

도시와 인권 학술토론회

2018. 12. 19(수), 13:30~18:00

서울연구원 대회의실

도시와 인권 : 세계적 흐름과 한국의 과제

13:30~13:45

개회 및 인사말

SESSION 1. 인권도시 운동: 세계적 흐름과 한국 상황에 대한 평가

좌장 : 정진성 서울대학교 명예교수
한국인권학회 회장

발표 1. 인권을 품은 포용도시 서울:
서울시 인권정책의 변화와 과제

신민철 서울연구원 부연구위원
신민철 서울연구원 연구위원

발표 2. 한국 인권도시 운동의 평가와 전망

김중섭 경상대학교 교수

13:45~15:15

발표 3. 인권도시 운동의 국제 동향과 전망 :
광주 2030 인권도시 의제

이성훈 경희대학교 특임교수
한국인권재단 이사

토 론 : 김기곤 광주전남연구원 책임연구위원
김형완 인권정책연구소 소장
진 주 前 광주시 광산구 인권팀장

15:15~15:30

휴식

SESSION 2. 도시와 권리: 포용도시의 세계적 동향과 한국의 과제

좌장 : 강현수 국토연구원 원장

발표 1. 포용도시론의 국제적 동향과 우리도시의 과제

박세훈 국토연구원
글로벌개발협력센터 소장

15:30~16:50

발표 2. 주거권 실현을 위한 인권기반의 주거전략

최은영 한국도시연구소 소장

토 론 : 김용창 서울대학교 교수
서민호 국토연구원 도시재생지원센터장
이현재 서울시립대학교 교수

16:50~17:00

휴식

SESSION 3. 도시와 인권: 과제와 전망

좌장 : 박찬운 한양대학교 교수

17:00~18:00

종합토론

전체 참가자

주최 :



SRI



서울연구원
The Seoul Institute



광주전남연구원
Gwangju Institute of International Research



KASER
사회환경인문정책연구소



한국인권학회
Korean Association of
Human Rights Studies



한국도시연구소

후원 : KOICA
한국국제협력단

목 차

SESSION 1. 인권도시 운동 : 세계적 흐름과 한국 상황에 대한 평가

1. 인권을 품은 포용도시 서울 : 서울시 인권 정책의 변화와 과제	1
2. 한국 인권도시 운동의 평가와 전망	17
3. 인권도시 운동의 국제 동향과 전망 : 광주 2030 인권도시 의제	27

SESSION 2. 도시와 권리 : 포용도시의 세계적 동향과 한국의 과제

1. 포용도시론의 국제적 동향과 우리도시의 과제	53
2. 주거권 실현을 위한 인권기반의 주거전략	67

SESSION 1. 인권도시 운동

: 세계적 흐름과 한국 상황에 대한 평가

- 1. 인권을 품은 포용도시 서울 : 서울시 인권정책의 변화와 과제 1
- 2. 한국 인권도시 운동의 평가와 전망 17
- 3. 인권도시 운동의 국제 동향과 전망 : 광주 2030 인권도시 의제 27

인권을 품은 포용도시 서울

: 서울시 인권정책의 변화와 과제

| 신인철 서울연구원 도시사회연구실 부연구위원

| 신민철 서울연구원 도시경영연구실 연구위원



서울연구원
The Seoul Institute

『도시와 인권』 학술토론회

인권을 품은 포용도시 서울

서울시 인권정책의 변화와 과제

2018.12.19 (수)
서울연구원 도시사회연구실 신인철
도시경영연구실 신민철



서울연구원
The Seoul Institute

인권을 품은 포용도시 서울

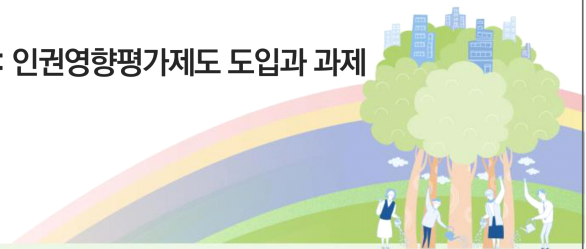
서울시 인권정책의 변화와 과제

목차

I. 서울시의 인권 상황

II. 서울시민 인권향상을 위한 서울시의 노력들

III. 서울시의 새로운 도전: 인권영향평가제도 도입과 과제



1. 서울시의 인권 상황



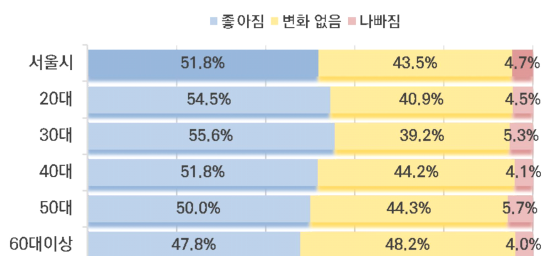
1. 서울시 인권의 현 주소

인권을 품은 포용도시 서울:
서울시 인권정책의 변화와 과제

1 서울시 인권상황에 대한 평가

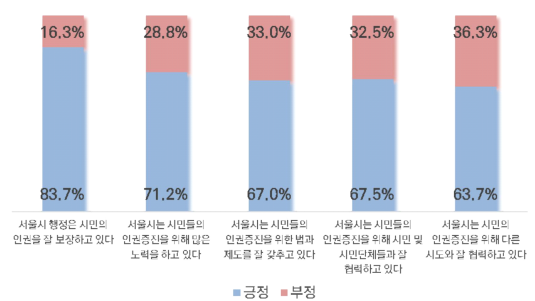
- 과거에 비해 서울시의 인권상황이 좋아졌다는 인식이 51.8%로 서울시민 과반수가 인권상황 개선에 동의하고 있어
- 서울시민들은 서울시가 시민의 인권증진을 위한 다양한 정책들과 체계를 갖추고 있다고 평가하고 있으나, 시민단체나 타시도 등과의 협력의 문제에 있어서는 개선이 필요하다는 의견 제시

〈서울시 인권상황의 변화에 대한 인식〉



출처: 서울시, 2018, 「2018년도 서울시민 인권의식 실태조사」
주의: 이 결과는 비원료된 연구의 결과로 대외인용 금지

〈서울시 인권 관련 제도적 기반에 대한 평가〉



출처: 서울시, 2018, 「2018년도 서울시민 인권의식 실태조사」
주의: 이 결과는 비원료된 연구의 결과로 대외인용 금지

1. 서울시 인권의 현 주소

2 인권침해의 경험

- 자신이나 가족이 차별이나 인권침해를 경험한 비율은 연령차별(11.5%)이 가장 높으며, 임신(8.9%)과 성별(8.3%)에 따른 차별이 그 다음을 차지

〈차별 또는 인권침해의 경험과 이유〉

질문 내용	나 또는 내 가족이 경험	주변 아는사람이 경험	아무도 경험하지 못함
나이가 많거나 적다는 이유로	11.5%	21.5%	69.5%
임신 또는 출산을 했다는 이유로	8.9%	16.9%	76.0%
본인의 성별을 이유로	8.3%	11.2%	82.0%
직업이나 소득 등 경제적 지위를 이유로	8.0%	17.1%	75.7%
학력이나 학벌을 이유로	7.2%	19.8%	73.5%
비정규직이라는 이유로	6.1%	22.2%	72.2%
출신지역을 이유로	5.4%	12.1%	83.1%

질문 내용	나 또는 내 가족이 경험	주변 아는사람이 경험	아무도 경험하지 못함
종교나 사상 또는 정치적인 입장의 차이로	4.3%	14.1%	82.0%
장애를 이유로	2.7%	17.7%	79.7%
질병 및 병력을 가지고 있다는 이유로	2.6%	14.0%	83.5%
키, 몸무게, 용모 등 신체조건을 이유로	2.2%	9.5%	88.5%
한부모, 미혼모, 미혼부 등 가족 배경을 이유로	1.2%	14.6%	84.4%
비혼, 이혼, 사별 등 혼인 상황을 이유로	0.9%	13.2%	85.9%
성소수자(성적 지향과 성정체성)라는 이유로	0.6%	4.3%	95.1%
인종, 피부색, 출신국가, 출신 민족을 이유로	0%	6.7%	93.3%

출처: 서울시, 2018, 「2018년도 서울시민 인권의식 실태조사」
주의: 이 결과는 비완료된 연구의 결과로 대외인용 금지

5

1. 서울시 인권의 현 주소

3 인권 취약계층에 대한 생각과 사회적 소수자에 대한 거리감

- 우리사회에서 인권침해나 불이익을 가장 많이 받는 집단이 장애인이라는 비율이 27.1%로 가장 높으며, 노인(15.6%), 여성(12.6%)의 순임
- 사회적 거리감은 성소수자에 대해서 가장 크고, 그 다음은 북한이탈주민, 이주노동자, 결혼이주여성의 순으로 크게 나타남

〈인권침해와 불이익 집단이 누구인지에 대한 의견〉

집단	비율
장애인	27.1%
노인	15.6%
여성	12.6%
이주노동자	8.5%
한부모가족	7.4%
어린이/청소년	7.1%
청년	6.9%
성소수자	6.4%
북한이탈주민	4.3%
결혼이주민	4.1%

출처: 서울시, 2018, 「2018년도 서울시민 인권의식 실태조사」
주의: 이 결과는 비완료된 연구의 결과로 대외인용 금지

6

〈사회적 소수자에 대한 거리감: 이웃이 되는 것〉

집단	동의 (%)	비동의 (%)
한부모가족	15.2%	84.8%
장애인	22.4%	77.6%
결혼이주민	34.6%	65.4%
이주노동자	50.0%	50.0%
북한이탈주민	53.4%	46.6%
성소수자	67.3%	32.7%

출처: 서울시, 2018, 「2018년도 서울시민 인권의식 실태조사」
주의: 이 결과는 비완료된 연구의 결과로 대외인용 금지

6

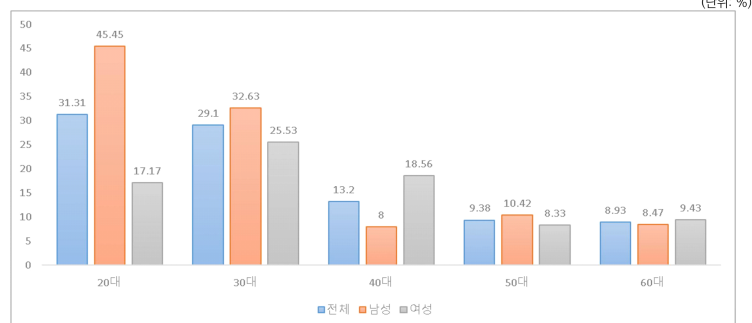
2. 사회적 소수자에 대한 혐오 인식

인권을 품은 포용도시 서울:
서울시 인권정책의 변화와 과제

1 혐오표현을 직접 경험한 정도

- 혐오표현을 직접적으로 경험했다는 비율은 20대 남성이 45.5%로 가장 높으며, 그 다음도 30대 남성이 32.6%를 차지
- 여성의 경우 30대에서 25.5%로 가장 높고, 그 다음으로 40대(18.6%), 20대(17.2%)의 순임

〈연령과 성별에 따른 직접적인 혐오표현 경험률〉



출처: 신인철 · 최지원, 2018, 「서울시민의 혐오표현 실태와 대응방안 연구」, 서울연구원 미발간보고서
주의: 이 결과는 진행중인 연구의 결과로 대외인용 금지

7

2. 사회적 소수자에 대한 혐오 인식

인권을 품은 포용도시 서울:
서울시 인권정책의 변화와 과제

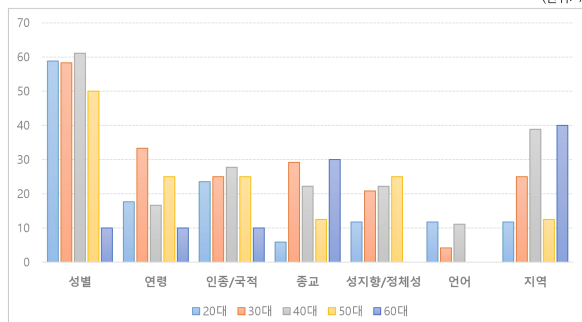
2 혐오표현을 직접 경험한 이유

- 남성의 경우 60대를 제외하고 남성이기 때문에 혐오표현을 경험한 비율이 가장 높으며(50~60% 수준), 40대와 60대 이상은 지역에 따른 원인도 높음
- 여성의 경우 20~30대는 여성이기 때문에 혐오표현을 경험했다는 비율이 90%에 가까울 만큼 압도적

〈연령과 성별에 따른 직접적인 혐오표현 경험의 이유〉

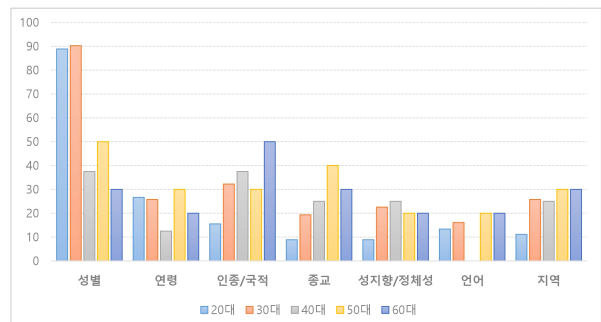
〈남성〉

(단위: %)



〈여성〉

(단위: %)



출처: 신인철 · 최지원, 2018, 「서울시민의 혐오표현 실태와 대응방안 연구」, 서울연구원 미발간보고서
주의: 이 결과는 진행중인 연구의 결과로 대외인용 금지

8

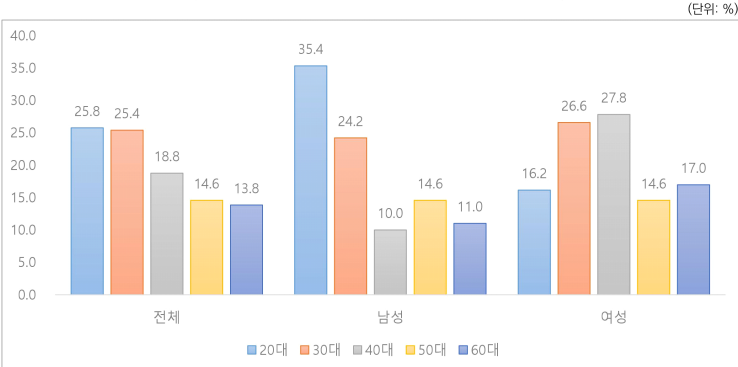
2. 사회적 소수자에 대한 혐오 인식

인권을 품은 포용도시 서울:
서울시 인권정책의 변화와 과제

3 혐오표현을 직접 말한 경험

- 전체적으로 혐오표현을 말한 비율은 20~30대가 많으며, 연령이 증가할수록 감소
- 남성은 20대가 35.4%로 가장 많고, 여성은 40대가 27.8%로 가장 많고 그 다음으로 30대 26.6%가 차지

〈 연령과 성별에 따른 혐오표현을 직접 말한 경험률 〉



출처: 신인철·최지원, 2018, 「서울시민의 혐오표현 실태와 대응방안 연구」, 서울연구원 미발간보고서
주의: 이 결과는 진행중인 연구의 결과로 대외인용 금지

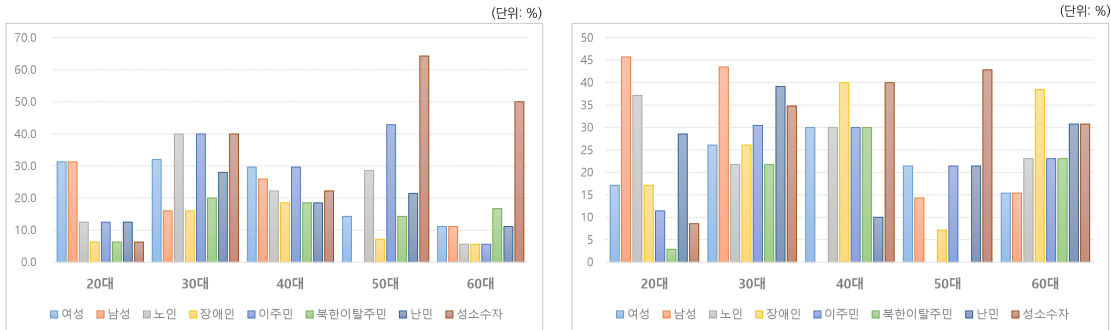
2. 사회적 소수자에 대한 혐오 인식

인권을 품은 포용도시 서울:
서울시 인권정책의 변화와 과제

4 직접적으로 혐오표현을 말한 대상(혐오표현을 한 경우에 한함/중복응답)

- 남성: 20대는 여성뿐만 아니라 남성에 대한 혐오표현을 한 경우가 많은 반면, 30~40대는 여성 대상 혐오표현이 많으며, 50대 이상은 성소수자 대상이 많음
- 여성: 20대는 남성과 노인 대상 혐오표현이 많았으며, 30~40대는 동성은 물론 전체적으로 사회적 소수자에 대한 혐오표현을 고루 한 것으로 나타남. 남성과 마찬가지로 고령으로 갈수록 성소수자에 대한 혐오표현을 한 경험이 많음

〈 연령과 성별에 따른 혐오표현을 직접 말한 대상(중복응답) 〉



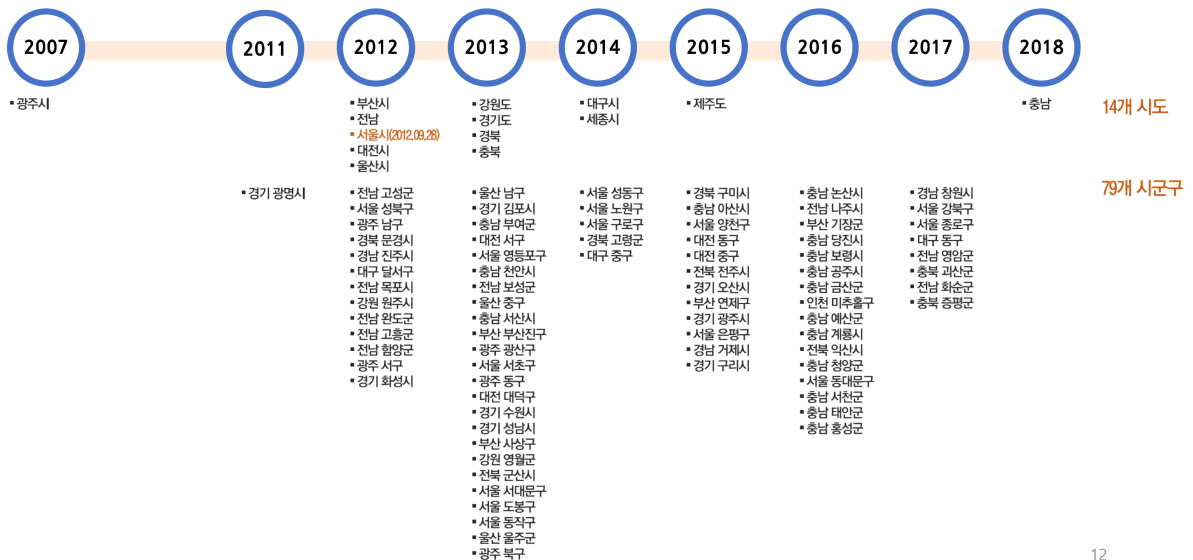
출처: 신인철·최지원, 2018, 「서울시민의 혐오표현 실태와 대응방안 연구」, 서울연구원 미발간보고서
주의: 이 결과는 진행중인 연구의 결과로 대외인용 금지

II. 서울시민 인권향상을 위한 서울시의 노력들



1. 시도 및 시군구별 인권조례 제정 현황

인권을 품은 포용도시 서울:
서울시 인권정책의 변화와 과제



2. 인권정책 기본계획 수립을 통한 종합적 · 체계적 대응

인권을 품은 포용도시 서울:
서울시 인권정책의 변화와 과제

1 제1차 『서울시 인권정책 기본계획』

- 기간: 2013년~2017년
- 구성체계: 5대 정책목표, 17개 분야, 25개 중점과제
73개 세부과제
- 수립방향: 시민참여 보장되는 인권도시 실현, 인권정책의 책무성 및 실행력 제고, 사회적 약자의 차별금지 및 다량성 존중, 시민주체의 능동적 인권가치 공동체 창출, 보편적 국제 인권 기준을 고려하여 수립

2 제2차 『서울시 인권정책 기본계획』

- 기간: 2018년~2022년
- 구성체계: 4대 정책목표, 10개 중점과제
100개 세부과제(계속 30/신규 70)
- 수립방향: 시대별 중요시되는 권리의 변화(자유권→사회적 권→연대권) 반영
"포용도시"로서의 서울시정 목표와 연계
글로벌 도시-첨단 시민이 거주하는 서울의 도시적 특성 고려

1970년대 : 누구나, 언제나, 어디서나 인권을 누리는 서울

정책 목표	사회적약자의 인권 증진	인권 제정적 도시 환경 조성	인권 가치 문화 확산	인권 제도 기반 구축	시민사회 법·정책적 구축
경제·인	장애인, 노인, 저소득층, 다문화가족, 청소년, 이주민, 외국인 노동자, 북한이탈주민, 장애인, 노인, 저소득층, 다문화가족, 청소년, 이주민, 외국인 노동자, 북한이탈주민	노숙자, 장애인, 노인, 저소득층, 다문화가족, 청소년, 이주민, 외국인 노동자, 북한이탈주민	노숙자, 장애인, 노인, 저소득층, 다문화가족, 청소년, 이주민, 외국인 노동자, 북한이탈주민	노숙자, 장애인, 노인, 저소득층, 다문화가족, 청소년, 이주민, 외국인 노동자, 북한이탈주민	노숙자, 장애인, 노인, 저소득층, 다문화가족, 청소년, 이주민, 외국인 노동자, 북한이탈주민

1980~1990년대 : 경제·사회적 약자 보호, 인권 제도 기반 구축

정책 목표	경제·사회적 약자 보호	인권 제도 기반 구축
경제·인	노숙자, 장애인, 노인, 저소득층, 다문화가족, 청소년, 이주민, 외국인 노동자, 북한이탈주민	노숙자, 장애인, 노인, 저소득층, 다문화가족, 청소년, 이주민, 외국인 노동자, 북한이탈주민

2000년대~현재 : 인권 제도 기반 구축, 인권 제도 기반 구축

정책 목표	인권 제도 기반 구축
인권 제도 기반 구축	노숙자, 장애인, 노인, 저소득층, 다문화가족, 청소년, 이주민, 외국인 노동자, 북한이탈주민

지속 : 경제·사회적 약자 보호, 인권 제도 기반 구축

변화 : 사회적 소수자 대상 혐오·차별의식 쇠퇴

비전 : 함께 누리고 포용하고 참여하는 인권특별시 서울

함께 누리는 인권도시	포용하는 인권도시	참여하는 인권도시
시민의 생활 인권 확대	차이 존중의 인권문화 확산	인권제도 및 협치 강화

13

3. 서울시민 인권보호를 위한 제도적 기반들

인권을 품은 포용도시 서울:
서울시 인권정책의 변화와 과제

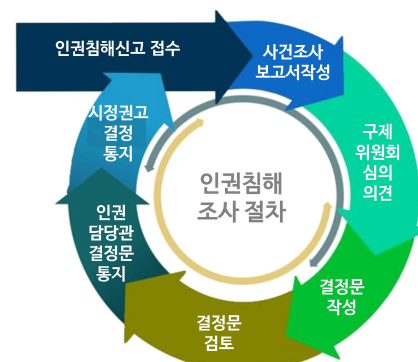
1 시민인권배심원제의 체계적 운영

- 2014년 200여명이 참여한 “모의 시민인권배심회의” 개최를 시작으로, 시민에게 영향력이 큰 중요 사안에 대한 배심회의 개최
- 배심원(16명)과 배심위원(200명)이 참여, 2/3이상 찬성으로 판결

2 찾아가는 “시민인권보호관제” 운영

- 서울시는 인권침해 조사구제 전담인력인 시민인권보호관을 두고 “인권침해 신고·조사 핫라인”을 통해 접수된 침해사려사건에 대해 조사를 토대로 시민인권침해구제위원회 심의·의결을 통해 구제

나도 인권배심원!



