「지방정부연구」 제23권 제1호(2019 봄): 303-323
The Korean Journal of Local Government Studies, Vol.23 No.1 (2019 Spring)
http://dx.doi.org/10.20484/klog.23.1.12

지방자치단체의 인권증진기본계획 수립에 있어 정책목표 선정의 우선순위 분석*

이 동 기

국문요약

최근 지방자치단체의 인권조례의 제정과 더불어 인권증진기본계획의 수립이 본격화되고 있다. 인권정책은 국가적인 수준에서 벗어나 지역 생활 거주 중심의 지역주민을 대상으로 한 인권의 보호 및 증진을 위한 실천적인 형태로 이루어지고 있다. 그러나 인권정책으로서 분류되고 있는 인권증진기본계획에 있어 정책목표의 우선순위가 설정되지 않고 중단기적으로 제시되고 있어 행정활동 및 의사결정을 어렵게 하는 경우가 있다. 따라서 본 연구는 정책목표의 우선순위를 설정하기 위해 지역주민 및 전문가·현장가 등을 대상으로 4개 목표, 16개 세부과제 등을 대상으로 AHP를 활용하여 조사를 실시하였다. 분석결과 정책목표 중 맞춤형 인권제도 및 행정체계 수립이 가장 높게 나타났고, 그 다음으로 사회적 약자 및 공감인권정책 강화 등의 순으로 나타났다. 전체 영역의 우선순위 분석결과 인권센터 운영 내실화가 가장 높게 나타났고, 그 다음으로 맞춤형 인권정책개발, 인권영향평가제도도입 등의 순서로 나타났다. 따라서 지방자치단체의 인권증진기본계획의 수립을 위해 정책목표의 우선순위 설정이 필요하다는 것으로 확인할 수 있으며, 인권 행정 의사결정에 의미가 있을 것이다.

주제어: 인권증진기본계획, 인권정책, 정책목표, 우선순위, 지방자치단체

Ⅰ. 서론

최근에 지방자치단체는 지역주민의 인권 보호 및 증진을 위해 관심이 높아지면서 지역주민들이 체감할 수 있는 인권정책을 마련하는데 관심이 높아지고 있다. 지방자치단체에서 거의 대부분 인권조례가 제정되어 인권의 제도화가 이루어지고 있을 정도이다(서재호·이정훈, 2018: 167). 인권정책은 인권조례에 근거하여 지역의 인권상황 및 지역주민 수요 등을 반영한 인권증진기본계획 수립 등을 통해 마련한다(이발래, 2013: 164). 지방자치단체의 인권증진기본계획은 지방자치단체 차원에서 추진해야 할 인권정책의 기본방향과 실천방안을 제시하는 것이다(이정은, 2018: 230). 지방자치단체가 인권정책 마련을 위한 인권증진기본계획 수립을 추진하고 있는 것은 인권의 보호

* 이 논문은 전북연구원에서 수행한 전라북도 인권증진기본계획 수립연구(2016)와 전북연구원·전라북도가 수행한 전라북도 도민인권실태조사(2016)의 일부 내용을 근거로 발전시킨 연구임. 또한 논문의 완성도를 위해 귀중한 의견을 주신 익명의 심사위원님께 깊은 감사를 드립니다.

및 증진이 국가적인 수준에서 벗어나 지역을 기반으로 생활하고 있는 거주 지역주민에 있음이 부각 되었기 때문이다. 인권의 보호 및 보장의 필요성은 국가 단위 보다는 지역 단위에서 대부분 발생하고 있고, 지역주민들의 생활현장에서 발생하고 있다(CCE, 2016; 서재호·이정훈, 2018). 이처럼 인권정책이 지방자치단체 차원에서 중요한 정책과제로 인식하고 있는 것은 생활 곳곳의 일상적인 현장이 지역이고(정영선, 2016: 87), 그 지역의 인권 보호 및 증진해야 한다는 당위적인 현실을 반영한 것이다. 인권정책은 인권증진기본계획 수립을 통해 지방자치단체의 인권상황 및 실태 등을 분석하여 지역주민들의 인권 보호 및 증진을 위해 추진하기 위한 구체적인 활동의 결과물이다. 정영선(2016: 92)은 인권기본계획 수립을 통해 인권정책이 마련될 수 있다고 하였다.

이처럼 인권증진기본계획은 인권정책의 계획과 집행영역에서 지방자치단체의 역할이 강조되면서 각 지방자치단체별로 계획을 수립하고 있다. 지방자치단체는 인권증진기본계획을 통해 인권정책의 목표와 과제 등을 마련하고 이에 따른 세부 실천과제 등을 추진하기 위해 예산을 반영, 집행하고 있다. 인권증진기본계획은 결국 지방자치단체에 적합한 정책과제를 도출해내야 하고 개발된 인권정책들이 지역에서 실현되고 이행되는 과정을 통해 지역주민들이 실질적인 인권이 향상, 보장, 보호되어야 한다. 그렇기 때문에 인권증진기본계획은 지방자치단체의 인권 보장 및 보호 수준 그리고 정책방향을 알 수 있는 중요한 의미를 담고 있다. 인권증진기본계획에 포함될 내용은 대부분 인권조례에서 명확하게 규정하고 있다. 인권증진기본계획에는 정책방향 및 정책목표, 추진과제, 인권보장 및 보호 등에 필요한 사항 등을 포함하도록 규정하고 있다(이발래, 2013: 165).

인권증진기본계획은 인권도시를 지향하고 있는 광주광역시를 시작으로 서울과 부산, 울산 등 광역 지방자치단체뿐만 아니라 수원, 광주 동구 등 기초자치단체도 인권증진기본계획을 수립하여 지역 차원의 인권정책 비전과 전략목표 그리고 세부실천과제를 도출하여 사업을 추진하고 있다. 이제 인권증진기본계획은 인권조례가 제정된 대부분 지방자치단체에서 수립하였다(이정은, 2018). 하지만 인권증진기본계획의 집행에 있어 지방자치단체는 예산이 충분치 않고 국가와의 명확한 권한이 설정되어 있지 않아 인권정책을 구상하는 과정에서 상당한 어려움이 따른다. 인권이 가지고 있는 다의적 개념으로 인해 인권정책의 방향을 결정하는데 있어 혼란도 존재한다. 또한 계획의 이행주체로서 국가와는 다른 지역의 실천 전략이 마련되어야 하지만 지역의 재원은 한정적인데다 권한의 소재도 명확하지 않다는 점에서 인권계획의 세부사업이 국가사업과 지역사업이 혼재되어 있는 양상도 보인다. 이에 따라 인권기본계획수립에 있어 다양하게 제시된 인권정책목표의 중요성이나 우선순위의 부재 또는 모호성이 오히려 인권정책 추진에 있어 한계가 나타나 당초의 취지나 목적을 실현시키는데 한계를 노출하고 있다. 지방자치단체의 인권정책 개발을 위해서는 일정한 정책 중요도 및 우선순위 설정과 같은 기준선이 필요하다. 인권정책목표의 기준선은 인권정책의 범주를 명확하게 설정하고 지역의 인권 현황에 대한 분석을 통해 지방자치단체가 처한 인권의 현실을 객관적으로 파악할 수 있도록 해준다. 그에 따른 지역 차원의 인권정책의 대응방법과 정책의 우선순위를 설정할 수 있다. 인권정책 범주의 명확한 설정 및 지역 간 인권 현황에 대한 비교분석을 토대로 인권정책의 우선순위 설정이 필요하다. 인권증진기본계획에 있어 도출된 인권정책목표의 중요성이나 우선순위 선정이 있어 임의적이고 정치적으로 판단하여 인권정책을 추진

함에 따라 혼란이 발생할 수 있다. 또한 이로 인해 한정된 재원을 가지고 있는 지방자치단체의 인권정책 추진의 실질적 인권 향상에 한계를 노출할 수 있다. 이는 인권증진기본계획 수립에 있어 지방자치단체의 인권상황 및 예산투자의 방향 결정 등을 위해 인권정책목표의 우선순위 선정이 필요하다는 의미이다. 그럼에도 불구하고 대부분의 인권증진기본계획 관련 연구들의 경우 이러한 문제의식 없이 정책목표를 설정하고 추진과제 등을 제시하고 있어 한계로 등장하고 있다. 이에 따라 본 연구는 인권증진기본계획의 수립에 있어 인권정책목표의 상대적 중요성 및 우선순위를 분석하고 이를 통해 지방자치단체의 인권증진기본계획 수립에 있어 인권정책 선정 방향을 제시하고자 한다.

