꿈터 입소아동 문화체험 실시 횟수, 아이사랑콜 상담 건수, 아동 및 부모 집단상담프로그램 실시 횟수, 독서진흥프로그램 이용자 수, 입양사랑 체험교실 운영 횟수	아동청소년담당관 (아동보호종합센터)
	청소년 연중기획 프로그램 운영, 주5일수업제 및 창의적체험활동 프로그램 개발, 수련시설물 이용자 만족도 조사	금련산청소년수련원
	초등학교 친환경 우수농산물 식품비 지원률, 학교급식 지원율, 배움터 지키기 운영 학교 수	교육협력과
	국가필수(영유아)예방 접종률(%)	식의약품안전과
	미아방지서비스 이용자 만족도	유시티정보담당관
	영유아 건강검진 수검률, 영유아 사전예방적 사업 집행률, 산모 신생아 도우미 지원 건수	보건관리과

4) 노인

노인과 관련해서 국가인권지표는 소득, 주거교통, 노동, 사회참여, 건강, 안전위협, 노인존중으로 구분되어 있는데 BSC에서는 노인에 대한 정책지표가 많지 않다. 일단 노인이 이용하는 시설

과 치매조기 검진 등은 포함되어 있으나 주거교통이나 노동, 노인존중 등에 대한 지표가 없다.

노인의 인권보장을 위해서는 노인의 건강뿐만 아니라 고령시대에 맞는 정책과 지표가 더 보완되어야 할 것으로 보인다. 인권지표개발을 위해서는 노인존중과 노동 등에 대한 지표들을 개발하여야 할 것이다.

〈표 15〉 노인의 인권과 관련된 BSC 지표

구분	BSC 상의 인권관련 지표명	소관부서
노인	경로당활성화프로그램보급 경로당확대, 노인복지관 일평균 이용자수, 노인대학 수료자수, 치매조기 검진 실적, 고령친화산업 지원업체 수, 생활체육 참여 노인 수	고령화대책과
	노인보호구역 정비	교통운영과

5) 외국인·이주민

국가인권지표는 난민과 북한이탈주민으로 구분한 반면 BSC는 외국인과 이주민과 관련된 지표가 설정되어 있다. 부산시가 다문화가 늘어나는 추세이므로 이를 반영하듯, 다문화정책과 관련된 지표가 대부분이라 하겠다.

그러나 지표수가 너무 적으며, 다문화가족의 인권보장을 위한 모든 정책성과 측정의 지표가 개발되었다고 할 수 없다. 그러므로 외국인과 이주민의 인권지표를 보완하는 것은 물론 국가인권지표에 포함되어 있는 난민과 북한이탈주민의 지표도 개발하여 포함되어야 할 것이다.

〈표 16〉 외국인·이주민의 인권과 관련된 BSC 지표

구분	BSC 상의 인권관련 지표명	소관부서
외국인·이주민	다문화가족 방문교육 가정 수	여성정책담당관실
	다문화가족 지원사업 참여 인원수, 다문화가족 상담 인원수	여성정책담당관 (여성회관)
	부산외국인근로자지원센터 근로자 상담건수, 부산글로벌센터 외국인주민 통번역 및 상담지원건수	국제협력과
	의료관광 외국인 통역서비스 지원	보건위생과
	다국어 자동안내시스템 정비율	해양자연사박물관

4. 종합

부산시의 실·국에서 운영 중인 BSC상의 인권관련 유사지표를 분석한 결과, 시민·정치적 권리 87개, 경제·사회·문화적 권리 75개, 소수자권리 87개로 총 249개로 분류할 수 있었다.

BSC는 부산시에서 실시하고 있는 정책과 관련이 있는 지표들이므로 시민들이 체감할 수 있

는 인권지표라 생각되며, 더 구체적이고 부산시의 특징을 가장 잘 반영한 지표라고 여겨진다.

BSC 지표는 안전, 재난, 건강 등에 관한 부분은 상세하게 분류되어 있어 부산시민의 생활의 안전성은 보장될 수 있는 기반여건이 마련되어 있다고 할 수 있으나 인권지표로서의 역할을 위해 부족한 부분들이 있으며 이를 종합하여 보면 다음과 같다.

첫째, 인권침해를 예방하기 위한 지표가 부족하다. 막말이나 폭언·폭력으로 인한 침해, 사생활 침해, 사이버 침해 등은 사회적 문제로까지 확대되고 있으며 이와 관련된 인권침해신고 및 상담 또한 그 수가 계속 증가되고 있다. 그러므로 인권을 보장하고 증진하는 지표도 필요하지만, 인권침해를 사전에 예방하기 위한 지표가 보완되어야 할 것으로 여겨진다.