14

3. 서울시민 인권보호를 위한 제도적 기반들

인권을 품은 포용도시 서울:
서울시 인권정책의 변화와 과제

3 서울시 인권위원회 설치 및 운영

- 서울시는 '서울시 인권 기본 조례'의 핵심적인 내용으로 인권위원회의 설치가 조항으로 포함됨에 따라 2012년 9월 27일부터 10월 15일까지 서울시의회와 시민단체의 추천을 받아 같은 해 10월 22일 인권분야별 위원을 확정하고 10월 31일에 인권위원회의 위촉식을 갖고 2012년 11월 27일에 제1차 정기회의를 통해 본격적인 활동을 시작
- 서울시 인권위원회는 인권관련 학계, 정부기관, 비영리 민간단체, 법인, 국제 기구 등에서 근무경험이 있는 사람으로서 관련 분야에 권위 있는 전문가로 구성하였는데, 아동, 장애인, 노인, 이주민 등 인권보호 대상별 전문가 및 노동, 건강, 주거, 환경, 인권교육, 국제연대 등 분야별 전문가를 위촉하되 「서울시성평등기본조례」에 의거 위촉직위원 14명 중 40%(6명이상)을 여성으로 위촉
- 특히, 서울시 인권위원회가 설립되고 내린 첫 번째 권고로서 2014년 2월 5일 <다산콜센터 상담사 인권개선 정책권고>는 그 동안 성희롱, 폭언 등에 노출 되어 있는 다산콜 상담사의 근로 환경을 개선하고, 전자감시 등 과도한 노동 통제로 인권침해를 당하지 않도록 대책을 마련한 것으로 서울시는 인권위원회 권고를 적극 수용했고 시민사회도 지지를 보낸 바 있음. 더욱이 상담사 고용 환경 개선을 위한 <서비스재단>의 출범에 기여



15

4. 다가치의 『차이 존중』 문화확산을 위한 사업

인권을 품은 포용도시 서울:
서울시 인권정책의 변화와 과제

1 사회적 소수자에 대한 차별과 혐오의식이 심화됨에 따라, 차이존중의 문화 확산을 위한 다양한 사업 추진

- 사회적 소수자에 대한 다양성 증진과 사회적 약자를 배려하는 다가치 문화 확산을 위해 대시민 캠페인(시민), 차별 예방 공무원 가이드라인 마련 및 인권교육을 위한 인권아카데미(서울시, 투자/출자/출연기관) 운영, 살아있는 체험형 교육의 장으로 인권현상 발굴 사업 등을 추진

- 다양성 존중과 차이 포용의 사회분위기 확산을 위한 홍보, 인권문화행사 등 시민참여형 집중 캠페인 진행

- 인권의 역사현장 보존하여 시민이 직접 탐방을 인권의 의미와 중요성을 체험할 수 있는 인권현장 도보탐방 프로그램 운영



- 사회적 소수자 차별 예방을 위한 공무원 가이드라인 내용 작성 및 지속적인 교육과 피드백 제공

- 서울시 및 투자·출자·출연기관 직원 대상 의무적 인권교육 실시
- 인권교육프로그램 개발 지속

16

5. 서울시의 인권도시 연대 강화를 위한 노력들

인권을 품은 포용도시 서울:
서울시 인권정책의 변화와 과제



1 국제인권도시 네트워크 구축

- 2016년부터 매년 12월 “서울인권 컨퍼런스” 개최

2 광역 지자체 인권도시 네트워크 운영

- 광역지자체 인권행정 현황 파악과 협력 강화를 위해 광역지자체 네트워크 회의 운영

3 서울시 자치구 네트워크 구축

- 서울의 주요 인권의제에 공동대응을 위한 25개 자치구간 협력체계 구축

4 시민단체와의 협력체계 구축

- 분야별 인권현안에 시의적 대응을 위해 지속적인 간담회, 토론회 개최



서울연구원
The Seoul Institute

Ⅲ. 서울시의 새로운 도전: 인권영향평가제도 도입과 과제



1. 인권영향평가의 이해

인권을 품은 포용도시 서울:
서울시 인권정책의 변화와 과제

① 인권영향평가 개념 및 특성

- 사업의 결과 혹은 활동으로 인해 인권에 미칠 수 있는 실제적·잠재적 인권리스크를 파악하고 평가하는 절차
- UN '기업과 인권 이행지침(2010)'에서 제시하는 인권실천, 점검의무(Due Diligence)의 핵심도구로, 평가 과정을 통해 기관 경영활동이 이해관계자의 인권에 미치는 영향을 규명 혹은 측정
 - 1) 기관운영 측면: 기관 활동 전반을 대상으로 실시하는 평가로 고용, 노동, 안전 등 포괄적 인권경영 준수 및 활동에 대한 평가
 - 2) 주요사업 측면: 기관이 추진하는 특정사업이 인권에 미치는 부정적 영향을 사전에 파악하고 분석하여 이를 예방하거나 최소화 하기 위한 평가
- 국가(정부) 차원에서는 정책을 수립하거나 시행하는 과정에서 그 정책이 인권에 미칠 영향을 사전적으로 평가하여 인권증진에 긍정적으로 기여할 수 있도록 하는 제반 활동(이영안, 2017)
- 인권영향평가 단계

구분	단계	세부단계
한국인권재단	5단계	①준비, ②점검, ③착수, ④결과적용, ⑤모니터링 및 평가보고
인권영향평가 자료센터	8단계	①실제 인권상황 평가, ②정치적 맥락 분석, ③바람직한 상황에 대한 관점 개발, ④핵심 질문 선정 ⑤정책 대안과 행동 선정, ⑥정책과 행동 결정, ⑦모니터링, ⑧최종적 평가
World Bank and Nordic Trust Fund	9단계	①준비, ②선별, ③범위 설정, ④증거수집, ⑤자문, ⑥분석, ⑦결론 및 권고, ⑧감시 및 평가, ⑨보고서 작성

19

1. 인권영향평가의 이해

인권을 품은 포용도시 서울:
서울시 인권정책의 변화와 과제

② 국내 인권영향평가 제도 도입 및 운영 현황

- 우리나라 인권영향평가제도 도입 과정

시기	내용	결과
2003년	16대 국회에서 발의된 국가인권위원회법 개정법률(안): 국가인권위원회의 국가 및 지자체 인권영향평가서에 대한 개선·시정권고 및 제정·입안 중지권고의 권한 부여	논란 끝에 회기만료 후 자동폐기
2011년	국가인권위원회 인권기본조례 내 인권영향평가 조항 포함 도입 추진	추진 안됨
2017년 이후	인권기본법 제정 논의를 시작으로 다시 인권영향평가 도입 논의	진행 중
최근	국가인권위원회에서 공공기관을 대상으로 인권영향평가 시범 도입 논의	진행 중

- 현재는 상위 법령 없이 일부 지자체 등을 중심으로 조례에 근거하여 인권영향평가 시행 중
 - 2018년 현재 인권조례 등을 통해 인권영향평가제도의 기반을 마련한 지방자치단체는 17곳
- 최근 경찰청 및 서울시 교육청 등 인권영향평가 제도에 대한 관심이 동시다발적으로 이루어지는 상황

**현재 지방자치단체를 중심으로 인권영향평가제도가 우선적으로 실현되고 있으며,
장기적으로는 국가차원의 제도 도입 논의가 구체화 및 확대될 전망**

20

1. 인권영향평가의 이해

인권을 품은 포용도시 서울:
서울시 인권정책의 변화와 과제

③ 기존 영향평가제도와의 비교

- 타 영향평가들은 법령에 기반하여 중앙부처의 제도적 관리 아래 제도 시행 중
 - 규제적 성격: 환경영향평가, 재해영향평가 등 **사전/사후 집행 명시 의무 및 분석결과를 통한 사업 강제성 부여**
 - 규범적 성격: 성별영향분석평가, 부패영향평가, 문화영향평가 등 **제도 의의/목적/가치 확대를 목적으로 하며, 사회적 제도 수용에 대한 강제성 없음**
- 인권영향평가의 경우 도입 취지 및 범위, 내용 등 특성을 고려할 때 규범적 성격의 영향평가제도와의 연관성 높음

구분	재해영향평가	성별영향분석평가	부패영향평가	환경영향평가	문화영향평가
법적근거	사전재해영향성검토 협의제도	성별영향분석평가법	부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률	환경영향평가법	문화기본법
목적	사업이 재해에 미치는 영향을 미리 평가 검토하여 피해를 최소화	사업이 성별에 미치는 영향을 평가하여 성평등 실현	법제도 사전정비를 통해 부패발생가능성 차단	사업의 환경오염 예방을 통해 간접한 사업계획 모색	사업의 문화적 영향을 평가하여 문화적 가치의 사회 확산을 도모
평가항목	재해 현황조사 및 영향 분석 통해 저감대책 유지관리계획 제시	성별구분, 성별특성	준수 용이성, 집행기준 적정성, 행정절차 투명성	사업의 환경에 미치는 영향평가	사업의 문화에 미치는 영향평가
주관부처	소방방재청	여성가족부	국민권익위원회	환경부	문화체육관광부

※ 출처: 광명시 외(2017), 광명시 인권영향평가 성과보고 및 토론회, 국민권익위원회 외(2014), 부패영향평가 기준 개선을 위한 정책연구

21

1. 인권영향평가의 이해

인권을 품은 포용도시 서울:
서울시 인권정책의 변화와 과제

④ 타시도의 인권영향평가의 추진 현황

- 조례에 제시되어 있는 인권영향평가제도 내용과 관련하여 대부분 **시행 근거, 평가주체, 평가대상 등이 불명확**
 - 인권영향평가 방식이나 내용, 시기 및 절차 등 세부사항과 관련해서는 일부 기관을 제외하고는 대부분 명확하게 제시되지 않음
- 제도적 근거 및 공개여부

구분		시행 근거	평가시기		평가주체		평가대상		평가방식		평가내용		평가절차	
			조례	자료	조례	자료	조례	자료	조례	자료	조례	자료	조례	자료
광역시 (4)	계 (17개)	17	4	6	16	13	11	13	2	7	2	5	2	5
	광주광역시	○	○	○	○	○	○	○	X	○	X	○	○	○
	전라남도	○	X	X	○	○	○	○	X	○	X	X	X	○
	제주특별자치도	○	X	X	○	○	○	○	○	○	X	X	X	X
	충청북도	○	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
	광명시	○	X	○	○	○	X	○	X	X	X	○	X	○
	광주광역시 광산구	○	X	X	○	○	○	○	X	X	X	X	X	X
	광주광역시 동구	○	X	X	○	○	○	○	X	X	X	X	X	X
	광주광역시 북구	○	X	X	○	X	X	X	X	X	X	X	X	X
	부산광역시 해운대구	○	X	X	○	○	○	○	X	X	X	○	X	X
기초 (13)	서울특별시 동작구	○	X	X	○	X	X	X	X	X	X	X	X	X
	서울특별시 성북구	○	○	○	○	○	○	○	X	○	X	○	X	○
	서울특별시 은평구	○	X	X	○	○	○	○	X	○	X	X	X	X
	수원시	○	○	○	○	○	○	○	X	○	○	○	X	○
	울산광역시 울주군	○	X	X	○	X	X	X	X	X	X	X	X	X
	인천광역시 미추홀구	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	X	○	X
	전라남도 화순군	○	X	X	○	○	○	○	X	X	X	X	X	X
	충청남도 아산시	○	X	○	○	○	X	○	X	X	X	X	X	X

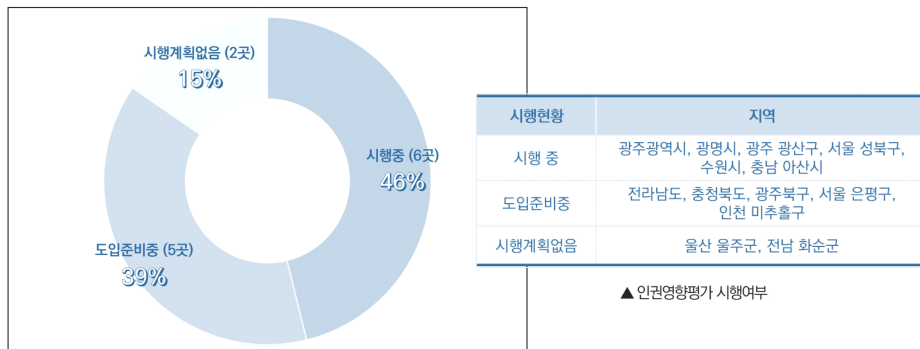
22

1. 인권영향평가의 이해

인권을 품은 포용도시 서울:
서울시 인권정책의 변화와 과제

④ 타시도의 인권영향평가의 추진 현황

- 실제 인권영향평가를 1회 이상 시행한 곳은 **절반에 미치지 못함**
- 인권영향평가를 시행하고 있는 곳은 6곳(46%)으로 광주광역시, 광명시, 광주 광산구, 서울 성북구, 수원시, 충남 아산시 등
- 조례 제정 후 영향평가 제도 도입을 준비중인 곳은 5곳(39%)으로 전라남도, 충청북도, 광주 북구, 서울 은평구, 인천 미추홀구
- 조례에는 명시되어 있으나 아직 시행계획이 마련되지 않은 곳은 울산 울주군과 전남 화순군 등 2곳



23

2. 서울시 인권영향평가(안)

인권을 품은 포용도시 서울:
서울시 인권정책의 변화와 과제

① 인권영향평가제도 운영원칙

- 도입원칙

(외부) 추진논거	• 시민 인권침해 최소화 / • 시민참여에 기반한 인권도시 기반 조성
(내부) 설득논거	• 인권분야에 대한 사업(정책)의 '리스크 관리' (사업운영 불확실성 최소화)

- 인권영향평가제도 운영체계

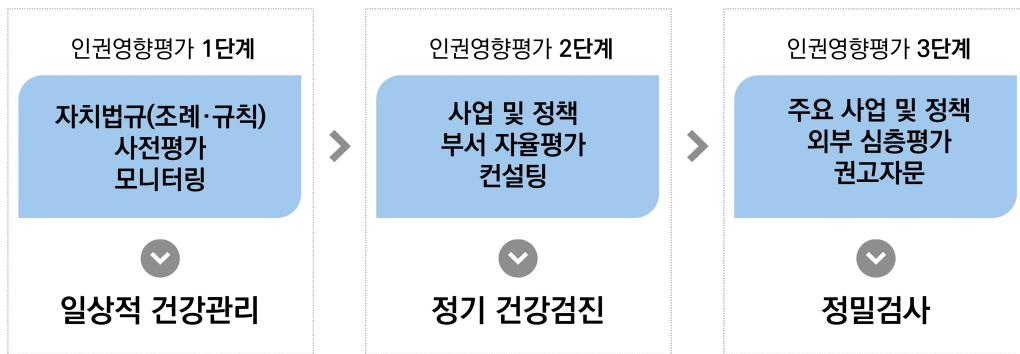
평가 주체	평가 방식	평가 대상(범위)	평가 절차	평가 관리	평가 참여
·서울시 인권위원회 권한, 역할 구체화	·결과(evaluation)가 아닌 과정(assessment) 중심	·단계화 전략을 통한 접근 (광의와 협의의 인권영향평가 구분)	· 사업부서 행정(업무)부담 최소화 · 타 영향평가와의 협력방식 고려	· 인권센터 등 전문성 활용 · 타 영향평가 연계를 통한 점진적 인권업무 영향력 확대	·시민들의 참여와 소통 확보방안 마련

24

2. 서울시 인권영향평가(안)

인권을 품은 포용도시 서울:
서울시 인권정책의 변화와 과제

② 인권영향평가제도 단계별 운영체계(안)



25

3. 향후 과제

인권을 품은 포용도시 서울:
서울시 인권정책의 변화와 과제



인권정책의 차별화와 연계성 강화

- 사회적 소수자와 취약계층을 대상으로 실시되고 있는 다른 정책과 사업들과 긴밀히 연계되면서도 차별적인 인권정책 추진



서울시 인권담당관의 인력 충원과 전문성 확대

- 체계적이고 실효성 있는 인권영향평가의 추진과 함께 서울시민의 인권 증진을 위한 다양한 정책 추진을 위해 인권분야의 전문성을 갖춘 인력의 충원과 자체 역량 강화



시민이 함께 만드는 인권정책 수립을 위해 시민참여 확대 방안 강구

- 실효성 있는 인권정책 수립과 추진을 위해 인권단체 활동가, 전문가 등에 국한된 접근방식에서 벗어나 시민이 직접 참여하여 체감형 인권정책을 수립할 수 있는 제도적 장치와 기회 마련

26

감사합니다



한국 인권도시 운동의 평가와 전망

| 김종섭 경상대학교 사회학과 교수

한국 인권도시 운동 평가와 전망

김중섭 경상대학교 사회학과 교수

1. 인권도시 운동의 성과

지난 10여년 한국 사회에서는 인권도시를 만들고자 하는 움직임이 활발하였다. 그 역사와 성격, 사례 등에 대하여는 강현수 교수의 저서를 통하여 잘 이해할 수 있다.¹⁾ 이 발표에서는 현재 상황을 중심으로 그 동안의 성과를 평가하고, 앞으로 나아갈 방향에 대하여 전망하고자 한다. 이를 위하여 우선 인권도시 운동의 성과를 파악하고자 한다.²⁾

1) 인권 규범 설정

인권도시 만들기의 출발은 인권에 기초한 지역 공동체를 만들겠다는 사회적 규범을 설정하는 것이다. 그것은 인권선언이나 인권헌장의 채택, 인권조례 제정으로 나타났다. 곧, 인권 중심의 지역 사회를 만들겠다는 의지를 표명하는 방식으로 인권도시선언, 인권선언이나 주민/시민의 권리 선언을 채택 공표하는 것이다. 2005년 진주에서 시민단체 중심으로 “인권도시 진주선언문”이 발표되었지만, 지방자치단체(지자체)의 협력을 이끌어내지 못하였다. 그러나 그 뒤 지자체 차원에서 선언문을 채택, 발표하는 사례가 늘어났다. 서울시(2011), 광주시(2012), 충청도(2014) 등의 광역 지자체가, 그리고 울산시 동구(2013), 서울시 성북구(2013), 경기도 고양시(2016) 등의 기초 지자체가 인권선언을 채택 공표하였다.

인권 중심의 지역 공동체를 만들어가겠다는 이념과 실천 사항을 공식화하는 인권헌장을 인권조례에 규정한 지자체도 생겨났다. 그러나 실제로 인권헌장을 제정한 지자체는 많지 않다. 그 추진 과정도 지자체마다 각기 다른 양상을 보였다. 예컨대, 광주시는 2012년 전문가들과 주민들의 협력을 통하여 인권헌장을 선포하였지만, 2014년 인권헌장을 추진한 서울시는 헌장 내용을 둘러싼 갈등을 겪으면서 지자체 차원의 공식적 선포는 이루어지지 못하였다.

주민의 인권 보장과 증진을 위한 지자체 행정에 필요한 법적 근거로서 인권조례가 활용되었다. 특정한 집단이나 사안의 인권 증진을 위한 부문별 인권조례를 제정하기도 하고, 지역 주민의 인권 증진을 도모하는 포괄적 인권조례(인권기본조례)의 제정이 활용되었다. 2009년 안산시에서 외국인 인권 증진을 위한 조례가 만들어진 이후 어린이, 청소년, 학생, 노동 등 다양한 부문별 인권조례가 제정되었다. 포괄적 인권조례는 2009년 광주시가 처음 제정한 이후 많은 광역 및 기초 지자체가 뒤따랐다. 특히 2012년 국가인권위원회의 인권조례 제정 권고 이후 인권조례를 제정한 지자체 수가 빠르게 증가하였다. 2018년 현재, 17개 광역 지자체 가운

1) 강현수. 2014. 「인권도시 만들기」 (홍성, 그물코).

2) 이에 대한 내용은 김중섭·박재영·홍성수 (2018), 「인권제도와 기구: 국제 사회·국가·지역 사회」 (서울: 오름), 201-276쪽에 기초하여 구성함.

데 인천시를 제외한 16곳, 226개 기초 지자체 가운데 90곳이 포괄적 인권조례를 제정한 것으로 파악되고 있다. 충남도는 2012년에 제정된 인권조례를 2018년 5월에 폐지하였다가 7월에 새로 구성된 지방의회에 의해 2018년 10월에 다시 제정하는 곡절을 겪기도 하였다. 또 충북 증평군은 2017년 11월에 제정하였다가 2018년 5월에 폐지하였다.

인권조례는 인권도시 만들기를 위한 지역 사회 구성원들의 책무, 제도적 장치, 여건 조성을 위한 방안 등을 법제화한다는 점에서 그 제정 여부는 인권도시 만들기의 시작을 가늠하는 기준으로 삼을 만 한다. 그러나 인권조례를 제정하였다고 하더라도 실행 수준은 지자체마다 커다란 편차가 있음을 간과할 수 없다.

[참고.1] 연도별 인권조례 제정 현황

구분	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	총계
광역	1	2	0	6	4	2	1	0	0	0	16
기초	0	2	4	15	28	4	13	16	4	4	90
계	1	4	4	21	32	6	14	16	4	4	106

출처: 국가인권위원회(2016, 52), 김중섭·박재영·홍성수(2018, 227),

자치법규정보시스템(<http://www.elis.go.kr/>) 검색 등의 자료를 보완함.

