

## 인권영향평가의 제도화 방안에 관한 연구

### A Study on the Institutionalization Measures of Human Rights Impact Assessment

이 충 은\* · 노 진 석\*\*  
Lee, Choong-Eun · Noh, Jin-Seok

#### 목 차

- I. 머리말
- II. 인권영향평가의 제도화의 필요성
- III. 인권영향평가의 운영현황 및 주요내용
- IV. 인권영향평가의 제도화 방안
- V. 맺음말

#### 국문초록

인권영향평가라는 것은 국가 및 지방자치단체에서 시행하는 정책 및 사업과정에서 인권에 미치는 부정적 영향을 방지하고, 긍정적인 영향을 극대화하기 위한 것으로, 각종 법령·제도, 정책 그리고 사업이 시행되기 전에 인권약자에게 미칠 수 있는 부정적인 영향을 제거하거나 최소화함으로써, 양극화를 방지하고, 나아가서는 사회적 정의를 실현할 수 있는 매우 유용한 제도다.

우리나라는 환경영향평가, 부패영향평가, 성별영향평가, 교통영향평가, 개인정보영향평가 등 많은 사회영향평가 제도를 시행하고 있지만, 인권의 측면에서 중

---

논문접수일 : 2018.06.28.

심사완료일 : 2018.07.26.

게재확정일 : 2018.07.26.

\* 법학박사, 사회복지학박사 · 수원시 인권센터 시민인권보호관·중부대학교 강사(주저자)

\*\* 법학박사 · 고려대학교 대학원(교신저자)

양정부가 영향평가를 하는 경우는 존재하지 않으며, 일부 지방자치단체에서 조례를 근거로 시행하고 있을 뿐이다.

인권침해는 언제 어디서든 일어날 수 있으며, 그 피해를 가장 많이 겪는 피해자는 지역의 구성원이다. 그러한 면에서 인권 침해의 피해를 최소화 할 수 있는 인권영향평가는 가장 효과적인 조치라 할 수 있다. 그럼에도 불구하고, 인권영향평가가 법률로서 제도화되지 못하여 여러 지방자치단체에서 많은 어려움을 겪고 있다. 따라서 사회적 약자 및 소수자뿐만 아니라 일반 국민 모두가 권리로서 인권을 당당히 추구하고, 국가 및 지방자치단체의 각종 법령·제도, 정책 그리고 사업의 무분별한 시행으로 모든 국민이 인권침해를 입지 않도록 제도적 장치가 마련되어야 할 것이다.

본 논문에서는 그 제도적 장치로서 인권영향평가의 제도화 방안을 제시하고 있다. 인권영향평가의 제도화는 인권 행정의 핵심제도가 될 것이고, 사회적 갈등을 최소화함으로써 행정의 효율성, 경제성뿐만 아니라 공공성을 확보하여 일상생활에서 국민의 인권증진에 이바지할 수 있을 것이다.

**주제어** : 인권, 인권증진, 인권보장, 인권침해, 인권구제, 인권행정, 인권영향평가

## 1. 머리말

인권의 개념은 시대에 따라 달리 정의할 수 있지만, 일반적으로 ‘인간으로서의 존엄과 가치를 가지고 인간답게 살아갈 수 있도록 반드시 보장받아야 할 자유와 권리’로 정의할 수 있다. 헌법은 인권의 개념을 명시하지 않은 채, 여러 기본권의 규정을 통하여 이를 보장하고 있으며,<sup>1)</sup> 국가인권위원회법 제2조 제1항에서는 “인권은 대한민국 헌법 및 법률에서 보장하거나 대한민국이 가입·비준한 국제인권조약 및 국제관습법에서 인정하는 인간으로서의 존엄과 가치 및 자유와 권리”라고 규정하고 있다.

1) 일반조항인 헌법 제10조를 시작으로 제37조에 이르기까지 다양한 기본권 규정을 둬으로써 국민의 권리를 보호하고 있다.

인권영향평가는 인권의 측면에서 국가 및 지방자치단체가 정책이나 사업의 계획 단계에서 그 사업이 가져올 수 있는 인권에 미치는 영향을 사전에 다양한 차원에서 분석하고 평가하는 제도로서, 그 정책이나 사업이 인권증진에 긍정적으로 기여할 수 있는 모든 제반 활동을 의미한다.<sup>2)</sup> 우리나라는 많은 사회영향평가 제도를 시행하고 있지만, 인권의 측면에서 중앙정부가 영향평가를 하는 경우는 존재하지 않으며, 그 법적근거도 없는 실정이다.<sup>3)</sup> 지방자치단체 차원에서 경기 수원시(이하 ‘수원시’라 함), 서울 성북구(이하 ‘성북구’라 함) 등에서 조례를 근거로 일부 시행하고 있을 뿐이다. 특히, 수원시의 경우는 자치법규를 시작으로 각종 정책이나 공공시설물 등 행정전반에 걸쳐 인권영향평가를 시행함으로써, 인권침해를 사전에 방지하고 사회적 갈등을 최소화하여 행정의 효율성이나 공공성을 확보하는 것은 물론, 지역사회 전체를 인권 친화적으로 만드는 데 기여하고 있다.<sup>4)</sup>

인권침해는 언제 어디서든 일어날 수 있으며, 그 침해가 가장 많이 겪는 피해자는 지역의 구성원이다.<sup>5)</sup> 그러한 면에서 인권 침해의 피해를 최소화 할 수 있는 인권영향평가는 가장 효과적인 조치라 할 수 있다. 그럼에도 불구하고, 인권영향평가가 법률로서 제도화되지 못하여 여러 지방자치단체에서 많은 어려움을 겪고 있다. 사회적 약자 및 소수자뿐만 아니라 일반 국민 모두가 국가 및 지방자치단체의 정책 및 사업의 무분별한 시행으로 인한 인권침해를 받지 않도록 제도적 장치가 마련되어야 할 것이다.

본 논문에서는 그 제도적 장치로서 사회영향평가의 한 분야인 인권영향평가의 필요성과 제도화 방안을 제시하고자 한다.

2) 이영안 외, “수원시 인권친화적 정책 실현을 위한 인권영향평가 연구”, 「수원시 연구보고서」, 수원시정연구원, 2017.9, 17면.

3) 이충은·박동일, “자치법규에 대한 인권영향평가에 관한 연구”, 「강원법학」, 제53권, 강원대학교 비교법학연구소, 2018.2, 548면.

4) <http://www.jemin.com/news/articleView.html?idxno=488122> (검색일 : 2018.1.2.)

5) 김중섭, 「인권의 지역화」, 집문당, 2016, 32면.

## II. 인권영향평가의 제도화의 필요성

### 1. 인권영향평가의 개념

영향평가란 사전적 개념으로 정책이나 사업 등을 시행하는 과정에서 그 정책이나 사업 등이 미래에 미칠 영향을 분석·평가하는 활동을 말한다.<sup>6)</sup> 영향평가는 합리적이고 효율적인 정책결정 수단으로, 의사결정 및 정책결정 과정에서 투명성을 확보할 수 있으며, 정책의 당위성 확보는 물론, 정책분석 역량 강화에도 기여할 수 있다.<sup>7)</sup> 우리나라에서는 환경영향평가,<sup>8)</sup> 부패영향평가,<sup>9)</sup> 성별영향평가,<sup>10)</sup> 교통영향평가,<sup>11)</sup> 개인정보영향평가<sup>12)</sup> 등 많은 사회영향평가 제도를 시행하고 있지만,<sup>13)</sup> 아직까지 통합적인 사회영향평가 제도는 도입되어 있지 않으며, 각 소관 부처별로 법률에 의하거나 각 지방자치단체의 조례 및 규칙에 의해 시행되고 있을 뿐이다.<sup>14)</sup> 사회영향평가는 각 영향평가마다 그 절차가 다소 상이

6) 이영안 외, 전계 연구보고서, 2017, 14면.

7) 강현수 외, “성북구 안암동 복합청사 신축 등 인권영향평가”, 연구보고서, 성북구청, 2012, 8면.

8) 환경영향평가란 환경영향평가법에서 규정하고 있는 환경영향평가 대상사업의 사업계획을 수립할 때 그 사업의 시행이 환경에 미치는 영향을 미리 조사·예측·평가하여 해로운 환경영향을 피하거나 줄일 수 있는 방안을 강구하기 위한 평가절차를 말한다.

9) 부패영향평가란 법령, 자치법규, 공직유관단체 사규 등에 내재된 부패유발요인을 체계적으로 분석·평가하여 부패 발생 이전에 관련규정을 정비하고 종합적인 개선대책을 마련하여 부패를 예방하는 제도를 말한다.