Ⅱ. 이론적 배경

1. 지방자치단체 인권 정책과 인권증진기본계획의 의미

국가인권위원회법에서 인권은 대한민국 헌법 및 법률에서 보장하거나 대한민국이 가입·비준한 국제인권조약 및 국제관습법에서 인정하는 인간으로서의 존엄성과 가치 및 자유와 권리를 의미한다고 규범적 정의를 내리고 있다(국가인권위원회 법 제2조 1항). 이러한 개념적 정의를 바탕으로 인권이 지역 중심의 생활 밀착형 인권보호에 대한 중요성이 대두되면서 지방자치단체의 인권정책이 매우 중요한 과제가 되고 있다. 인권이 제도적인 담론이나 추상적인 형태로 그치지 않고 인권보호의 구체성 및 실현성을 담보하기 위해 지역이 가장 중요한 공간적 의미로 받아들여지고 있다. 이로 인해 행정단위의 핵심인 지방자치단체가 인권조례를 제정하여 인권정책의 목적과 방향 그리고 실천 전략을 마련하는 일련의 활동이 의미 있게 받아들여지고 있다. 지방자치단체의 인권정책에 대한 주된 책임과 역할이 확대되고 있는 것이다. 인권정책은 지방자치단체가 인권의 관점에서 지역주민들의 인권을 보호하고 중시하는 행정활동을 통해 이루어진다. 지역주민들은 인권에 대해 지방자치단체로 하여금 인권 존중 책임에 대해 다양한 인권정책을 수립하고 집행하도록 요구하고 있다. 인권정책이 과거 국가 중심의 제도적인 접근방식에서 벗어나 지역 단위의 실질적인 행정방식으로 접근되면서 지역주민의 인권향상에 긍정적인 효과를 기대할 수 있다.

인권정책을 바라보는 방향은 연구자들에 따라 다르다. 먼저, 인권정책을 계획, 사업, 프로그램 등을 통해 도입되고 실현되는 것으로 보는 연구들이 있다(정영선, 2016; 이성훈, 2016). 지방자치단체의 인권 제도화 관점에서 접근한 정영선(2016: 92)은 지방자치단체의 인권영역의 역할을 인권규범의 마련, 인권제도의 도입, 인권정책의 추진 등 세 가지로 제시하였다. 여기서 인권규범은 인권조례의 제정을 의미하고, 인권제도의 경우 인권센터, 인권위원회 등이 해당된다고 하였다. 인권정책은 인권기본계획의 수립, 인권지표의 마련, 인권영향평가제도의 도입, 인권교육프로그램의 개발 및 교육 등을 의미한다고 하였다. 이성훈(2016)의 경우도 인권영역을 조례인 인권규범, 인권담당관실 및 인권위원회의 인권제도, 인권기본계획 및 인권영향평가 등의 인권정책, 인권운동 및

주민운동과 같은 인권문화로 구분하였다. 반면에 인권정책은 제도화된 인권의 내용이 인권현장에서 구체적으로 실현되는 것이라고 주장하는 연구도 있다(서재호·이정훈, 2018: 174). 이들 연구자들은 정영선(2016)이 구분한 인권정책의 내용인 인권기구, 인권영향평가, 인권침해 및 조사, 인권교육 등 대부분이 인권 제도에 해당한다고 하였다. 그리고 인권정책은 인권의 보호 및 보장 등을 위해 추진하는 모든 사업 및 프로그램 등이 실현되는 과정 및 집행의 결과를 의미한다는 것이다.

그러나 이러한 시각은 인권정책을 인권의 집행 및 결과의 관점에 바라보고 있다는 점에서 의미를 가지고 있으나 인권의 실현을 위해 조례, 조직, 정책의 관계를 명확하게 구분하지 않기 때문에 정책적인 판단을 하는데 있어 혼란을 가져올 수 있다.

결국 인권정책은 정영선(2016)과 이성훈(2016)이 분류하고 있는 것처럼 지역주민들의 인권상황 및 요구 정도에 따라 다양성 및 확장성, 수요성을 가지면서 생성되고 운영되어야 한다. 마찬가지로 문은현(2014)의 경우도 인권의 이행체계를 인권조례를 의미하는 규범과 인권담당부서를 의미하는 기구로 구분하였고 인권정책을 규범과 기구와 구별된다고 판단하였다. 따라서 지방자치단체의 인권정책은 인권기본계획, 인권영향평가 등을 통해 지역주민의 인권보호 및 보장을 하기 위한 인권행정, 인권사업, 인권프로그램 등을 의미한다고 할 수 있다. 이러한 인권정책에 대한 개념에 이성훈(2016)도 동의하고 있다. 즉, 인권정책은 제도를 통해 인권도시의 이상을 실현하기 위해 실시하는 인권행정과 사업이라고 정의하고 있다. 공통적으로 연구자들이 인권정책의 내용으로 언급하고 있는 것은 인권기본계획을 수립하거나 인권지수 개발, 인권실태조사 및 인권영향평가 등이다. 이러한 인권정책을 분야별로 특징 및 상황 등을 고려하여 세부적으로 구체화하여 추진하게 된다. 인권실태조사의 경우 실태조사의 의무화에 대한 여부나 실시 주기 등에 대한 논의가 이루어져야 한다. 그리고 인권지표의 개발 및 설정은 지역의 인권상황 및 실태 등을 충분하게 반영할 수 있는 지에 대한 여부 및 지표 관리 주체에 대한 결정이 필요하다. 인권영향평가의 경우 실행범위 및 정책실효성, 정책피드백을 어떻게 할 것인가에 대한 관심이 필요하다.

〈표 1〉 인권영역의 범주

구분	규범	제도	정책	문화
내용	· 인권조례 · 인권헌장(선언) · 인권강령(지자체공무원) · 인권도시이행원칙 · 인권도시 실행가이드라인 (Implementation Guidelines)	· 인권담당관실 · 인권위원회 · 지자체, 의회 인권특별 위원회(상임 or 특별) · 인권옴브즈만(보호관) · 인권센터 · 인권지킴이	· 인권실태조사 · 인권행동계획 · 인권지표(인권지수) · 인권영향평가 · 인권백서	· 인권교육과 훈련 · 인권거버넌스 · 인권마을 만들기 · 인권지도 만들기 · 참여적 인권예산 제정

자료: 이성훈(2016). 지방정부/도시와 인권: 국제적 동향과 전망. 한국인권회의 자료집

인권증진기본계획은 인권정책 중에서 가장 중요한 논제 중의 하나이다. 인권증진기본계획은 지방자치단체로 하여금 인권정책을 추진하는데 있어 지역주민들의 인권상황 및 인권실태 조사 등을 근거로 하여 인권정책의 목표와 과제, 세부 실천전략을 마련하기 때문이다. 대부분 지방자치단체의 인권기본조례를 통해 인권증진기본계획을 수립하도록 규정을 두고 있다(이발래, 2013: 164).

인권정책이 지역주민의 삶과 연관된 인권행정을 추진하는 것이라면, 인권증진기본계획은 인권행정의 바람직한 지향성 및 방향성을 제시하는 것이다. 이정은(2018: 232)은 인권증진기본계획을 지방자치단체에서 인권의 방향성을 제시하는 종합계획이며, 기본적인 프레임이고, 지방자치단체의 행정을 인권적 관점에서 해석하고 통합하는 실행계획이다 라고 정의하고 있다.

인권증진기본계획은 제도성 및 계획성, 실천성, 방향성이라는 특징을 가지고 있다. 첫째로 인권증진계획의 제도성은 인권증진기본계획의 수립은 대부분 지방자치단체의 인권조례의 제정에 의해 이루어진다. 지방자치단체의 인권증진기본계획은 조례에 근거를 두고, 인권관련 전문가회의나 인권위원회의 운영을 통해 그 필요성이 논의되고 인권실태조사나 시민단체와의 간담회 등을 통해 의견을 수렴하는 절차를 거치기도 한다. 인권증진기본계획에 포함되어야 할 기본적인 내용 등의 경우 인권조례에 담겨져 있고 이를 실질적으로 수행할 수 있도록 하는 제도적인 근거를 제시하는 것이 대부분이다. 인권조례는 17개의 광역자치단체 모두 인권조례를 제정하였고, 관련 조례에 인권증진기본계획의 수립을 명문화하였다.

둘째, 인권증진기본계획은 계획성의 성격을 지니고 있다. 인권증진기본계획은 지방자치단체의 인권적인 상황 등을 충분하게 반영하여 지역적 특성에 적합한 인권정책의 기본적 방향 및 과제 등을 일정한 기간 동안 수행해야 계획을 담고 있다. 지방자치단체의 인권기본계획은 지역주민의 인권태도 및 인식 정도, 인권정책의 수요도 등을 파악하고 의견을 반영하기 위해 인권실태조사와 함께 수립된다. 인권실태조사는 지역주민이 주관적으로 인식하고 있는 인권의식을 측정하고, 인권침해나 차별의 경험과 유무를 파악함으로써 해당지역이 우선적으로 추진해야 할 인권정책을 개발하는데 중요한 기초자료로서 의미를 갖는다. 지역의 인권상황 및 인권실태조사 등을 기초로 하여 지역적 특성을 반영한 인권정책에 대한 세부적인 전략 및 과제 등이 체계적이고 계획적으로 수립된다. 인권증진기본계획은 대게 3년에서 5년 단위로 수립되며 지방자치단체 차원의 인권정책의 기본방향과 실천방안을 제시하는 청사진의 성격을 갖는다. 지방자치단체의 인권증진기본계획은 서울, 부산, 대전, 충북, 충남, 강원, 울산, 전남, 전북, 세종, 광주, 제주 등에서 수립되었다.

셋째, 지방자치단체의 인권증진기본계획은 실천적인 성격을 가지고 있다. 인권기본계획은 국가단위의 거시적인 인권계획과는 달리 지역주민이 실생활에서 느끼는 인권침해나 차별을 해소하고 인간존중을 체험할 수 있는 실천 가능한 지역 단위의 실행계획으로서 의미를 갖는다. 인권기본계획은 해당지역의 행정운영 방향을 인권 지향적으로 개선하고 이를 실현하기 위한 비전과 단계별 전략들을 제시하는데 그 목적이 있다.