[참고.2] 지자체 인권조례 제정 현황 (2018년 12월 현재)

광역 지자체 (채택년도)	기초 지자체 수 (b)	제정 지자체 수 (a)	채택률 (a/b x 100)	채택 지자체 (채택 연도)
서울특별시 (2012)	25	14	56.0	성북구(2012), 도봉구, 동작구, 서대문구, 서초구, 영등포구(2013), 구로구, 노원구, 성동구(2014), 양천구, 은평구(2015), 동대문구(2016), 종로구, 강북구(2017)
부산광역시 (2012)	16	10	62.5	해운대구, 수영구(2010), 남구(2011), 중구, 사상구(2012), 부산진구, 북구(2013), 사하구, 연제구(2015), 기장군(2016)
대구광역시 (2014)	8	3	37.5	달서구(2012), 중구(2014), 동구(2017)
인천광역시 (미채택)	10	2	20.0	남구(2016), 미추홀구(2018)
광주광역시 (2009)	5	5	100.0	서구, 남구(2012), 동구, 북구, 광산구(2013)
대전광역시 (2012)	5	4	80.0	서구, 대덕구(2013), 동구, 중구(2015)

광역 지자체 (채택년도)	기초 지자체 수 (b)	제정 지자체 수 (a)	채택률 (a/b x 100)	채택 지자체 (채택 연도)
울산광역시 (2012)	5	5	100.0	동구, 북구(2011), 남구, 중구, 울주군(2013)
세종특별자치시 (2014)	-	-	-	기초 지자체 없음
경기도 (2013)	31	10	32.3	광명시(2011), 화성시(2012), 수원시, 성남시, 고양시, 의정부시, 김포시(2013), 오산시, 광주시, 구리시(2015)
강원도 (2013)	18	2	11.1	원주시(2012), 영월군(2013)
충북 (2013)	11	1	9.0	괴산군(2017), 증평군(2017)**
충남* (2012)	15	15	100.0	천안시, 서산시, 부여군(2013), 아산시(2015), 논산시, 보령시, 당진시, 금산군, 공주시, 예산군, 계룡시, 서천군, 청양군, 태안군, 홍성군(2016)
전북 (2010)	14	3	21.4	군산시(2013), 전주시(2015), 익산시(2016)
전남 (2012)	22	7	31.8	목포시, 고흥군, 완도군(2012), 보성군(2013), 나주시(2016), 화순군, 영암군(2017)
경북 (2013)	23	3	13.0	문경시(2012), 고령군(2013), 구미시(2015)
경남 (2010)	18	6	33.3	진주시, 고성군, 함양군(2012), 사천시(2013), 거제시(2015), 창원시(2017)
제주특별자치도 (2015)	-	-	-	기초 지자체 없음
계	226	90	39.8	

* 충남의 인권조례는 2018년 5월 도의회의 결의에 따라 폐지되었다가 2018년 10월에 다시 제정됨.

** 충북 증평군은 2017년 11월에 제정하였다가 2018년 5월에 폐지함. 따라서 2018년 통계에는 미제정된 것으로 처리함.

출처: 국가인권위원회(2016, 50-51), 김중섭·박재영·홍성수(2018, 228-229),
자치법규정보시스템(<http://www.elis.go.kr/>) 검색 등의 자료를 보완함.

2) 인권 조직 및 기구 구축

지자체에서 설치한 인권위원회³⁾는 지역 사회의 인권문제를 논의하는 기구로서 인권도시 만들기
의 핵심 역할을 맡을 것으로 기대된다. 모든 지자체의 인권조례는 지자체 인권위원회 구성
을 규정하고 있다. 그러나 실질적인 구성 상황은 지자체마다 커다란 차이를 보이고 있다.

3) 지자체 따라 명칭을 붙이고 있다. 국가인권위원회와 대비하여 지자체 인권위원회로 통칭하고자 한다.

2017년 대구시가 인권위원회를 구성하면서 14개의 광역 지자체가 인권위원회를 구성하고 있다. 곧, 경남, 경북, 그리고 인권조례를 제정하지 않은 인천시만이 인권위원회를 구성되지 않은 상황이다. 기초 지자체의 경우는 2016년까지 인권조례를 제정한 75개 가운데 26곳만이 구성하고 있다. 인권조례에 규정되어 있어도 인권위원회를 구성하지 않은 곳이 많은 것이다. 이것 역시 지역적 편차를 보이고 있다. 서울, 부산, 광주, 울산 등지의 기초 지자체는 구성한 곳이 많지만, 대구, 인천, 대전 등지에서는 구성 비율이 크게 낮았다. 그리고 농촌 지역의 기초 지자체는 구성하지 않은 곳이 많다는

지자체의 인권 업무를 담당하는 부서 설치의 지역 주민의 인권 증진에 이바지하는 핵심 요소로 평가된다. 이것 역시 지자체마다 커다란 편차를 보이고 있다. 광역 지자체의 경우, 광주시, 서울시와 같이 국 단위로 담당부서를 설치 운영하는 곳도 있지만, 자치행정과나 법무관실 같은 부서에서 다른 업무와 겸무하는 담당자를 두고 운영하는 곳도 있다. 이러한 편차는 기초 지자체의 경우 더욱 크게 나타났다. 광주나 서울에서는 인권센터와 같은 독립적인 담당기구를 설치 운영하는 기초 지자체도 있지만, 인권 사안을 전담하는 담당자를 두지 않는 사례도 적지 않다.

인권도시 만들기와 함께 인권 침해와 구제에 대응하는 인권구제기구에 대한 관심이 크게 늘어났다. 대부분의 광역 지자체가 이에 대한 사항을 인권조례에 규정하고 있다. 그러나 이에 대한 사항을 인권조례 규정한 기초 지자체는 많지 않다. 그렇지만, 서울시, 광주시, 전남도, 경기도 수원시와 같은 지자체는 인권보호관(인권옹호관, 인권옴부즈맨)을 적극적으로 운영하고 있다.

3) 인권 정책과 사업 추진

효과적인 인권 보호와 증진을 위해서는 지자체 차원에서 추진하는 정책과 사업은 크게 네 가지 유형으로 나타났다.

첫째, 인권기본계획 수립이다. 대개의 지자체는 인권조례에 인권기본계획 수립을 명문화하고 있다. 그 기본 취지는 일정 기간의 주기로 인권기본계획을 수립하여 계획성 있는 정책과 사업을 추진함으로써 인권 증진을 도모하는 것이다. 그러나 실질적인 진행 상황은 지자체에 따라 커다란 편차를 보이고 있다. 지자체 인권위원회를 구성하고, 인권 조직이나 기구를 설치 운영하는 곳은 인권기본계획 수립을 핵심 업무로 인식하여 추진하는 경향이 두드러지지만, 인권조례의 내용을 제대로 시행하지 않는 곳에서는 인권기본계획에 대한 기본 인식이나 방향조차 설정하고 있지 않은 상황이다.

둘째, 인권 교육을 실시한다. 모든 지자체의 인권조례는 지자체 소속 공무원이나 지자체 관할 기관의 소속원에 대한 인권교육 실시를 규정하고 있다. 인권교육의 중요성을 인식하고 있는 것이다. 그러나 실질적인 시행 상황은 지자체마다 크게 다르게 나타난다. 교육 대상 집단을 세분하여 맞춤형 내용과 방식으로 교육 효과를 도모하면서 인권교육을 제도화하는 지자체도 있다. 그러나 일부 지자체는 인권조례 규정을 시행하지 않은 인권교육 실시의 직무를 유기하고 있으며, 인권교육을 시행한다고 하더라도 인권교육의 기본 개념도 제대로 인식하지 않은 듯이, 또 교육 효과를 전혀 고려하지 않은 채 결과 보고용 ‘행사’로 실시하는 양상도 보이고 있다.

셋째, 인권영향평가를 실시한다. 인권영향평가는 지자체가 인권에 기초한 행정을 시행하기 위한 효과적인 방안 가운데 하나로 인식되고 있다. 서울 성북구에서 처음 시행한 이래 인권영향평가를 도입한 지자체가 늘어나고 있다. 행정 전반의 인권영향평가를 시행하지는 않지만, 투표소 위치, 문화 시설이나 공공 시설, 행사장 위치 등 특정한 대상을 선정하여 인권영향평가를 시도하고 있는 지자체가 늘어나고 있다.

넷째, 인권실태 조사나 인권지표 개발을 시행하고 있다. 인권 정책이나 사업의 수립과 시행에 필요한 기초 자료를 확보하기 위하여 인권실태조사를 실시하는 지자체가 늘어나고 있다. 인권 현황을 파악할 목적으로 인권 전반에 대한 실태조사를 실시하기도 하고, 특정한 대상이나 쟁점을 집중적으로 조사하기도 한다. 그리고 자체적으로 인권지표를 개발하여 인권 현황을 파악하기 위한 범주와 기준을 마련한 지자체도 생겨났다.

이와 같은 인권영향평거나 인권실태조사, 인권지표 개발 등은 인권도시 운동이 활발한 지역에서 시행하는 경향이 강하였다. 이러한 성과는 지역 주민의 인권 보호와 증진을 위한 활동 영역이 확대된 결과로 평가된다.

2. 인권도시 운동의 평가

지금까지 개관한 성과에 기초하여 그동안의 인권도시 운동을 간략하게 평가하고자 한다. 불과 10여년의 짧은 기간이지만, 한국의 인권도시 운동은 괄목한 성과를 이루었다는 평가를 받고 있다. 그러나 그 성과의 이면에는 해결되어야 할 과제도 안고 있다. 우선, 성과에 대한 평가를 논의하고자 한다.

첫째, 인권에 대한 사회적 관심을 높이는데 이바지하였다고 평가된다. 사회 구성원의 인권 보장과 증진은 헌법과 여러 법률에 명시된 한국 사회의 주요 목표이고 과제이다. 그리고 국제사회는 인권선언 채택, 인권협약 발효, 인권실행기구 설립과 운용 등을 통하여 인권규범을 확립하고, 제도적 보장 장치를 구축하고자 하였다. 그러나 인권 문제는 여전히 곳곳에서 일상적으로 일어나고 있고, 또 일어날 가능성을 갖고 있는 사회적 난제이다. 따라서 사람들이 인권의 중요성을 인식하고 인권 문제에 대처하는 것이 필요하다. 이런 점에서 일상생활의 현장인 지역 사회의 인권 문제를 제기하고 인권 보호와 증진을 제도화하고자 하는 인권도시 운동은 사회 전반에 인권의 중요성을 일깨우고 “나와 가까운 문제” “나의 이웃의 문제”로 인식하는데 이바지하였다고 평가된다.

둘째, 인권 인식의 확산과 더불어 인권 영역에 대한 이해 지평을 넓히는데 작용하였다. 오랫동안 군부 독재와 권위주의 정권 아래 민주화로 축약되는 시대 요구에 부응하여 인권의 이해 범주는 ‘자유권’에 치중하는 경향이 강하였다. 그러나 인권도시 운동은 인권의 이해 지평을 ‘사회권’으로 확대하는데 이바지하였다. 더 나아가 도시권, 연대권 같은 새로운 개념의 발전시키며 인권 영역을 확대하였다. 그 과정에 인권의 불가분성이 다양한 형태로 확인되었고, 또 실제 생활 속에서 인권의 실행을 요구하는 활동이 강화되었다.

셋째, 인권도시 운동은 인권 인식의 확산, 인권 영역의 지평 확대 등과 함께 인권 보호와 증진에 대한 지자체의 책무를 일깨우고, 더 나아가 그 책무 이행을 요구하게 되었다. 곧, 인권도시 만들기는 시민단체의 요구이기도 하고, 지자체의 핵심 과제가 되었다. 그 결과 헌법과 법

률이 명시한 인권 보호와 증진의 책무를 제대로 수행하는 지자체가 늘어나게 되었다. 그리고 지자체는 인권도시를 만들기 위한 다양한 방안을 모색하여 실천하게 되었다. 그러한 대표적인 방안으로 인권조례 제정, 그리고 인권조례에 규정된 사항을 시행하여 인권에 기초한 행정을 도모하는 지자체가 늘어났다. 10년이란 짧은 기간에 인천시를 제외한 모든 광역 지자체, 그리고 40% 가까운 기초 지자체가 인권조례를 제정하였다. 그것에 근거하여, 지자체에 따라 차이가 있지만, 인권위원회의 구성과 운용, 인권교육 실시, 인권기본계획 수립, 더 나아가 인권영향평가 실시, 인권실태조사, 인권지표 개발 등과 같은 다양한 방안이 모색되고, 시행되었다. 또한 지자체 조직에 인권담당부서를 설치하여 인원을 배치하고, 예산을 배정하여 인권 정책과 사업을 수립 추진하게 되었다.

넷째, 인권 증진을 위한 범사회적 협력이 모색되었다. 인권조례 제정을 비롯한 인권도시 운동은 시민단체의 제안으로 추진되기 시작하였지만, 일부 지자체의 선도적인 인권조례 제정 추진, 국가인권위원회의 인권조례 제정 권고, 연구자 집단의 이론적 탐구와 협력, 인권단체의 참여 등 사회 구성원들의 적극적인 협력을 통하여 인권도시 운동이 발전하였다. 예컨대, 최초의 인권조례가 제정된 광주시의 경우, 국가인권위원회 광주인권사무소, 광주시 집행부, 광주시의회, 인권 전문 연구자 집단, 인권단체를 비롯한 시민사회 구성원 등이 참여하여 인권조례를 추진하였고, 그 이후 인권증진시민위원회, 인권원탁회의 등을 통하여 범사회적 협력 체제를 구축하고자 하였다.⁴⁾

다섯째, 위의 성과와 더불어 국내와 국외의 인권도시 운동의 연대 활동이 활발하게 이루어졌다. 지자체와 시민단체가 협력하여 주최하며 한국인권재단이 주관한 한국인권회의와 제주인권회의, 광주시가 주최한 세계인권도시포럼, 서울시가 주최한 서울인권컨퍼런스 등 다양한 형태로 인권 문제를 논의하는 장이 열렸으며, 그것을 준비하고 진행하는 과정에 지자체, 인권단체를 비롯한 시민사회의 연대 활동이 활발하게 이루어졌다. 이러한 연대는 국내에만 머무르지 않고, 광주의 세계인권도시포럼에서 보듯이 국제적 연대로 확산되었다.

3. 인권도시 운동의 전망

앞서 논의한 것처럼, 지난 10년 동안 인권도시 운동은 외형적 크게 확산되면서 많은 성과를 낸 것으로 평가된다. 그러나 그것이 한국 사회 전반의 인권 증진에 순조롭게 작용한 것은 아니다. 우선, 지역적 편차가 크다. 일부 지역에서는 인권도시 만들기에 적극 나서며, 부분 별로 괄목한 성과를 내기도 하였다. 그러나 아직도 인권도시를 지향하려는 의지가 적거나 실제로 노력의 움직임이 활발하지 않은 곳이 많다. 그러한 차이의 주요 요인 가운데 하나는 지자체, 특히 지자체 단체장의 의지와 행동이 중요하게 작용한다는 점이다. 지자체 단체장의 권한이나 영향력이 절대적으로 큰 현재 상황에서 인권조례 제정이나 인권 증진 정책과 사업의 수립과 추진은 단체장의 의지와 태도가 중요한 변수로 작용한다.

지자체의 정책 방향이나 입장을 결정하는데 영향을 미치는 하나의 요인은 시민사회, 특히 인권단체의 활동이다. 곧, 인권도시 만들기에 대한 시민사회의 입장이나 활동 방향 등을 중요하게 작용한다. 이런 점에서 지자체를 움직이도록 만드는 시민단체의 역할이 중요하다. 이것은

4) 김중섭, 2016. 「인권의 지역화-일상생활의 인권 증진을 위하여」 (서울: 집문당), 제4장 볼 것.

지역 민주주의의 확립과 직결된 문제이기도 하다. 곧, 지역의 문제를 지역 주민들이 결정하는 토양을 만드는 것은 인권도시 만들기의 성과를 높이는 바탕을 구축하는 것이다. 이와 같이 지역 민주주의 발전을 위해서는 시민사회의 발전이 요구된다. 이것은 시민 참여를 통하여 촉진될 것이다. 곧, 시민 참여, 시민사회 발전, 지역 민주주의 구축 등이 서로 얹혀서 작용한다는 점을 주목하게 된다.

인권도시 만들기의 바탕에는 문화적 토양, 사회적 규범의 확립 등이 중요하게 작용하는데, 현재 상황은 우려할 만한 여러 현상을 보게 된다. 예컨대, 차별, 혐오, 폭력의 만연이다. 인권 가치를 훼손하는 이러한 현상은 인권의 보편성 확립이 시급하다는 것을 보여주는 증거이기도 한다. 올바른 인권 가치를 확립되지 않았을 때 다양한 형태의 인권 위협이 일어나게 된다. 예컨대, 성적 지향의 차별 금지에 대한 반대를 내걸고 벌이는 일부 기독교 집단의 조직적 집합 행동은 인권보장체제 구축을 방해하고 인권 제도화를 훼손을 유발한다. 그 결과 충남도나 충북 증평군의 사례에서 보듯이, 인권조례 폐지로 이어지기도 하고, 인천시를 비롯한 일부 지역에서 일어난 인권조례 제정 실패를 낳기도 한다.

이와 같은 일부 집단의 반인권적인 행동은 인권조례 제정을 비롯한 다양한 인권 정책과 사업의 추진에 걸림돌로 작용한다. 따라서 인권의 보편성을 확립하고 인권 보장과 증진을 위한 단호한 대응이 필요하다. 곧, 인권이 사회의 최우선적인 가치와 규범 가운데 하나라는 점을 분명하게 확립하여야 한다. 이것은 헌법과 여러 법률이 규정한 사항이다. 인권 가치의 존중, 인권 실행의 추진은 정파적이거나 이데올로기 입장에 따라 결정되는 것이 아니라는 점을 모든 사회 구성원들에게 분명하게 각인시켜야 하는 과제를 갖고 있다. 곧, 일부 집단의 반인권적 행위에 대한 단호한 입장을 표명하고, 또 그러한 행위에 대한 처벌이 필요하다.

인권 문화의 확산을 위하여 지속적이며 효과적인 인권 교육이 요구된다. 그리고 다양한 방식의 인권 증진 활동을 지원하는 것이 필요하다. 이것은 국가의 책무이며, 또한 지자체의 책무이다. 그리고 국가인권위원회 지역사무소와 지자체의 협력 체제 구축도 요구된다. 이와 같은 책무를 제대로 수행할 수 있도록 인권법, 인권교육법 같은 법률 제정이 요구된다.

인권도시 만들기의 가장 효과적인 방안으로 인권 거버넌스(인권 공치)의 실행을 강조하게 된다. 앞서 언급한 인권 증진을 위한 연대 활동, 지역 구성원들의 범사회적 협력 필요, 지자체, 시민사회, 시민(특히, 당사자 집단) 참여 등은 모두 인권 거버넌스를 통하여 이루어질 수 있고, 또 인권 거버넌스를 효과적으로 이루어질 수 있도록 만드는 요건이 되기도 한다. 인권 거버넌스와 제도 구축은 구성원들이 인권 정보를 교류하며 인권 상황을 인식하고 증진 방안을 모색하는데 이바지할 것이다.

인권 증진을 위한 범사회적 협력은 지역의 시민단체끼리, 또 시민단체와 지자체, 당사자 집단의 협력 등의 협력을 요구한다. 이를 위하여 구성원들 사이의 네트워크의 강화가 필요하다. 그러한 네트워크는 지역 내에 머무르지 않고, 지역 외, 더 나아가 전국적인 협력 네트워크로 발전하여 인권 사회 구축에 작용하게 될 것이다. 이런 맥락에서 국제적 네트워크도 요구된다.

인권도시 운동의 국제 동향과 전망 : 광주 2030 인권도시 의제

| 이성훈 경희대학교 공공대학원 특임교수 / 한국인권재단 이사

인권도시 운동의 국제 동향과 전망

: 광주 2030 인권도시 의제

이성훈 경희대학교 공공대학원 특임교수 / 한국인권재단 이사

1. 2018 광주포럼 개요 www.WHRCF.org

2018년 세계인권도시포럼(WHRCF, 2018 광주포럼)은 2011년 5월 18일 제1회 광주포럼에서 채택한 광주 인권도시 비전을 실현하기 위하여 매년 열리는 국제포럼입니다. 광주 김대중 컨벤션 센터에서 10월 18일부터 21까지 3박4일간 열리는 올해 제8회 광주포럼은 “우리는 누구와 살고 있는가?: 다양성, 포용, 그리고 평화”입니다.

2018 광주포럼에는 전세계의 인권도시와 세계지방정부연합(UCLG) 회원도시와 지방정부 대표자, 국회 및 지방의회 의원, 정부 부처 및 공공기관 대표자, UN 인권최고대표사무소(OHCHR), 해비타트(HABITAT), 개발계획(UNDP), 유네스코 등 다양한 국제기구 대표자, UN의 독립 인권전문가, 인권도시운동에 참여하는 시민사회단체와 주민단체 대표, 학계와 대학의 연구자와 교육자, 그리고 청소년, 여성, 이주민, 난민, 장애인 등 다양한 인권주체와 이해관계자가 등 다양한 분야에서 인권도시를 실천하고 있는 약 100여명의 해외 참가자 포함 약 1000천 여명이 참여할 예정입니다.(참가 예산 인권 확인 필요)

1) 공동주최 및 주관단체

2018 광주포럼은 세계지방정부연합 사회통합.참여민주주의.인권위원회(UCLG-CISDP)의 공동의장도시인 광주광역시와 광주광역시교육청이 공동 주최하고, 광주국제교류센터(GIC)와 세계지방정부연합 인권위원회(UCLG-CISDP)가 한국인권재단, 한국인권학회 등 여러 협력 기관의 도움을 받아 공동 주관합니다.

국내 정부 및 공공기관에서는 교육부, 외교부, 법무부, 국가인권위원회, 한국국제협력단(KOICA), 유네스코 한국위원회, 그리고 국제기구에서는 유엔 해비타트(HABITAT), 유네스코 아태국제이해교육원(UNESCO APCEIU) 등 다양한 기구가 후원으로 참여합니다.

2) 2018년의 의미와 도전

올해 2018년은 인권의 역사에서 매우 뜻 깊은 해입니다. 먼저 2018년은 참혹했던 제2차 세계대전 동안 자행된 인권유린에 대한 반성을 일환으로 유엔 총회가 공동의 실천을 위한 보편적인 인권기준으로 채택한 세계인권선언 선포 70주년입니다. 그리고 탈냉전 직후인 1993년 오

스트리아 비엔나에서 유엔과 국가 차원에서 국가인권기구, 국가인권정책기본계획(NAP), 유엔 인권최고대표사무소(OHCHR) 등 인권실현을 위한 제도와 정책을 25주년이기도 합니다. 아시아에서는 민주·인권·평화로 상징되는 5·18정신이 반영된 아시아인권헌장이 1998년 광주에서 선포된 지 20주년입니다. 국내 차원에서는 1948년 제정 선포된 헌법과 정부 수립 70주년입니다. 그리고 남한 단독 정부 수립과정에서 냉전과 분단 상황에서 국가폭력에 의해 3만명이 희생된 제주 4.3 사건 70주년이기도 합니다. 이렇듯 2018년은 국제 및 국내적으로 인권의 어두운 과거와 이를 극복하려는 집단적 비전이 공존하는 살아있는 인권역사의 해입니다. 한편 세계인권선언 채택 이후 70년이 지난 2018년 오늘 우리는 국제적으로 과거에 반복되었던 같은 심각한 인권침해를 목격하고 있고 동시에 새로운 형태의 인권도전이 곳곳에서 나타나고 있습니다.