10) 성별영향평가란 정부와 지방자치단체가 시행하는 여러 가지 정책이나 사업에 나타나는 성차별적 요소를 제거하고, 남녀에게 공평한 혜택을 주는지 평가해 양성평등정책이 정착되도록 하는 제도를 말한다.

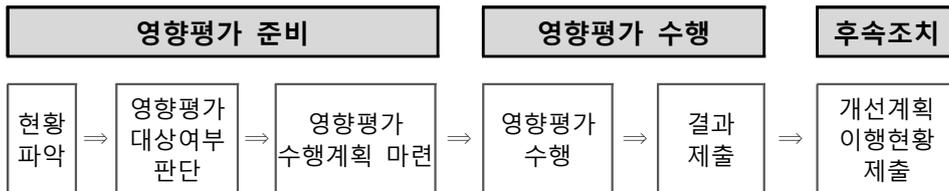
11) 교통영향평가란 각종 개발사업의 시행에 따라 발생하는 교통량·교통흐름의 변화 및 교통안전에 미치는 영향을 조사·예측·평가하고 그와 관련된 각종 문제점을 최소화할 수 있는 방안을 마련하는 제도를 말한다.

12) 개인정보영향평가란 개인정보를 활용하는 새로운 정보시스템의 도입 및 기존 정보시스템의 중요한 변경 시 시스템의 구축·운영이 기업의 고객은 물론 국민의 프라이버시에 미칠 영향에 대하여 미리 조사·분석·평가하는 체계적인 절차를 말한다.

13) 사회영향평가(Social Impact Assessment: SIA)라 함은 각종 사업, 프로그램, 정책 등의 사회·경제적 결과를 체계적으로 예측하도록 고안된 것으로, 일반적으로 영향평가를 모두 사회영향평가라 할 수 있다(윤철경·김운나, “청소년영향평가제 도입방안 기초연구”, 한국청소년정책연구원 연구보고서, 한국청소년정책연구원, 2013, 10-11면).

하지만, 대체로 다음과 같은 순서에 의한다.

〈사회영향평가의 일반적 절차〉



이 중 인권영향평가는 지방자치단체의 조례를 근거로 일부 지방자치단체에서 시행되고 있다. 인권영향평가라는 것은 국가 및 지방자치단체에서 시행하는 정책 및 사업과정에서 인권에 미치는 부정적 영향을 방지하고, 긍정적인 영향을 극대화하기 위한 것으로, 각종 법령 및 제도, 정책 그리고 사업이 시행되기 전에 인권약자에게 미칠 수 있는 부정적인 영향을 평가하고, 나아가서는 사회적 정의를 실현하는 매우 유용한 제도이다.<sup>15)</sup>

우리나라는 과거 2003년 9월 국정감사에서 당시 여당의원이었던 천정배 의원에 의해 인권영향평가가 처음으로 소개되었다. 당시 국가인권위원회 위원장에 대한 질의서에서 “인권영향평가제의 내용은 국가 행정기관 또는 지방자치단체의 장이 국민의 인권에 중대한 영향을 미치는 내용을 포함하고 있는 법령을 제·개정하거나 제도·정책·사업을 입안하고자 하는 경우 각계각층의 국민과 지역주민, 시민단체가 참여하는 공청회 등을 통해 미리 인권영향평가를 실시해 그 결과를 인권위에 통보해야 하고, 인권위는 관계기관의 장이 인권영향평가서를 작성·제출하지 않는 경우 당해 법령 또는 정책 등의 제정·입안 내지 시행을 중지할 것을 권고할 수 있으며, 관계기관 등의 장은 합리적인 이유가 없는 한 중지권고를 받아들여야 하고, 받아들이지 않는 경우 과태료를 부과하는 것을 골자로 해야 할 것이다”라고 언급한 바 있다. 아울러 인권영향평가제는 국가행정기

14) 아직 제도화되지는 않았지만, 도입을 주장하는 기타 영향평가로 평등영향평가, 소상공인 사전영향평가제가 있다. 평등영향평가는 일부 학자에 의해 주장되고 있으며, 소상공인 사전영향평가제도는 소상공인 이해관계자에 의해 도입이 주장되고 있다.

15) 이충은·박동일, 전계논문, 548-549면.

관 또는 지방자치단체가 입법, 행정행위를 하고자 할 때 사전에 인권을 고려하도록 하는 자기반성 장치로 기능하게 될 것이라며 국가인권위원회법의 개정을 통해 인권영향평가 제도를 도입해야 한다고 주장한 바 있다. 같은 해 12월에는 인권영향평가 제도의 도입을 내용으로 한 ‘국가인권위원회법 개정안’이 국회 법제사법위원회에 상정되었으나, 입법기한 만료로 폐기되었다.

## 2. 인권영향평가의 제도화의 필요성

인권영향평가는 국가 및 지방자치단체에서 시행하는 정책 및 사업과정에서 인권에 미치는 부정적 영향을 방지하고, 긍정적인 영향을 극대화하기 위한 것이다. 이러한 점에서 인권영향평가 제도를 도입하게 되면, 각종 법령·제도, 정책 그리고 사업이 시행되기 전에 인권적 관점에서 그 영향을 사전에 파악할 수 있다. 그러나 그동안 법령·제도, 정책 그리고 사업을 시행하는 과정에서 인권영향평가와 같은 제도가 없다 보니, 일반 국민은 물론 특히, 인권약자에 대한 인권 침해가 크게 발생하여 왔다.<sup>16)</sup>

이러한 측면에서 인권영향평가의 제도화는 인권 행정의 핵심제도가 될 것이고, 사회적 갈등을 최소화함으로써 행정의 효율성, 경제성뿐만 아니라 공공성을 확보하여 일상생활에서 국민의 인권증진에 이바지할 수 있을 것이다.<sup>17)</sup> 이미 주요국가에서도 인권영향평가를 제도화하여 정책 및 사업을 추진하는 과정에서 인권기준에 부합하도록 하고 있으며, 호주나 아일랜드 등에서는 중앙정부 차원에서 지방정부의 인권정책을 적극적으로 지원하고 있다.<sup>18)</sup> 특히 행정청이 법령을 입안하거나 정책 및 사업을 시행할 때 나타날 수 있는 인권침해를 사전에 예방해준다는 점에서, 그리고 사후적으로 시정을 피할 수 있다는 점에서 행정의

16) 이충은·박동일, 전계논문, 549면.

17) 김중섭, 전계서, 70-71면.

18) 국가인권위원회 광주인권사무소 엮음, 「해외 인권증진사례 모음집」, 국가인권위원회, 2010; Australian Government, Attorney-General's Department, In Our Hands: A Guide to Human Rights For Australian Public Servants, 2011; Irish Human Rights Commission, Human Rights Guide for the Civil & Public Service, 2010; Ministry of Justice(UK), Human rights: human lives(A handbook for public authorities), 2006.

인권침해 소지는 물론 예산낭비를 방지하는 효과도 있다. 뿐만 아니라 일방적 행정에서 따른 민원제기와 법적 쟁송 등 관련분쟁을 미연에 방지함으로써 궁극적으로 행정의 효율성을 제고하는 것도 가능하다.

제도적인 측면에서는 인권과 관련한 사회영향평가가 여러 분야에 걸쳐서 흩어져 있고, 인권과 관련된 내용도 미흡하므로 이를 일원화 시킬 필요가 있다. 인권영향평가를 도입함으로써 정책 및 사업계획 과정에서 입안 담당자의 인권에 대한 관심도를 높이는 것은 물론, 구성원들의 인권감수성을 고취시킬 수도 있기 때문이다. 정책 입안자뿐만 아니라 일반 국민을 포함한 사회구성원 모두가 인권에 대한 관심을 가지고, 인권감수성을 높일 수 있는 계기로도 충분하다. 과거 환경영향평가제도를 도입함으로써 일반 국민으로부터 환경에 대한 관심을 이끌어낸 전례가 그러하듯, 마찬가지로 효과를 기대할 수 있을 것이다.<sup>19)</sup>

### Ⅲ. 인권영향평가의 운영현황 및 주요내용

#### 1. 인권영향평가의 운영현황

2018년 2월 현재, 인권영향평가를 조례에 규정하고 있는 지방자치단체는 아래 <표 1>에서 보는 바와 같이 15곳이며, 이 중 인권영향평가를 실제로 시행하고 있는 곳은 수원시와 성북구 등 극히 일부 지방자치단체에 불과하다.<sup>20)</sup> 수원시와 성북구를 제외한 대부분의 지방자치단체에서는 투표소 인권영향평가 등 일부 정책을 대상으로 간헐적으로 시행하고 있을 뿐이다. 인권영향평가라는 용어를 사용하지는 않지만, 이와 유사한 규정을 두는 곳도 있다. “① 시장은 인권 보장 및 증진에 중대한 영향을 미치는 조례를 제·개정하거나 정책을 수립하려는 경우 미리 위원회 의견을 들어야 한다. ② 위원회는 제1항과 관련하여 시장에게

19) 이충은·박동일, 전계논문, 549-550면.