넷째, 인권증진기본계획은 인권정책의 방향을 제시하는 특성을 가지고 있다. 인권증진기본계획은 지역 인권 상황의 진단을 통해 법률, 제도, 사례, 정책 등을 종합적으로 판단하고 검토하여 지역적 차원 추진해야 할 인권정책의 방향성을 제시한다(이발래, 2013: 174). 이러한 과정을 통해 인권증진기본계획은 인권정책의 목표, 중단기 과제, 재정투자 등이 도출된다. 인권증진기본계획에 있어 인권정책의 방향성은 지역 인권침해 등 인권에 관련된 사전예방을 위한 행정활동과 지방자치단체로 하여금 인권 관련된 세부적인 행정활동의 기준 및 과제 등을 제시하는 의미를 담고 있다. 결국 인권증진기본계획의 경우 이발래(2013)의 연구자가 지적하고 있는 것처럼 인권정책의 방향

성을 제시하여 지역의 인권보장과 증진이라는 지방자치단체의 의무를 다하는 행정계획을 수립하는 것이다. 인권증진기본계획은 해당 지방자치단체의 정책가치를 반영하여 중장기 방향으로 제시되고 있고 정책목표의 경우도 대체로 인권의 기본적 가치를 반영하되 지역의 상황에 맞춰 일부 목표를 강조하는 형태로 수립되고 있다.

2. 인권증진기본계획의 정책목표 설정에 관한 논의

인권증진기본계획에 있어 지방자치단체의 인권 상황적인 특성을 반영한 인권정책 목표 설정이 필요하다. 인권증진기본계획은 지방자치단체가 지역주민의 인권 보호 및 증진이라는 가치와 목적을 실현하기 위한 주요 지향점으로 인권 정책목표를 설정한다. 정책목표는 인권정책의 지향점으로 인권 추진의 실행 및 방향 등을 내용을 담고 있다. 정책목표는 인권의 보장 및 보호 등을 위해 지방자치단체가 달성하고자 하는 바람직한 상황 등에 대한 정책지향점이라 할 수 있다. 정책목표는 모든 정책활동에 방향성을 부여하고 바람직한 상황을 도출할 수 있도록 실현시켜야 할 최종적인 상태이다(박상원, 2012: 114). 정책목표는 의사결정을 위해 전제되는 필수적인 요소가 된다. 효과적인 관리를 위해 정책목표의 명료성은 그 자체만으로도 중요성이 매우 크고(Rainey, 1991), 조직상의 맥락에서도 핵심적인 의미를 갖는다. 정책목표의 명료성은 합리적인 정책대안의 선택과 효과적인 정책집행을 가져오는 긍정적인 효과를 기대할 수 있다(권태욱·전영한, 2015).

인권증진기본계획에 있어 정책목표는 지방자치단체가 지역의 인권문제 및 상황을 진단하여 실질적이고 실천적인 인권정책을 추진하기 위해 설정되는 바람직한 방향이다. 인권증진기본계획의 정책 목표가 명확하다는 것은 지역의 인권정책을 어떤 방향으로 이끌어 가고 향후에 예상되는 효과를 사전적으로 예측을 가능하게 한다. 반면에 정책목표가 모호하고 불분명하게 될 경우 정책 효과가 순기능보다 역기능적인 상황이 발생할 가능성이 높다(권태욱·전영한, 2015; 김혜영, 2006). 따라서 인권정책의 목표 설정은 실질적이고 실현 가능한 정책과제를 도출하는데 필수적인 요건이다. 이러한 점에서 인권증진기본계획의 정책목표는 지역의 다양한 의견수렴 및 실태조사, 지역의 인권상황 등을 분석하여 지역의 인권적인 상황을 인권 친화적인 환경 조성 및 변경하는 바로미터가 된다.

인권증진기본계획 정책목표의 설정은 인권영역의 형태와 인권정책의 형태로 구분하여 이루어진다. 인권정책의 형태 즉 인권도시, 인권인프라, 인권문화, 인권제도 등으로 범주화하고 관련 목표를 설정하는 경우도 있고, 인권의 영역 즉, 생존권, 문화권, 환경권 등으로 범주화하여 핵심목표를 설정하는 경우가 있다. 인권영역의 형태로 정책목표를 설정하는 것은 국가인권정책기본계획에서 주로 사용하고 있는 방식이며, 인권정책 형태의 경우 지방자치단체의 인권증진기본계획에 해당한다. 국가인권정책기본계획은 권리의 영역으로 시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약과 경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약의 구성을 기준으로 하여 자유권, 사회권, 사회적 약자 영역 등으로 구분하고 있다. 자유권 영역은 사형제도 개선, 생명존중 및 자살예방사업 강화, 형사절차적 권리 증진, 인권친화적 보호위탁 처우 강화 등 25개 과제 등을 설정하고 있다. 사회권영

역은 교육을 받을 권리, 근로의 권리, 경제활동에 권한 권리, 인간다운 생활을 할 권리 등 8개 과제 등을 설정하였다. 사회적 약자의 영역은 장애인차별금지법상의 편의증진 이행, 성매매 예방 및 피해자 보호, 성희롱 예방 등 17개 과제를 설정하였다.

서울특별시의 경우 인권정책의 목표로 사회적 약자 인권증진, 인권 지향적 도시환경조성, 인권제도 기반 구축, 인권 가치 문화 확산, 시민사회 협력체계 구축 등 인권정책의 형태에 따라 목표를 설정하고 있다. 부산광역시는 인권 취약계층의 인권보장 및 증진사업, 공정하고 차별 없는 인권도시 인프라 구축, 경제·사회·문화적 다양성을 존중하는 도시조성, 시민사회와 소통상생 협력하는 시스템 구축, 인권 행정제도·문화교육의 선전화 등을 정책목표로 설정하였다. 이러한 정책목표를 통해 부산광역시의 정책지향은 인권도시를 형성하고자 하는 의지를 표현하였다. 충청남도 인권증진기본계획의 정책목표는 더불어 함께하는 인권, 인권 취약계층의 인권증진, 인권제도 정비, 인권문화 조성과 교육, 인권 거버넌스 구축 등을 설정하였다. 광주광역시의 경우 자유의 도시, 행복의 도시, 환경의 도시, 문화의 도시 등으로 권리영역별로 인권정책의 세부 정책목표를 설정하고 있다. 한편 울산은 공업도시의 특성에 맞춰 안전과 경제, 노동자 등을 강조하는 방향으로 인권정책의 목표를 설정하여 다른 지역과의 차별성을 보이고 있다. 인권의 영역을 설정하고 지역주민의 인권을 보호 및 보장하기 위한 정책의 우선순위 설정이 요구된다. 지방자치단체의 인권증진기본계획은 다른 유사한 기본계획 등과 달리 인권의 기본적 가치에 충실하면서 지역의 인권상황을 고려한 실천 가능한 계획으로 수립되는 것을 전제로 한다. 인권증진기본계획은 이러한 상황을 반영하여 정책목표를 설정하고 정책목표별 정책과제 등을 수립하는 것이 바람직하다.

그러나 인권증진기본계획에서 설정된 정책목표는 지역적인 상황에 적합하게 우선순위를 설정하고 이에 따른 세부추진계획 및 예산 투입이 이루어져야 한다. 특히 정책목표의 실천이 다수의 부서와 연관되어 있을 때 더욱 그러하다. 또한 인권증진기본계획의 경우 평균적으로 3년에서 5년 정도의 기간을 설정하여 단계별 추진 계획을 수립하고 있기 때문에 정책목표 등 우선순위 선정을 통해 인권정책 등을 추진해야 한다. 정책목표의 우선순위 설정은 정책의 효과성을 증진 시키는 방안이라 할 수 있다. Rainney(1991)의 경우도 목표를 명확하게 설정하고 필요한 순위를 결정하는 것은 결국 정책의 효과성을 증진 시킬 수 있다고 하였다. 인권정책 목표의 설정은 절차적이고 실질적인 효과를 달성 하는데 있어 중요한 과정이다(Konx, 2015). 정책목표의 우선순위 설정을 통해 인권정책 및 과제를 실질적으로 촉진할 수 있는 의사결정을 효과적으로 제공할 수 있다(Kuruvilla, et al., 2012).

그러나 인권증진기본계획 수립에 있어 정책목표를 제시하고 있으나 어떤 정책 목표를 우선적으로 추진해야 하며 목표의 중요성이나 우선순위를 설정한 연구는 찾아볼 수 없다. 인권증진기본계획에 있어 많은 정책목표가 지역적인 특징을 반영하여 설정 되었지만 그 목표가 실제로 어떤 우선순위를 가지고 추진해야 하는 지에 대한 방향을 제시하지 못하고 있다. 이로 인해 한정된 예산을 가지고 있는 지방자치단체의 입장에서 자의적이고 주관적인 정책판단을 통해 의사결정을 할 수밖에 없다. 인권정책의 목표가 중단기적인 측면에서만 목표와 세부적인 정책과제만을 제시한다면 인권정책 의사결정 과정에서 지역적인 인권정책의 상황과 관련성이 없는 정책오류(policy

error)가 발생할 가능성이 높다. 정책목표에 대한 우선순위가 설정되지 않을 경우 집행부서간의 업무 혼란이 발생할 수 있고(Riccucci, Norma & Meyers, Marcia, 2004), 정책이 정착되거나 제도화되지 못하여 의도하거나 바람직한 결과를 예측한 정책목표를 달성할 수 없다. 따라서 정책목표에 대한 우선순위를 설정하고 정책기준선을 제시하는 것이 정책의 효과성을 증진시킨다.

