

제219회 금천구의회 정례회
제1차 행정재경위원회

「서울특별시 금천구 인권 기본 조례안」

검 토 보 고 서

2019. 11. 26.



행정재경위원회 전문위원

서울특별시 금천구 인권 기본 조례안 검 토 보 고 서

1. 제안경위

- 가. 의안번호 : 제1933호
- 나. 제 출 자 : 금천구청장
- 다. 제출일자 : 2019. 11. 15.(금)
- 라. 회부일자 : 2019. 11. 15.(금)

2. 제안이유

금천구민의 인권 보호와 증진을 위해 지속가능한 제도적 기반을 마련하여 구민의 인권이 존중되는 지역사회 실현의 근거를 마련하고자 함.

3. 주요내용

- 가. 조례 제정의 목적, 정의 및 다른 조례와의 관계(안 제1조 ~ 제3조)
- 나. 구청장의 의무 및 주민의 권리와 참여(안 제4조 및 제5조)
- 다. 인권정책기본계획 관련 사항 및 인권교육(안 제6조 ~ 제8조)
- 라. 인권센터 설치 및 운영에 관한 사항(안 제9조 및 제10조)
- 마. 인권위원회 설치, 구성 및 운영 등 위원회 운영의 전반적인 사항
(안 제11조 ~ 제16조)
- 바. 수당 및 인권영향 평가에 관한 사항(안 제17조 및 제18조)

4. 참고사항

가. 관계법령 및 근거

- 1) 「대한민국헌법」 제10조
- 2) 「국가인권위원회법」 제2조제1호 및 제20조제2항
- 3) 국가인권위원회 권고사항
 - 인권 기본조례 제.개정 권고의 건 관련 결정문 송부
[국가인권위원회 인권정책과 - 1367(2012.04.19.)]

나. 예산조치 : 별도 조치 필요 없음.

5. 검토의견

가. 제정이유

- 본 제정 조례(안)은 금천구민의 인권증진을 위한 제도적 기반을 구축하여 개인의 존엄성 가치 실현으로 행복한 삶을 누릴 수 있도록 하고자 제정하고자 하는 것으로,
- 지방자치단체의 적극적인 인권 보장 및 증진 역할에 대한 중요성이 대두됨에 따라 제도적 기반을 마련하여 인간의 존엄과 가치가 존중되는 지역사회를 실현하고자 함.

나. 주요내용

- 제정조례안의 주요내용은 다음과 같음.

표1 제정조례안 주요내용

<ul style="list-style-type: none"> ○ 제1조 : 조례의 목적 ○ 제2조 : 정의 ○ 제3조 : 다른 조례와의 관계 ○ 제4조 : 구청장의 의무 ○ 제5조 : 주민의 권리와 참여 ○ 제6조 : 인권정책 기본계획 ○ 제7조 : 인권정책 회의 ○ 제8조 : 인권 교육 ○ 제9조 : 인권센터의 설치 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 제10조 : 인권 보호 및 증진 활동 지원 ○ 제11조 : 인권위원회 설치 및 기능 ○ 제12조 : 위원회의 구성 ○ 제13조 : 위원의 직무상 독립 ○ 제14조 : 위원의 위촉 해제 ○ 제15조 : 위원장의 직무 ○ 제16조 : 회의 운영 ○ 제17조 : 수당 등 ○ 제18조 : 인권영향평가
--	--

- 제2조는 조례에서 사용하는 용어의 뜻을 명확하게 설명하고 있고
- 제4조는 구청장은 주민의 인권 보호 및 증진을 위하여 노력하여야 하며, 폭넓은 주민의 참여를 기초로 하여 다음 각 호의 사항을 포함한 인권 정책을 수립하고, 필요한 재정상의 조치 등을 하여야 한다. 구청장의 의무를 명시하였고
- 제5조는 주민의 권리와 참여에 대한 권리와 다른 사람의 인권 보호 및 증진을 위하여 노력하여야 함을
- 제6 ~ 9조는 5년 마다 인권정책 기본계획 수립하며, 인권 교육을 실시하고 인권센터의 설치, 인권정책회의 등에 관한 사항을 규정하였음.

- 제11조 ~ 17조는 인권위원회의 설치와 구성, 기능, 운영 등에 대해서 필요한 사항을 규정하였음.