20) 우리나라 인권조례 현황에 대해서는 노진석·이충은, “국내 지방자치단체 인권보호관 제도에 관한 연구”, 『강원법학』, 제52권, 강원대학교 비교법학연구소, 2017.10, 275면 이하에서 다루고 있다.

조례 제·개정 등이 인권에 영향을 미치는 사항에 대한 보고서를 요구할 수 있다”고 규정한 ‘목포시 인권보장 및 증진에 관한 조례’ 제16조가 대표적이다.

〈표 1〉 인권 기본조례상 인권영향평가 규정 현황

구분	시·군·구	총계
광역	서울, 광주, 제주, 충남, 전남	5
기초	수원시, 성북구, 은평구, 해운대구, 인천 남구, 광주 동구, 광주 북구, 광주 광산구, 광명시, 화순군	10
계		15

한편, 인권 기본조례에 인권영향평가 규정을 두고 있는 15곳의 지방자치단체 중 이를 강행규정으로 두고 있는 곳은 5곳에 불과하다. 나머지 10곳의 지방자치단체는 임의규정으로 두고 있으며, 강행규정으로 두고 있는 은평구와 인천 남구의 경우는 단 한 차례도 인권영향평가를 실시한 적이 없다.

〈표 2〉 인권 기본조례상 인권영향평가 규정 방식

구분	시·군·구	총계
강행규정	수원시, 성북구, 은평구, 인천 남구, 광주 북구	5
임의규정	서울, 광주, 제주, 전남, 해운대구, 광주 동구, 광주 광산구, 광명시, 화순군	10
계		15

성북구의 인권영향평가는 비교적 원활하게 시행되고 있지만, 다른 한편으로는 조례에서 대상정책을 구체적으로 규정한 것에 비해 일부 정책에 한해 형식적으로만 운영되고 있는 실정이다. 최근 행정의 실질적 인권화 도모를 위해 광주광역시에서 2017년 10월부터 조례·규칙에 대한 인권영향평가를 실시하고, 시책 등에 대하여는 2018년 시행을 목표로 한다고 밝힌 바 있으나, 아직까지 눈에 띄는 성과는 없는 상황이다.

결국 인권영향평가를 인권 기본조례에 규정을 두고, 이를 제대로 이행하고

있는 곳은 수원시가 유일하다고 할 수 있다. 수원시는 성북구와 달리 인권영향평가의 대상에 관한 세부적인 규정이 조례에 마련되어 있지 않지만, 수원시의 특성을 반영한 자체적인 인권영향평가 기준(지표)을 마련하여 행정전반에 걸쳐 이를 시행하고 있다. 수원시는 성별영향평가, 부패영향평가 등과 함께 시장이 제·개정하는 모든 자치법규에 대해 인권센터를 통해 반드시 인권영향평가를 거치도록 시스템화 되었고, 2017년부터 지동 행정복지센터 신축에 대한 공공건축물 인권영향평가를 추진하고 있으며, 2018년 4월부터는 ‘오류를 깨는 13가지 협업리스트’를 통해 정책 인권영향평가 시스템을 구축하는 등 행정전반으로 인권영향평가를 확대해 나가고 있다.

## 2. 인권영향평가의 주요내용

### 가. 평가근거

인권영향평가를 최초로 시행한 성북구는 「서울특별시 성북구 인권증진 기본조례」의 제4장을 인권영향평가로 구성하고, 인권영향평가에 관한 사항을 규정하여 실제 다양한 정책의 인권영향평가를 시행하여 왔다. 현재까지 정릉천 산책로 조성사업 인권영향평가, 성북구 안암동 복합청사 신축에 따른 인권영향평가, 2013년 세출예산단위사업에 대한 인권영향평가(시범실시), 장난감 도서관 인권영향평가, 정릉1동 커뮤니티센터 기본설계(안) 인권영향평가, 아리랑 시네센터 리노베이션 기본설계(안) 인권영향평가 등을 실시한 바 있으며, 지금도 자치법규 인권영향평가, 투표소 인권영향평가 등을 실시함으로써 주민의 인권에 미칠 영향을 분석·평가하여 인권 침해적 요소를 사전에 방지하기 위한 노력을 기울이고 있다.<sup>21)</sup>

수원시의 경우도 ‘수원시 인권 기본조례’ 제8조에서 “시장은 정책을 수립하거나 시행하는 과정에서 시민의 인권증진 등에 중대한 영향을 미친다고 판단할 때에는 인권영향평가를 시행하여야 한다”고 규정하여 인권영향평가를 실시하고

21) 이성훈 외, 전계 연구보고서, 166면.

있으며, 이를 통해 지역사회 전체를 인권 친화적인 도시로 만드는데 상당한 기여를 하고 있다. 광명시의 경우는 지속적이지는 않지만, 투표소 인권영향평가와 보행권 인권영향평가 등을 간헐적으로 실시하고 있다.

실제로 인권영향평가를 실시하고 있는 지방자치단체들은 모두 인권 기본조례에 인권영향평가규정을 두고 있으며, 지방자치단체의 장이 인권행정에 대한 강력한 의지를 보이고 있다는 점에서 공통된다. 인권영향평가라는 것은 지방자치단체에서 시행하는 정책 및 사업과정에서 인권에 미치는 부정적 영향을 방지하고, 긍정적인 영향을 극대화하기 위한 것이다. 그럼에도 불구하고 인권영향평가에 대한 법률의 근거도 없고, 15곳의 지방자치단체를 제외하고는 조례의 규정조차 없어 인권영향평가를 통한 인권보장체계 확립에 많은 한계가 있는 실정이다. 인권영향평가는 향후 인권행정의 핵심제도가 될 것이고, 사회적 갈등을 최소화함으로써 행정의 효율성, 경제성뿐만 아니라 공공성을 확보하여 일상생활에서 국민의 인권증진에 이바지하는 제도이다. 따라서 인권영향평가는 반드시 제도화가 되어야 할 것이고, 그러기 위해서는 그 규범적 근거가 마련되어야 할 것이다.

#### 나. 평가주체

성북구의 경우 자치법규 인권영향평가는 인권위원회가, 공공건축물 인권영향평가는 별도로 구성된 외부평가단이, 재개발 정비사업의 경우는 외부기관에 연구용역을 의뢰하는 방식을 채택하고 있다. 공공건축물의 경우 인권전문가 이외에 건축전문가가 평가위원으로 포함돼야 할 필요성이 있기 때문에 별도의 외부평가단을 구성하여 평가하도록 하는 것은 매우 바람직하다.

그러나 자치법규 인권영향평가를 인권센터에서 직접 담당하지 않고, 인권위원회에서 이를 수행하도록 하고 있는 것은 문제가 있어 보인다. 자치법규 인권영향평가를 수행하기 위해서는 무엇보다 법률적 전문지식이 필요하지만, 일부 위원을 제외하고 법률적 전문지식이 결여된 경우가 많고, 평가를 담당하는 인권위원회가 제 때 소집될 가능성도 낮기 때문이다.<sup>22)</sup>

22) 이충은·박동일, 전계논문, 552면.

실제 성북구의 자치법규 인권영향평가의 심의건수가 2015년 43건에서 2017년 8건으로 급감한 것도 이와 같은 이유 때문인 것으로 추정된다.<sup>23)</sup> 이에 반해, 수원시는 내부기관과 외부의 민간 전문가를 동시에 활용할 수 있는 협력적 평가체계를 구축하고 있다. 수원시는 인권영향평가를 1차적으로 인권센터에서 담당하고, 2차로 인권영향평가소위원회에서 담당한다. 인권영향평가는 자발적으로 이루어지는 것이 바람직하다는 측면에서 수원시의 정책 등을 잘 이해하고 있는 내부 인권 전문부서인 인권센터에서 평가하도록 하는 것이 적합하기 때문이다.<sup>24)</sup> 다만, 인권센터의 1차 평가과정에서 대상 정책 등이 주민들의 인권에 중대한 영향을 미치는 경우 등 중대한 사안의 경우에는 즉시 인권영향평가소위원회에 심의안건으로 상정하여 평가하도록 함으로써 평가의 객관성과 신뢰성을 동시에 담보하고 있다.

인권영향평가를 누가 평가할 것인지에 대해서는 무엇보다 인권영향평가 내용의 객관성과 중립성을 확보하여 보다 정확하고 신뢰할만한 평가주체가 수행하는 것이 가장 중요할 것이다.