가까운 아시아의 경우 일부 국가의 인권상황은 매우 심각하여 시급한 국제적 연대를 필요로 하고 있습니다. 2016년 6월 두테르테 필리핀 정부가 선포한 마약과의 전쟁으로 용의자 수천 명이 사법절차 없이 즉결처형 되는 대규모 인권침해가 계속되고 있고 민주적인 지도자가 이끌고 있다고 알려진 미얀마에서는 작년 8월 이후 정부군의 로힝야 족에 대한 집단학살과 인권침해로 70여만 명의 대규모 난민위기가 발생했습니다. 태국은 2015년 불법적인 군사 쿠데타 이후 여전히 군사독재 하에서 표현과 집회 결사의 자유가 극도로 제한 및 침해받고 있고 이웃 캄보디아는 장기적인 일당독재로 인한 부정부패와 정치적 반대자에 대한 탄압과 정치적 자유의 제한으로 민주주의와 법치가 심각히 손상되고 있습니다.

상대적으로 인권 존중 제도와 문화가 정착한 곳으로 알려진 유럽에서도 대규모 난민과 이주민에 대한 혐오범죄와 차별이 끊임없이 발생하고 있고 미국도 마찬가지로 이민자에 대한 포용 대신 배제의 정책이 강화되고 있습니다. 아프리카와 중남미 지역에서도 빈곤과 불평등, 정치 경제적 불안정으로 인해 민주주의와 인권의 근간인 사회적 약자에 대한 포용성과 정치적 사회적 다양성 그리고 지속적 평화가 위협받거나 훼손되고 있습니다.

국내 경우 2017년 촛불시민혁명으로 2017년 5월 탄생한 문재인 정부하에서 전반적으로 인권과 민주주의가 향상되고 있지만 일상의 삶에서 혐오범죄와 차별 등 비주류 사회경제적 약자에 대한 배제와 폭력은 줄어들지 않고 있으면 특정 집단의 경우 심화되기도 합니다. 올해 4월 한국 총남도 의회는 성적 정체성에 의한 차별을 금지한 인권조례 폐지와 특정 종교에 속한 일부 시민의 이주민, 난민, 성소수자 등 특정 집단에 대한 혐오와 배척 캠페인은 국내 및 국제 인권공동체에서 우려를 자아내고 있습니다.

3) 2018 광주포럼 주제

이러한 2018년이 지닌 인권의 역사적 의미와 현실을 보다 깊이 성찰하기 위해 2018 광주포럼은 “우리는 누구와 살고 있는가? - 다양성, 포용 그리고 평화”를 전체 주제로 선정하였습니다. 도시의 정책과 문화가 주류에 의해 결정되고 소수자에 대한 혐오와 차별이 심화되는 세계적인 상황 속에서, 우리가 ‘누구와’ 살고 있는지 주위를 둘러보는 것은 삶의 현장에서부터 다양한 시민들의 정체성을 인정하고 평화로운 도시 공동체를 만들어가기 위한 실천의 시작이 될 것입니다. 그리고 그 실천의 중심에 서로에 대한 존중과 포용, 그리고 연대가 있음을 이야기하고자 합니다.

올해의 주제는 도시라는 공간에 주목하여 시민의 권리실현을 논의한 2016년 포럼의 ‘우리는 어디에 살고 있는가? 주제와 인권과 민주주의를 지탱하는 조건이자 가치인 평화를 논의한 2017년 포럼의 ‘우리는 평화롭게 살고 있는가?’ 주제의 문제의식을 심화한 것이라고 할 수 있습니다.

잘 알려졌듯이 광주는 1980년 5월 부당한 국가권력에 맞서 민주주의와 인권을 지켜낸 도시입니다. 특히 5월 21일부터 27일까지 광주시민들은 탱크와 군인들에 의해 도시가 포위된 죽음의 공포 속에서도 주먹밥을 나누고 부상자들에게 자발적으로 헌혈을 하는 등 서로를 지켜주고 포용하는 나눔과 연대의 대동 세상을 만들었습니다. 그리고 민주대성회를 통해 빈부의 격차, 나이, 성별, 이념이나 종교에 상관없이 광주시민으로서 인간의 존엄성과 민주주의의 가치에 대해 자유롭게 목소리를 내고 각자의 자리에서 실천하였습니다. 이러한 ‘광주정신’을 인권도시의 핵심 가치이자 원동력으로 삼아 세계인권선언 70주년을 맞이한 광주포럼에서 ‘다양성, 포용 및 평화’의 가치로 기반으로 새로운 중장기 비전과 로드맵을 만드는데 기여하고자 합니다. 2011년 광주인권도시 선언문은 인권도시를 ‘인권이 근본적인 가치와 지침으로 중요한 역할을 하는 지역공동체이며 사회정치적 과정’이라고 정의하였고 ‘실천적 차원에서 사회적으로 취약하고 소외된 그룹들이 인종, 성별, 피부색, 국적, 문화적 배경과 사회적 지위와 상관없이 비차별, 법치주의, 참여, 자력화, 투명성과 책무성의 원칙에 따라 삶에 영향을 미치는 정책 결정과 실행과정에 온전히 참여’하는 것으로 이해하였습니다.

최근 유엔과 문재인 정부가 강조하는 포용의 가치를 반영한 포용도시는 인권도시의 다른 이름이기도 합니다. 포용도시는 특히 유엔의 1986년 발전권 선언이 강조한 참여의 원칙과 유엔 지속가능발전목표 (SDG) 11번인 ‘포용적이고 안전하며 회복력있고 지속가능한 도시와 정주지 조성’ 목표와 UN HABITAT III의 신도시의제(NUA)의 방향과 궤를 같이 하고 있습니다.

올해 주제인 ‘다양성, 포용성과 평화’에 대해 평화권, 이주민·난민, 장애인, 여성, 국가폭력 등을 주제별 분과 세션에서 실천 대안을 모색하기 위한 논의가 이루어질 예정입니다. 특히 예거주하는 이주민들이 직접 참여는 광주세계인총회와 국가폭력을 경험한 도시 관계자 모임에서 당사자들의 목소리가 담긴 연대의 방법들이 논의될 것입니다.

4) 2018 광주포럼 의제와 프로그램 구성

포럼의 내용과 의제는 포럼 추진위원회 (공동위원장 정진성 서울대 사회학과 명예교수와 이용섭 광주광역시 시장)에서 논의 준비하였습니다.

2018 광주 포럼은 18일 금요일 오후 개회식에 이어 국내외 인권도시 대표와 전문가가 참여하는 개막 라운드테이블과 올해 주제를 논의하는 전문가 패널토론 그리고 19일 토요일 오후 해외 인권도시의 정책을 다루는 세션을 전체회의로 진행합니다. 19일과 20일 양일간 다양한 분과 세션이 개최되고 이 모든 결과는 20일 오후 폐막식에 보고되고 최종 선언문에 반영됩니다. 개회식과 폐막식, 개막 라운드테이블과 패널 토론 등 전체회의 및 주제별 분과회의에는 영어, 한국어 동시통역이 제공됩니다.

(1) 국제 인권도시네트워크 및 정책 세션

국제인권도시 네트워크 워크숍은 2014-2017년 열렸던 지방정부와 인권에 대한 국제인권전문가 회의 후속으로 인권도시의 비전을 실현하기 위한 국제적 차원의 공동과제를 만드는 회의입니다. 이 워크숍에서는 2015년 9월 유엔총회가 채택한 ‘지속가능발전 2030 의제’의 지속가능발전목표(SDGs)와 2016년 10월 유엔 해비타트 3차회의의 신도시의제(NUA) 그리고 유엔총회의 평화구축과 지속적 평화 및 이주 과제를 인권도시의 통합적 과제로 체계화한 ‘광주 인권도시 2030 의제 프레임워크’ 초안을 준비합니다. 이 워크숍은 2018년 9월 27일 유엔 인권이사회에서 채택된 지방정부와 인권 결의안 이행 방안의 성격을 지닙니다. 국제인권도시 네트워크 워크숍은 영어로만 진행됩니다.

국제인권도시 네트워크 워크숍의 일부로 진행되는 10월 20일 오전 아시아인권도시네트워크 회의는 아시아에서 인권도시가 가장 활발하게 추진되고 있는 인도네시아 사례를 심층적으로 다루고 이어 아시아에서 민주주의와 인권도시 증진 방안에 대한 전문가 패널 토론이 열립니다.

인권도시의 정책을 다루는 인권정책회의는 국내와 해외세션으로 나누어져 진행됩니다. 해외의 경우 스웨덴의 라울발렌베리연구소(Raoul Wallenberg Institute)의 주관으로 스페인 바르셀로나시의 이주민, 종교적 다양성과 민주적 자치 등과 관련한 인권 정책을 중점적으로 소개합니다.

국내의 경우 광주전남연구원이 주관하는 ‘국내 인권정책회의’가 열립니다. 한편 국내 인권도시 네트워킹 강화를 위해 작년에 이어 올해도 ‘국내 인권도시 공무원 네트워크’, ‘전국 광역자치단체 인권위원회’ 네트워크 회의가 열립니다.

(2) 주제별 분과 세션

2018 광주포럼의 주제별 분과회의는 이주민·난민, 장애인, 노인, 어린이·청소년, 여성, 국가폭력, 환경, 평화, 사회적 경제 등 시민들의 삶과 밀접하게 연관되는 9개 주제를 다룹니다. 인권도시 차원의 구체적인 인권현안에 대한 실천 사례가 공유될 예정입니다. 특히 올해는 제주 4·3사건 70주년을 기억하기 위해 군사기지가 있는 도시들의 평화권을 논의하는 ‘도시와 평화’ 세션이 추가되었습니다.

(3) 특별 및 부대 행사

2018 광주포럼 기간 중 특별행사로 광주에 거주하는 각국의 이주민들과 이주민인권단체 관계자들이 참여하는 ‘광주세계인총회’가 열립니다. 그리고 인권도시 연구와 담론의 확산하기 위한 ‘인권논문발표’회가 준비되어 열립니다. 포럼 참가자와 다양한 주제에 대해 자유롭게 이야기하고 생각을 나눌 수 있는 ‘아고라’ 공간을 마련하였습니다. 그리고 광주의 역사와 문화에 관심있는 참가자를 위해서 5·18기록관 방문, 5·18국립묘지 참배, 광주비엔날레 관람 등의 다양한 부대행사도 준비하였습니다.

5) 광주포럼의 역사와 발전 과정

광주포럼에는 지난 7년 동안 76개국에서 약 500명의 해외 참가자가 참여하였고 국내 참가자 포함 연인원 약 5천5백명 참여했습니다. 국제적으로는 몬트리올 시 인권위 옴부즈만, 패트리샤 개틀링 뉴욕시 인권위원회위원장, 강경화 대한민국 외교부장관(당시 UN인권최고대표사무소 부대표), 게타추 엔기다 유네스코 사무부총장, 마이무나 샤리프 UN HABITAT 사무총장, 마리아 자라테 국제주거연맹 대표 등 수많은 국내외 기구의 대표와 지도자가 광주포럼에 참여했습니다.

[표.1] 광주 세계인권도시포럼 (2011-2018) 주제와 의제 내용

연도	세계인권도시포럼	주제와 의제 내용
2011	제1회 세계인권도시포럼 (5월 16-18일)	도시로부터 시작하는 지구적 인권 실현 : 21세기 인권도시의 도전 Globalizing Human Rights from Below : Challenge of Human Rights City in the 21st Century
2012	제2회 세계인권도시포럼 (5월 16-18일)	도시와 인권 : 자력화를 통한 책무성 강화 City and Human Rights : Promoting Accountability through Empowerment
2013	제3회 세계인권도시포럼 (5월 16-18일)	모두를 위한 지속가능한 인권도시 : 인권도시를 위한 가이드라인 Sustainable Human Rights City for all : Guiding Principles for a Human Rights City
2014	제4회 세계인권도시포럼 (5월 16-18일)	모두를 위한 인권도시들의 전지구적 연대 Towards a Global Alliance of Human Rights Cities for All I
2015	제5회 세계인권도시포럼 (5월 16-18일)	모두를 위한 인권도시들의 전 지구적 연대 II Towards a Global Alliance of Human Rights Cities for All II
2016	제6회 세계인권도시포럼 (5월 16-18일)	우리는 어디에 살고 있는가? : 도시발전, 주거 그리고 환경 Building Human Habitat Friendly Cities : Urban Development, Housing, Environment
2017	제7회 세계인권도시포럼 (9월 14-17일)	우리는 평화롭게 살고 있는가? : 인권도시와 민주주의 그리고 실천 Do we live in peace? Human Rights Cities, Democracy and practice
2018	제8회 세계인권도시포럼 (10월 18-20일)	우리는 누구와 살고 있는가?: 다양성, 포용, 그리고 평화 With Whom, Do We live? - Diversity, Inclusiveness and Peace

6) 광주포럼의 특성과 위상

8년의 역사를 지닌 광주포럼은 다음과 같은 특성과 위상을 지난 회의로 자리잡았습니다.

첫째, 광주포럼은 1980년 5.18 민주화 운동으로 대표되는 광주의 민주화 운동 역사를 현재와 미래지향적인 인권 및 평화도시로 발전하려는 노력의 일환입니다. 광주시의 ‘민주인권평화 도시 육성 조례’ 명칭이 상징하듯이 광주포럼은 민주화의 결과인 인권과 평화를 모든 시민과 거주민이 향유할 수 있는 포용도시로 만들기 위해 노력해왔습니다. 광주포럼을 통해 배운 국내외 다른 도시의 선진적인 제도와 정책 및 프로그램을 광주시는 우선적으로 도입 실천해왔습니다.

둘째, 광주포럼은 인권도시 의제와 운동을 이끄는 선도적 도시로 광주의 특색을 살린 다양한 인권도시 프로그램을 개발 실천하고 광주포럼을 통해 공유 확산해왔습니다. 광주포럼은 광주 뿐 만 아니라 많은 도시와 지자체의 인권도시 정책을 소개 및 교류하는 플랫폼 역할을 해왔습니다. 더 나아가 광주포럼은 인권을 다양한 사회경제 및 평화 관련 이슈와 연계하여 인권도시 의제를 확산 심화하는 실험실 역할을 수행하고 있습니다.

둘째 2011년에 시작하여 이제 8년의 역사를 지닌 광주포럼은 국제적으로 인권도시에 대한 가장 가장 크고 오래된 인권도시 경험 교류와 네트워킹 그리고 정책담론 국제교류의 장입니다. 광주시는 UCLG 참여민주주의와 인권위원회 공동의장 도시로서 UCLG와 파트너십을 통해 인권도시 확산의 중추 역할을 하고 있습니다. 광주포럼은 더 나아가 인권도시에 대한 다자간 이해관계자 포럼으로 유엔 인권이사회와 지방정부와 인권 결의안과 보고서 채택에 실질적으로 많은 기여를 하였고 앞으로도 계속해서 유엔과의 협력을 이어나갈 것입니다.

7) 2018 광주포럼의 의의와 전망

첫째, 2018년 광주포럼은 올해 6월 선거를 통해 선출된 이용섭 광주시장이 주도하는 첫 광주포럼입니다. 전임자인 강운태 시장 (2011-2014 광주포럼), 윤장현 시장 (2015-2017 광주포럼)에 이은 인권도시 제3기 (2018-2022)를 맞이하는 광주시는 인권도시 의제의 안정성과 지속성 그리고 혁신의 사례가 되고 있습니다. 인권도시 광주는 과거의 성과를 바탕으로 인권도시의 중장기 실천과제를 통합적으로 개발 및 실천하고 이를 국내와 국제적으로 공유하고 서로 배우는 네트워킹과 시스템을 구축하는 과제를 안고 있습니다. 이를 통해 광주 시민과 거주민의 삶과 인권을 실질적으로 향상시키고 국제적으로 인권도시운동에서 리더십 역할을 보다 강화하는 과제를 지니고 있습니다.

둘째, 광주포럼 참가기관과 참가자의 규모가 지속적으로 확대되어왔습니다. 올해 포럼에는 국내에서 처음으로 국가인권위원회가 공동주최 기관으로 참여하고 한국국제협력단(KOICA)이 국제인권도시네트워크 워크숍을 지원하는 후원기관으로 참여합니다. 그리고 2017년 6월 출범한 한국인권학회가 협력기관으로 참여합니다. 국제적으로는 유엔 해비타트 (HABITAT), 국제적으로 저명한 스웨덴의 라울발렌베리연구소(RWI), 아시아발전연대(ADA) 등이 처음으로 협력단체로 참여합니다.

셋째 올해 포럼은 내용 측면에서 인권도시의 중장기 실천과제를 공동으로 준비하는 사업을 시작합니다. 도시 관련 다양한 의제와 과제를 인권도시의 차원에서 통합적으로 연계 및 체계화하는 ‘광주 인권도시 2030 의제 프레임워크’를 2030년 SDGs 달성 목표와 연계하여 만들고자 합니다. 그리고 유엔의 평화구축과 지속적 평화, 그리고 이주와 난민 등 최근의 국제 담론과 의제를 인권도시 차원에서 실천과제로 만들고자 합니다. 이를 통해 인권도시 관련 다양한 의제 간 시너지 효과를 창출하고 인권도시가 도시와 지방차원의 구체적인 사회경제적 문제 해결 뿐 만 아니라 세계화된 도시 문제의 국제적 해결에도 효과적으로 기여하고자 합니다. 특히 KOICA의 협력사업으로 추진하는 인권도시 정책과 실천을 서로 배우는 국제연수 프로그램은 인권도시 2030 의제를 실현하는데 큰 기여를 할 것으로 기대합니다.

넷째 광주포럼은 정부 특히 외교부의 도움을 받아 다양한 유엔 인권기구 - 인권이사회, 최고 대표사무소, 자문위원회, 조약기구, 특별절차 - 와 지난 8년간 지속적으로 협력해왔습니다. 유엔과의 협력은 인권도시를 국내와 국제적으로 심화하고 확산하는데 매우 중요한 역할을 했습니다. 광주포럼은 이러한 파트너십을 UN HABITAT, UNDP, UNESCO 등과 확대하고자 합니다. 특히 최근 부임한 미셸 바첼레트 인권최고대표와 보다 장기적인 파트너십을 통해 인권도시 및 지방정부와 인권 의제를 유엔 차원에서 제도화하는데 더욱 노력을 가하고자 합니다. 2020년은 광주 5.18 민주화 운동 40주년이 되는 해로 광주 뿐만 아니라 한국 민주주의 역사에서 매우 뜻 깊은 해가 될 것입니다. 그리고 광주포럼은 2020년 10주년을 맞이합니다. 한편 2020년은 한국전쟁 70주년으로 최근 1950년-53년 한국전쟁에 대한 종전선언과 항구적인 평화체제 구축에 대한 실질적인 논의가 실천이 이루어질 것으로 기대하고 있습니다. 이러한 역사적 대전환의 시대를 맞이하여 광주포럼이 KOICA와 파트너십을 통한 인권도시 국제 네트워킹 확산과 연수프로그램을 통하여 이러한 한반도 발 평화의 바람을 국제적 차원에서 아래로부터 연계 확산하는 촉매와 마중물 역할을 할 수 있기를 기대합니다.

[표.2] 광주 세계인권도시포럼과 인권도시 국제 의제화 과정

연도	세계인권도시포럼	유엔 등 국제사회
2011	• 제1회 세계인권도시포럼(5월 16-18일) - 인권도시 선언문 채택	• UCLG 도시에서의 인권 글로벌 현장 - 의제 채택
2012	• 제2회 세계인권도시포럼(5월 16-18일) - 광주시 인권현장 채택(5월 21일)	-
2013	• 제3회 세계인권도시포럼(5월 16-18일)	• 유엔 인권이사회 지방정부와 인권 결의안 채택 (9월)
2014	• 제4회 세계인권도시포럼(5월 16-18일) - 광주 인권도시 이행원칙(국제) 채택	• 유엔 인권이사회 자문위원회 ‘지방정부와 인권’ 보고서 준비 및 제출 (제네바, 7월)

연도	세계인권도시포럼	유엔 등 국제사회
2015	• 제5회 세계인권도시포럼(5월 16-18일)	• 유엔 인권이사회 ‘지방정부와 인권’ 보고서 채택 (제네바 9월) • 유엔 총회 지속가능발전 2030 의제 / 지속가능발전목표(SDGs) 채택 (뉴욕, 9월 25일)
2016	• 제6회 세계인권도시포럼(5월 16-18일)	• 유엔 HABITAT III 신도시의제(NUA) 채택(에쿠아도르 키토, 10월)
2017	• 제7회 세계인권도시포럼(9월 14-17일)	• 유엔 인권이사회 지방정부와 인권 패널 토론 개최 (제네바, 9월)
2018	• 제8회 세계인권도시포럼(10월 18-20일) • ‘광주 인권도시 2030 의제 프레임워크’ 초안 채택	• 세계인권선언 70주년(12월 10일) • 비엔나 세계인권회의 25주년 • 평창 ‘평화’ 올림픽과 패럴림픽(2-3월) • 유엔총회 평화구축과 지속적평화 고위급 회의(뉴욕, 4월) • 남북정상회담 - 평화, 번영, 통일 선언(판문점, 4월 27일) • 유엔 인권이사회 ‘지방정부와 인권’ 결의안 채택(제네바, 9월) - 유엔 인권최고대표사무소 (OHCHR) 현황 보고서 제출 요청 • 유엔 이주에 대한 글로벌콤팩 채택(12월)
2019	• 제9회 세계인권도시포럼	• 유엔 고위급정치포럼(HLPF) SDG 16번 목표(평화, 인권, 민주주의 등) 검토 (뉴욕, 7월) • 유엔 인권최고대표사무소(OHCHR) ‘지방정부와 인권’ 현황 보고서 제출(9월) • 광주 인권도시 2030 의제 추가 논의
2020	• 제10회 세계인권도시포럼 • 광주 5.18 민주화운동 40주년	• 유엔 2030 의제 채택 5주년 • 인권도시 국제 네트워크 출범 • 광주 인권도시 2030 의제와 행동계획 (2020-2030) 채택
2021 ~ 2029	• 제11-19회 세계인권도시포럼	• 광주 인권도시 2030 의제 이행 평가
2030	• 제20회 세계인권도시포럼	• 유엔 2030 의제 달성 연도

[참고자료 1]

2018년 세계인권도시포럼 선언문

2018년 10월 18일~21일

광주, 대한민국

우리는 누구와 살고 있는가? : 다양성, 포용 그리고 평화

세계인권선언 선포 70주년, 비엔나인권선언 선포 25주년, 아시아인권헌장 선포 20주년을 기념하는 2018년 제8회 세계인권도시포럼 참가자들은,

1. 2011년 제1회 세계인권도시포럼에서 채택한 ‘인권도시 비전’과 2014년 제3회 세계인권도시포럼에서 채택한 ‘광주 인권도시 이행원칙’을 재확인하며, 2015년 8월 UN 인권이사회 자문위원회가 제출한 ‘인권보장과 증진에 있어서 지방정부의 역할’에 관한 최종보고서의 권고사항을 존중한다.
1. 다양한 인류 구성원들의 보편적 약속인 인권이야말로 평화적 공존을 위한 토대이며, 소수자들에 대한 차별과 혐오, 민족/종족/종교 간 갈등과 분쟁을 이겨내고 상호 간 포용으로 나아가는 열쇠임을 확인한다.
1. 아울러 인권이 국가 간 연대와 호혜의 중요한 원동력이 되어야 함과 동시에, 지역과 지방정부 간 교류 및 협력을 위한 핵심적인 실천방식임을 인정한다.
1. 최근 인도네시아를 덮친 강진과 쓰나미, 일본을 비롯해 지구촌 곳곳에서 벌어지고 있는 환경재해로 인한 희생자들에게 깊은 애도를 표시하며, 기후변화와 재난을 중요한 인권의 문제로 접근해야 한다는 점을 인식한다.
1. 전 지구적 평화 실현을 위한 토대로써 한반도에서 형성되고 있는 평화 분위기를 환영하며, 한반도 평화구축을 위한 이해당사국들이 성실한 대화를 통해 책임 있고 신뢰할 수 있는 결과를 도출하기를 기대한다.
1. 여전히 지속되고, 더욱 극심해지는 로힝야 난민들과 필리핀 내 인권탄압에 대해 심각한 우려를 표명한다.