이러한 중요성에 불구하고 일부 연구자들이 정책목표의 우선순위 설정이 필요하다고 언급하고 있으나(예컨대, Konx, 2015; Kuruvilla, et al., 2012), 이는 선언적인 주장에 불과하다. 기존 연구들은 인권 정책목표 설정이 중요하고 우선적인 순위를 판단하여 의사 결정해야 한다는 이론적 주장이나 경험적인 연구가 발견되지 않았다. 또한 기존 지방자치단체에서 수립한 인권증진기본계획의 경우 대부분 인권정책목표와 관련된 정책과제를 마련하였으나 구체적으로 인권 정책목표의 우선순위를 설정하는데 한계를 노출하고 있다. 따라서 본 연구는 인권증진기본계획 수립에 있어 정책집행자로 하여금 인권정책 목표의 우선순위를 설정하는데 있어 기준을 제시한다는 점에서 의미있는 기여를 할 수 있다고 판단된다.

3. 선행연구 고찰 및 본 연구의 차별성

지방자치단체의 인권증진기본계획 수립에 관련된 연구들을 살펴보면, 첫째, 인권증진기본계획에 대한 방향 등에 관한 연구들이다. 예를 들어, 이발래(2013)는 인권증진기본계획의의 수립에 있어 고려해야 할 사항 및 수립 원칙, 고려 사항 등에 대해 주장하였다. 인권증진기본계획 수립에 있어 방향 및 수립 원칙 등에 대해 사례의 적용 등을 통해 부가적인 논의를 하였다. 인권증진기본계획 수립에 있어 추진목표와 추진과제 설정이 중요하다고 전제하면서 정책과제의 영역별 특수성을 고려하여 이루어져야 한다고 하였다. 도입사례로 광주, 서울시 사례 등을 제시하였다. 이정은(2018)은 지자체의 인권기본계획 비교 분석하였다. 지자체가 수립한 인권기본계획의 인권정책목표을 비교분석하였고, 인권기본계획 수립 및 시행, 평가하는데 있어 제도적인 시스템 등을 분석하였다. 분석결과 인권기본계획의 정책목표는 지역적 특성을 반영하여 설정되었는데 사회적 약자, 인권교육, 시민사회와의 유기적인 협력 측면에서 목표 설정이 필요하다고 지적하였다. 또한 인권기본계획의 제도적인 시스템의 내실화를 위해 수립된 과제 등에 대한 평가가 이루어질 수 있어야 한다고 하였다. 둘째, 인권 제도화 및 인권경영에 대한 연구들이다. 예를 들어, 정영선(2013)은 지역중심의 인권기반 행정을 추진하고 지역주민의 인권보호 및 증진을 위해 인권의 제도화가 필요하다고 주장하였다. 인권의 제도화를 위해 조례, 인권위원회, 인권전담 사무조직, 인권증진기본계획, 인권교육, 인권영향평가 등이 요구된다는 것이다. 특히 인권증진기본계획은 인권과 관련된 법률, 제도, 정책 등을 검토하고 진단하여 지역주민들의 인권이 증진될 수 있도록 하는 기본방향 및 정책목표, 과제 등을 제시하는 범 지역적 계획이기 때문에 필수적으로 추진이 이루어져야 한다고 하였다. 이러한 인권증진기본계획은 실태조사, 다른 계획과 연계 등을 고려하여 적정한 기본방향과 추진목표, 추진과제 등을 마련해야 한다고 주장하였다. 서재호·이정훈(2018)은 지방자치단체 인권의 제도화는 인권의 보호 및 증진의 인식이 높아지면서 인권 조례 제정이 확산되는 현상원인

을 분석하였다. 즉, 인권제도화 여부와 제도화 수준에 대한 영향요인을 분석하였다. 분석결과 지방자치단체 인권 제도화 여부에 대해 진보성향 단체장, 인권취약계층의 규모, 인권취약계층의 규모가 유의미한 영향을 미친 것으로 도출하였다. 손선화·엄영호·장용석(2018)은 인권경영은 인권의 존엄과 가치를 중시하는 경영으로서 지속가능한 성장을 위해 필수적인 요소라 전제하면서, 인권경영의 제도적인 측면에서 2005년부터 2013년까지의 사업체패널자료를 통해 인권시행 요인과 조직외부의 제도적 환경으로부터 조직 인권경영수준에 미치는 영향을 분석하였다. 분석결과 조직규모와 조직성과가 정도에 따라 인권경영 수준에 유의미한 결과가 나타났고, 제도적 환경요인의 경우도 유의미한 결과를 도출하였다.

이러한 연구들은 인권증진기본계획의 수립에 대한 기본적인 방향 및 목표 그리고 제도화, 인권경영 등에 대한 관점에서 분석하였다. 이들 연구들의 공통적인 특징은 인권기본계획 수립에 있어 정책목표의 설정이 반드시 이루어져야 한다는 것이다. 그러나 주로 인권증진기본계획 수립의 필요성이나 원칙 등을 제시하고 있어 정책목표의 우선순위에 대한 의사결정이 어렵다는 한계를 지닌다. 이에 본 연구에서는 인권증진기본계획 수립에 있어 정책목표의 중요성을 연구하고 우선순위를 분석하였다는 점과 지자체의 의사결정에 있어 유의미한 의미를 제공한다는 점에서 기존 연구와 차별성을 지닌다고 할 수 있다.

Ⅲ. 인권증진기본계획 정책목표의 우선순위 분석결과

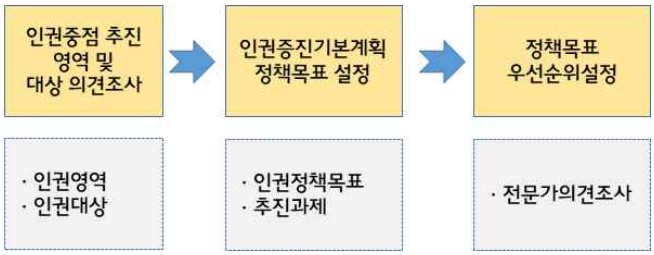
1. 분석개요 및 분석절차

본 연구는 인권증진기본계획의 정책목표에 대한 우선순위를 분석하는데 목적이 있다. 이러한 목적을 수행하기 위해 2016년과 2019년에 걸쳐 조사를 실시하였다. 2단계를 통해 추진한 것은 인권정책 목표 설정을 위해 지역주민의 의견조사를 통해 정책영역 등을 설정하기 위해서이고, 설문조사를 통해 도출된 정책영역의 방향성 등을 통해 설정된 인권 정책목표 및 정책과제 등을 전문가 및 실무가 등을 대상으로 AHP를 활용하여 상대적 우선순위를 분석하여 정책의사결정의 효율성을 확보하고자 하였다. 즉, 설문조사는 지역주민들로 하여금 인권정책 목표를 설정하기 위해 인권정책 영역 및 중점 대상에 대해 의견을 확인하기 위함이다. 인권정책목표는 인권증진기본계획 수립에 있어 인권의 방향 및 인권정책의 추구하고자 하는 목표로서 지역주민의 인권증진 및 보호에 미치는 영향이 높기 때문이다. 따라서 인권정책목표를 설정하기 위해서는 지역주민들을 대상으로 한 실태조사가 필요하다(정영선, 2016; 이발래, 2013; 이정은, 2018). 이러한 과정에서 도출된 인권정책목표 및 정책과제의 우선순위를 분석하기 위해 AHP를 활용하여 분석하였다.

이를 위해 구체적인 과정을 설명하면 다음과 같다. 먼저 2016년에 지역주민들을 대상으로 가장 중점적으로 다루어야 할 인권영역과 대상 등에 대해 의견 조사 결과이다. 실태조사 결과는 전북연구원과 전라북도가 수행한 전라북도 도민인권실태조사(2016년)의 일부 내용의 결과를 활용하였

다. 그 다음으로 인권증진기본계획 수립에 있어 인권정책목표를 설정하고 설정된 정책목표 등에 대해 AHP를 활용하여 전문가 및 실무자 등을 대상으로 2019년에 의견조사를 실시하였다.