#### 다. 평가대상

앞의 <표 1>에서 보듯이, 인권영향평가 제도를 인권 기본조례에 규정하고 있는 지역은 15곳에 불과하며, 이 중 실제로 인권영향평가를 시행한 곳은 수원시, 광명시, 성북구 등에 한한다. 인권영향평가의 대상정책을 조례에 비교적 구체적으로 규정한 지방자치단체로는 광주광역시, 광주 북구, 인천 남구, 성북구가 있지만, 이 중 실제로 인권영향평가를 시행하고 있는 곳도 성북구가 유일하다.

성북구 인권증진 기본조례 제24조 제1항에 따르면, “① 구청장이 추진하는 조례와 규칙의 제정·개정, ② 주민이 주거 또는 사업장에서 퇴거되는 사업의 계획, ③ 법률 또는 조례에 따른 3년 이상 주기의 계획, ④ 지방재정법 제41조 제2항에 따른 지방자치단체 세출예산의 단위사업, ⑤ 이외에 구청장이 주요한

23) 김정아, “성북구 인권영향평가 제도”, 광명시 인권영향평가 성과보고 및 토론회 자료집, 광명 시민인권센터, 2017.09.19., 28면.

24) 이영안 외, 전계 연구보고서, 2017, 113면.

정책으로서 추진하는 사업의 계획”을 인권영향평가의 대상정책으로 규정하고 있으며, 제2항에서 “① 성북구 행정기구에 따른 조직, 업무 처리 절차 등 행정 내부의 운영·관리에 관한 경우, ② 정책이 주민의 인권에 미치는 영향이 없음이 명백하거나 인권영향평가의 수행이 불가능한 특별한 사유가 있다고 인정되는 경우, ③ 그 밖에 규칙으로 정하는 경우”를 제외정책으로 규정하고 있다. 성북구는 제2항에서 제외정책으로 규정한 경우를 제외하고는 거의 모든 정책이 인권영향평가의 대상이 된다고 볼 수 있다.

그러나 성북구는 조례의 규정과 달리 모든 정책에 대한 인권영향평가를 시행하지 못하고 있으며, 그 실효성에 있어서도 다소 의문이 든다. 인권영향평가를 효과적으로 시행하기 위해서는 인권영향평가를 전담할 전문 인력이 있어야 하지만, 전문 인력도 부족하고, 전문성도 갖추고 있지 않기 때문이다.<sup>25)</sup>

인권영향평가는 기본적으로 지방자치단체의 모든 법령·제도, 정책 그리고 사업 계획을 대상으로 하여야 하지만, 현실적으로 모든 법령이나 제도 및 정책, 그리고 사업계획을 평가하는 것은 상당히 곤란하다. 그럼에도 불구하고, 성북구가 이와 같이 규정하고 있는 이유는 성별영향평가의 대상정책을 그대로 차용하고 있기 때문이다. 그런데 성별영향평가도 모든 법령·제도, 정책 등에 대한 평가가 이루어지지 못하여, 실무적으로는 할당량을 배당하여 여성가족부에 보고하는 것이 현실이다. 이처럼 형식적으로 운영되고 있는 성별영향평가의 대상정책을 그대로 차용함으로써 조례를 준수하지 못하고, 실효성 있게 운영되지 못하는 것이다. 그런데 이는 단순히 성북구만의 문제가 아니다. 물론, 성북구가 조례에 평가의 대상을 구체적으로 적시하여 어려움을 자초한 면은 있지만, 설사 평가대상을 적시하지 않은 다른 지방자치단체라 하더라도 인권영향평가의 대상을 어떻게 정할지의 문제는 충분히 발생할 수 있다. 따라서 인권영향평가의 대상에 포함시킬 주요한 범주를 도출해 내고, 현실적으로 평가 가능한 대상정책을 선정하는 것이 매우 중요하다.

한편, 광주광역시도 인권보장 및 증진에 관한 조례 제20조 제2항에서 “① 조례·규칙, ② 인권취약계층 등 시민의 인권증진을 위해 인권증진시민위원회에서

25) 이충은·박동일, 전계논문, 552면.

선정한 시책 등”을 대상정책으로 규정하고 있으며, 광주 북구는 제13조에서 “① 구청장이 추진하는 조례의 제정 및 개정, ② 구민이 주거 또는 사업장에서 퇴거되는 사업의 계획, ③ 이외에 구청장이 주요한 정책으로 추진하는 사업의 계획”을 대상정책으로 규정하고 있다. 인천 남구는 인권보장 및 증진에 중대한 영향을 미치는 조례를 제정·개정하거나 정책을 수립하려는 경우 인권영향평가를 실시하여야 한다고 대상정책을 포괄적으로 규정하면서, “① 남구 행정기구에 따른 조직, 업무처리 절차 등 행정 내부의 운영관리에 관한 경우, ② 정책이 구민의 인권에 미치는 영향이 없음이 명백하거나 인권영향평가의 수행이 불가능한 특별한 사유가 있다고 인정되는 경우”에는 평가대상에서 제외할 수 있다며 제외정책을 세부적으로 규정하고 있다. 이들 지방자치단체가 실제로 인권영향평가를 시행하고 있지 않으며, 조례를 준수하지 못하는 것은 지방자치단체 장의 인권행정에 관한 의지가 부족하다는 점도 있겠지만, 현실 가능한 대상정책을 규정하지 못한 것도 하나의 원인이라고 생각된다.

#### 라. 평가절차

앞서 살펴보았듯이 현재 우리나라에서 인권영향평가를 가장 실효성 있게 시행하고 있는 곳은 수원시라고 할 수 있다. 수원시는 최근 체계적이고 공정한 평가가 이루어질 수 있도록 자치법규, 정책, 공공시설물 등에 대해 각각의 인권영향평가 매뉴얼을 마련하고 체계화시키기 위한 노력을 기울이고 있다.

수원시는 인권영향평가를 1차적으로 인권센터에서 담당하고, 2차로 인권영향평가소위원회에서 담당한다. 이는 인권위원회가 인원이 많아 회의 소집이 용이하지 않을 뿐만 아니라, 전문성을 기해야 하므로 전문가로 구성된 인권영향평가소위원회를 통하여 인권영향평가 업무를 담당하도록 하는 것이 보다 효율성을 담보할 수 있기 때문이다.<sup>26)</sup> 특히, 수원시는 담당부서에서 자치법규를 제·개정

26) 다만, 인권영향평가소위원회에서 전체 인권위원회의 심의가 필요하다고 판단되는 중요한 사안의 경우에는 전체 인권위원회에 상정·심의하는 것도 가능하다. 한편, 수원시 인권영향평가절차는 이영안 외, 전계 연구보고서에서 연구된 내용을 기초로 수정·보완을 거쳐 실제 수원시 인권센터에서 활용되고 있는 내용이다.

하고자 하는 경우에 반드시 인권센터의 협의를 거치도록 시스템화 되어 있는데, 그 사전절차로서 담당부서는 ‘인권영향평가 자체점검표’를 작성하여 인권센터로 보내야 한다. 이와 같은 과정을 거치는 이유는 자치법규가 인권에 미치는 영향에 대해 인권침해 방지의무부터 준수까지 인권전반에 걸쳐 자치법규에 반영되도록 하기 위함이다. 인권센터는 담당부서에서 작성한 자체점검표와 일체의 서류를 검토하여 검토의견서를 작성한 후, 담당부서에 송부하게 되는데, 이 때 반드시 구체적인 개선안이 제시되어야 한다. 인권센터의 검토의견서를 받은 담당부서는 인권센터의 검토의견을 수용할지 여부를 결정한 후, 부서이견서를 인권센터에 송부해야 하며, 이 경우 인권센터의 검토의견을 수용하면 모든 절차는 종료되지만, 만약 수용을 거부하게 된다면 인권영향평가소위원회의 2차 심의의결 절차를 거쳐야 한다. 부분수용을 하는 경우에는 부분수용을 하게 된 사유를 명확히 밝혀야 하며, 인권센터의 검토의견과 개선안에 대해 서로 의견을 교환하고 협의점을 찾아 나갈 필요성이 있는 경우에는 컨설팅 필요를 기재한 후, 인권센터의 컨설팅을 받아야 한다.<sup>27)</sup>