다. 검토결과

- 최근 국가인권위원회에서는 일상생활 속에서 국민의 인권 보장이 중요함을 직시하고 2011년부터 지역사회 내에서 인권보장을 위한 방안 모색과 그 실행 체계 구축을 위해 연구용역을 수행하고, 권역별 토론회를 개최 하는 등 지역사회 차원의 인권 제도화에 많은 노력을 기울여 왔으며, 2012년 4월 각급 지방자치단체에 인권기본 조례 제정을 권고하였고 인권기본 조례 표준안을 시달했음.
- 금번에 제출된 동 조례안은 이러한 인권기본조례 표준안을 바탕으로 우리 구 인권 기본조례 제정 추진단에서 총 5회의 의견수렴을 거쳐 확정된 것으로 국민의 인권 보호 및 제고에 큰 기여를 할 수 있을 것임.
- 「지방자치법」 제9조제2항제2호에서는 주민의 복지증진에 관한 사무를 지방자치단체 사무의 하나로 규정하고 있으며, 인권의 구현방식이 주로 복지나 차별대우 금지 등과 관련되어 집행되고 있는 현실상 우리 구의 지역적 특성을 고려한 금천구 조례를 제정하여 ‘인권보장 및 증진 기본계획’을 수립하고 ‘인권보장 및 증진활동’을 지원하는 등 지역적 특성을 고려해 인권보장을 위한 실질적 이행수단을 마련하는 것이

전국적으로 통일적인 처리가 요구되는 기관위임사무에 해당한다고 볼 수는 없으므로, 금천구 조례에 규정될 인권 관련 사무는 조례 제정 대상인 자치사무에 해당한다 할 것임.

○ 본 조례 제정안에 대한 검토 결과

국가인권위원회에서 각급 지방자치단체에 인권기본 조례의 제정을 권고하고 국가인권 위원회가 제시한 표준안을 반영한 것으로 적법·타당하며 시행에 별다른 문제점은 없는 것으로 사료됨.

- 붙임 1. 관련 법령 각 1부.
2. 의견제시 사례 1부.

「대한민국헌법」

제10조 모든 국민은 인간으로서의 존엄과 가치를 가지며, 행복을 추구할 권리를 가진다.

 「국가인권위원회법」

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. "인권"이란 「대한민국헌법」 및 법률에서 보장하거나 대한민국이 가입·비준한 국제인권조약 및 국제관습법에서 인정하는 인간으로서의 존엄과 가치 및 자유와 권리를 말한다.

제20조(관계기관등과의 협의) ② 위원회는 그 업무를 수행하기 위하여 필요하다고 인정하면 국가기관, 지방자치단체, 그 밖의 공사(公私) 단체(이하 "관계기관등"이라 한다)에 협의를 요청할 수 있다.

인권조례 제정 가능 여부(「천안시 인권보장 및 증진에 관한 조례」 관련)

[의견12-0430, 2013. 1. 23., 충청남도 천안시]

【질의요지】

가. 「천안시 인권보장 및 증진에 관한 조례」에 규정된 내용이 조례 제정 대상인 자치사무에 해당하는지?

나. 구체적으로 「천안시 인권보장 및 증진에 관한 조례안」 제1조(목적), 제6조(인권보장 및 증진 기본계획의 수립), 제8조(인권보장 및 증진활동의 지원), 제9조(인권지수 개발) 및 제10조(천안시 인권보장 및 증진위원회 설치 및 업무) 등의 규정에 위법한 내용이 있는지?

【의견】

가. 질의 가에 대하여

「지방자치법」 제9조제2항제2호에서는 주민의 복지증진에 관한 사무를 지방자치단체 사무의 하나로 규정하고 있고, 인권의 구현방식이 주로 복지나 차별대우 금지 등과 관련되어 집행되고 있는 현실상 천안시에서 「천안시 인권보장 및 증진에 관한 조례」를 제정하여 ‘인권보장 및 증진 기본계획’을 수립하고 ‘인권보장 및 증진활동’을 지원하는 등 지역적 특성을 고려해 인권보장을 위한 실질적 이행수단을 마련하는 것이 전국적으로 통일적인 처리가 요구되는 기관위임사무에 해당한다고 볼 수는 없으므로, 「천안시 인권보장 및 증진에 관한 조례」에 규정될 인권 관련 사무는 조례 제정 대상인 자치사무에 해당한다 할 것입니다.