1. 도시 안에서 소수자에 대한 차별과 혐오를 금지하고, 포용과 평화로운 공존을 실현하기 위해 중앙정부가 지방정부 차원의 법적, 제도적, 정책적 체계를 구축하기를 기대한다.
1. 우리가 사는 사회가 상호 존중과 연대의 약속 아래서 평화롭게 공존하며 살아가고 있는가에 대한 진지한 성찰과 우리 도시에서의 구체적인 실천을 위한 방법의 모색을 지속한다.
1. 인권도시의 비전을 보다 확고히 한 ‘도시에서의 인권 보호를 위한 유럽헌장’ 선포 20주년을 축하하며, 2018년 9월 유엔인권이사회에서 채택된 ‘지방정부와 인권’에 관한 결의안을 환영한다.
1. 한국 인권 도시 시장들이 한 자리에 모여 인권도시의 지속적인 성장에 대해 토론한 내용에 깊이 공감하며, 포럼에 참여한 여러 도시에서 진행되고 있는 인권도시 운동이 모두에게 깊은 영감을 주었음을 확인한다.
1. 국제인권도시네트워크의 출발을 환영하며, 한국 내 인권도시 간 네트워크를 통해 실천계획을 공유하고 인권정책 협력방안을 지속적으로 모색한다.
1. 도시와 여성, 사회적 경제와 도시 및 공동체 재생, 도시와 노인, 도시와 어린이·청소년·교육, 장애와 인권, 도시와 환경, 이주민·난민, 도시와 평화, 국가폭력과 정의 등 주제회의의 다양한 의제와 이슈들을 주목하며, 논의결과를 도시정책으로 실현하기 위해 노력할 것을 권고한다.
1. ‘광주세계인총회’에서 채택한 ‘광주 이주민 인권 선언문’을 지지하며, 이주민들의 참여와 시민들의 공감이 더욱 확산될 것을 기대한다.
1. 2017년 유엔자문위원위원회에서 제출한 인권보호와 증진을 위한 지방정부와 지역인권레짐의 역할에 관한 보고서의 내용을 인지하면서, 지역차원의 인권레짐으로 발전을 위한 논의가 지속되기를 기대한다.
1. 지방정부와 인권의 문제를 선도적으로 이끌고 있는 광주의 노력에 깊은 감사를 표시하며, 포용과 연대를 실현하였던 1980년 광주정신의 공유와 지속을 위해 2019년에도 광주에서 다시 모이기를 기대한다.

실천약속

- 1) 우리는 인권도시의 공동 행동 의제 프레임워크 초안에 대한 후속 논의를 통해 광주 민주화운동 40주년인 2020년 제10회 세계인권도시포럼에서 ‘광주 인권도시 2030 의제’를 정식 채택한다.
- 2) 우리는 세계지방정부연합(UCLG)과 라울발렌베리연구소(RWI) 등 인권도시 기관과 단체와의 협력을 통해 2020년 국제인권도시 네트워크 정식 출범을 위해 적극적으로 노력한다.

- 3) 우리는 유엔 인권이사회회의 ‘지방정부와 인권’ 결의안 (A/HRC/39/L.8, 2018년 9월 27일)을 환영하며 유엔 지속가능발전목표(SDGs)와 인권을 통합적으로 연계하는 광주 인권도시 2030 의제 개발 등을 통해 결의안 이행에 적극 협력한다.
- 4) 우리는 한국국제협력단(KOICA)과의 파트너십을 환영하며 유엔 지속가능발전목표(SDGs), HABITAT 신도시의제, 인권과 평화를 지방정부 차원에서 통합적으로 실천하는 역량 증진 연수사업의 이행을 위해 적극 협력한다.
- 5) 우리는 한반도의 비핵화와 항구적 평화 구축 노력을 지지하며 인권도시 네트워크의 국제적 확산을 통해 지속적 평화와 인권 증진에 적극 기여한다.

2018년 세계인권도시포럼에 참여한 모든 참가자는 위 실천약속에 대해 성실한 이행을 약속하며, 2019년 제9차 포럼에서 그 결과를 공유하기로 한다.

[참고자료 2]

광주 인권도시 2030 의제 프레임워크(안)

Draft Framework for Gwangju 2030 Agenda for Human Rights City

2018년 10월 19일

소개

인권도시에 대한 인권기반접근은 인권을 특정 사회적 약자나 소수자에 대한 차별 금지와 인권 증진 의미를 넘어 인권의 가치와 원칙을 도시행정과 거버넌스에서 전면적으로 실행하는 것을 의미. 인권도시는 스마트 도시, 안전도시, 녹색도시 등 다양한 도시의 브랜드나 특성 중 하나가 아니라 그 모든 특성을 인권적으로 포용하는 것을 의미. 즉 각 분야의 국제인권기준과 연계하여 실천하고 국제인권기준의 발전에 기여하는 쌍방향적 프로세스.

광주 인권도시 2030 의제는 기존의 다양한 도시 특성을 크게 아래 7개 분야로 구분해서 각 분야에서 기존의 인권도시 관련 규범과 기준, 국제인권 의제, 규범 및 제도, 유엔 지속가능발전목표(SDGs), 평화와 이주 등 도시와 관련있는 국제 규범과 의제 등과 연계한 통합적 실천의제

0 인권도시에 대한 인권기반접근

1. Peaceful, Safe and Resilient City (평화, 안전 및 회복력)
2. Just, Transparent and Accountable City (정의 투명 및 책무성)
3. Inclusive, Equitable and Sharing City (포용, 평등 및 나눔)
4. Smart, Digital and Innovative City (스마트, 디지털 및 혁신)
5. Green, Sustainable and Eco-City (녹색, 지속가능한 생태)
6. Cultural Diversity and Learning City (문화적 다양성과 학습)
7. Global, Responsible and Solidarity City (국제적 책임과 연대)

키워드	내용
도시	도시의 특성 또는 도시간 I
현장-의제	도시에서의 인권 글로벌 헌장과 의제 Global Charter-Agenda for Human Rights in the City (2011)
이행원칙	광주 인권도시 이행원칙 Gwangju Guiding Principles for Human Rights City (2014)
인권	국제인권 이슈와 제도
SDGs	유엔 17개 지속가능발전목표와 169개 세부목표 17 Sustainable Development Goals (SDGs) and 169 Targets
기타	특정 주제에 대한 국제 규범과 의제

예시

내용	연관된 의제와 규범
도시	Human rights city, right to the city, etc.
현장-의제	I. The right to the city
이행원칙	Principle 1 The Right to the City Principle 6 Political Leadership and Institutionalization Principle 7 Human Rights Mainstreaming Principle 8 Effective Institutions and Policy Coordination
인권	Goal 11 Sustainable Cities and Communities Goal 16 Peace, Justice and Strong Institutions Goal 17 Partnerships for the Goals - Systemic Issues : Target 17.13-15 (Policy and Institutional Coherence)
SDGs	Civil and Political Rights, Human Rights Indicators, Plans of Action for Human Rights, The 2030 Agenda (SDGs), Urbanization and Human Rights
기타	UN-World Bank Pathways for Peace (2018)

1. Peaceful, Safe and Resilient City(평화, 안전 및 회복력)

내용	연관된 의제와 규범
도시	Livable city, City of Peace, Mayors for Peace, Resilient city, Safe city, etc.
현장-의제	III. Right to civic peace and safety in the city VIII Right to peaceful meeting, association and to form a trade union
이행원칙	Principle 2: Non-Discrimination and Affirmative Action Principle 3: Social Inclusion and Cultural Diversity
인권	Goal 16 Peace, Justice and Strong Institutions
SDGs	Conscious objection, Disappearance, Terrorism, Trafficking in persons, Violent Extremism, etc.
기타	UN Resolution on Peacebuilding and Sustaining Peace UN-WB Pathways for Peace

2. Just, Transparent and Accountable City(정의 투명 및 책무성)

내용	연관된 의제와 규범
도시	Accountable city, Clean city, Corruption-free city, Effective city, Open city, Participatory city, Transparent city, etc.
현장-의제	II. The right to participatory democracy VI. Right to accessible public services VIII. Right to peaceful meeting, association and to form a trade union
이행원칙	Principle 2: Non-Discrimination and Affirmative Action Principle 3: Social Inclusion and Cultural Diversity Principle 4: Participatory Democracy and Accountable Governance Principle 5: Social Justice, Solidarity and Sustainability Principle 8 Effective Institutions and Policy Coordination Principle 10: Right to Remedy
인권	Goal 16 Peace, Justice and Strong Institutions Goal 17 Partnerships for the Goals - Target 17.13-15 Policy and Institutional Coherence, Target 18-19 Data, Monitoring and Accountability
SDGs	Administrative justice, Civil and political rights, Corruption and human rights, democracy, discrimination, Human rights defender, minorities, Transitional Justice, etc.
기타	UN Convention against Corruption (UNCAC)

3. Inclusive, Equitable and Sharing City(포용, 평등 및 나눔)

내용	연관된 의제와 규범
도시	Inclusive and sustainable city, Age-friendly city, barrier-free city, child-friendly city, city against racism and discrimination, decent city, disability-friendly city, equitable city, gender-sensitive city, livable city, open city, participatory city, quality of living city, rainbow city, self-sufficient city, sharing city, etc.
현장-의제	IV. Right to the equality of women and men V. Rights of children X. Right to housing and abode XI. Right to clean water and food
이행원칙	Principle 2: Non-Discrimination and Affirmative Action Principle 3: Social Inclusion and Cultural Diversity Principle 4: Participatory Democracy and Accountable Governance Principle 5: Social Justice, Solidarity and Sustainability

내용	연관된 의제와 규범
인권	Goal 1. No poverty Goal 2 Zero hunger Goal 3 Good health and Well-being Goal 4 Quality Education Goal 5 Gender Equality Goal 6 Clean Water and Sanitation Goal 7 Affordable and Clean Energy Goal 8 Decent Work and Economic Growth Goal 10 Reduced Equality Goal 16 Peace, Justice and Strong Institutions Goal 17 Partnerships for the Goals - Target 17.16-17 (Multi-stakeholder Partnerships)
SDGs	Adequate housing, Development, Economic, social and cultural rights, health, migration, poverty, social security, etc.
기타	ILO Conventions, Social Solidarity Economy (SSE) / Social Enterprises

4. Smart, Digital and Innovative City(스마트, 디지털 및 혁신)

내용	연관된 의제와 규범
도시	Creative city, Digital City, Effective City, Innovative City, Smart City, etc.
현장-의제	VI. Right to accessible public services VII Right to sustainable urban development
이행원칙	Principle 7. Human Rights Mainstreaming
인권	Goal 9 Industry, Innovation and Infrastructure Goal 16 Peace, Justice and Strong Institutions Goal 17 Partnerships for the Goals - Target 17.6-8 Technology s
SDGs	Business and human rights, Privacy, Trade and Investment, etc.
기타	-

5. Green, Sustainable and Eco-City(녹색, 지속가능한 생태)

내용	연관된 의제와 규범
도시	Carbon-free city, Climate city, Climate-fit city, Green city, Resilient city, Slow city, Sustainable city, Zero-carbon city, etc.
현장-의제	XII. Right to sustainable urban development
이행원칙	Principle 5: Social Justice, Solidarity and Sustainability Principle 3: Social Inclusion and Cultural Diversity
인권	Goal 12 Responsible Consumption and Production Goal 13 Climate Action Goal 14 Life below Water Goal 15 Life on Land
SDGs	Climate change, environment, water and sanitation, etc.
기타	Paris Climate Accord (2015)

6. Cultural Diversity and Learning City(문화적 다양성과 학습)

내용	연관된 의제와 규범
도시	Cultural city, Cosmopolitan city, Friendly city, Global city, Learning city, Multi-cultural City, Tolerant city, etc.
헌장-의제	VII Freedom of conscience and religion, opinion and information IX. Cultural rights
이행원칙	Principle 9: Human Rights Education and Training
인권	Education, freedom of opinion and expression, Freedom of religion and belief, Human rights education and training, Traditional values, Violent extremism, etc.
SDGs	Goal 4 Quality Education
기타	UNESCO Convention on Cultural Diversity

7. Global, Responsible and Solidarity City(국제적 책임과 연대)

내용	연관된 의제와 규범
도시	Cosmopolitan city, Freedom city, Global city, Glocal City, Open city, Rebel city, Shelter city, Solidarity city, Tolerant city, etc.
헌장-의제	
이행원칙	Principle 5: Social Justice, Solidarity and Sustainability Principle 8. Effective Institutions and Policy Coherence
인권	Target 4.7 Global Citizenship Education Goal 10. Reduce inequality within and among countries Goal 16 Peace, Justice and Strong Institutions Goal 17 Partnerships for the Goals - Target 17.1-12 Means of Implementation
SDGs	Humanitarian action, International order, International solidarity, etc.
기타	UN SG An Agenda for Disarmament

[참고자료 3]

광주 인권도시 이행원칙

2014년 5월 17일

원칙 1: 도시에 대한 권리

- 인권도시는 세계인권선언과 헌법과 같은 기존의 국내외 인권 원칙과 규범에서 인정받은 모든 인권을 존중한다.
- 인권도시는 정의, 형평, 연대, 민주주의와 지속가능성의 원칙에 따라 모든 거주자들의 도시에 대한 권리를 인정하고 이를 시행하기 위해 노력한다.

원칙 2: 비차별과 적극적 우대조치

- 인권도시는 행정구역과 그 너머의 모든 거주자들 간의 평등과 형평의 원칙을 존중한다.
- 인권도시는 성 인지적 정책과 이주민과 비시민과 같은 사회적 취약계층의 역량을 강화하는 적극적 우대조치를 포함하는 비차별 정책을 시행한다.

원칙 3: 사회적 포용과 문화적 다양성

- 인권도시는 서로 다른 인종적, 종교적, 인종적, 민족적 및 사회 문화적 배경을 가진 공동체 간의 상호 존중에 기반한 사회적 포용과 문화적 다양성의 가치들을 존중한다.
- 인권도시는 인권의 보호와 증진에 있어 필수적인 문화적 다양성을 증진하기 위해 갈등에 민감한 접근을 적용한다.

원칙 4: 참여민주주의와 책무성 있는거버넌스

- 인권도시는 참여민주주의, 투명성, 책무성의 가치들을 옹호한다.
- 인권도시는 기획, 설계, 예산, 이행, 감시 그리고 평가를 포함하는 도시 거버넌스의 모든 과정에서 공공 정보에 대한 접근, 소통 그리고 참여에 대한 권리들을 보장하는 효과적인 책무성 메커니즘을 수립한다.

원칙 5: 사회적 정의, 연대와 지속가능성

- 인권도시는 사회경제적 정의와 연대, 그리고 생태적 지속가능성의 가치들을 존중한다.
- 인권도시를 각 국가와 그 너머의 도시와 농촌 공동체 간 사회·경제·생태적 정의와 연대를 강화하기 위한 수단으로 사회적 연대경제와 지속 가능한 생산과 소비를 촉진한다.

원칙 6: 정치적 리더십과 제도화

- 인권도시는 시장, 시 의원들과 같은 정치인들의 공동의 리더십과 인권의 가치와 인권도시에 대한 비전에 대한 그들의 실천 약속의 중요성을 인식한다.
- 인권도시는 프로그램과 예산에 대한 적절한지원을 제도화하여 장기적인 연속성을 보장한다.

원칙 7: 인권주류화

- 인권 도시는 시 정책들에 인권의 가치를 통합하는 것의 중요성을 인식한다.
- 인권도시는 기획, 설계, 예산, 이행, 감시 그리고 평가를 포함하는 시의 행정과 거버넌스에 인권에 기반을 둔 접근을 적용한다.

원칙 8: 효과적인 제도와 정책조정

- 인권도시는 공공기관의 역할과 지방정부 내, 그리고 중앙정부와 지방정부 간 인권을 위한 정책 조정 및 일관성의 중요성을 인식한다.
- 인권도시는 인권 담당관실, 도시인권기본계획, 인권지표와 인권영향평가 등의 효과적인 제도를 수립하고,적정한 인력과 자원으로 정책을 이행한다.

원칙 9: 인권교육과훈련

- 인권도시는 인권과 평화의 문화를 발전시키기 위한 인권교육의 중요성을 인식한다.
- 인권도시는 모든 의무담지자, 권리보유자 및 이해관계자들을 대상으로 한 다양한 종류의 인권교육과 훈련 프로그램을 개발하고 시행한다.

원칙 10: 인권구제에 대한 권리

- 인권도시는 효과적인 인권구제에 대한 권리의 중요성을 인식한다.
- 인권도시는 예방조치와 조정, 중재 및 갈등해결을 포함하여 옴부즈맨 또는 도시 인권 위원회 구제절차와 같은 적절한 메커니즘과 절차를 수립한다.

[참고자료 4]

Gwangju Guiding Principles for Human Rights City (Gwangju Principles)

adopted on 17 May 2014 at the
4th World Human Rights Cities Forum (WHRCF) in Gwangju, Korea with the amendment to
the first draft Guiding Principles in 2013.

Principle 1: The Right to the City

- The Human Rights City respects all human rights recognized by the existing relevant international human rights norms and standards such as the Universal Declaration of Human Rights and national constitutions.
- The Human Rights City works towards the recognition and implementation of the right to the city in line with the principles of social justice, equity, solidarity, democracy and sustainability.

Principle 2: Non-Discrimination and Affirmative Action

- The Human Rights City respects the principle of equality and equity among all habitants within its administrative boundary and beyond.
- The Human Rights City implements the non-discrimination policy which includes gender-sensitive policies as well as affirmative action to reduce inequality and to empower the marginalized and vulnerable groups including migrants and non-citizens.

Principle 3: Social Inclusion and Cultural Diversity

- The Human Rights City respects the values of social inclusion and cultural diversity based on mutual respect among communities of different racial, religious, linguistic, ethnic and social cultural backgrounds
- The Human Rights City applies a conflict-sensitive approach to promote cultural diversity which is essential for the promotion and protection of human rights.

Principle 4: Participatory Democracy and Accountable Governance

- The Human Rights City upholds the values of participatory democracy, transparency and accountability.

- The Human Rights City establishes effective accountability mechanisms ensuring rights to public information, communication, participation and decision in all stages of municipal governance including planning, policy-formulation, budgeting, implementation, monitoring and evaluation.

Principle 5: Social Justice, Solidarity and Sustainability

- The Human Rights City respects the values of Socio-Economic justice and solidarity and ecological sustainability.
- The Human Rights City promotes social solidarity economy and sustainable consumption and production as a means to enhance socio-economic-ecological justice and solidarity among urban and rural communities within the country and beyond.

Principle 6 : Political Leadership and Institutionalization

- The Human Rights City recognizes the importance of collective high-level political leadership by the mayor and municipal councilors and their commitment to human rights values and vision of human rights city.
- The Human Rights City ensures a long-term continuity through institutionalization of adequately-resourced programs and budget.

Principle 7: Human Rights Mainstreaming

- The Human Rights City recognizes the importance of integrating human rights into municipal policies.
- The Human Rights City applies a human rights-based approach to municipal administration and governance including planning, policy-formulation, implementation, monitoring and evaluation.

Principle 8: Effective Institutions and Policy Coordination

- The Human Rights City recognizes the role of public institutions and importance of policy coordination and coherence for human rights within local government as well as between national and local government.
- The Human Rights City establishes effective institutions and implements policies, with adequate personnel and resources including the human rights office, basic local action plan, human rights indicators and the human rights impact assessment.

Principle 9: Human Rights Education and Training

- The Human Rights City recognizes the importance of human rights education and learning as a means to foster a culture of human rights and peace.
- The Human Rights City develops and implements various types of human rights education and training programs for all duty bearers, right-holders and other stakeholders.

Principle 10: Right to Remedy

- The Human Rights City recognizes the importance of the right to effective remedy.
- The Human Rights City establishes appropriate mechanisms and procedures including the ombudsman or municipal human rights commission for redress including preventive measures as well as mediation, arbitration and conflict resolution.