〈그림 1〉 분석절차



세부적인 내용을 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 인권증진기본계획 수립에 있어 가장 역점을 두어야 할 인권 정책영역 및 인권정책 대상에 대한 조사결과이다. 인권증진기본계획의 정책목표를 설정하는데 있어 정책영역 및 정책대상의 선정은 의미가 있다. 인권영역은 정치적 자유와 개인의 사생활 보호, 건강하고 안정적인 삶의 보장, 쾌적하고 안전한 삶의 보장, 공평한 교육과 문화예술의 향유, 노인·청소년·장애인·다문화가족 등 사회적 약자의 권리보호 등이다. 그리고 인권정책대상은 인권증진기본계획에 등장하고 있는 정책대상의 경우 지역별 관점에 따라 차이가 있다. 대체로 인권증진기본계획에서 세부정책 대상으로는 아동, 노인, 장애인, 여성, 이주민 등이 포함되고 있지만 기타 농업인, 성소수자 등도 대상에 포함되어 있는 지역도 있다. 여기에서는 정책대상으로 일반지역주민 등과 특정 대상인 장애인 및 노인, 아동, 청소년, 여성, 다문화 등을 설정하고 이에 대한 의견을 조사하였다. 전북연구원과 전라북도가 수행한 조사는 2016년 3월부터~4월까지 이루어졌으며, 전라북도에 거주하는 지역주민을 대상으로 이루어졌다. 총 1,183명이 조사에 응하였으며 지역별로는 도시지역이 681명(57.6%)로 가장 많았고, 성별로는 여성이 667명(56.4%), 연령별로는 40세~64세가 469명(39.6%), 소득별로는 3천만원 이상~5천만원 미만, 직업별로는 농어업 및 기타가 510명(43.1%), 학력별로는 대졸 이상이 500명(42.3%), 대상별로는 일반 지역주민이 675명(57.1%)등이 특성별로 많은 비중을 차지했다.

둘째, 지역적인 인권 상황 등을 반영하여 인권정책목표를 설정하고 목표 및 중점 과제 등에 대해 전문가를 대상으로 AHP(Analytic Hierarchy Process)를 활용하여 우선순위를 분석하였다. AHP는 의사결정의 객관성을 높이고 쌍대비교를 통해 복잡한 의사결정의 문제에 대해 중요도 및 우선순위(relative priority)를 분석하는데 유용하게 활용되는 분석도구이다(정훈·최성민, 2018: 182).

인권정책목표를 설정하기 위해 인권지수 및 정책대상 등을 검토하고 이에 따른 인권정책목표를 설정하는 방식으로 접근하였다. 인권지수는 국가인권위원회의 인권지수를 토대로 시민정치권, 경제권, 사회문화권 등 3개 영역으로 분류하였다. 세 가지 영역으로 분류한 정책의 주체 영역에서 국가 단위가 아닌 지역단위에서 인권증진기본계획이 수립되어야 하고 이에 따른 정책목표가 설정되어야 하는 만큼 광역과 기초(지방자치단체)의 권한 범위 내에 있도록 설정하는 것이 필요하

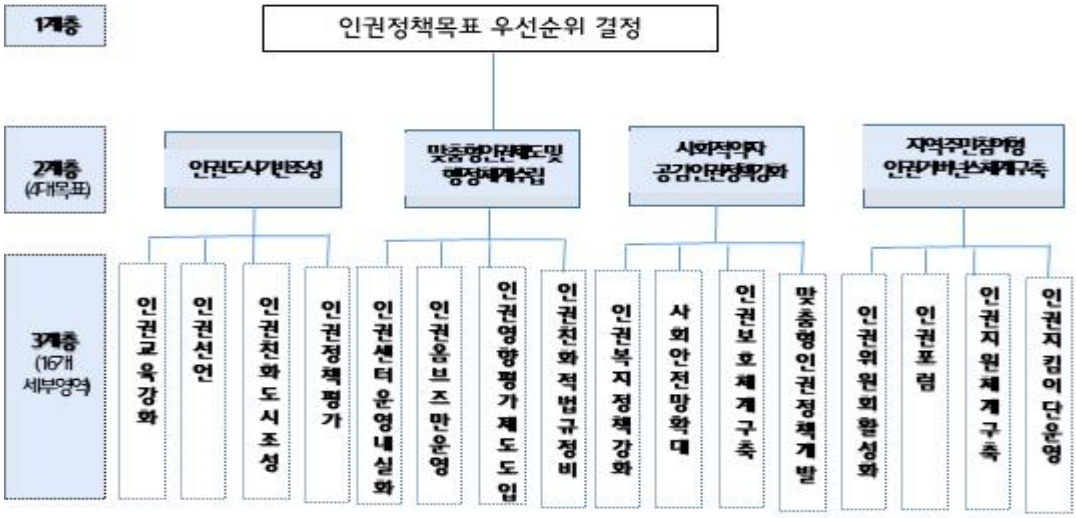
다. 또한 인권정책 대상으로는 아동청소년을 포함하여 비정규노동자를 포함하여 아동 청소년, 장애인, 노인, 여성, 이주민, 비정규노동자, 일반 등 총 7개 집단으로 구성하여 관련 인권정책목표가 설정되도록 하였다. 이러한 과정을 거쳐 인권정책 목표는 인권친화 도시기반조성, 맞춤형 인권제도 및 행정체계 수립, 사회적 약자 공감인권정책 강화, 도민참여형 인권거버넌스 구축 등 네 가지로 설정하였다.

〈표 2〉 응답자 특성

구분		N	(%)	구분		N	(%)
지역	도시	681	57.6	직업	무직	230	19.4
	도농복합	278	23.5		관리/사무직	204	17.2
	농촌	202	17.1		서비스/생산직	213	18.0
	결측	22	1.9		농어업/기타	510	43.1
	합계	1,183	100.0		결측	26	2.2
					합계	1,183	100.0
성별	남자	494	41.8	학력	무학-중졸	283	23.9
	여자	667	56.4		고졸	379	32.0
	결측	22	1.9		대졸 이상	500	42.3
	합계	1,183	100.0		결측	21	1.8
					합계	1,183	100.0
연령	14세-24세	188	15.9	대상	아동청소년	137	11.6
	25세-39세	268	22.7		노인	201	17.0
	40세-64세	469	39.6		장애인	101	8.5
	65세 이상	183	15.5		다문화	69	5.8
	결측	75	6.3		일반	675	57.1
	합계	1,183	100.0		합계	1,183	100.0
소득	1천만원 미만	176	14.9				
	1천만원 이상~3천만원 미만	189	16.0				
	3천만원 이상~5천만원 미만	260	22.0				
	5천만원 이상	259	21.9				
	결측	299	25.3				
	합계	1,183	100.0				

2단계로 4대 인권 정책목표별로 총 4개의 세부과제, 총 16개 정책 과제 영역을 설정하였다. 인권정책목표별 정책세부과제 등은 선행연구 및 기존 인권기본계획 수립 등을 참고하여 설정하였다. 인권도시기반조성은 지역주민의 인권보호 및 증진 등을 위해 필요한 구조 등을 형성하는 것으로 의미한다. 이를 위해 인권교육강화, 인권선언, 인권친화적 도시 조성, 인권정책평가 등을 설정하였다. 인권교육강화는 인권교육교재, 인권교육프로그램 개발, 인권강사 양성 등을 통해 인권교육 기반을 구축하여 인권의 의식이 향상이 필요하다. 그리고 맞춤형 인권제도 및 행정체계 수립 정책목표는 인권제도화를 정비하고 인권정책 및 사업 등을 위한 전담조직의 내실화와 더불어 인권적인 감수성이 정책 반영 정도를 판단하기 위한 인권영향평가제도 등을 설정하였다. 즉 세부정책과제는 인권센터 운영 내실화, 인권옴브즈만 운영, 인권영향평가제도 도입, 인권친화적 법규정비 등의 과제를 설정하였다.

〈그림 2〉 인권정책목표 우선순위 의사결정 계층구조



사회적 약자 및 공감인권정책 강화의 정책목표는 설문조사에서 사회적 약자 및 소수자의 권리보호가 가장 높게 나타나 인권보호 및 증진을 위해 이들을 중심으로 한 정책목표 및 정책과제 설정이 필요하다. 대상별로 장애인, 노인, 복지사각지대의 소외계층 등을 중점적으로 인권보호를 위해 세부적인 과제 설정이 요구된다. 이를 위해 인권복지정책강화, 사회안전망 확대, 인권보호체계 구축, 맞춤형 인권정책개발 등의 과제를 설정하였다. 지역주민 참여형 인권거버넌스체계 구축 정책목표의 과제는 지역주민의 인권의식 향상과 더불어 인권증진을 위해 다차원적인 정책 및 제도적인 접근이 이루어져야 한다는 점에서 설정하였다. 인권의식 향상 및 사회 전체적으로 인권의 존중도를 높이는 과정은 인권위원회 활성화, 인권포럼, 인권지원체계 구축, 인권지킴이단 운영 등이 필요한 만큼 정책과제로 설정하였다.

이러한 논의를 통해 도출된 정책목표 및 세부 정책 과제에 대해 AHP를 활용하여 인권정책목표의 우선순위를 분석하기 위해 전북 지역을 중심으로 인권 관련 교수 및 지자체 공무원, 현장실무가 등 20명을 대상으로 조사를 실시하였다. 조사시기는 2019년 3월 18일부터 3월 30일까지 이루어졌다. 1차 조사 설문 회수 후 조사 문항의 응답이 부실한 3개의 설문지는 재조사를 진행하여 총 20개의 설문지를 분석 하였다.