나. 질의 나에 대하여

「천안시 인권보장 및 증진에 관한 조례안」 제8조에서는 ‘인권전담 부서를 신설하는 등의 필요한 조치를 하여야 한다’고 규정하고 있는바, 천안시장의 고유권한인 조직편성권을 침해하지 않기 위해서는 천안시장의 의사를 반영하여 조례안을 의결(천안시장이 조례안을 직접 발의하는 경우 혹은 천안시의회에서 조례안을 발

의·의결한다 하더라도 천안시장의 재의요구가 없는 등 천안시장의 의사에 반하지 않는 경우)하여야 할 것이고, 같은 조례안 제6조제5항 및 제14조제1항에서는 ‘천안시 인권보장 및 증진위원회’의 심의결과에 천안시장이 기속되도록 하거나 천안시장에게 의무적으로 자문기구의 의견을 듣도록 규정하고 있는바, 이러한 위원회가 법적 기속력을 가지는 의결기관으로 해석되지 않도록 규정한다면, 천안시조례안은 특별한 위법의 소지는 없는 것으로 보입니다.

【이유】

가. 질의 가에 대하여

먼저 관련 법령을 살펴보면, 「국가인권위원회법」 제19조에서는 국가인권위원회는 인권에 관한 법령·제도·정책·관행의 조사와 연구 및 그 개선이 필요한 사항에 관한 권고 또는 의견의 표명(제1호), 인권침해행위 및 차별행위에 대한 조사와 구제(제2호 및 제3호) 등의 업무를 수행하도록 규정하고 있고, 같은 법 제20조에서는 관계 국가행정기관 또는 지방자치단체의 장은 인권의 보호와 향상에 영향을 미치는 내용을 포함하고 있는 법령을 제정하거나 개정하려는 경우 미리 국가인권위원회에 통지하도록 규정하고 있습니다.

그런데, ‘조례’는 자치사무 및 단체위임사무에 대하여 제정할 수 있으므로(대법원 2000. 5. 30. 선고 99추85 판결 등 참조), 「천안시 인권보장 및 증진에 관한 조례」(이하 “천안시조례”라 함) 제정 가능 여부를 판단하기 위해서는 이 조례에 규정할 사무의 성격에 대한 검토가 필요할 것인데, 위의 「국가인권위원회법」 제20조에서는 ‘지방자치단체의 장’이 인권의 보호 및 향상과 관련된 사무를 수행할 것을 예정하고 있는바, 일반적으로 법령상 지방자치단체의 장이 처리하도록 하고 있는 사무가 자치사무인지 아니면 기관위임사무인지 여부를 판단함에 있어서는 그에 관한 법령의 규정 형식과 취지를 우선 고려하여야 할 것이지만, 그 밖에 그 사무의 성질이 전국적으로 통일적인 처리가 요구되는 사무인지, 그에 관한 경비부담과 최종적인 책임귀속의 주체가 누구인지 등도 함께 고려하여 판단해야 할 것입니다(대법원 2010. 12. 9. 선고 2008다71575 판결 참조).

이에 따라 천안시조례에 규정될 내용이 자치사무에 해당하는지에 대해서 살펴

보면, ‘인권’이란 「대한민국헌법」 및 법률에서 보장하거나 대한민국이 가입·비준한 국제인권조약 및 국제관습법에서 인정하는 ‘인간으로서의 존엄과 가치 및 자유와 권리’를 말하는 것으로서(「국가인권위원회법」 제2조제1호, 천안시조례안 제2조제1호), 「대한민국헌법」 제10조에서는 ‘국가’의 인권 보장 의무에 대하여 규정하고 있으나 이를 근거로 인권보장 업무를 국가만이 가지는 고유권한으로 보아 ‘지방자치단체’에서는 이를 수행할 수 없다고 해석하기는 어렵고(법제처 2012. 1. 17. 회신 의견11-0305 참조), 「지방자치법」 제9조제2항제2호에서는 주민의 복지증진에 관한 사무를 지방자치단체 사무의 하나로 규정하고 있으며, 인권의 구현방식이 주로 복지나 차별대우 금지 등과 관련되어 집행되고 있는 현실상 천안시에서 지역적 특성을 고려한 천안시조례를 제정하여 ‘인권보장 및 증진 기본계획’을 수립하고 ‘인권보장 및 증진활동’을 지원하는 등 지역적 특성을 고려해 인권보장을 위한 실질적 이행수단을 마련하는 것이 전국적으로 통일적인 처리가 요구되는 기관위임 사무에 해당한다고 볼 수는 없으므로, 천안시조례에 규정될 인권 관련 사무는 조례 제정 대상인 자치사무에 해당한다 할 것입니다(법제처 2012. 12. 10. 회신 의견12-0380 참조).