SESSION 2. 도시와 권리

: 포용도시의 세계적 동향과 한국의 과제

- 1. 포용도시론의 국제적 동향과 우리도시의 과제 53
- 2. 주거권 실현을 위한 인권기반의 주거전략 67

포용도시론의 국제적 동향과 우리도시의 과제

| 박세훈 국토연구원 글로벌개발협력센터 소장

도시와 인권 학술토론회
서울연구원, 2018.12.19

포용도시론의 국제적 동향과 우리 도시의 과제

박세훈

국토연구원, shpark@krihs.re.kr

차례

1. '포용도시론'의 부상
2. 국제사회의 정책 추진 현황
3. 우리 도시의 과제

'포용도시론'의 부상



포용도시론의 부상

- OECD : 2014년 생산성과 포용성을 동시에 증진시키는 **포용적 성장 (inclusive growth)**의 개념 도입, 2016년 각료이사회에서 포용적 성장을 핵심 주제로 선정
- World Bank : 기존의 성장중심적, 부문정책적 접근을 반성하면서 포용적, 통합적 접근을 강조하는 **포용도시정책** 제시(2015)
- Asia Development Bank : 기관의 비전계획인 '전략 2020'에서 **포용도시발전 (inclusive urban development)**을 핵심전략으로 제시(2008)
- UN Habitat : 해비타트 III (2016, 에콰도르 키토)를 통하여 '**모두를 위한 도시(cities for all)**'을 미래 도시정책 핵심가치로 제시



포용도시론의 배경 : 사회적 배제의 심화

- 포용도시의 포용(inclusiveness)은 '사회적 배제(social exclusion)'와 관련된 논의에서 파생된 개념
- 사회적 배제는 경제 영역뿐만 아니라 사회문화, 정치, 인종적 측면에서 주변화(marginalization, discrimination)된 상황을 의미 (사회문화적인 각인을 강조)
- 기존의 계층화(stratification)에 따른 사회문제보다 **문화, 인종, 빈곤으로 인한 주변화가 확대, 심화된** 상황을 반영
- 포용도시는 사회적 포섭(inclusion)의 공간적 측면을 강조한 개념으로 이해됨 (경제적 측면만이 아닌 사회문화적 측면 포함)

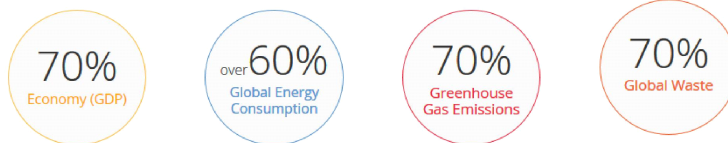
“빈곤은 사회적 배제의 중요한 원인이긴 하지만 유일한 원인은 아니다. 따라서 사회적 포용은 단순히 경제적 측면만을 개선해서는 달성할 수 없다(UN)”

5

포용도시론의 배경 : 전지구적 도시화

- 전세계 도시화율 38%(1976) → 54%(2016) → 70% (2050)
- 2050년까지 25억명의 도시인구 증가, 90%는 아시아, 아프리카에 집중

도시는 2%의 면적을 차지하지만...

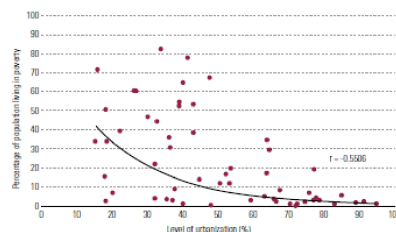


- 도시화는 인류에게 도전이자 동시에 번영을 위한 기회를 제공(UN Habitat)

도시화와 빈곤의 관계
(UN Habitat, 2016)

Figure 2.4: Urbanization and poverty

Source: Based on United Nations, 2014; data.worldbank.org. last accessed 20 January 2016.

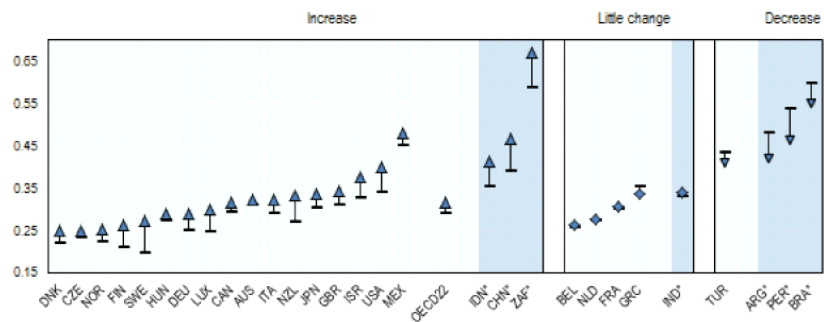


6

포용도시론의 배경 : 불평등의 증가

- OECD는 전세계적인 **생산성 하락**과 **불평등의 증가**가 일정한 연관관계가 있다고 주장 (OECD, The Productivity-Inclusiveness Nexus, 2016)
- 불평등은 빈곤계층의 교육, 인적자본 축적에 부정적인 영향을 미침으로서 경제성장에 장애 초래

주요 OECD 국가의 지니계수 변화(2008-2013)



자료 : OECD(2016)

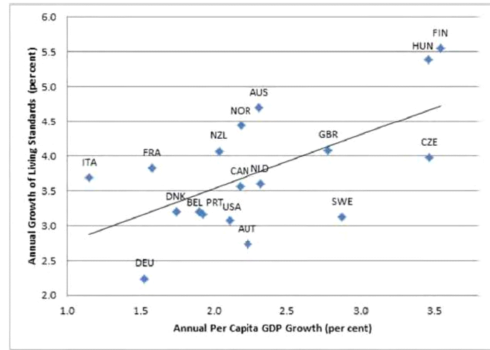
7

국제사회의 정책 추진 현황



OECD의 포용성장과 포용도시

- OECD는 기존의 성장중심적 정책이 삶의 질 개선과 불평등 완화에 기여하지 못하고 있다고 비판하고 포용성장을 새로운 정책개념으로 제안
- 포용성장(inclusive growth)의 개념 : 물질적, 비물질적 의미에서 모든 인구집단에게 기회를 제공하고 성장의 과실을 나누는 경제성장
- 총량적 성장을 측정하는 GDP 개념 대신 '복합생활수준(소득, 직업, 건강)'을 정책지표로 제시, 소득 개념도 중위소득이 아닌 계층별 소득 고려 필요
- 포용성을 고려한 분배정책, 교육정책, 고용정책, 재정정책 필요
- 공간정책의 중요성 : 적정 인프라와 공공서비스는 포용성장에 기여



GDP 성장과 복합생활수준 변화의 관계(1995-2007)

9

World Bank의 포용도시

- 기존의 성장지향적 접근으로 불평등과 빈곤의 문제를 개선하지 못했음을 반성하고 통합적 접근에 기반한 포용도시정책 제시(Inclusive cities approach paper, 2015)
- 도시는 성장의 동력이지만 동시에 불평등을 초래하는 원인이기도 함
- 다차원적 접근 : 공간적, 사회적, 경제적 접근의 통합
- 데이터 구축, 선제적 접근, 역량강화 강조



10

ADB의 포용도시

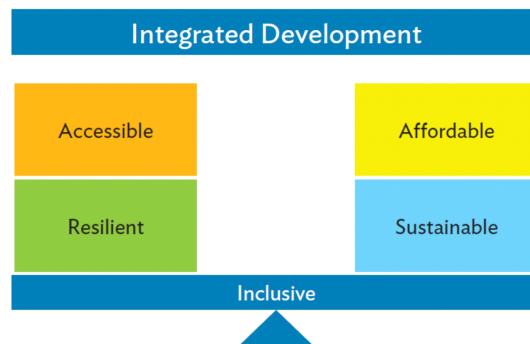
- 기관의 비전계획인 '전략 2020'에서 포용도시 조성을 핵심전략으로 제시

- ✓ 모든 사회구성원(사회적 취약계층)의 성장에의 동등한 참여
- ✓ 소득 이외의 측면에서(교육, 건강, 사회통합 등) 불평등 완화 추구

- 실천개념으로 포용적 도시발전 (inclusive urban development) 제시

- ✓ 슬럼정책 등에 통합적 접근 강조

Figure 2: Critical Aspects of Inclusive Urban Development



11

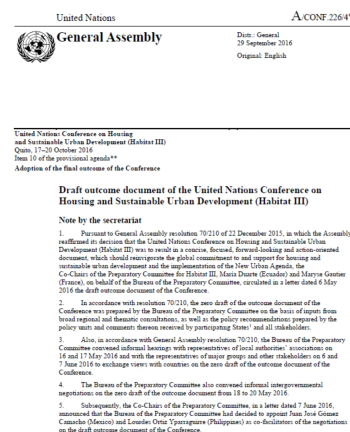
UN Habitat의 포용도시

- 해비타트Ⅲ(2016, 에콰도르 키토)에서 '모두를 위한 도시(cities for all)'를 주제로 한 새로운 도시의제 (The New Urban Agenda) 채택 (22쪽 175개 조항)

- 향후 20년의 국제사회 도시정책 가이드라인 제시

“도시를 계획, 설계, 재정 지원, 개발, 통치, 관리하는 방식을 바꿈으로써 「새로운 도시의제」는 다음과 같은 기여를 할 수 있다. 이는 모든 형태의 빈곤과 기아 근절, 불평등 축소, 지속가능하고 포용적인 경제성장 촉진, 양성 평등 제고, 지속가능한 발전을 위한 여성과 소녀의 역량강화, 인류의 건강과 안녕 증진, 회복탄력성 강화와 환경 보호가 그것이다.”

(의제)의 취지문 중)



12

도시에 대한 권리와 '새로운 도시의제'

- '도시에 대한 권리(right to the city)'를 「새로운 도시의제」에 반영하는 문제는 「새로운 도시의제」 성립과정에서 가장 첨예한 논점으로 부상
- 최종적으로 '모두를 위한 도시(cities for all)'라는 표현이 대안으로 사용되었으며, '도시에 대한 권리'는 절충적이며 완화된 방식으로 기술됨

〈새로운 도시의제 제 11항〉

“우리는 포용성의 증진을 추구하며, 도시와 인간정주의 평등한 이용과 향유를 의미하는 **모두를 위한 도시**라는 비전을 공유한다(share). 또한 현재 및 미래 세대의 모든 거주자가 어떤 종류의 차별도 없이 공정하고 안전하며 건강하고 접근가능하며 부담가능하고 회복력 있으며 지속가능한 도시와 인간정주에 거주하고 그러한 도시 및 인간정주를 창출함으로써, 모두를 위한 번영과 삶의 질 향상을 추구한다. 우리는 **도시에 대한 권리로 지칭되는(referred)** 이러한 비전을 법률과 정치선언문 및 헌장에 명시한 **일부 국가 및 지방정부의 노력에 주목**한다.”

13

UN Habitat의 포용도시 제안

- 「의제」의 구성과 내용

구분	소구분	주요내용
지속가능한 도시발전을 위한 약속 (23~80)	사회적 포용 과 빈곤근절을 위한 지속가능한 도시발전	도시에 대한 권리, 토지보유, 공공공간의 가치, 자연유산 및 문화유산의 지속가능한 이용
	지속가능하고 포용적인 도시변영 및 모두를 위한 기회	주택 및 경제개발의 영향, 지식·기술·교육에 대한 접근, 투자촉진, 혁신과 기업가정신
	환경적으로 지속가능 하고 회복력있는 도시발전	기후변화 대응, 지속가능한 소비, 슬럼개선, 에너지 효율화, 토지의 사회적·생태적 기능 강화
효과적 집행 (81~160)	효과적인 도시거버넌스 구축	포용적, 집행가능한, 참여적 정책, 지방자치단체 역량강화, 신뢰할 만한 재정 및 관리체계, 중앙과 지방의 정부 간 협력이 요구
	도시공간발전에 대한 계획과 관리	균형있는 통합적 계획, 도시와 지역간 연계, 사회적·경제적 용도혼합, 양질의 공공공간, 도로안전, 저렴하고 접근가능하고 지속가능한 도시이동성
	집행수단	역량개발, 협력, 재정자원의 동원, 정치적·법적 체계

14

런던 : '모두를 위한 도시, 런던'

- 런던시는 2016년 '모두를 위한 도시, 런던'을 목표로 하는 런던계획을 발표
- 포용성을 도시정책의 핵심 과제로 도입
- 급속히 증가하는 인구, 도시의 다양성 증가, 불평등의 증가, EU 탈퇴 논의에 따른 불확실성의 증가, 기후변화 대응 등에 대응하여 도시정책 방향 제시

A City for all Londoners



15

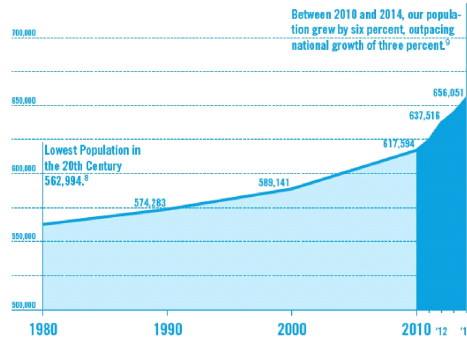
런던 : '모두를 위한 도시, 런던'

구분	주요내용
성장을 수용하기 (좋은 성장)	증가하는 인구에 대응하여 토지이용을 적정하게 관리, 전철역 주변의 밀도를 늘리고 복합용도 개발 촉진, 지역간 연계성 강화
주택	주택의 지불가능성 제고. 런던 주택의 50%를 affordable 하도록 만드는 것을 목표로 함
경제	글로벌 경쟁력 유지, 강화. 모든 런던주민에게 기회 제공. 소규모 비즈니스에 대한 배려
환경, 교통, 공공공간	2050년 탄소제로 도시를 목표로 추진. 자전거와 보행을 기반으로 하는 건강간 거리(healthy streets) 정책 추진. 문화와 역사의 보존. 공공공간의 질 제고
모두를 위한 도시 만들기	인종, 성별, 연령, 경제적 지위 등에 있어서의 불평등과 차별에 강력히 대응. 런던을 보다 평등한 도시로 조성.

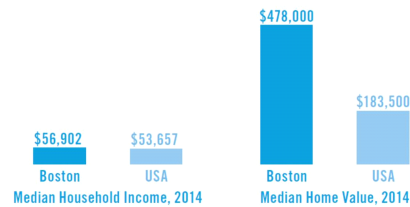
16

보스턴 : Imagine Boston 2030 Guiding Growth, towards an inclusive city

- 성장하는 도시, 보스턴
 - 인구의 지속적 성장(2030년 인구 70만 도시)
- 주거난 심화, 소득불평등 및 빈곤 심화, 교육격차 심화 등 문제
- 포용성을 중심으로 성장 견인
 - 2030년까지 성장을 평등한 도시를 만드는 기회로 활용
 - 4가지 정책 목표(접근가능한 지역사회, 포용적 경제성장, 건강한 환경, 문화부문 투자) 제시



Cost of Living, Boston vs. Nation¹¹



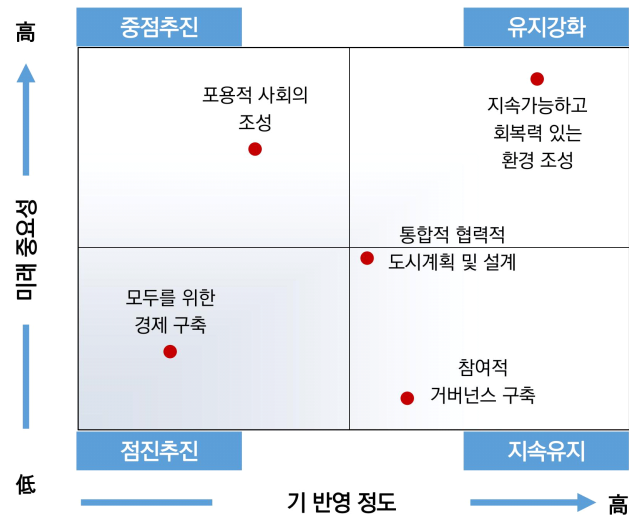
17

우리 도시의 과제



전문가 의견조사

- 해비타트 의제에 대한 전문가 의견조사(2017년 11월) 결과 포용적 사회 조성이 미래 중요 과제로 인식



19

세부정책개선 과제

- 전문가 의견조사를 토대로 해비타트 의제 세부정책과제 중 우리 도시정책에 취약한 분야 도출

대분류	세부과제
포용적 사회	- 여성 및 청소년에 대한 차별, 폭력 근절 - 계층간 공간분리 방지, 젠트리피케이션 억제
모두를 위한 경제	- 양질의 생산적 일자리의 창출 (창업지원 등) - 중소기업인들을 위한 공정하고 책임 있는 사업환경의 조성
참여적 거버넌스	- 모든 정책과정에 시민사회의 직접 참여, 파트너십 구축 - 중앙정부, 광역자치단체, 기초단체 간 협력체계 구축 - 부문간(도시계획, 교통, 주택, 산업 등) 협력적·통합적 정책
통합적, 협력적 도시계획 및 설계	- 안전하고, 포용적이며, 쾌적한 공공공간 조성 - 대중교통 중심의 교통정책 추진(이동성 증진 포함)

20

몇 가지 생각할 거리

- **성장중심적, 개발지향적 도시정책**

- ✓ 부동산 개발 의존적 도시만들기, 시민사회의 역할, 역량 부족
- ✓ 재벌 어바니즘?(Douglass, 2016), 투기적 도시화(Shin, 2016)

- **기술공학적 도시계획 관행**

- ✓ 불평등, 인감소, 고령화, 다문화화 등 사회적 쟁점에 대한 대응 부족
- ✓ 사회문제와 무관한 기술공학적 교육체계

- **국제사회에 무엇을 기여할 것인가?**

- ✓ 도시수출, 스마트 도시?
- ✓ 포용도시 조성에 대한 한국의 경험(국토계획, 산업도시 조성, 신도시 개발, 개발이익 환수)

21

감사합니다.



주거권 실현을 위한 인권기반의 주거 전략

| 최은영 한국도시연구소 소장

주거권 실현을 위한 인권기반의 주거 전략⁵⁾

최은영 한국도시연구소 소장

1. 한국에서의 주거권 실현 지체

- 유엔 「적절한 삶의 권리로서의 적절한 주거와 차별받지 않을 권리에 대한 특별보고관(Special Rapporteur on adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living, and on the right to non-discrimination in this context : 이하 유엔 주거권특보)」인 레일라니 파르하(Leilani Farha, 2009)에 의하면, 홈리스의 증가, 강제철거의 지속, 부담가능한 주택의 감소, 지구 온난화에 수반되는 자연재해로 인한 주거지 상실 등 여러 가지 주거 문제가 존재하지만, 인간으로서의 존엄성과 삶을 위협하는 이와 같은 문제들이 ‘새로운 지구적 경제질서의 고정된 양상’으로 받아들여지고 있는 것이야말로 가장 우려스러운 일임
- 이와 같은 주거권특보의 우려가 기우가 아님은 ‘선진국에도 열악한 환경에 사는 사람이 있고, 열악한 거처를 모두 없앤다는 것은 비현실적이다’라는 체념이 우리나라 정책 당국과 연구자들 사이에 팽배해 있는 것을 통해서도 알 수 있음
- 우리 사회에는 열악한 주거환경으로 인해 고통스러운 삶을 살면서도 현재의 상황을 자신의 탓으로 돌리는 당사자들이 많고, 권리로서의 주거권을 주장하는 당사자들의 목소리는 작음⁶⁾
- 당사자들의 목소리가 사회에서 들릴 수 있도록 노력해야 할 시민·사회단체, 종교계, 학계, 언론, 지역사회 공동체의 역할과 옹호활동(advocacy)이 소극적이며 미미함
- 주거권 실현의 의무 주체인 중앙정부와 지방정부 또한 책임을 방기하고 있어, 적절한 주거에 대한 권리는 선언에 그치고 가난한 사람들의 주거권은 실현되지 못하고 있음
 - 20여년 전인 1996년 해비타트II에서 한국 정부는 대표 연설문을 통해 ‘적절한 주거는 인간의 기본적인 권리라는 점을 믿고 있다’고 천명했고, 2015년에는 주거권을 처음으로 명시한 「주거기본법」이 제정되었지만 한국에서 주거권은 여전히 다른 권리에 비해 취약함
- 하지만 UN Habitat(2009) 등 주거권에 대한 UN의 여러 문서에서는 중앙정부와 지방정부를 비롯한 모든 정부가 적절한 주거에 대한 권리 보장과 관련하여 여러 가지 의무를 가지고 있음을 밝히고 있음
 - (적절한 주거에 대한 기준) 적절한 주거를 누릴 권리에 관한 최소한의 기준을 가지고 있어야 함

5) 이 원고는 최은영 외(2018)를 요약 정리한 것임.

6) 2018년 5월 한국을 공식 방문한 유엔 주거권특보는 서울역 근처에 있는 고시원을 방문했고, 그 곳에 거주하는 60대 노인과 인터뷰를 진행함. 그는 주차관리를 하면서 얻는 소득으로 창도 없는 좁은 고시원에서 몇 년째 거주하고 있었는데, ‘나의 소득으로는 고시원이 최선이고, 내 힘으로 이만큼이라도 사는 것이 다행이다’는 생각을 밝혔고, 홈리스와 다를 바 없는 현재의 열악한 환경을 자신의 탓으로 돌리는 그의 슬픈 체념은 인터뷰를 끝낸 주거권특보가 거리에서 눈물을 흘리게 만들었음.