2. 분석결과

1) 인권정책영역 및 인권정책대상의 빈도 분석결과

본 연구를 위하여 전북연구원과 전라북도가 수행한 전라북도 도민인권실태조사(2016) 일부 내용 중 지역주민들을 대상으로 가장 중점적으로 추진해야 할 인권정책영역과 인권정책대상에 대한 의견조사를 실시한 결과를 보면 다음과 같이 나타났다.[1)]

첫째, 가장 역점을 두고 추진해야 할 인권의 영역은 전체적으로 사회적 약자 및 소수자의 권리보호가 28.2%로 가장 많았고, 건강하고 안정적인 삶의 보장 27.8%, 쾌적하고 안전한 삶의 보장 18.6%등의 순으로 나타났다. 사회적 약자 및 소수자의 권리보호의 경우 다문화계층이 71.2%로 가장 많았고, 건강하고 안정적인 삶의 보장은 소득구분에서 1천만원 미만이 36.5%로 가장 많았다. 전반적으로 인권정책 영역에서 사회적 약자 및 소수자의 권리 보호를 위해 인권 정책적인 목표 설정이나 관련 전략 과제 등이 설정되어야 한다는 것이다. 또한 지역주민들은 지역의 안정적이고 건강한 삶의 보장이 인권적인 측면에서 친화적인 도시 환경이 조성될 수 있기를 바라고 있는 것으로 나타났다.

〈표 3〉 가장 역점을 두고 추진해야 할 인권정책영역

(단위: %)

구분		정치적자유와 개인의 사생활 보호	건강하고 안정적인 삶의 보장	쾌적하고 안전한 삶의 보장	공평한 교육과 문화예술의 향유	사회적 약자 및 소수자의 권리보호
지역	도시	10.8	27.7	20.9	9.8	30.8
	도농복합	16.7	27.3	12.7	18.2	25.1
	농촌	15.6	28.1	20.6	13.1	22.6
성별	남자	15.6	29.2	20.1	10.5	24.6
	여자	11.3	27.0	17.8	13.9	30.0
연령	14세-24세	15.6	22.6	22.6	11.3	28.0
	25세-39세	13.3	26.2	15.6	15.2	29.7
	40세-64세	12.4	32.0	17.8	13.9	23.9
	65세 이상	11.4	26.7	24.4	6.3	31.3
학력	무학-중졸	12.5	25.8	19.4	9.3	33.0
	고졸	12.2	29.5	20.1	10.8	27.4
	대졸 이상	13.3	27.7	17.5	15.6	25.9
직업	무직	14.1	24.5	22.3	8.6	30.5
	관리/사무직	12.1	30.8	17.7	14.1	25.3
	서비스/생산직	13.3	31.4	17.6	10.5	27.1
	농어업/기타	12.7	27.3	18.3	13.7	27.9
소득	1천만원 미만	11.4	36.5	21.6	9.0	21.6
	1천만원 이상~3천만원 미만	11.3	33.3	14.0	13.4	28.0
	3천만원 이상~5천만원 미만	10.9	24.5	19.5	14.4	30.7
	5천만원 이상	16.0	29.7	16.8	16.4	21.1
대상	아동청소년	14.0	25.0	25.0	8.1	27.9
	노인	13.1	24.6	23.6	6.3	32.5
	장애인	8.1	33.3	13.1	12.1	33.3
	다문화	3.0	12.1	6.1	7.6	71.2
	일반	14.6	30.0	17.9	15.4	22.0
전체		151(13.1)	321(27.8)	215(18.6)	142(12.3)	326(28.2)

1) 전북연구원·전라북도(2016). 전라북도 도민인권실태조사의 일부 내용을 재인용함

둘째, 가장 역점을 두고 추진해야 할 인권정책의 대상으로는 일반 지역주민이 27.6%로 가장 많았고, 이어서 아동·청소년 19.9%, 장애인·노인 16.6%, 노동자 13.4%등의 순으로 나타났으며, 지역별로는 도농복합지역이 31.0%, 연령별로는 40세~64세가 32.1%, 소득별로는 1천만원 미만이 35.3%로 일반 지역주민의 인권정책이 중점적으로 추진되어야 한다고 응답하였다. 인권정책 대상으로 응답자들은 지역주민들의 인권 보호 및 증진을 위해 보편적이고 타당한 인권정책 목표 및 전략과제 등이 설정되어야 한다는 것으로 풀이된다. 대상별로는 아동이나 청소년 그리고 장애인 및 노인 등을 대상으로 우선적으로 인권 정책에 대한 배려가 있어야 하는 것으로 해석된다.

〈표 4〉 가장 역점을 두고 추진해야 할 인권정책 대상

(단위: %)

구분		일반 도민	장애인 노인	아동, 청소년	다문화 및 이주 노동자	여성	다수인 시설 생활인	노동자	기타
지역	도시	25.1	18.7	17.5	8.5	7.0	6.2	15.5	1.5
	도농복합	31.0	11.6	27.4	5.4	2.5	13.0	9.0	.0
	농촌	30.3	17.2	17.7	3.0	8.6	8.1	12.1	3.0
성별	남자	30.5	16.6	19.4	6.1	1.4	8.2	15.5	2.2
	여자	25.7	16.7	20.2	7.3	9.5	8.1	11.9	.6
연령	14세-24세	18.3	21.0	26.9	8.6	2.7	2.7	15.6	4.3
	25세-39세	25.0	17.0	20.8	10.6	5.7	8.7	11.0	1.1
	40세-64세	32.1	10.3	18.3	4.6	7.9	10.3	16.4	.2
	65세 이상	28.8	23.2	18.6	4.0	5.6	7.3	10.2	2.3
학력	무학-중졸	20.5	22.3	23.0	6.8	4.0	6.5	13.7	3.2
	고졸	30.1	12.0	21.3	7.7	6.3	7.4	13.9	1.4
	대졸 이상	29.0	16.9	17.6	6.1	7.1	9.8	13.1	.4
직업	무직	30.5	22.3	19.5	5.5	2.7	7.3	10.0	2.3
	관리/사무직	28.4	16.9	18.4	7.0	6.5	8.5	14.4	.0
	서비스/생산직	32.7	10.9	19.9	5.7	3.3	9.5	18.0	.0
	농어업/기타	24.3	16.1	20.9	7.4	8.2	7.8	13.1	2.2
소득	1천만원 미만	35.3	15.6	15.0	1.8	7.2	6.0	18.0	1.2
	1천만원 이상~3천만원 미만	30.1	11.8	15.6	9.1	10.2	9.1	12.4	1.6
	3천만원 이상~5천만원 미만	27.5	14.5	18.8	9.0	3.1	11.4	14.9	.8
	5천만원 이상	30.1	12.9	25.4	4.7	4.7	8.2	14.1	.0
대상	아동청소년	16.9	22.8	30.9	4.4	2.2	2.2	16.9	3.7
	노인	31.8	22.4	17.2	4.2	5.2	7.8	9.4	2.1
	장애인	16.3	51.0	5.1	6.1	3.1	6.1	11.2	1.0
	다문화	6.2	4.6	12.3	56.9	9.2	4.6	6.2	.0
	일반	32.3	9.7	21.4	3.6	7.2	10.0	14.9	.9
전체		318(27.6)	191(16.6)	230(19.9)	81(7.0)	70(6.1)	93(8.1)	155(13.4)	16(1.4)

2) 인권정책목표의 우선순위 및 전체 영역 우선순위 분석결과

본 연구에서 인권정책 목표에 대한 우선순위를 분석한 결과, 맞춤형 인권제도 및 행정체계 수립(0.418)로 가장 중요한 우선순위가 있는 것으로 나타났다. 그 다음으로 사회적 약자 및 공감인권정책강화(0.271), 지역주민 참여형 인권거버넌스 구축(0.191), 인권도시기반조성(0.120) 순으로 나타났다. 응답자들은 지역의 인권상황 개선 및 인권보호 증진 등을 위해 우선적으로 인권제도의 구축 및 행정체계의 안정적인 지원체계가 구축을 중요하게 판단하고 있다.

〈표 5〉 인권정책 목표 중요도 및 우선순위

정책목표	중요도	우선순위
인권도시 기반조성	0.120	4
맞춤형 인권제도 및 행정체계 수립	0.418	1
사회적 약자 및 공감인권정책강화	0.271	2
지역주민 참여형 인권거버넌스 구축	0.191	3
	CI = 0.03	

〈표 6〉 인권정책 목표별 정책과제 중요도 및 우선순위

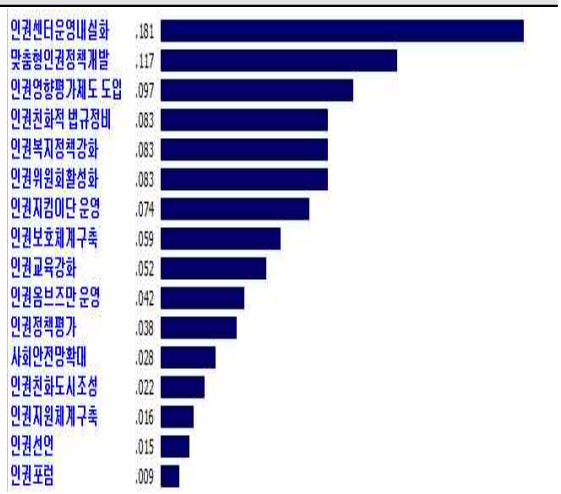
정책목표	중요도	정책과제	중요도	우선순위
인권도시기반 조성	0.120	인권교육강화	0.410	1
		인권선언	0.118	4
		인권친화도시조성	0.171	3
		인권정책평가	0.301	2
		CI =0.06		
맞춤형 인권제도 및 행정체계 수립	0.418	인권센터 운영 내실화	0.450	1
		인권옴브즈만 운영	0.105	4
		인권영향평가제도도입	0.240	2
		인권친화적 법규정비	0.205	3
		CI =0.08		
사회적 약자 공감인권 정책강화	0.271	인권복지정책강화	0.289	2
		사회안전망확대	0.096	4
		인권보호체계구축	0.205	3
		맞춤형인권정책개발	0.409	1
		CI =0.05		
지역주민 참여형 인권거버넌스 구축	0.191	인권위원회 활성화	0.453	1
		인권포럼	0.049	4
		인권지원체계 구축	0.089	3
		인권지킴이단 운영	0.408	2
		CI =0.05		