한편, 수원시의 정책에 대한 인권영향평가는 현실적으로 모든 정책에 대한 평가가 불가능하므로 일부 사업을 중심으로 1단계로 실시하고 있으며, 단계별로 확대해 나갈 계획이다. 정책에 대한 인권영향평가의 절차는 자치법규의 경우와 거의 유사하지만, ‘오류를 깨는 13가지 협업 리스트’의 협업시스템을 통하여 담당부서에서 자체점검을 한 후, 시민의 인권에 미치는 영향이 있다고 판단되는 경우에 인권센터에 평가를 의뢰하는 절차가 선행된다. 평가를 의뢰한 이후에는 정책수립과 관련된 기본사항인 법적근거, 일정, 목적 및 목표, 예산 외에 인권침해 발생가능성을 구체적으로 검토하기 위하여 기초자료 작성표를 추가로 제출해야 하는데,<sup>28)</sup> 여기서 주목할 만한 점은 수원시의 특성<sup>29)</sup>을 고려하여 반영

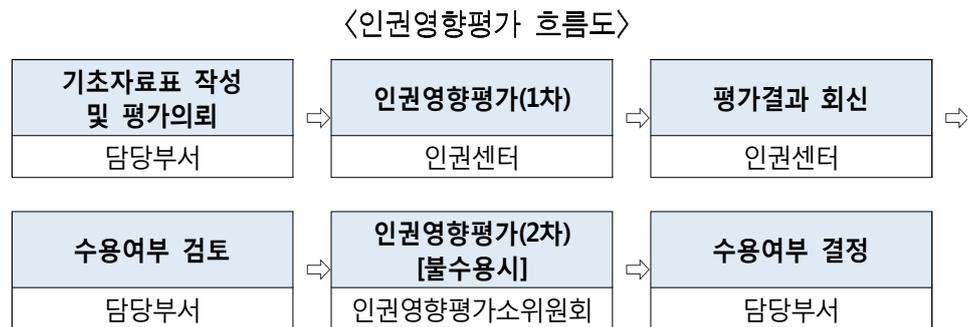
27) 그러나 수원시는 정식절차 과정은 아니지만, 담당부서의 부담을 최소화하고, 담당부서의 의견을 존중하는 차원에서 인권센터에서 담당부서로 검토의견서를 보내기 전, 별도의 사전 협의를 거치고 있어서 실제로 컨설팅 과정을 거친 경우는 없다.

28) 이영안 외, 전계 연구보고서, 2017, 123면.

29) 수원시의 경우 전체 인구 125만여 명 중 외국인 주민은 약 5만 명에 달해 전국에서 세 번째로 많은 외국인이 거주하고 있으며, 그 증가비율은 20%에 달해 전국에서 가장 높은 증가율을 기록하고 있다.

한 포용적인 다문화정책을 평가항목에 포함시켰다는 것이다.<sup>30)</sup>

수원시의 인권영향평가 절차는 현재 시행초기로서, 앞으로도 많은 시행착오를 겪으면서 수정·보완이 이루어져야 하지만, 그 절차를 다음의 그림과 같이 정리할 수 있다.



## IV. 인권영향평가제도의 제도화 방안

### 1. 법적근거의 마련

우리나라는 아직까지 법률에 기초한 인권영향평가 제도를 시행하고 있지 않다. 앞에서 언급한 바와 같이 조례에 근거하여 일부 지방자치단체에서 시행하고 있을 뿐이다. 환경영향평가에서 사회·경제적 영향평가 항목이 있기는 하지만, 인권영향평가와는 거리가 멀고, 성별영향평가는 정부의 정책이 성별에 미치는 영향을 종합적이고, 체계적으로 분석·평가하여 실질적인 성평등을 실현한다는 점에서 인권과 직접적인 관련은 있지만, 성평등에 미칠 영향분석이 주를 이루는 점에서 인권의 일부분에 해당될 뿐이다. 조례에 의해 인권영향평가를 시행하고 있는 지방자치단체에서도 표준화 된 가이드라인이 없을 뿐만 아니라, 구체적 기준이 없어 실제 운영을 함에 있어서 많은 어려움을 겪고 있는 실정이다. 최근

30) 이영안 외, 전계 연구보고서, 2017, 118면.

수원시에서 인권영향평가 지표를 만들어 이를 활용하고 있지만, 성별영향평가나 부패영향평가의 지침이 정부차원에서 제공되는 것에 비해 시간과 노력면에서 비효율적이다. 이에 표준화 된 인권영향평가를 시행하기 위해서는 다른 사회영향평가와 같이 정부차원에서의 지침이 마련되어야 할 것이고, 이를 위해서는 법적근거가 마련되어야 할 것이다.

그 방안으로 먼저, 기존의 사회영향평가에 인권과 관련된 세부평가항목을 추가하는 방안이 있다. 인권영향평가의 대상범주로 설정했던, 개발사업과 관련하여 현재 환경영향평가가 이루어지고 있다는 점에서 이를 활용하여 환경영향평가에 인권 관련 세부평가항목을 추가하는 것이다. 환경영향평가 평가항목이 6개 분야 21개 항목으로 이루어지고, 이 중 사회·경제 환경 분야에서 ‘인구, 주거(이주 포함), 산업’ 항목을 평가하고 있는데, 이것을 인권과 관련된 항목으로 볼 수 있다.

따라서 인구의 구성요인, 주거의 형태(단독주택, 아파트 등), 주택 소유현황 등 다양한 요소를 평가할 수 있는 근거가 마련되어 있어 이를 활용함으로써, 인권약자를 위한 기초통계를 구축하는 것이 가능하고, 절차적인 관점에서 주민참여 절차가 의무화되어 있다는 점에서도 인권약자라는 항목만 신설하게 된다면 충분히 활용이 가능할 것이다. 특히, 인권약자에 대한 평가와 인구, 주거, 산업에 대한 평가를 상호 연계할 수 있다는 점에서 평가의 내실화를 도모할 수도 있다.<sup>31)</sup>

그러나 소관부서도 다르고, 환경영향평가법을 개정해야 하므로 관계 부처와 대립할 수 있으며, 무엇보다 환경영향평가와 인권영향평가의 목적이 전혀 다르다는 점에서 정당성이 부족하다. 그렇다고 성별영향평가의 내용에 인권전반에 걸친 평가항목을 추가하는 것도 무리다. 오히려, 성별영향평가에서 다루어지는 평가항목 중 인권영향평가에서 다루어지게 될 항목이 더 많을 것이다. 따라서 기존의 사회영향평가에 인권과 관련된 세부평가항목을 추가하는 방안은 바람직하지 않다.

다음으로, 국가인권위원회법 개정을 통하여 인권영향평가의 근거를 마련하는 방안이 있다. 이는 과거 천정배 의원이 추진해왔던 방안으로, 관계 국가행정기관 또는 지방자치단체의 장이 인권의 보장과 증진에 미치는 법령·정책 등을 제

31) 김태일, “복지영향평가제도 도입방안 연구”, 박사학위논문, 중부대학교 대학원, 2017, 161면 참조.

정하거나 입안하고자 할 때, 인권영향평가서를 작성해 국가인권위원회에 제출하도록 의무화하고, 인권영향평가서를 작성할 때 설명회 또는 공청회를 개최하여 의견을 수렴하도록 하는 것으로서, 현재의 상황에서는 가장 현실적인 방안이 될 수 있을 것이다. 그러나 이 방안은 과거 입법기한의 만료로 폐기가 되었던 것으로, 이 방안이 다시 상정되고 통과되기 위해서는 보다 심도 있는 논의가 필요할 것이다.

마지막으로 새로운 법안을 제정하는 방안이 있다. 여기에는 인권기본법을 제정하여 인권영향평가의 내용을 규정하는 방안과 독립된 인권영향평가법을 제정하는 방안이 있다. 그러나 새로운 법안의 제정은 현실적으로 여러 가지 어려움이 있으며, 특히, 인권기본법의 제정의 필요성은 충분히 공감하지만, 19대 국회부터 지금까지 제정논의가 이루어져왔음에도 불구하고 제정되지 못한 현실과 최근 충남의 인권조례 폐지와 제주의 난민문제 등으로부터 확산되고 있는 인권 반대 운동으로 인해 인권기본법의 제정은 그리 쉽지만은 않을 것으로 보인다. 또한 인권영향평가법은 선진 외국에서도 인권영향평가를 제도로써 독립하여 시행하고 있는 나라가 그리 많지 않을 뿐만 아니라 평가체계나 기법에 대한 학문적인 선행연구도 미흡하고 체계화가 되어 있지 아니한 현 상황에서는 시기상조라는 비판이 있을 수 있다.