- (상황에 대한 점검) 주택 상황을 모니터링 해야 함
 - (보호의 의무) 민간 부문의 제 3자에 의해 적절한 주거에 대한 권리가 훼손되는 것을 막아야 하며, 이를 위한 법적 혹은 기타의 수단을 가지고 있어야 함. 국가는 주거권의 향상을 위해 주택 시장과 임대 시장을 규제해야 함
 - (실현의 의무) 적절한 주거권의 완전한 실현을 위해, 법적·행정적·재정적·사법적 수단을 채택해야 함
- 적절한 주거에 대한 국가의 의무와 관련해서 ‘이것이 장기적으로 달성되어야 하는 목표로 국가에 대한 즉각적인 의무를 부과하지 않는다’는 인식은 그릇된 것임(UN Habitat, 2009)
 - 유엔 경제적·사회적 및 문화적 권리에 관한 위원회(The Committee on Economic, Social and Cultural Rights)는 「일반논평 4」 14번 문단에서 ‘적절한 주거의 권리 실현에 대해 국가가 그 의무를 다하기 위해서는 가능한 최대한의 자원을 동원해서 모든 사람이 가능한 한 단 시간에 권리를 실현할 수 있는 정책이 충분히 취해지고 있다는 것을 보여야 한다’고 밝히고 있음
 - 현재 우리나라의 주거복지 정책에 투입되는 자원이 우리 사회가 동원할 수 있는 최대한의 자원이라고 보기는 힘들

2. 인권으로서의 주거권

1) 국제사회의 인권으로서의 주거권

□ 세계인권선언과 사회권규약에서의 주거권

- 1948년 UN총회에서 채택한 세계인권선언에서는 1) 사생활 및 주거의 자유, 2) 거주 이전 및 출입국의 자유, 3) 재산권 보호, 4) 주거 등을 포함하여 자신과 가족의 건강과 안녕에 적합한 생활수준을 누릴 권리 및 사회보장을 누릴 권리를 선언함
- 세계인권선언을 구체화한 경제적·사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약(이하 사회권규약) 제11조 제1항에서는 ‘적절한 생활수준을 누릴 권리’의 구성요소 중 하나로 ‘적절한 주거’에 관한 권리를 규정하고 있음
 - 이 규약은 1966년 유엔 총회에서 채택되었는데, 대한민국에서는 1990년 국회 비준을 통해 국내법과 동일한 효력이 발생함

□ 유엔 일반논평(General Comment) 4에서의 ‘적절한 주거’

- 사회권규약에서 제시한 주거권을 보다 구체적으로 설명하고 있는 일반논평 4에 따르면, ‘적절한 주거’에 대한 권리는 단순히 비바람을 가릴 벽과 지붕을 가질 권리를 넘어서는, ‘모든 인간이 인간다운 생활을 가능하게 하는 최소한의 조건들을 충족시키는 주거환경에 살 수 있어야 한다’는 것을 의미함
- 일반논평 4에서 제시한 ‘적절한 주거’ 환경이 갖추어야 할 최소한의 조건은 다음과 같음

- (a) 점유의 안정성 : 임차인은 점유의 형태와 상관없이 강제퇴거의 위협으로부터 임차기간을 보호받을 수 있어야 함
- (b) 주거기반시설 및 서비스의 이용가능성 : 깨끗한 물, 전기, 채광, 상하수도, 도로, 요리를 위한 에너지 사용, 세면시설, 음식물 저장공간 등 필요한 시설 및 설비 등을 갖추어야 함
- (c) 경제적 부담가능성(Affordability) : 모든 사람들은 자신들의 경제적 처지에서 적절한 수준의 주거지를 구할 수 있어야 함
- (d) 거주적합성(Habitability) : 주거공간이 너무 좁아서는 안 되며, 추위, 습기, 더위, 비, 바람 등을 막을 수 있는 수준이어야 함
- (e) 접근가능성(Accessibility) : 노인, 장애인, 어린이, 환자 등의 조건에 관계없이 접근하기 용이한 주거조건을 갖추어야 함
- (f) 적절한 위치(Location) : 생산 활동의 기반으로부터 멀리 떨어져 있지 않아야 하며, 보건소, 학교, 탁아소 등의 사회적 시설들로부터 인접한 곳에 위치해야 함
- (g) 문화적 적절성(Cultural adequacy) : 주택의 건설방식에 있어 그 재료나 형태 등이 문화적 다양성을 인정해야 함

□ UN 해비타트에서의 주거권

○ 2016년 에콰도르 키토에서 개최된 해비타트Ⅲ에서 채택된 ‘신 도시 의제에 대한 동의안(Agreed Draft of the New Urban Agenda)’의 주거 관련 주요 내용은 다음과 같음

<‘신 도시 의제에 대한 동의안(Agreed Draft of the New Urban Agenda)’의 주거 관련 주요 내용>

11. 우리는 ‘모두를 위한 도시’라는 비전을 공유한다. 모두를 위한 도시는 도시와 주거지를 평등하게 사용하고 향유하는 것을 의미한다. 모든 사람의 번영과 삶의 질 향상을 위해 포용성 확대를 추구하고, 현재 세대와 미래 세대의 모든 거주자들이 아무런 차별 없이 공정하고·안전하고·건강하고·접근가능하고·부담가능하고·회복력있고·지속가능한 도시와 주거지에 거주하고, 이러한 공간을 실현해 나가는 것을 추구하는 ‘모두를 위한 도시’라는 비전을 우리는 공유한다.
27. 공식적·비공식적 주거지 중 어느 곳에 사는지와 상관없이, 한사람도 빠짐없이 모든 거주민이 존엄하고(decent), 당당하며(dignified), 가치 있는(rewarding) 삶을 영위하고, 인간 잠재력의 온전한 성취가 가능할 수 있도록, 도시화로 인해 발생하는 기회와 이익이 평등하게 공유되는 것을 촉진하겠다는 우리의 약속을 재확인한다.
31. 우리는 적절한 삶의 수준에 대한 권리의 일부로서 모두를 위한 적절한 주거권을 점진적으로 실현하도록 지원하고, 모든 형태의 차별과 폭력에 대응하며, 임의적인 강제퇴거를 금지하고, 홈리스와 취약한 상황에 처한 사람들, 저소득층, 장애인의 소요(needs)에 초점을 두는 중앙 및 지방의 주거 정책들을 촉진하는 한편, 국가의 법률과 기준에 따라 주거지(habitat)의 사회적 생산을 지원하는 정책 계획의 수립과 실행에 있어 지역사회와 이해당사자들의 참여와 개입이 증진되도록 노력할 것이다.

35. 모두를 위해 다양한 임차 유형의 점유안정성(security of tenure)을 증진시키는 것을 지방 정부를 포함한 적절한 수준(level)의 정부에서 노력할 것을 우리는 약속한다.
105. 우리는 적절한 수준의 삶에 대한 권리의 일부로서 적절한 주거에 대한 권리를 점진적으로 실현할 것이다. 중앙 및 지방 정부의 개발 전략과 토지정책, 주택공급 간의 일관성을 높이기 위해 참여적 계획을 통합하고 보완적 원리를 적용하는 주거 정책을 적절하게 개발하고 시행할 것이다.

□ UN 2030 지속가능발전의제(SDGs)

- 유엔은 2015년 9월 제70차 총회 정상회의에서 2000년부터 15년간 지속되어 온 ‘새천년 개발 목표 MDGs(Millennium Development Goals)’ 시대의 막을 내림과 동시에 새로운 15년을 목표로 ‘2030 지속가능발전의제(2030 Agenda for Sustainable Development)’를 공식적으로 선언함
- 여기에서 채택된 아젠다는 ‘SDGs 지속가능발전목표(Sustainable Development Goals)’로 명명되었으며, 17개 목표와 169개 세부목표(target), 241개의 글로벌 지표(global indicators)로 구성됨
- SDGs의 11번 목표는 ‘회복력 있고 지속가능한 도시와 거주지 조성’인데, 세부목표와 글로벌 지표는 다음과 같음
 - 세부목표 : 11-1. 모두를 위한 적절하고, 안전하며, 부담가능한 주거 및 기본 서비스에 대한 접근을 보장하고, 노후 주거지의 정주환경을 개선한다
 - 글로벌 지표 : 11-1. 슬럼, 비공식 주거지, 부적정 주거에 거주하는 도시인구 비율

□ 주거권과 인권

- Abrahams and Wyss(2010)에 따르면, 인권(Human Rights)은 상호의존적으로 연결되어 있는 불가분한 30가지 이상의 개별 인권들을 아우르는 포괄적인 용어(umbrella term)임(그림 1)
- 인권의 본질적 속성인 불가분성과 상호의존성으로 인해 특정한 권리에 대한 침해는 다른 개별 인권들을 침해하는 결과를 가져옴
- 적절한 주거(adequate housing)에 대한 권리는 세계인권선언(1948년)과 경제적·사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약(1966년)에서 ‘적절한 수준의 삶을 영위할 수 있는 권리(Right to an adequate standard of living)’의 일부로 규정되고 있음
- 적절한 주거에 대한 권리는 다양한 차원에서의 인권을 향유하기 위한 전제 조건임. 주거권이 보장되지 않을 경우 생명의 위협으로부터 자유로울 권리, 건강할 권리, 사회보장을 받을 권리, 노동할 권리, 투표할 권리, 사생활을 보장받을 권리, 교육을 받을 권리 등 다양한 권리의 침해를 초래할 수 있음(UN Habitat, 2009)



출처 : Abrahams and Wyss, 2010.

[그림.1] 다양한 권리를 포괄하는 인권

2) 주거권 실현을 위한 실행 계획으로서의 주거 전략⁷⁾

(1) 인권에 기반한 주거 전략의 수립 필요성과 장점

□ 주거권 실현을 위한 주거 전략 수립의 필요성

- 주거권특보가 2018년 유엔 총회에 제출한 보고서에 의하면, 'UN 2030 지속가능발전의제(SDGs)'와 '신 도시 의제'가 실현되기 위해서는 주거 정책(housing policy)을 넘어서는 주거 전략(housing strategy)이 필요함(Farha, 2018a)

□ 주거 전략과 주거 정책의 차이

- Farha(2018a)는 주거 전략(혹은 실행 계획(action plan))을 주거 정책과 구분함으로써 주거 전략에 대한 상을 제시하고 있음
 - 일반적으로 주거 정책은 홈리스, 사회주택 공급 등의 주거 이슈들을 다루기 위한 여러 가지 프로그램으로 구성되고, 프로그램들은 종종 단일한 기관, 법적 주체 혹은 다양한 수준의 개별 정부에 의해서 추진됨
 - 주거 전략은 주거 정책보다 상위의 레벨에서 작동하며, 시대적 흐름을 반영하는 구조적 변화에 대한 비전에 기초함

7) 주거 전략의 내용은 Farha(2018a)의 보고서를 정리한 것임.

- 전략은 주거 시스템을 구성하는 광범위한 법, 프로그램, 정책, 주택에 대한 소요에 대응하는 의사 결정을 조정하는 역할을 함
- 주거 전략의 목표는 주택을 공급하는 것 뿐 아니라 기존 주거 시스템의 불평등을 다루는 것이기도 함
- 주거 전략에서는 중앙정부와 지방정부, 다양한 부처에 할당되어 있는 책임과 역할에 대한 개입이 이루어져야 함

□ 인권에 기초한 주거 전략의 장점

- 인권 문제이기 때문에 반드시 다루어져야 하고, 해결되어야 하는 것이 됨
 - 홈리스와 비적정 주거의 생생한 실체는 그것이 인간으로서의 존엄성을 침해하고, 삶 그 자체를 위협하는 인권의 핵심적 가치에 대한 도전임을 보여줌
- 인권은 정부가 사람들과 상호작용하는 방식을 바꿈
 - 홈리스와 비적정 주거는 정부 프로그램이나 자선 프로그램에서 전통적으로 수혜자 혹은 객체로 다루어짐. 그러나 인권 기반 접근에서는 권리자(rights holders)로서 위치 지워지기 때문에, 행동하는 주체인 그들에게 그들 스스로의 삶과 권리 실현에 영향을 미치는 의사결정에 참여할 수 있는 권한이 주어지게 됨
- 인권은 주거 시스템과 프로그램의 구조적 문제점을 인식하는 것에 기여함
 - 홈리스 또는 비적정 주거에 사는 사람들은 주거 정책과 프로그램의 약점과 문제점을 인식할 수밖에 없는 상황에 놓여 있음. 권리자로서 이들의 경험과 당사자로서 가지는 전문적 식견을 인식하게 됨으로써 인권 기반 접근은 아무도 소외되지 않는 것을 보장하고 그러한 진보가 지속적으로 달성되도록 주거 전략의 요소들을 재평가함으로써 지속적인 수정이 이루어지는 메커니즘으로 작동할 수 있게 함
- 인권은 의사결정과 책임성을 명확하게 함
 - 국제 인권법은 사회적으로 소외된 취약한 집단에 대한 책임이 중앙정부와 지방정부를 포함한 모든 정부에 있다는 점을 명확하게 하고 있음
 - 인권적 접근은 모두를 위한 주거를 보장하기 위한 많은 주체의 참여를 명확하게 함과 동시에 핵심적인 행위자이자 민간 부문에 대한 규제자로서의 국가의 법률적 의무를 명확하게 함

(2) 주거 전략의 원칙과 체크리스트

- Farha(2018a)는 주거 전략 수립을 위한 10개의 원칙을 제시하고 있으며, 인권에 기초한 주거 전략과 관련 10개의 체크리스트를 제안하고 있음

□ 주거 전략의 원칙

① 법률과 법적 기준에 기반할 것

- 주거 전략에서 주거권은 실질적인 구제의 대상이 되는 법적 권리로 인식되어야 함. 권리 기반 주거 전략은 적절한 주거에 대한 권리의 모든 측면을 인정하는 법률에 근거해야만 함

- 주거 전략은 합리적인 시간 계획안에 주거권이 실현될 수 있도록 과정에 대한 로드맵을 가져야 함
 - 주거 전략은 홈리스 문제를 종식해야만 함. 일정 비율 이상의 인구가 기본적인 거처나 주택에 대한 접근이 박탈된 상태에 있는 국가는 국제 인권법을 위반한 것임. 따라서 홈리스 문제를 해소해야 할 즉각적인 의무가 국가에 부여됨. 국가는 홈리스 종식을 최우선으로 하는 의무 달성을 위해 가능한 모든 자원을 사용하기 위한 모든 노력을 해야 함
 - 주거 전략은 어떤 의무가 당장 도달가능하며, 어떤 것이 합리적인 기간 안에 실행될 수 있을지에 대한 계획을 세워야 함
 - 주거 전략은 새롭게 제기되는 문제에 대응하고, 새로운 목소리를 듣는 '살아있는 문서'여야 함
 - 스코틀랜드의 1987년 주택법은 가정폭력이나 과밀 숙소 등으로 인해 비자발적으로 홈리스가 된 모든 사람에게 지방정부가 주택을 제공할 의무를 부여함으로써 홈리스 문제에 대한 즉각적인 의무를 받아들임
- ② 가장 소요가 큰 사람들을 우선시하고 평등을 보장할 것
- 전략은 어떤 지역사회와 인구집단의 욕구가 가장 절박하며, 가장 위험한 환경에 처해있는지를 평가하여 이들이 처한 상황에 대해 인권에 부합하는 방식으로 대응해야 함
 - 전략은 주거에 불이익을 겪는 집단을 파악하고, 이들이 겪는 장애물에 대응해야 함
 - 전략은 서류상의 지위와 상관없이 이주민(migrants)의 주택에 대한 권리를 보장해야 함
- ③ 포괄적인 접근과 모든 정부(중앙정부, 지방정부 및 모든 부처)의 참여
- 주거권에 영향을 미치는 투기, 약탈적(predatory) 임대, 민영화 등 다양한 영역을 포괄적으로 다루어야 함
 - 주거비의 부담 가능성 문제를 사례로 보면 임대료 규제, 주거비 보조, 대출에 대한 접근 기회, 투기 방지 수단 등을 포괄적으로 다루어야 하기 때문에, 중앙정부와 지방정부 모두가 참여해야 하며, 정부의 각각의 책임이 구분되어야 함
 - 전략은 정부뿐 아니라 민간 주체, 국제적 금융 및 투자 기관 등을 포함해 적절한 주거에 영향을 미치는 다양한 주체의 활동에 개입해야 함
- ④ 권리에 기반한 참여
- 인권에 기초한 주거 전략은 계획, 실행, 모니터링 등 모든 단계에서 영향을 받는 사람들의 의미있는 참여를 보장해야 함
 - 참여는 당사자들의 배제와 침묵을 막아주는 역할을 하기 때문에, 인권 기반 주거 전략의 핵심임
 - 권리에 기반한 참여는 자문과는 구분되어야 함. 자문에서 정부는 의견을 구하기는 하지만 의사결정은 정부에 의해 이루어짐. 권리 기반 참여는 지역사회 활동으로부터 나오며, 부족한 점과 변화가 필요한 부분을 알고 있는 권리자들의 참여를 바탕으로 하기 때문에 정부는 이에 적절히 반응해야 함
 - 주거 전략은 이행을 검토하기 위해 주거 위원회, 협의회, 패널 등의 참여 메커니즘을 포함해야 함

- 홈리스, 비공식 주거 거주자, 비적정 주거 거주자 등이 이 메커니즘에 참여하도록 지원하는 것이 중요함
- 지방 정부는 참여를 지원하는데 중요한 역할을 수행하는데, 이는 지방정부가 지역 사회에 직접 개입하기에 가장 좋은 위치에 있고, 지역 문제를 지방 정부, 지역 간의 협상, 국가적 차원의 전략에 반영할 수 있기 때문임

⑤ 책임 있는 예산 편성과 조세의 형평성

- 정부가 합리적인 예산 편성과 재원 마련에 실패하면 전략은 이행하기 힘들어짐. 주거 전략은 충분한 재원 마련을 위한 장·단기 계획을 반드시 포함해야 함
- 참여 예산 프로세스는 인권 기준에 초점을 맞추는 것을 보장하며, 명시된 목표와 시간 계획의 실현에 적절한 자원이 할당되는 것을 보장하고, 취약집단의 욕구를 충분히 고려할 의무를 가짐

⑥ 인권을 기반으로 한 목표와 시간 계획

- 목표와 시간 계획은 합리적으로 설정되어야 하는데, 달성할 수 없을 정도로 의욕만 앞서서도 안 되지만 인권 침해에 대응하는 시급성을 반영해야 함
- 주거 전략의 목표와 시간 계획은 인권에 대한 의무에 기초하여야 함. 계획된 시간 내에 목표 달성에 실패하게 되면 열악한 거처에 거주하는 집단에게 심각한 결과를 초래할 수 있으며, 예기치 못한 사건이나 상황으로 정당화되지 않는 한 국가는 계획의 실패로 초래된 인권 침해에 책임을 져야 함
- 특정한 집단이나 지역, 위치에 대해 독립적으로 목표와 시간 계획이 설정되어야 함. 예를 들어, 주거 전략은 거리의 아이들과 청년들을 위한 주택 공급인지, 장애인들을 위한 커뮤니티 기반의 주택 공급인지를 판단하여야 함

⑦ 책임과 모니터링

- 주거 전략의 이행과 결과에 대한 효과적인 모니터링은 국가의 의무임. 모니터링 기관은 주거 전략의 지속적인 효과에 대해 평가하고, 전략의 결점과 실패를 규명하며, 필요한 변화를 권고하고, 정부와 기타 행위자가 이를 책임지도록 할 의무가 있음
- 위원회이든, 주거 옴부즈만이든, 주거 관련 옹호자이든, 또는 국가나 지역의 인권기관이든 간에 상관없이, 모니터링 기관은 정부로부터 독립적이어야 하며 적절한 재정 자원을 제공받아야 하고, 자유롭게 정책과 법률에 대해 의견을 표출할 수 있어야 함

⑧ 사법적 구제에 대한 접근성 보장

- 프랑스의 'DALO' 법의 경우, 법률 위반 시에 당사자 간의 우호적인 해결 절차 및 소송 과정을 진행할 수 있도록 함. 일례로 법률에 부합하는 수준의 주택 공급에 실패한 정부에 대하여 1,290만 유로의 벌금이 부과되었음
- 많은 도시에서 주거권 침해에 대한 고발 절차를 밟을 수 있는 옴부즈만 사무소가 설립됨

⑨ 민간 주체의 의무 명료화와 금융, 주택, 부동산 시장에 대한 규제

- 대부분의 국가에서 민간 부문은 주택 및 관련 서비스의 생산과 제공에 중요한 역할을 함. 그

러므로 민간 행위자의 역할을 간과한 주거 전략은 비효율적일 수 있음. 관련 민간 행위자에는 소규모 지주부터, 부동산 개발자, 건설회사, 다국적 기업, 에어비앤비 및 기타 단기 임대 업체가 포함되며 은행, 그 외 금융기관, 국제 헤지펀드, 그리고 수백만 달러 규모의 사모펀드 기반 회사도 포함됨

- 주택 투자가 전 세계적으로 가장 큰 사업 부문이라는 사실에도 불구하고, 주거 관련 기업과 인권의 관계에 대한 관심은 거의 없었음. 주거 전략은 투자자와 지주에 대한 인권 교육 캠페인이나 잠재적인 지주에 대한 의무적인 인권 교육에 대한 요구를 포함해야 함
- 정부는 민간 행위자들이 불법 퇴거나 철거 등을 통해 해를 끼치지 못하도록 보장하는 것 이외에도, 민간 행위자와 투자자들의 행위가 주거권을 보장할 국가의 의무에 부합하도록 요구해야 함. 이에 따라 주거 전략은 투자자들에게 호화 주택보다는 부담가능한 가격의 주택을 생산하도록 요구하거나, 일정 비율 이상으로 장애인을 위한 주택을 공급하도록 유도하거나, 또는 거주자의 결정에 따라 주택의 개선이 이루어질 수 있도록 보장해야 함
- 불필요한 호화 주택 생산을 중단하고 공유지의 사유화를 방지하여야 함
- 건축 규제에 관한 개정과 토지 이용에 대한 결정은 투명성, 공동체에 대한 책임성, 부패 방지에 기반해야 함
- 주거 전략은 간병인, 가사노동자, 노점상인, 가내수공업자 등 생계를 위한 비공식 경제활동에 종사하는 사람들을 보호하고 지원하여야 함

☐ 국제적 협력과 지원의 실행

- 주거 전략은 우선적으로 국가 내에서 주거권을 실현하고, ‘신 도시 의제’와 ‘2030 의제’에 따라 모두를 위한 적절한 주거를 보장하는 정책과 프로그램을 설계할 것을 목표로 함. 그러나 동시에 국가는 주거 전략에 관한 많은 문제들이 사실상 전 세계적이며, 따라서 국제적인 행동이 필요함을 인지해야 함

□ 주거 전략의 체크리스트

- ① 주거 전략에 법적 효력을 부여하는 입법이 되어 있는가? 주거권을 효율적인 구제책이 수반되어야 하는 우선적인 법률적 권리로서 인식하고 있는가? 동원 가능한 최대한의 자원을 통한 즉각적인 실현과 점진적인 실현의 의무를 구분하는 실현 과정의 로드맵을 가지고 있는가?
- ② 소요가 가장 큰 집단을 우선시하며, 차별에 직면해 있는 특별한 상황에 놓여 있는 집단의 소요에 대응할 수 있는 실질적인 평등을 보장하고 있는가?
- ③ 주거권과 관련된 모든 측면을 포괄하고 관련 이슈, 정책, 집단, 지역에 대응할 수 있을 정도로 포괄적인가?
- ④ 구체적인 메커니즘을 통해 권리에 기반한 참여를 보장하는가? 의미 있는 참여가 전략의 계획, 실행, 모니터링 과정에서 보장되며, 소외된 집단의 참여를 위한 지원이 이루어지는가?
- ⑤ 가능한 최대한의 자원 할당을 보장하는가? 조세 회피 등 조세 시스템의 불평등과 불공정에 대응할 수 있는 수단을 포함하고 있으며, 주거권 실현을 위한 과세의 촉진을 보장하는가?

- ⑥ 엄격한 모니터링과 집행을 전제로 하는 합리적인 목표와 시간 계획을 포함하고 있는가?
- ⑦ 구조적인 이슈들을 정부와 직접 논의할 수 있는 권한을 가진 독립적인 모니터링 기구를 포함하고 있는가?
- ⑧ 주거권의 점진적 실현의 실패에서 비롯되는 주거권의 침해에 대한 효율적인 문제제기를 소송이나 다른 방법을 통해 보장하고 있는가?
- ⑨ 민간 주체들의 의무를 명확하게 정하고 있으며, 주거권의 실현 의무를 포함해 정부의 의무인 금융, 주택, 부동산 시장에 대한 규제를 명확히 하고 있는가?
- ⑩ 적절한 주거를 위한 권리에 대한 전 세계적 차원의 문제에 대응할 수 있도록 국제적 금융 기구와의 협력, 지원, 참여를 포괄하고 있는가?