둘째, 취업을 위한 직업훈련의 지표는 많이 있으나, 실제로 노동을 하고 있는 노동자들을 위한 인권지표가 부실하다. 취업을 준비하는 이들 뿐만 아니라 노동자들의 근로조건이나 역량강화를 보장하여 이들의 인권이 보장된 환경에서 꾸준히 근로생활을 할 수 있는 제도적 장치로서의 지표가 개발되어야 할 것이다.

셋째, 교육과 관련된 지표는 시와 교육청의 협의를 통해 보완되어야 할 것으로 여겨진다. BSC 지표는 시에서 사용하고 있는 지표이므로 교육청과 관련된 지표가 상당히 부족하다. 따라서 BSC를 이용하여 인권지표를 개발한다면, 교육청과 협의 후 지표를 보완이 필요할 것으로 여겨진다.

넷째, 시민들이 직접 자신의 인권을 보장하고 증진할 수 있도록 참여권을 향상할 수 있는 지표를 마련하여야 한다. 인권은 시민들이 주체이므로 시민들의 관심이 없는 인권보장책, 인권지표, 인권활동은 그 의미가 없다고 할 수 있다. 그러므로 시민들이 더 많은 관심과 활동을 할 수 있는 지표가 개발되어야 할 것이다.

다섯째, 인권취약계층에 대한 지표를 추가하여야 한다. 특히 BSC 지표에는 장애인에 대한 인권 관련 지표와 여성 성희롱·성폭력·성매매 등과 관련된 지표, 아동 성폭력 예방 지표, 노인존중과 노동에 관한 지표, 북한이탈주민의 인권보장 지표 등이 부실하거나 부재하다. 부산시는 고령화가 급속도로 진행되고 있으므로 노인 인구에 대한 실효성 있는 정책이 불가피한 실정이다. 따라서 노인들을 존중할 수 있고 노인들이 생활하는 데에 어려움을 예방할 수 있는 다양한 정책과 함께 인권을 보장하는 지표도 함께 개발되어야 한다. 또한 장애인과 여성·아동의 성에 관한 문제에 대해서도 지표화 작업을 통해 그 성과를 측정할 수 있어야 한다. 이 외에도 국가인권위원회에서 북한인권 개선활동 강화를 특별사업으로 선정하고 북한 주민의 인권 개선을 위한 업무를 주요 과제로 선정한 흐름에 따라 부산시도 현재 BSC 상에는 존재하지 않는 북한이탈주민의 인권지표를 개발하여 모든 시민이 인권의 보편성을 실현할 수 있도록 하여야 할 것이다.

IV. 결론

본 연구는 부산시의 인권도시 실현을 위한 인권제도화의 준비단계인 인권지표개발을 위해 현 상황을 분석하고 방향성을 제공하고자 하는 것에 그 목적이 있다. 연구 결과와 시사점을 요약하면 다음과 같다.

국가인권지표의 시민·정치적 권리, 경제·사회, 문화적 권리, 소수자 권리로의 구분법에 근거하여 BSC지표를 선정해본 결과, BSC가 보다 더 구체적이고 시민들의 생활속에서 더 체감할 수 있는 인권관련지표들이 개발되어 있는 반면 인권침해에 대한 대응적이고 예방적인 부분과 참정권, 교육권, 사회보장권, 소수자의 권리, 공무원의 인권보장 부분에서 타 지표들에 비해 부족한 부분을 발견할 수 있었다. 이 부분은 실제로 부산시에서 일어나고 있는 사회적 문제들과 일치하는 부분들이므로 지표의 보완이 필요할 것으로 여겨진다.

분야별 지표의 보완뿐만 아니라 인권보장 문화 구축을 위한 지표가 추가 개발되어야 할 것으로 여겨진다.

첫째, 인권교육과 관련된 지표개발이 필요하다. 인권교육의 중요성이 강조되면서, 인권교육을 일반화하지는 움직임도 일어나고 있다. 부산시도 인권교육을 활성화시키고 인권교육 시민참여율, 인권교육 실시학교 비율 등을 지표로 삼아 모든 학교들이 인권교육을 실시하고 가까운 곳에서 인권교육에 참여할 수 있는 접근성을 보장하여야 할 것이다. 두 번째로 시민의 행정참여 지표도 보완되어야 한다. 부산시는 시민들이 행정에 참여하는 것을 측정하는 비율이 거의 없다. 그러므로 시민의 자치행정 참여도나 시민조직 참여율 등을 인권지표에 포함하는 사안도 고려하여야 한다.

다음으로 인권침해를 예방할 수 있는 지표들이 개발되어야 한다. BSC 지표에는 시민들의 삶에서 건강과 안전이 보장될 수 있는 환경적 부분을 고려한 지표들은 구체적이고 섬세하게 포함되어 있는 반면 시민 개개인의 인권을 보장하고 책임질 수 있는 자유권이나 소수자의 권리 등에서 그 수가 적은은 물론이고 그 지표의 내용 또한 구체적이지 못하며 그들의 생활 속에서의 인권보장의 내용을 다 담아내기에는 한계가 많다. 따라서 시민 개개인의 인권침해를 예방하고, 그들이 피해를 당했을 경우 바로 대응할 수 있는 인권보장체계에 관한 지표 또한 추가 개발되어야 할 것으로 여겨진다.