본 연구에서 인권정책목표별 정책과제의 중요도 및 우선순위를 분석하여 보면, 인권도시기반의 정책목표인 경우 인권교육강화(0.410)가 가장 높게 나타났고, 인권정책평가(0.301), 인권친화도시 조성(0.171), 인권선언(0.118) 등의 순으로 나타났다. 맞춤형 인권제도 및 행정체계수립의 정책목표는 인권센터 운영 내실화(0.450)으로 가장 높게 나타났다. 이는 인권센터가 지역주민의 인권보호 및 증진에 있어 핵심적인 기능 및 역할을 할 수 있을 것으로 보기 때문이다. 그 다음으로 인권영향평가제도의 도입(0.240), 인권친화적 법규정비(0.205), 인권옴브즈만 운영(0.105) 순으로 나타났다. 사회적 약자 및 공감인권정책강화의 정책목표에 대한 세부 정책과제의 중요도 및 우선순위를 보면, 맞춤형 인권정책개발(0.409)로 가장 높게 나타났고, 인권복지정책강화(0.289), 인권보호체계 구축(0.205), 사회안전망 확대(0.096) 순으로 나타났다. 지역주민 참여형 인권거버넌스 구축의 경우 인권위원회 활성화(0.453)가 가장 높은 중요도로 나타났고, 인권지킴이단 운영(0.408), 인권지원체계 구축(0.089), 인권포럼(0.049) 순으로 나타났다.

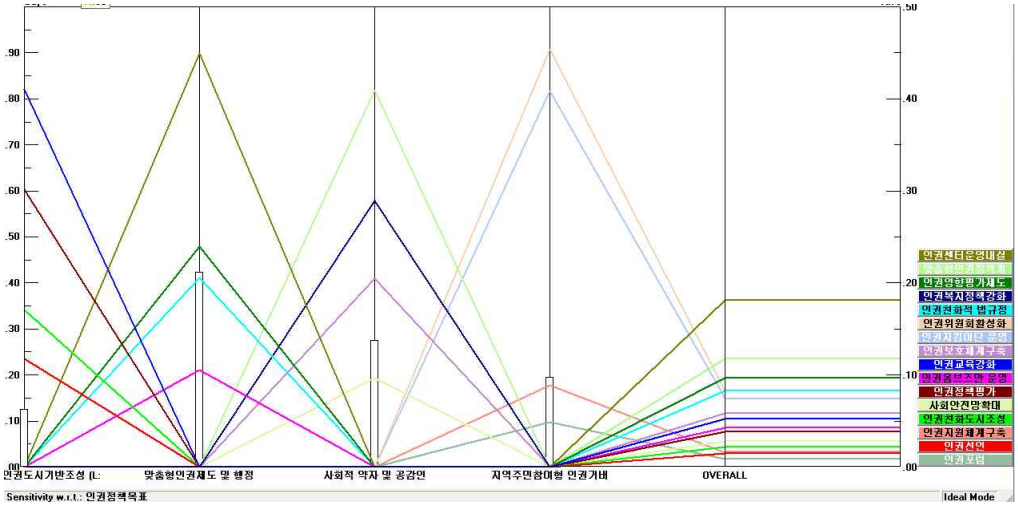
본 연구에서 인권정책목표별 16개 정책과제에 대한 전체 영역의 중요도 및 우선순위를 분석하면, 인권센터 운영 내실화(0.181)로 가장 높은 순위로 나타났다. 그 다음으로 맞춤형 인권정책개발(0.117), 인권영향평가 제도의 도입(0.097), 인권친화적 법규정비(0.083), 인권복지정책강화(0.083), 인권위원회 활성화(0.083), 인권지킴이단 운영(0.074), 인권보호체계 구축(0.059) 등의 순으로 나타났다. 우선순위가 낮은 정책과제는 인권포럼(0.009), 인권선언(0.015) 등으로 나타났다.

〈표 7〉 전체 영역 우선순위

정책목표	정책과제	중요도	우선순위
인권도시기반 조성	인권교육강화	0.052	9
	인권선언	0.015	15
	인권친화도시조성	0.022	13
	인권정책평가	0.038	11
맞춤형 인권제도 및 행정체계 수립	인권센터 운영 내실화	0.181	1
	인권옴브즈만 운영	0.042	10
	인권영향평가제도도입	0.097	3
	인권친화적 법규정비	0.083	4
사회적 약자 공감인권 정책강화	인권복지정책강화	0.083	4
	사회안전망확대	0.028	12
	인권보호체계구축	0.059	8
	맞춤형인권정책개발	0.117	2
지역주민 참여형 인권거버넌스 구축	인권위원회 활성화	0.083	4
	인권포럼	0.009	16
	인권지원체계 구축	0.016	14
	인권지킴이단 운영	0.074	7
CI =0.05			



〈그림 3〉 민감도 분석 결과



Ⅳ. 결론

본 연구는 인권정책으로서 인권증진기본계획에 있어 정책목표 선정의 우선순위를 분석함으로써 지방자치단체의 인권정책 추진에 있어 지역적인 상황을 반영한 합리적이고 선택적인 정책의사결정 기준을 제시하는 것이 목적이다. 인권에 대한 관심이 국가적인 단위에서 생활 중심의 지역단위로 확산됨에 따라 인권 기본조례 제정을 통한 제도화가 이루어졌다. 이에 따라 인권증진기본계획 수립이 본격화되고 있으나 정책목표에 대한 우선순위 설정이 이루어지지 않아 합리적인 정책선택과 예산투자 등에 있어 한계를 가져올 가능성이 있다. 따라서 본 연구는 지역에서 중점적으로 추진해야 할 인권영역과 인권정책 대상 선정을 위해 지역주민 대상 의견조사를 실시하였고, 그 다음으로 인권정책목표를 설정한 후 정책목표 등의 우선순위를 분석하기 위해 전문가, 공무원, 현장실무가 등을 대상으로 AHP를 활용하여 분석하였다. 분석결과를 보면 다음과 같다. 인권영역과 인권정책대상에 대한 지역주민 의견조사 결과 인권의 영역은 사회적 약자 및 소수자의 권리보호가 28.2%로 가장 많았고, 건강하고 안정적인 삶의 보장 27.8% 등의 순으로 높게 나타났고, 인권정책 대상으로는 일반 지역주민이 27.6%로 가장 많았고, 이어서 아동·청소년 19.9%, 장애인·노인 16.6%, 노동자 13.4%등의 순으로 나타났다. 인권증진기본계획에 있어 인권정책목표 등에 대한 우선순위 분석결과 맞춤형 인권제도 및 행정체계 수립(0.418), 사회적 약자 및 공감인권정책강화(0.271), 지역주민 참여형 인권거버넌스 구축(0.191), 인권도시기반조성(0.120) 순으로 나타났다. 정책목표별 정책과제의 가장 높은 우선순위 분석결과, 인권도시기반의 경우 인권교육강화(0.410), 맞춤형 인권제도 및 행정체계수립의 경우 인권센터 운영 내실화(0.450), 사회적 약자 및 공감인권정책강화의 경우 맞춤형 인권정책개발(0.409), 지역주민 참여형 인권거버넌스 구축의 경우 인권위

원회 활성화(0.453)가 가장 중요한 것으로 나타났다. 정책과제별 전체 영역을 살펴보면 가장 우선순위가 높은 것은 인권센터 운영 내실화, 맞춤형 인권정책개발, 인권영향평가 제도의 도입 등이며, 우선순위가 낮은 과제의 경우는 인권포럼(0.009), 인권선언(0.015) 등으로 나타났다.

본 연구의 분석결과를 토대로 정책적 함의를 제시하면 다음과 같다. 첫째, 맞춤형 인권제도 및 행정체계 수립에 행정력을 우선적으로 집중해야 하며, 인권센터의 운영 내실화를 비롯하여 인권교육을 강화하여 인권감수성을 높여야 하고, 인권위원회의 활성화를 통해 지역주민의 인권보호 및 증진을 강화하고, 인권영향평가 제도 도입 및 인권정책 개발 등을 추진을 통해 인권의 지원기반 및 운영의 내실화 등을 도모해야 한다.