생각건대, 인권기본법 또는 인권영향평가법의 제정을 통하여 인권영향평가를 제도화하는 방안이 가장 바람직할 것이다. 그러나 현실을 고려했을 때, 우선 국가인권위원회법의 개정을 통하여 인권영향평가를 제도화시키고, 중장기적인 방안으로 인권기본법 또는 인권영향평가법을 제정하는 것이 가장 현실적인 방안이라고 생각된다. 아울러 각 지역실정에 맞는 ‘인권영향평가 조례’를 제정하는 것도 병행되어야 할 것이다.<sup>32)</sup>

## 2. 제도화의 주요내용

32) 인권영향평가 조례는 각 지역실정을 반영하여 제정되어야 하지만, 기본적으로 목적, 정의, 평가대상, 평가원칙, 평가기준, 평가절차, 모니터링(사후관리), 재평가절차, 담당부서 등의 협의, 평가결과 반영, 인권영향평가 자문위원 등의 내용이 포함되어야 할 것이다.

### 가. 평가주체

인권영향평가는 해당기관에서 평가하는 자체평가와 외부 전문기관 등에 의뢰하는 외부평가로 구분할 수 있으며, 자체평가는 또 다시 외부 전문가로 구성된 내부 인권위원회에서 평가하는 방식과 인권센터에서 직접 평가하는 방식으로 구분할 수 있다. 성북구의 경우를 보면, 평가내용에 따른 평가주체를 아래와 같이 세분화하고 있다.<sup>33)</sup>

〈표 3〉 성북구 인권영향평가의 평가주체

부서 자체평가 방식	특정평가 방식	외부 전문기관 평가방식
<ul style="list-style-type: none"> <li>- 조례, 규칙의 제·개정</li> <li>- 3년 이상 주기의 계획</li> <li>- 세출예산 단위사업</li> <li>- 구청장 추진 사업계획</li> </ul>	부서 자치평가 방식의 내용 중 - 장애인, 아동, 여성, 다문화 등 인권취약계층과 관련된 조례나 규칙, 예산 사업계획 - 주민 다수가 이용하는 공원, 도로, 건축물 등 공공시설 건축 사업 계획 - 기타 구청장, 인권위원회에서 필요하다 판단할 경우	- 기타 구청장, 인권위원회에서 필요하다고 판단할 경우
	100세대 미만 퇴거사업	100세대 이상 퇴거사업

먼저, 해당기관에서 자체평가를 시행하는 경우에는 각종 법령·제도, 정책 그리고 사업 등에 대한 많은 정보를 토대로 평가가 이루어질 수 있어 평가결과의 신뢰성을 확보할 수 있다는 장점이 있다. 그러나 당해 기관은 각종 법령·제도, 정책 그리고 사업 등을 수행하고자 하는 분명한 목적을 가지고 있으므로 중립적이고 객관적인 평가가 상대적으로 어려울 수 있다. 계획된 정책 등을 실행하기 위하여 인권영향평가의 결과가 그에 좌우될 수 있기 때문이다.<sup>34)</sup> 이에 비해,

33) <http://www.seongbuk.go.kr/PageLink.do> 성북구 홈페이지 내용 재구성.

34) 이준일 외, “경찰인권영향평가제도 수립을 위한 연구용역보고서-경찰 인권영향평가 제도화 방안을 중심으로-”, 경찰청 연구용역 보고서, 경찰청, 2015.9, 18면.

외부평가의 경우는 자체평가에 비해 평가결과의 객관성 및 중립성이 상대적으로 보장될 수 있다는 장점이 있는 반면, 정책 등에 대한 정확한 정보가 없고, 깊이 있는 이해가 결여되어 있어서 평가결과의 정확성에 한계가 있다.

인권영향평가를 누가 실시하는지에 있어서 특히 중요한 것은 인권영향평가 내용의 객관성과 중립성을 확보하여 보다 정확하고 신뢰할만한 평가수행이 이루어질 수 있도록 하는 것이다. 분명한 정답이 있는 것은 아니지만, 그러한 점에서 객관적이고 타당한 인권영향평가의 실행을 위해 각종 법령·제도, 정책 그리고 사업 등을 수행하는 내부기관과 외부의 민간 전문가를 동시에 활용할 수 있는 협력적 평가체계가 필요하다.<sup>35)</sup> 따라서 수원시의 사례와 같이 인권영향평가를 전문적으로 수행하는 기관을 설립하고, 민간 전문가를 동시에 활용할 수 있는 방안이 가장 바람직할 것이라 생각된다.

#### 나. 평가대상

인권영향평가는 기본적으로 지방자치단체에서의 광범위한 법령·제도, 정책 그리고 사업 계획을 대상으로 하여야 하지만, 현실적으로 그러한 법령이나 제도 및 정책, 그리고 사업계획을 평가하는 것은 상당히 곤란하다. 따라서 인권영향평가의 대상에 포함시킬 주요한 범주를 도출해 내는 것이 매우 중요하다.

먼저, 법령·제도 및 정책 중에서 인권약자에게 불리한 영향이 미칠 가능성이 있는 부분에 초점을 맞춰야 할 것이다. 국가 및 지방자치단체의 정책이나 사업이 신중하지 못하게 시행될 경우 인권약자에게 주는 영향이 클 수밖에 없기 때문이다. 그러한 이유에서 많은 사회영향평가제도에서 사회적 약자들에 대한 정책이나 사업들로 인한 부정적인 영향에 초점을 맞추고 있으며, 사회적 약자의 입장에서 일반 국민과 구별되는 복지에 대한 욕구를 가지게 되는 것이다.<sup>36)</sup>

다음으로 국민들의 인권을 침해할 소지가 큰 국책사업이 평가대상에 포함되

35) 이영안 외, 전계 연구보고서, 2017, 19-20면.

36) 그렇다고 하여 인권취약계층만을 위한 인권영향평가를 시행하자는 것은 아니고, 인권취약계층에 초점을 맞추되, 모든 국민을 대상으로 삼아야 할 것이다. 일반 국민 역시 잘못된 정책이나 신중하지 못한 사업 등으로 인권취약계층으로 전락할 수 있는 위험에서 배제할 수 없기 때문이다.

어야 할 것이다. 과거 ‘강정해군기지’ 건설을 둘러싸고, 많은 갈등과 인권침해가 발생한 적이 있다. 국책사업이라는 이유로 사업의 정당성도 확보하지 않고, 민주적이고 적법한 절차도 지키지 아니한 채, 공권력을 앞세워 주민의 인권을 처참히 짓밟은 사건이 발생한 적이 있다. 주민들의 합리적이고 정당한 주장과 요구를 사전에 봉쇄하려는 공권력의 남용에 따라 삶의 터전을 잃고 생존권을 위협받게 된 강정마을 주민들의 거의 대다수를 전과자로 전락시켰다.

이와 같은 심각한 인권침해를 방지하고 국민의 생존권을 보장하기 위하여 민주적이고 적법한 절차대로 국책사업을 시행하기 위해서는 인권영향평가의 대상 범주에 인권침해의 소지가 있는 국책사업을 포함시켜야 할 것이다. 물론 국책사업은 대부분 합법적 절차의 외형을 갖추고 있지만, 그럼에도 불구하고 이러한 국책사업이 인권영향평가의 대상으로 고려되어야 하는 것은 법적 기준과 인권적 기준이 항상 일치하는 것이 아님과 동시에 이해관계자들의 인권적 요구가 실질적으로 반영되어야 함을 강조하기 위해서이다. 그러한 점에서 인권영향평가가 국책사업의 향방을 달리 할 수는 없더라도 신중한 검토 및 추진의 계기로는 충분할 수 있을 것으로 보인다.

마지막으로 개발사업이 평가대상에 포함되어야 할 것이다. 개발사업은 사회갈등의 주된 요인이자 환경영향평가 사업의 대상이기도 하다. 특히, 재개발사업의 경우 해당 지역에 거주하는 주민의 거주·이전의 자유를 침해하게 될 여지가 크고,<sup>37)</sup> 재개발로 인해 강제퇴거를 당하는 철거민에게 주거에 관한 최소한의 권리도 보장하지 않는다면, 이는 사회적 기본권으로서 주거에 관한 권리를 침해하게 된다.<sup>38)</sup> 2009년 많은 희생을 초래했던 ‘용산참사’를 비롯하여 2009년 12월 홍대 앞 두리반 사태, 2010년 1월 왕십리 뉴타운 사건, 2011년 8월 포이동 재건마을 화재 후 복구주택 철거 사건 등에서 보았듯이 많은 개발사업들은 그 과정에서 비현실적인 보상 문제와 폭력적인 강제퇴거 및 철거, 공권력의 과잉진압과 주민들의 주거권 및 생존권을 위협하게 된다.<sup>39)</sup>

37) 재개발을 이유로 강제퇴거를 시키는 것은 거주·이전의 자유를 침해하게 된다. 그러나 도시 및 주거환경의 개선이라는 공공복리적 목적을 실현하기 위한 공익적 목적이 압도적인 경우에는 강제퇴거가 인정되기도 한다. 그러나 용산참사가 그러했듯, 실제로는 이를 압도할 만한 공익적 목적이 존재하지 않는 경우가 많다고 보인다.