마지막으로 인권보장 및 증진을 위한 홍보의 기반이 되는 지표가 개발되어야 한다. 인권은 시민들의 참여와 관심이 필수적이며 이를 위해서는 인권정책 및 지표에 관한 홍보가 필요하다. 이를 통해 시민들이 지방적 차원에서의 인권에 대해 고민할 수 있고 참여할 수 있는 기회를 제공할 수 있기 때문이다. 예를 들어 인권관련 민간기관 인권활동 지원 수, 인권제도 홍보 수, 인권공청회 수 등을 포함하여 인권정책 및 활동을 알림과 동시에 시민들의 참여를 제고할 수 있는 지표가 포함된다면 보다 시민들이 체감할 수 있는 인권지표가 될 수 있을 것이라 여겨진다.

본 연구에서 분석한 BSC의 인권관련지표를 바탕으로 부산시민의 인권보장을 고려한 지표를 개발하고 지표를 환경변화에 맞게 수정·보완한다면 부산시도 인권의 보편성과 지역의 특수성을 모두 고려하여 사회문제에 대응할 수 있는 부산시만의 인권지표를 개발할 수 있을 것으로 기대한다.

참고문헌

- 강성권 외. (2008). 「부산광역시 BSC 도입성과 분석 및 보완대책 연구」. 부산발전연구원.
- 강성권 외. (2013). 「부산광역시 인권보장 및 증진 기본계획 수립연구」. 부산발전연구원.
- 광주광역시. (2011). 「광주 인권도시 기본계획(안)」.
- 광주광역시. (2012). 「광주인권지표」.
- 구정우. (2009). 글로벌 인권개선의 추이: 국제 인권지표의 분석, 1972-2007. 「2009 국제사회학대회 논문집」, 2009(12): 653-668.
- 국가인권위원회. (2013). 「지방자치단체 인권제도 방향 모색」. 워크숍 자료.
- 김기곤. (2013a). “열린 공동체”관점의 인권도시와 시민참여. 「민주주의와 인권」, 13(2): 237-266.
- 김기곤. (2013b). 광주시 인권지표의 체계와 정책적 활용 방안. 「광주연구」, 20호.
- 김태홍 외. (2012). 「국가인권지표 개발을 위한 지표 풀 등 기반 구축 연구」. 국가인권위원회.
- 문진영 외. (2008). 「사회권 지표개발을 위한 기초 연구」. 국가인권위원회.
- 미류. (2012). ‘인권도시’에 대한 기대와 우려. 「공간과 사회」, 39: 161-167.
- 이용교 외. (2006). 아동복지시설 인권평가지표 개발연구. 「청소년복지연구」, 8(2): 5-24.

김근혜(金瑾慧): 동아대학교에서 행정학 박사과정을 수료하고 현재 부산발전연구원에서 연구원으로 재직하고 있으며, 조직관리와 지방정책에 관심을 지니고 있다(E-mail: dasom0821@nate.com).

강성권(姜成權): 동아대학교에서 행정학박사학위를 취득하고 현재 부산발전연구원에서 연구위원으로 재직하고 있으며, 성과관리(BSC), 지역 간 연계협력, 지역행복생활권 등에 관한 연구를 하고 있다. 주요 연구로는 부산광역시 BSC 도입성과 분석 및 보완대책 연구(부산발전연구원, 2008, 공동연구), 영남권 경제공동체 실현 기본 구상(부산발전연구원, 2012, 공동연구), 부산광역시 인권보장 및 증진 기본계획 수립연구(부산발전연구원, 2013, 공동연구) 등이 있다(E-mail: skkang@bdi.re.kr).

Abstract

A study on development of Human Rights Indicators: Busan Metropolitan City Case

Kim, Keun Hye
Kang, Seong Gwon

Human rights issue is currently emerging as an international agenda in and out of the country. The range of responsibility for human rights is expanding to local governments. Local government which adopts a slogan of “human rights city” should make an effort for human rights institutionalization.

It can be said that human rights are institutionalized in human rights ordinance and Human rights indicators.

Busan enacted Human Rights Ordinance on February 2012. Nevertheless, Human rights indicators are not yet developed. Human rights indicators needs to institutionalize human rights.

BSC(Balanced Score Card) in Busan contains many indicators related to human rights. Thus It is essential to set up a methodical system to secure human rights by harnessing BSC containing many human rights-related indices.

Key Words: human rights, indicators, human rights indicators