둘째, 인권증진기본계획 수립에 있어 인권정책 목표의 우선순위를 설정해야 한다. 기존의 수립된 인권증진기본계획을 보면 정책목표가 최소 3개에서 최대 7개로 설정되고 세부전략과제도 목표별 평균적으로 5개 정도로 파악되고 있다. 그러나 기본계획 성격상 방향성 제시 및 중단기 세부과제 등을 제안하는 것이 대부분이기 때문에 지역의 인권존중 및 보호를 위해 어떤 정책목표가 우선적으로 추진되어야 하고 그에 따른 재정투입이 이루어져야 하는 지를 판단할 수 있는 근거를 제시하지 못하고 있다. 그런 이유로 인해 인권정책 목표와 인권과제의 경우에 대한 우선순위는 인권행정 업무를 수행하는 공무원 등에 의해 자의적인 의사결정에 의해 추진되고 있다. 인권정책은 다른 기본계획과 달리 지역주민의 인권상황 개선 및 인권권리 보장을 통한 삶의 질 개선이 이루어지는 중요한 계획인 만큼 인권정책목표에 따른 우선순위 설정이 매우 중요한 일이다.

셋째, 인권증진기본계획 수립에 있어 인권정책개발의 체계화가 이루어져야 한다. 지방자치단체에서 인권정책을 개발하기 위해서는 인권지수에 대한 검토와 지역적 상황 등을 고려한 분석이 전제되어야 한다. 지역적인 인권지수는 지역의 인권현황에 대한 분석을 통해 지방자치단체가 처한 인권의 현실을 객관적으로 파악할 수 있도록 해 주고 그에 따른 지역 차원의 인권정책의 대응방법과 정책의 우선순위를 설정할 수 있다. 즉, 인권정책 범주의 명확한 설정 및 지역간 인권 현황에 대한 비교분석을 토대로 인권정책의 우선순위 설정 기준 제시한 상황에서 인권증진기본계획을 수립하는 것이 바람직하다. 그런 다음에 지역별 인권정책 비교하고 우수한 정책 사례를 도입 등을 검토한 후 인권정책 목표의 우선순위를 분석하고 설정한 후 인권정책개발 및 세부적인 정책개발을 추진해야 한다.

넷째, 지방자치단체의 인권정책은 그 중요성에도 불구하고 계획수립 자체에 의미를 부여하거나 계획과 집행이 연계되지 못하고 계획을 위한 계획으로 수립되는 경우가 많다. 지방자치단체의 인권계획이 가지는 이 같은 한계는 인권정책에 대한 지방자치단체의 협소한 인식도 크게 자리하고 있고, 자치단체의 인권정책의 추진을 위한 충분한 재정적 여건이 성숙되어 있지 못한 현실도 반영되고 있다. 지역단위의 기본계획이 지역의 권한이 아닌 국가 단위의 권한으로 추진되는 국고보조사업으로 채워지고 있거나 인권과 복지가 명확하게 구분되지 못한채 인권계획의 다수가 복지계획의 보편사업과 중복되는 현상도 향후 분명하게 개선될 필요가 있다. 지방자치단체의 인권기본계획이 법률이 정한 법정계획이 아니다 보니 지방자치단체마다 기본계획의 범위와 방향 그리고 세부사업에 이르기까지 상당한 편차를 보이는 것은 어쩌면 당연한 결과일지 모른다. 하지만 인권의

실천단위로서 지역이 차지하고 있는 비중이 상당하다는 점을 고려하면 이제부터라도 인권기본계획을 법률에 의한 의무적 계획으로 전환하여 지역 차원에서 중요하게 실천되어야 할 세부적인 실천과제를 담아낼 수 있는 실행력있는 기본계획으로 수립될 수 있도록 해야 한다. 또한 국가단위의 인권기본계획도 지방자치단체의 인권기본계획을 반영하는 상향식 방식으로 수립될 수 있도록 하는 것도 중요하다. 하지만 본 연구는 인권정책으로서 인권증진기본계획의 정책목표에 대한 우선순위를 설정하기 위한 연구목적을 달성하기 위해 인권정책 목표를 설정하여 분석하였지만 여기에는 제한성을 가지고 있다. 향후에는 전문가 집단의 확대와 정책목표의 개발 등을 통해 더욱 더 연구가 이루어져야 할 것이다.

이 연구는 연구결과의 일반화의 한계를 가지고 있다. 본 연구에서 인권증진기본계획의 정책목표 설정에 있어 지역적인 특성을 반영하여 설정된 것이다. 따라서 인권증진기본계획의 정책목표 설정이 지역의 인권상황이나 정책적인 판단 등에 따라 달라질 수 있다는 점이다. 상대적 중요성을 분석하기 위한 전문가 및 실무자 등도 지역적인 인권 상황 및 인프라, 제도 등 다양한 여건 등을 고려하여 설문에 응답할 가능성이 있다. 이러한 이유 등으로 인하여 분석결과를 다른 지역에서 활용하기에는 분명한 한계가 있다. 동시에 인권정책 목표별 전략과제의 경우도 동일한 이유로 인해 일반화할 수 없을 것이다. 이러한 한계의 극복은 향후 연구의 몫이다.

참고문헌

권태욱·전영한. (2015). 정책사업 목표 모호성의 영향요인. 「한국정책학회보」, 24(1): 167-199.

김혜영. (2006). 정책목표 모호성이 정책집행에 미치는 영향. 「국가정책연구」. 20(1): 73-96.

문은현. (2014). 「지자체 인권제도와 현황과 지역인권행정의 과제」. 국가인권위원회 광주인권사무소.

박상원. (2012). 중소기업지원 정책목표와 정책도구간의 정합성 분석. 「국정관리연구」, 7(2): 111-143.

서재호·이정훈. (2018). 지방자치단체 인권의 제도화에 대한 연구. 「지방행정연구」, 32(4): 165-192.

손선화·엄영호·정용석. (2018). 한국기업의 인권경영 도입에 관한 탐색적 연구. 「지방정부연구」, 22(2): 477-499.

이발래. (2013). 지방자치단체의 인권 제도화에 관한 연구-인권증진기본계획과 인권영향평가제도를 중심으로. 「헌법학연구」, 19(4): 157-195.

이성훈. (2016). 지방정부 도시와 인권: 국제적 동향과 전망. 한국인권회의자료집

이정은. (2018). 한국사회 인권의 제도화에 대한 비판적 고찰: 지자체 인권기본계획을 중심으로. 「민주주의와 인권」. 18(2): 221-251.

이중섭·이동기. (2016). 「전라북도 인권증진기본계획 수립 기초연구」. 전북연구원

전북연구원·전라북도. (2016). 「전라북도 도민인권실태조사」

정영선. (2013). 지방자치단체의 인권제도 발전방향과 과제. 「법학논집」, 18(2): 85-119.

정영선. (2016). 인권중심 지방행정 구현을 위한 인권 제도화 방향. 「법학논총」, 33(4): 85-108.

정훈·최성민. (2018). AHP를 활용한 데이터 시각화 분석 시스템 선정요인 분석. 「한국혁신학회지」,

13(3): 175-203.

Congress Council of Europe. (2016). *Promoting Human Rights at Local and Regional Level*. Council of Europe.

Konx. John H. (2015). Human Rights, Environmental Protection, and the Sustainable Development Goals. *Washington International Law Journal Association*, 24(3): 517-536.

Kuruvilla, Bustreo, Hunt, Singh, Frideman, Luchesi. (2012). The Millennium Development Goals and Human Rights: Realizing Shared Commitments. *Human Rights Quarterly*, 34: 141-177.

Rainey, H. G. (1991). *Understanding and Managing Public Organizations*, San Francisco: Jossey-Bass.

Riccucci, Norma M. & Meyers, Marcia K. (2004). Linking Passive and Active Representation: The Case of Frontline Workers in Welfare Agencies. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 14(4): 585-597.

이동기(李同基): 중앙대학교에서 행정학 박사학위를 취득하고, 현재 전북연구원 선임연구위원을 재직중이다. 관심분야는 지방행정, 조직혁신, 정부혁신, 성과관리, 재정평가 등이다. 최근에 진행한 과제는 잼버리 영외 과정 프로그램 개발 연구, 지방자치단체 갈등특성 분석 연구 등이 있다(base@jthink.kr).

〈논문접수일: 2019. 4. 10 / 심사개시일: 2019. 4. 11 / 심사완료일: 2019. 5. 1〉

Abstract

In the Establishment of a Basic Human Rights Promotion Plan: A Priority Analysis on the Selection of Policy Objectives

Lee, Dong-Gi

The establishment of a basic human rights promotion plan is in full swing with the recent enactment of human rights ordinance by local governments. Human rights policies are carried out in a practical form for the protection and promotion of human rights for local residents focused on living and living in areas outside the national level. However, the basic human rights promotion plan, which is classified as a human rights policy, has not been prioritized and is being presented in the short and medium term, making administrative activities and decision making difficult. Therefore, this study conducted a survey of local residents, experts, and field people to prioritize policy goals. As a result, it was confirmed that the prioritization of human rights policy goals was important, and the analysis showed that the policy objectives of the human rights system and the establishment of the administrative system were the highest, and the concentration of administrative power on the internalization of human rights center operations was required as detailed policy tasks. This study is a priority setting study for the implementation of human rights administration and will be meaningful in the decision-making of the operation of human rights administration.

Key Words: Framework Plan for the Promotion of Human Rights, Human Rights Policy, Policy Objectives, Priority, Local Government