3) 국내 주거권의 법적 근거

- 주거권 관련 규정들은 헌법과 개별법에 산재되어 있었으나 2015년 「주거기본법」을 제정하면서 주거권에 대한 정의가 도입되었는데, 주거에 관한 권리를 법적 개념으로 명시하였다는 점에서 의미가 있음
 - 「주거기본법」은 제2조(주거권) 조항에서 “국민은 관계 법령 및 조례로 정하는 바에 따라 물리적·사회적 위험으로부터 벗어나 쾌적하고 안정적인 주거환경에서 인간다운 주거생활을 할 권리를 갖는다”고 함으로써 국내 입법상 최초로 주거권을 명시함
- 주거권을 관계 법령 및 조례로 정하는 바에 따른 권리로 규정함으로 주거권이 사회권적 기본권으로서의 성격을 갖고 있음을 밝히고 있으나, 주거권이 사회권적 기본권으로서의 성격만 갖고 있는 권리라고 볼 수 없다는 점에서, 향후 개념 정의를 다시 검토할 필요가 있음

4) 국내 주거권 상황에 대한 유엔 주거권 특별보고관의 우려와 권고

- 2018년 5월 유엔 주거권특별보인 레일라니 파르하가 한국의 주거권 실태를 조사하기 위해 공식 방한하였음(그림 2)
- 유엔 주거권특별보는 한국의 주거권 실태를 조사한 결과를 정리한 최종보고서를 2019년 3월 스위스 제네바에서 열리는 제40차 유엔 인권이사회(United Nations Human Rights Council, UNHRC)⁸⁾에서 발표할 예정임⁹⁾
- 유엔 주거권특별보는 방한 후 유엔 인권최고대표사무소(The Office of the High Commissioner for Human Rights : OHCHR)를 통해 배포한 보도자료에서 ‘한국 정부는 최근 만들어진 「주거기본법」에 포함되어 있는 주거권이 실제로 실행될 수 있도록 주거에 대한 인권 기반의 국가 실행 계획을 채택해야 한다’는 점을 강조함¹⁰⁾

8) 유엔 인권이사회는 유엔인권위원회(United Nations Commission on Human Rights)를 개편해 2006년에 설립된 유엔 산하 기구임.

9) 한겨레신문, 2018년 5월 23일자, 노숙인뿐 아니라 고시원·쫓방 거주자도 홈리스.

- 여기에서는 시설 거주 장애인 등 취약계층(vulnerable groups)의 주거권이 보호되고 있지 않은 점을 지적했으며, 한국에서 열악한 환경에 거주하는 이주노동자(Foreign migrant workers)들의 적절한 주택과 사회복지에 대한 접근이 이루어지지 않는 것은 국제인권법 위배라는 점도 강조함

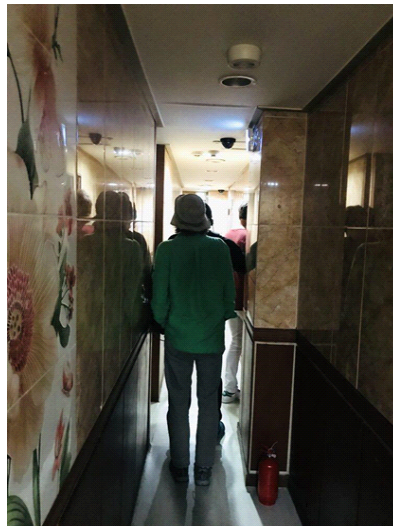
○ Farha(2018b)가 「방한 결과 정리보고서」를 통해 발표한 한국의 주거권 상황에 대한 주요 우려와 권고는 다음과 같음



유엔 주거권특보 방한 기념 토론회



강제퇴거 현장(동작구 상도4동)을 방문한 유엔 주거권특보



고시원 방문

[그림.2] 유엔 주거권 특별보고관의 방한 활동

□ 홈리스

- 대한민국은 지속가능발전목표에 따라 2030년까지 노숙인복지법에 따른 노숙인 발생을 예방, 해결, 종식시키기 위한 전략을 수립해야 함

10) <https://www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=23121&LangID=E>.

- 대한민국은 일정한 주소가 없는 모든 사람들에게 생계급여와 주거급여에 대한 접근을 보장해야 함

□ 취약계층

- 일부 계층은 인권보호, 특히 주거권과 관련한 보호 대상에서 제외되어 있음
- 이주노동자를 포함한 이주자들은 대한민국에서 가장 취약한 계층에 속하며, 주거급여와 공공임대주택 등 공적인 사회보장의 대상에서 제외됨으로써 더욱 가혹한 상황에 놓여 있음. 내국인과 결혼한 이주자의 경우에는 예외이나, 이혼 시에는 급여 대상에서 제외됨. 국내에 거주하는 외국인들을 주거급여, 공공주택, 기초생활보장에서 전반적으로 제외하는 것은 「경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약」 제2조 2항에 대한 명백한 위반이므로 최대한 빨리 개선되어야 함

□ 주택의 부담가능성과 품질

- 부담가능한 주택의 부족은 청년, 고령자, 1인 가구, 장애인 등 최저소득계층의 적정주거 마련에 상당한 장애물임
 - 생계급여와 주거급여를 지급받는 많은 주민들에 의하면, 주거급여가 실제 주거비에 크게 못 미치는 때문에 생계급여로 차액을 충당할 수밖에 없는 상황임
 - 국제인권법상 적정 주거수준에 부합하지 않는 고시원, 쪽방, 비닐하우스, 숙박업소의 객실의 상당수는 1~2명이 거주하기에도 너무 협소함. 여러 방들이 다닥다닥 밀집되어 있고 수세식 화장실이 없거나 화장실이 외부에 있는 곳도 많아 여성에게는 안전상의 문제를 야기함. 이러한 유형의 집들은 침수, 화재 등에도 취약하고, 악천후에도 적절한 대비가 되어 있지 않음
- 정부는 평균임대료에 상응하고 물가상승률을 감안한 수준으로 주거급여를 인상하는 것을 고려해야 하고, 고시원과 쪽방의 주거환경을 개선하는 전략을 수립해야 하며, 비닐하우스 등 불안정한 주거상황에 놓인 주민들에게 당사자와의 협의를 통하여 적절한 장기 주택을 제공하여야 함

3. 비적정 주거 해소를 위한 주거 전략

□ 비적정 주거 해소를 위한 국가 차원의 주거 전략 수립의 필요성

- 우리 사회가 해소해야 하는 주거 문제가 비닐하우스, 고시원과 같은 비주택에 한정되지 않고, 지하·옥탑에 거주하거나, 일정한 주거기준에 미달하는 주택에 거주하는 가구 등을 포함해야 한다는 점에서 유엔을 비롯한 국제사회에서 오랫동안 논의된 개념인 열악한 주택과 비주택을 포괄한 비적정 주거라는 관점에서 개선 방안을 도출해야 함
- 유엔 주거권특보에 의하면 비적정 주거는 용납될 수 없는 주거권에 대한 위반이자 생명권에 대한 위반으로(Farha, 2016), 열악한 비주택이 거주민의 생명을 위협하는 일이 빈번하게 발생하는 상황에서 우리나라의 주거 정책은 대전환(SHIFT)이 필요함¹¹⁾

- 가난하다는 이유만으로 고통 속에서 하나뿐인 생명을 잃는 일이 반복되어서는 안 됨. 건강을 위협하는 열악한 환경에 사람들을 방치해서도 안 됨
- 고시원 등과 같은 열악한 비주택에서 인명 피해가 반복되고 있는 것은 이것이 단순한 사고가 아니라 생명권보다 재산권을 우선시하는 우리 사회의 구조적인 문제라는 것을 의미하기 때문에 주거 정책의 대전환 없이는 이 문제를 해결할 수 없음
- 주거권특보가 2018년 1월 유엔 총회에 제출한 보고서를 기반으로 우리나라의 비주택 등 비정적 주거 문제에 대응하기 위해 생명권적 측면에서 주거권을 접근하는 주거 전략을 수립할 필요가 있음
 - 우리나라가 국제 사회의 일원으로 경제적·사회적 및 문화적 권리에 관한 국제 규약, UN SDGs, 신 도시 의제(New Urban Agenda) 등을 통해 약속한 주거권 실현이 공허한 선언에 그치지 않기 위해서도 주거 정책을 넘어서는 실행 계획인 주거 전략 수립이 필요함
 - 「주거기본법」에 의한 「주거종합계획」이 수립되고 있고, 2017년 11월 문재인 정부의 「주거복지로드맵」이 발표되었지만 이보다 상위의 계획인 주거 전략 수립이 필요함
 - 주거 정책에 비해 상위의 계획인 주거 전략이 필요한 이유는 비주택 등 비적정 주거 문제가 수많은 문제와 얽혀있고, 수많은 주체들과 관련되기 때문임
- 비주택에 대한 정부 정책이 있긴 있지만 아직까지 비적정 주거 문제 해소를 위한 구체적인 실행 계획과 목표가 제시되고 있지 않음
 - 국토교통부는 주택이외의 거처(비주택) 거주 가구의 주거실태조사 결과를 바탕으로 다양한 주거지원 정책 추진 계획을 발표함¹²⁾
 - 하지만 열악한 비주택 거주 가구 증가에 대한 정부 정책의 구체적인 목표와 실행 방안은 제시되고 있지 않음. 제시되고 있는 대부분의 정책이 기존 주거복지 정책의 연장선에서 지원 대상이나 지원 규모를 확대하는 수준에 머물고 있으며, 국제 기준으로는 홈리스인 열악한 쪽방, 고시원, 판잣집·비닐하우스 거주 가구 해소를 위한 구체적인 실행 계획은 제시되고 있지 않음

□ 주거 전략의 비전

- 기존 주거 정책을 조금 개선하는 것을 넘어서는 ‘주거 전략’이 필요함. 주거 전략은 구조적 변화에 대응한 비전을 가져야 하는데, 여기에서는 ‘2030 생명·안전·건강을 위협하는 비적정 주거의 종식’을 비전으로 제시하고자 함
 - 주거와 관련된 우리 사회의 주요한 구조적 변화는 소득 대비 주거비 부담의 지속적인 증가, 부담가능한 주택의 감소, 비주택과 같은 비적정 주거의 증가, 이주민·청년 등과 같은 새로운 주거취약계층의 등장임
 - 전면 철거 방식의 개발로 저렴 주거지가 중산층 거주지로 바뀌면서 다시 가난한 사람들이 살 곳을 찾아 인간으로서는 감내하기 힘든 생명·안전·건강을 위협하는 거처로 내몰리고 있음

11) 파르하 유엔주거권 특보는 2016년 에콰도르 키토에서 개최된 주거와 지속가능한 도시 개발에 관한 유엔 회의(해비타트Ⅲ)에서 적절한 주거에 대한 권리의 실현(implementation)을 위한 주거 정책의 대전환을 만들기 위해 The Shift라는 이름의 국제 네트워킹의 조직 필요성을 제기함.

12) 국토교통부, 취약계층·고령자 주거지원 방안, 2018년 10월 24일자 보도자료.

- 현재의 우리 사회는 열악한 주거로 인한 인권 침해를 방치하고 있지만 앞으로는 인권 침해를 더 이상 용납하지 않는 사회로 전환해야 함

□ 주거 전략 수립에서 고려되어야 할 기본 원칙

- 주거권특보가 제시하고 있는 인권에 기반한 주거 전략의 10대 원칙을 중심으로(그림 3), 우리나라에서 주거 전략 수립을 위해 고려되어야 할 기본 원칙을 살펴봄

1	법률과 법적 기준에 기반할 것
2	가장 소요가 큰 사람들을 우선시하고 평등을 보장할 것
3	포괄적인 접근과 전체 정부(중앙정부, 지방정부 및 모든 부처)의 참여
4	권리에 기반한 참여
5	책임 있는 예산 편성과 조세 형평성
6	인권을 기반으로 한 목표와 시간 계획
7	책임과 모니터링
8	사법적 구제에 대한 접근성 보장
9	민간 주체의 의무 명료화 및 금융, 주택, 부동산 시장에 대한 규제
10	국제적 협력과 지원의 실행

[그림.3] 인권에 기반한 주거 전략의 10대 원칙

- 인권을 침해하는 주거 문제에 대한 법적 기반 마련

- 인권 침해를 막을 수 있는 주거 기준이 법제화되어 있지 않으며, 특히 침해 시 효율적인 구제수단이 수반되어야 하는 법적 권리로서의 주거권이 법제화되어 있지 않음
- 이런 상황에서 고시원, 쪽방, 여관·여인숙 등에는 수십 명의 사람들이 좁은 공간에서 생활하고 있는데도, 일부 화재안전 시설을 제외한 면적, 자연 채광과 환기를 위한 창문, 소음 등에 대한 규제가 거의 없음. 화재안전 시설에 대한 규제도 기존에 영업중인 시설에 대해서는 스프링클러 설치 의무 등의 규제를 면제해주는 한계를 가지고 있음
- 영국에서는 1999년 2명의 대학생이 화재로 사망한 후 지속적인 규제 강화를 통해 5명 이상의 대형 HMO에 대해 전면적인 허가제를 시행하고 있는 반면, 우리나라에서는 고시원 등에서의 화재로 사회적 참사가 지속되고 있음에도 불구하고 사람들의 생명과 안전을 지켜야 하는 국가의 의무가 이행되지 않고 있음

- 주거지원이 가장 필요한 계층에 대한 우선 지원의 원칙 이행

- ‘아무도 소외되지 않아야 한다(No one lefts Behind)’는 주거 정책의 원칙 이행을 위해서는 공공임대주택 등 주거정책이 시장에서 주거문제를 해결할 수 없는 비주택 등 비적정 주거 거주 가구를 가장 우선적인 지원 대상으로 하여야 함

- 연령과 국적에 의한 주거 정책에 있어서의 차별이 종식되어야 하며, 시설 거주 장애인·노숙인도 정책 대상에 포함되어야 함. 20대 미혼 청년 가구에 대한 주거급여의 실질적인 배제 문제는 연령에 의한 차별로 조속히 시정되어야 함

○ 범정부 부처와 지방정부의 주거권 실현 의무 이행

- 주택 가격 안정 대책이 주로 관계 부처 합동 형태로 발표되는 것에서 알 수 있듯이 주거 문제에 대응하기 위해서는 주거 정책을 총괄하고 있는 국토교통부 이외에도 기획재정부, 행정안전부, 보건복지부, 법무부, 법제처 등 범정부 부처가 주거권 실현 의무를 다해야 함
- 취약계층의 주거권 향상을 위한 범정부적 차원의 주거 전략 수립이 필요함
- 중앙정부뿐 아니라 지역사회의 주거실태에 대해 많은 정보를 가지고 있는 광역자치단체, 기초자치단체도 주거권 실현의 의무를 다해야 함

○ 정책 의사결정 과정에 대한 당사자 참여 보장

- 국토교통부에는 주거정책심의위원회 등과 같은 정책 의사결정이 이루어지는 여러 위원회가 존재하지만 여기에 당사자들의 참여는 거의 없음. 이는 결국 주거정책이 관료와 일부 전문가들에 의해 결정되고 있다는 것을 의미함
- 정책 의사결정 과정에 세입자, 쪽방·고시원 등 비주택 거주민, 청년, 노인, 이주민 등 주거권의 권리 당사자의 참여가 필수적인데, 주거로 인해 고통받고 있는 당사자들의 목소리를 담아낼 수 있는 구조적인 메커니즘이 만들어져야 함
- 당사자들이 주거 전략의 수립, 실행, 모니터링 과정에 참여할 수 있도록 조직화가 필요하며, 이를 위해 세입자 단체 육성 등의 지원이 이루어져야 함

○ 실효성 있는 예산 배정 및 시간 계획 수립과 조세 형평성 강화

- 가능한 한 빠른 시간 안에 홈리스와 비적정 주거 문제를 해결할 수 있도록 우리 사회가 동원할 수 있는 최대한의 예산 배정이 필요함
- 예산에 대한 민주적 통제를 위해 당사자의 소의를 반영한 참여 예산제 운영이 필요함
- 종합부동산세 강화, 공시지가 및 공시가격 현실화 등과 같은 조세 정책을 통한 조세 형평성 강화가 필요함

○ 주거 전략을 책임지고 모니터링할 수 있는 기구 필요

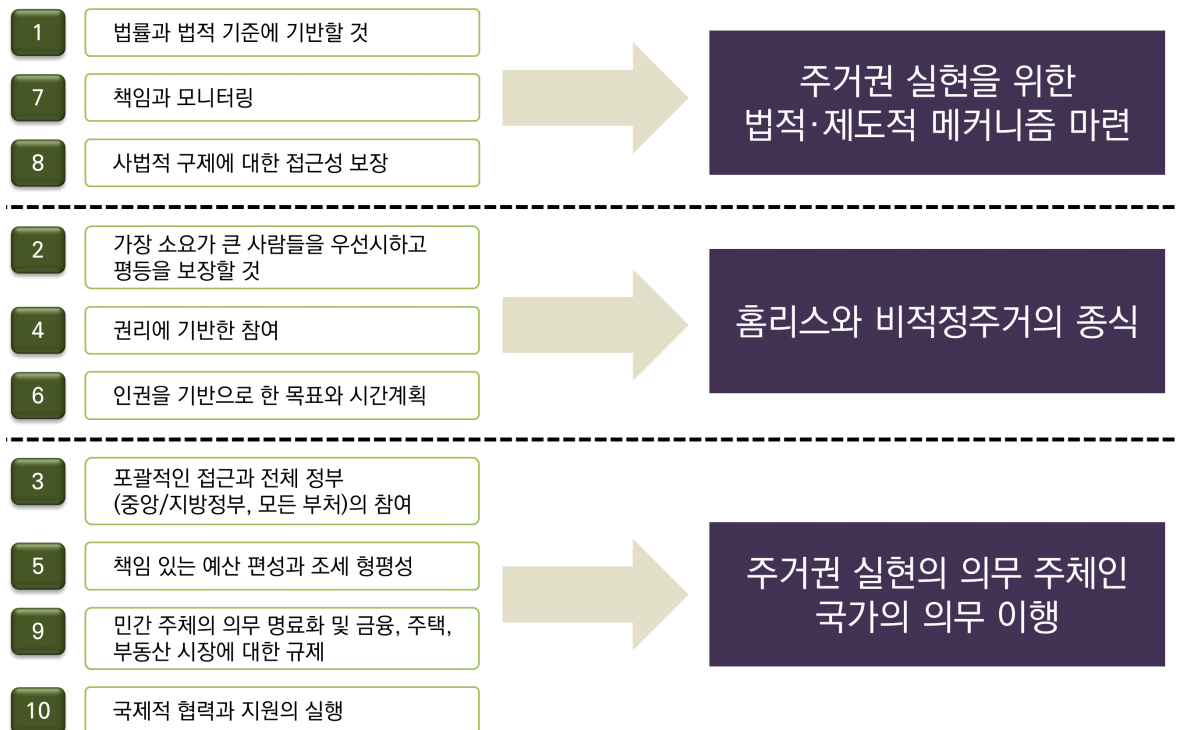
- 지금까지 정권이 바뀔 때마다 역대 최고 수준의 공공임대주택을 공급할 것을 공약하고, ‘공급량이 역대 최고치를 갱신했다’는 보도가 나오지만 이는 사실과 다른 경우가 많음
- 주거취약계층 주거지원사업은 전체 매입·전세임대주택 공급량의 15% 범위 내에서 비주택 거주자에게 공공임대주택을 공급하여 비주택 거처를 빠르게 해소할 목적으로 추진되었으나, 정책 모니터링을 책임지는 주체가 없어 공급이 지지부진함
- 주거 전략을 모니터링하여 정책에 지속적으로 영향을 미칠 수 있는 독립적인 기구가 필요함

○ 민간 부문에 대한 규제자로서의 국가의 법률적 의무를 명확히 함으로써 시장에 대한 규제 등 민간 주체에 주거권 준수 책임 부여

- 인권적 접근은 모두를 위한 주거를 보장하기 위한 많은 주체의 참여를 명확하게 함과 동시에 핵심적인 행위자이자 민간 부문에 대한 규제자로서의 국가의 법률적 의무를 명확하게 함(Farha, 2018a)
- 임대료 규제 등 민간 주체에 대한 공공성 강화와 주택 가격 안정과 투기 근절을 위한 국가의 적극적인 개입이 필요함

□ 주거 전략의 방향과 내용

- 여기에서는 인권에 기반한 주거 전략의 10대 원칙을 반영하여 주거 전략의 방향을 다음과 같이 설정함(그림 4)
 - 주거권 실현을 위한 법적·제도적 메커니즘 마련
 - 홈리스와 비적정 주거의 종식
 - 주거권 실현의 의무 주체인 국가의 의무 이행
- 주거 전략의 방향별 세부 내용은 다음과 같음(그림 5)



[그림.4] 10대 원칙을 고려한 주거 전략의 방향

1. 주거권 실현을 위한 법적·제도적 메커니즘 마련

- 1-1 주거 전략에 법적 효력을 부여하는 입법 및 전략 수립
- 1-2 건강과 안전을 위협하는 비적정 주거에 대한 기준 법제화
- 1-3 주거 전략 목표 달성을 위한 인권 지표와 로드맵 설정
- 1-4 주거 전략을 모니터링할 수 있는 독립 기구 설치
- 1-5 주거권 침해에 대한 법적 구제 기구 설치

2. 홈리스와 비적정 주거의 종식

- 2-1 홈리스와 비적정 주거 종식이라는 명확한 목표 설정
- 2-2 홈리스와 비적정 주거 종식을 위한 시간 및 자원배분 계획 수립
- 2-3 홈리스에 대한 정의 확대와 지원 강화
- 2-4 최저소득계층을 우선으로 하는 공공임대주택 공급
- 2-5 주거급여 대상 확대 및 주거급여를 통한 주거 상향
- 2-6 연령과 혼인에 의한 주거급여 수급에 있어서의 차별 폐지
- 2-7 이주노동자 등 이주민에 대한 주거권 보장

3. 주거권 실현의 의무 주체인 국가의 의무 이행

- 3-1 비적정 주거 해소를 위한 범정부 TF 구성과 조직 신설
- 3-2 민간임대시장에 대한 규제와 강제퇴거 금지
- 3-3 지방정부 차원의 비적정 주거 대응 방안 마련

[그림.5] 주거 전략의 방향에 따른 세부 내용

참 고 문 헌

- 최은영·정진선·이원호·강지영·김기태·이채운·김두겸·이강훈·구형모, 2018, 비주택 주거실태 파악 및 제도개선 방안, 국가인권위원회 연구보고서.
- UN Habitat, 2009, The Right to Adequate Housing.
- Farha, L., 2016, Report of the Special Rapporteur on adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living, and on the right to non-discrimination in this context.
- Farha, L., 2018a, Report of the Special Rapporteur on adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living, and on the right to non-discrimination in this context.
- Farha, L., 2018b, Special Rapporteur on adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living, and on the right to non-discrimination in this context, End of Mission Statement to Republic of Korea.
- Abrahams, D. and Wyss, Y., 2010, Guide to Human Rights Impact Assessment and Management(HRIAM), The International Business Leaders Forum and the International Finance Corporation.
- <https://www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=23121&LangID=E>.
- 한겨레신문, 2018년 5월 23일자, 노숙인뿐 아니라 고시원·쪽방 거주자도 홈리스.

MEMO

MEMO

MEMO

MEMO