38) 이준일, 「인권법-사회적 이슈와 인권-」, 홍문사, 2017, 363면.

개발사업의 경우 주민의 안전을 위협하는 주거환경을 개선하고, 이주 지원대책을 수립하여야 하며, 개발사업에 대한 정보 공개 등의 권리가 반드시 보장되어야 한다. 이러한 관점에서 주민의 권리를 보장하고, 인권침해를 최소화하기 위한 인권영향평가를 심도 있게 다룰 필요가 있다. 과거 ‘강제퇴거금지법(안)’ 제14조에서 “지방자치단체는 관할 구역 내 거주민의 퇴거를 요하는 개발 사업이 시행되는 경우 개발사업구역을 지정하기 전에 개발사업의 시행이 거주민의 인권에 미칠 영향을 평가하여야 한다”고 규정함으로써 개발 사업 추진으로 인하여 인권침해 요소가 발생하는 것을 사전에 방지하기 위한 인권영향평가를 주요내용으로 한 법안이 상정되었던 것도 같은 맥락으로 이해할 수 있다.

이러한 관점에서 지난 2017년 성북구가 기초지방자치단체로서는 상당히 큰 금액인 약 1억 원 가량의 예산을 들여 성북구 내 재개발 구역에 대한 ‘재개발 인권영향평가’를 시범 실시한 사례는 주목할 만하다. 재개발사업과 관련하여 주민의 인권에 미칠 영향에 대해 전반적으로 분석하고, 토지 등 소유자 및 주거세입자, 상가세입자의 주거(영업)의 안정성, 주거비부담의 가능성, 주거의 질 개선 가능성 조사, 재정비 사업 추진과정에 있어서 의사결정 및 참여과정, 투명한 정보 공개 등 재개발 사업이 미치는 영향 등의 평가 내용은 향후 다른 지역의 개발사업의 인권영향평가에도 참고가 될 것으로 보인다.

이 외에도 각 지방자치단체의 현실을 반영하여 인권영향평가의 대상을 정할 필요가 있으므로 지역의 실정에 맞는 인권영향평가 대상정책을 지방자치단체 조례로 정할 수 있도록 위임할 필요가 있다.

#### 다. 평가절차

인권영향평가 절차는 인권영향평가를 실시하는 주체 및 그 대상에 따라 달라질 수 있다. 그러나 중앙정부 차원에서의 절차시스템을 구축하고, 가이드라인이 제공되어야 함은 분명해 보인다. 중앙정부 차원에서 제공되는 가이드라인을 바탕으로 각 지방자치단체마다 그 지역의 특성을 반영하여 수정·보완된 절차시스

39) 이충은, “주거권 보호를 위한 강제퇴거금지법 도입에 관한 연구”, 「국제법무」 제5집 제1호, 제주대학교 법과정책연구소, 2013.5, 62면.

템을 구축한다면 한층 더 인권 친화적인 지역사회를 조성하는데 기여할 수 있을 것이다.

현재 유일하게 인권영향평가 절차시스템을 구축한 수원시의 경우는 ‘기초자료 표 작성 및 평가의뢰 → 인권센터의 인권영향평가 → 인권센터의 평가결과 회신 → 담당부서의 수용여부 검토 → (불수용의 경우) 인권영향평가소위원회의 인권영향평가 → 담당부서의 수용여부 결정’의 흐름으로 진행된다. 이러한 흐름은 정부차원에서 인권영향평가를 제도화하는데 많은 도움이 될 것이며, 중요하게 활용될 수 있을 것이다. 특히 지역의 특성을 반영한 평가항목을 구성하고 있다는 점은 각 지방자치단체에서 인권영향평가를 도입·시행함에 있어서도 참조할 만한 사항이다. 따라서 수원시의 사례를 참조하여 성별영향평가 및 부패영향평가와 마찬가지로 중앙정부 차원에서의 인권영향평가 절차시스템을 구축한 후, 지방자치단체에 가이드라인을 제공하고, 각종 지원 및 협력체계 방안이 마련되어야 할 것이다.

### 3. 인권영향평가의 운영방향

인권영향평가의 제도화는 단기적이고 소극적인 방안보다는 현 정부가 인권정책에 큰 관심을 기울이고, 인권정책을 우선시하고 있다는 점에서 인권영향평가를 제도화하여 양극화를 해소하고, 사회적 통합과 함께 사회정의를 실현하는 데 있어서 정치적 기회는 분명 존재할 것이다.<sup>40)</sup> 이러한 판단 하에 인권영향평가를 구체적으로 운영할 수 있는 운영방향은 다음과 같다.

먼저, 인권약자와 관련한 실태조사 및 현황조사가 면밀하게 이루어져야 할 것이다. 실태조사 및 현황조사는 인권영향평가 가이드라인을 마련함에 있어 매우 중요한 요소이다. 가이드라인을 통하여 국가 및 지방자치단체의 모든 법령·제도, 정책으로부터 발생할 수 있는 인권침해를 예측하고 대책을 수립할 수 있기 때문이다. 또한 인권영향평가는 절차의 간소화 및 정형화가 필요한데, 이는 인권영향평가가 행정의 부담으로 작용하거나 또 다른 요식행위로 전락할 경우

40) 김태일, 전계 학위논문, 2017, 163면.

행정의 불필요한 낭비 및 반발이 있을 수 있기 때문이다. 따라서 행정의 부담을 최소화하는 범위 내에서 행정의 인권감수성을 향상시킬 수 있는 방향으로 최소한의 절차 및 정형화된 양식에 따른 평가절차가 확립되어야 할 것이다.<sup>41)</sup>

다음으로 국민의 참여권이 적극적으로 반영되어야 할 것이다. 현재 환경영향평가에서 사업자가 환경영향평가서 초안을 제출한 후, 한국환경정책·평가연구원에서 검토가 이루어지는 사이 주민설명회나 공청회를 통하여 평가서의 내용을 개선하는 작업이 이루어지는 것처럼, 인권영향평가에서도 수렴된 국민의 의견을 평가서 작성에 활용되어야 할 것이다. 개진된 국민의 의견에 대해서는 단순히 반영 또는 미반영이라고 명시할 것이 아니라, 반영하는 방안과 미반영 사유에 대해 구체적이고 상세하게 기술할 필요가 있다. 의견의 반영을 위해 수립된 방안의 효과적인 시행여부를 분석하고, 효과적이지 못할 경우 원인분석을 통해 추가적인 대책을 수립할 수 있기 때문이다.

셋째, 데이터베이스를 구축할 필요가 있다. 인권영향평가서에서 제시된 인권약자 보호방안에 대한 영향평가 결과를 데이터베이스로 구축하게 되면 향후 인권영향평가를 실시함에 있어 좋은 참고자료가 될 수 있기 때문이다. 현재 인권영향평가는 정책 및 사업이 시행되기 전에 평가하는 사전평가가 원칙이다. 즉, 사전영향평가를 통하여 정책 및 사업이 인권보장과 실현에 주는 영향을 검토하는 것이다. 그러나 사전영향평가와 함께 정책이 입안된 이후에 목적에 맞게 제대로 운용되고 있는지, 예상하지 못했던 부작용은 없는지, 보완이나 개정사항은 없는지 지속적으로 사후에 관리하는 제도의 보완이 이루어진다면 인권약자를 포함한 모든 국민의 인권증진을 위한 인권영향평가로 거듭날 수 있을 것이다.<sup>42)</sup> 따라서 인권영향평가에서 제시된 인권약자의 인권보장 및 증진방안과 관련한 인권영향조사 결과를 데이터베이스로 구축함으로써 사후영향평가로서 인권영향평가에 참고가 되도록 하여야 할 것이다.<sup>43)</sup>

41) 이영안 외, 전계 연구보고서, 2017, 101면.

42) 최유, “인권영향평가에 관한 연구”, 「입법평가연구」 제9호, 한국법제연구원, 2015.10, 448면.

43) 새로운 사후인권영향평가 제도를 도입하자는 견해도 있으나, 사전영향평가를 통해 발견된 사항을 체계적으로 분석할 수 있도록 자료의 목록화 작업만 제대로 이루어져도 사실상 사후인권영향평가 제도를 도입한 것이나 마찬가지의 효과가 있을 것이다.

마지막으로 지역 및 기관에 따른 인권영향평가의 세부적인 내용을 연구하여 반영할 필요가 있다. 최근 경찰청에서도 인권영향평가의 도입을 위한 연구용역을 연이어 완료한 사실에서도 알 수 있듯이,<sup>44)</sup> 각종 조례 및 기관 내 규정에 따라 인권영향평가에 대한 수요가 증가하고, 이에 따라 실무적인 준비가 필요하지만, 어느 조직에서나 동일한 평가기준을 사용할 수는 없을 것이다. 따라서 일반적인 기준 이외에 군대와 같이 각 조직에 특수한 기준과 지침을 마련하는 것이 필요하며, 이를 위해서는 앞으로 더욱 구체적인 연구들이 이루어져야 할 것이다.

## V. 맺음말

보편적 인권의 구체적 실현을 위하여 국제사회를 넘어 국가 단위로, 현재는 각 개별국가의 지방정부 단위로 확산되고 있으며, 전 세계적 연계망을 가지는 ‘인권도시’ 운동으로까지 확산되고 있다.<sup>45)</sup> 이러한 변화 속에 과거에는 인권문제가 국가인권위원회 같은 국가차원의 제도나 기구에 의존해 왔다면, 이제는 풀뿌리 민주주의의 실행기구인 지방자치단체에서 각 지역의 특색에 맞는 인권제도를 구축하기 위한 인권망이 형성되고 있다.<sup>46)</sup> 최근 우리나라에서도 광주광역시를 시작으로 인권조례가 제정되고, 인권전담 조직을 신설하는 등 인권의 보편적 가치를 지역에서부터 실천하기 위한 구체적인 움직임이 다양한 방법으로 확산되고 있다.

이러한 국내외적 흐름은 사회적 약자 등 취약계층에 한정된 권리보호를 넘어

44) 2015년 이준일 외, 전계 연구보고서에 이어 2017년 성균관대학교 산학협력단에서 구정우 외, “경찰의 인권영향평가제 도입에 따른 평가지표 개발연구”, 경찰청 연구용역이 이루어진 바 있다.

45) 인권도시란 “일반시민과 사회활동가부터 정책입안자와 지역관료까지 모든 구성원들이 인권규정과 기준에 의거하여 남녀노소 모두의 삶의 질과 안전을 증진시키는 활동을 촉진하고 지역 사회 전반이 참여하여 대화를 추구하는 공동체”로 정의된다(Stephen P. Marks eds. Human Rights Cities - Civic Engagement for Societal Development(UN HABITAT, 2011), 국가인권위원회 번역, 「인권도시-사회발전을 위한 시민의 약속」, 43면).

46) 정영선, “지방자치단체의 인권제도 발전 방향과 과제”, 「법학논집」 제18권 제2호, 이화여자대학교 법학연구소, 2013, 87면.

서 인권의 시각에서 통합적인 정책을 추진해야 할 필요성과 시혜차원의 복지를 넘어선 권리와 사회적 가치에 기반한 인권이 구체적인 삶 속에서 구현될 수 있어야 한다는 공감대를 형성하게 된다. 이러한 현시점에서 기회로서의 새로운 인권영향평가는 반드시 제도화되어야 할 것이고, 이를 위해서는 법적근거가 마련되어야 할 것이다. 지역의 특색을 반영한 조례를 통해 보다 주민에게 친화적인 인권제도로 운영하는 것도 바람직하지만, 구체적이고 실효성 있는 운영을 위해서는 법률에 근거를 두는 것이 타당하기 때문이다. 따라서 국가인권위원회법의 개정을 통하여 인권영향평가를 제도화 시킨 후, 중장기적으로 인권기본법이나 인권영향평가법을 제정하는 것이 가장 현실적이고 바람직할 것이다. 아울러 실태조사 및 현황조사가 면밀하게 이루어져야 할 것이고, 행정부담 최소화 원칙에 따라 절차의 간소화 및 정형화, 주민참여 활성화를 적극적으로 고려해야 하며, 데이터베이스 구축을 통한 사후영향평가가 도입되어야 할 것이다. 이러한 인권영향평가의 운영방향을 가지고 인권영향평가 가이드라인에 적용하게 된다면, 인권약자를 포함한 모든 국민의 인권영향을 고려한 인권영향평가로 거듭나고, 인권영향평가의 제도화에 한걸음 더 나갈 수 있을 것이다.

## 참고문헌

- 김중섭, 「인권의 지역화」, 집문당, 2016.
- 국가인권위원회 광주인권사무소 엮음, 「해외 인권증진사례 모음집」, 국가인권위원회, 2010.
- 이준일, 「인권법-사회적 이슈와 인권-」, 홍문사, 2017.
- 강현수 외, “성북구 안암동 복합청사 신축 등 인권영향평가”, 연구보고서, 성북구청, 2012.
- 김정아, “성북구 인권영향평가 제도”, 광명시 인권영향평가 성과보고 및 토론회 자료집, 광명시민인권센터, 2017.9.19.
- 김태일, “복지영향평가제도 도입방안 연구”, 중부대학교 박사학위논문, 2017.
- 구정우 외, “경찰의 인권영향평가제 도입에 따른 평가지표 개발 연구”, 경찰청

- 연구용역보고서, 성균관대학교 산학협력단, 2017.12.
- 노진석·이충은, “국내 지방자치단체 인권보호관 제도에 관한 연구”, 「강원법학」, 제52권, 강원대학교 비교법학연구소, 2017.10.
- 윤철경·김윤나, “청소년영향평가제 도입방안 기초연구”, 한국청소년정책연구원 연구보고서, 한국청소년정책연구원, 2013.
- 이영안 외, “수원시 인권친화적 정책 실현을 위한 인권영향평가 연구”, 수원시 연구보고서, 수원시정연구원, 2017.9.
- 이준일 외, “경찰인권영향평가제도 수립을 위한 연구용역보고서-경찰 인권영향평가 제도화 방안을 중심으로-”, 경찰청 연구용역 보고서, 경찰청, 2015.9.
- 이준일 외, “성북구 인권증진기본계획 수립을 위한 연구용역 보고서”, 성북구청, 2013.
- 이충은, “주거권 보호를 위한 강제퇴거금지법 도입에 관한 연구”, 「국제법무」 제5집 제1호, 제주대학교 법과정책연구소, 2013.5.
- 이충은·박동일, “자치법규에 대한 인권영향평가에 관한 연 -수원시의 경험을 중심으로-”, 「강원법학」, 제53권, 강원대학교 비교법학연구소, 2018.2.
- 정영선, “지방자치단체의 인권제도 발전 방향과 과제”, 「법학논집」 제18권 제2호, 이화여자대학교 법학연구소, 2013.
- 최 유, “인권영향평가에 관한 연구”, 「입법평가연구」 제9호, 한국법제연구원, 2015.10.
- Australian Government, Attorney-General’s Department, In Our Hands: A Guide to Human Rights For Australian Public Servants, 2011.
- Irish Human Rights Commission, Human Rights Guide for the Civil & Public Service, 2010; Ministry of Justice(UK), Human rights: human lives(A handbook for public authorities), 2006.
- Stephen P. Marks eds. Human Rights Cities - Civic Engagement for Societal Development(UN HABITAT, 2011), 국가인권위원회 번역, 「인권도시-사회발전을 위한 시민의 약속」.

[Abstract]

## A Study on the Institutionalization Measures of Human Rights Impact Assessment

**Lee, Choong-Eun**

Ph.D in Law, Doctor of Social Welfare·Lecturer in Graduate School at Joongbu University

**Noh, Jin-Seok**

Ph.D in Law·Graduate School of Law, Korea University

As a system that could prevent negative effects and maximize positive effects on human rights in the process of projects and policies enforced by the state and local government, the human rights impact assessment is a very useful system that could prevent the polarization, and furthermore, practice the social justice by removing or minimizing the negative effects on human rights before the enforcement of all sorts of legislation, system, policy, and project. Even though Korea has many social impact assessments, such as environmental impact assessment, corruption impact assessment, gender impact assessment, traffic impact evaluation, and personal information impact assessment, there are no cases of impact assessment in the aspect of human rights. Such human rights impact assessment is only conducted in the level of local government based on ordinances.

The violation of human rights could happen anytime and anywhere, and the most effective action to minimize damages from the violation of human rights is the human rights impact assessment. For this reason, the institutionalization of human rights impact assessment could be a core system of human rights administration, and also contribute to the enhancement of

residents' human rights in daily life by securing the efficiency, economic feasibility, and publicness of administration by minimizing social conflicts. Institutional devices should be provided so that not only the socially weak and minority, but also the general public can pursue human rights as rights, and all citizens are not infringed by various laws, regulations, policies and projects of the national and local governments something to do. Thus, this paper suggests the institutionalization measures of human rights impact assessment.

**Key words** : Human Rights, Enhancement of Human Rights, Guarantee of Human Rights, Violation of Human Rights, Remedy of Human Rights, Human Rights Administration, Human Rights Impact Assessment