나. 질의 내에 대하여

천안시조례안의 내용이 지방자치단체의 소관에 속하는 자치사무에 해당한다 하더라도, 자치입법의 일반원칙에 따라 구체적인 규정 중 위법한 내용이 있는지를 검토해야 하는바, 「지방자치법」 제22조 본문에서는 지방자치단체는 ‘법령의 범위 안’에서 그 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있도록 규정하고 있으므로 지방자치단체가 제정한 조례가 상위법령에 위반되는 경우에는 효력이 없는 것이고(대법원 2004. 4. 23. 선고 2002추16 판결 참조), 「지방자치법」 제22조 단서에서는 주민의 권리 제한 또는 의무 부과에 관한 사항이나 벌칙을 정할 때에는 법률의 위임이 있어야 조례를 제정할 수 있도록 규정하고 있으므로, 주민의 권리제한 또는 의무부과에 관한 사항이나 벌칙에 해당하는 조례를 제정할 경우에는 법률의 위임이 있어야 하고 그러한 위임 없이 제정된 조례는 효력이 없습니다.

이에 따라 천안시조례안을 검토하여 보면, 우선, 천안시조례안 제1조(목적), 제6조(인권보장 및 증진 기본계획의 수립)는 특별히 상위법령에 위반되는 내용을 담

고 있다거나 주민의 권리 제한 또는 의무 부과에 관한 사항이나 벌칙을 정한 것이 아니므로, 위법의 소지가 없다고 할 것입니다.

그런데, 지방자치단체장과 지방의회와의 관계와 관련하여 대법원 판례는 “지방자치단체의 장은 합의제 행정기관을 설치할 고유의 권한을 가지며 이러한 고유권한에는 그 설치를 위한 조례안의 제안권이 포함된다고 봄이 상당하므로, 지방의회가 합의제 행정기관의 설치에 관한 조례안을 발의하여 이를 그대로 의결, 재의결하는 것은 지방자치단체장의 고유권한에 속하는 사항의 행사에 관하여 지방의회가 사전에 적극적으로 개입하는 것으로서 관련 법령에 위반”(대법원 2009. 9. 24. 선고 2009추53 판결 참조)되어 허용되지 않고, “지방의회의원이 지방자치단체의 장이 조례안으로서 제안한 행정기구를 종류 및 업무가 다른 행정기구로 전환하는 수정안을 발의하여 지방의회가 의결 및 재의결하는 것은 지방자치단체의 장의 고유 권한에 속하는 사항의 행사에 관하여 사전에 적극적으로 개입하는 것으로서 허용되지 아니한다”(대법원 2005. 8. 19. 선고 2005추48 판결 참조)고 실시하여, 지방의회가 지방자치단체장의 의사를 반영하지 않은 채 조례로 지방자치단체장의 고유권한인 조직편성권에 사전적·적극적으로 개입하는 것은 위법하다고 해석하고 있으므로, 조례 제정 시에는 위와 같은 사항에 대한 세부적인 검토가 필요할 것으로 보입니다.

이러한 판례의 내용에 따라 천안시조례안을 살펴보면, 천안시조례안 제8조에서는 ‘인권보장 및 증진활동 지원 등’을 규정하면서 ‘인권전담 부서를 신설하는 등의 필요한 조치를 하여야 한다’고 규정하고 있고, 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」 제3조제1항의 규정에 비추어 지방자치단체의 장은 집행기관에 속하는 행정기관 전반에 대하여 조직편성권을 가진다고 해석되는바(대법원 2009. 9. 24. 선고 2009추53 판결 참조), 천안시의회가 인권전담 부서를 신설하도록 하여 천안시장의 조직편성권을 제한하는 내용을 담은 조례안을 발의·의결하는 것은 지방자치단체장의 고유권한인 조직편성권과 관련하여 천안시장의 의사에 반할 수 있는 등 위법할 소지가 있으므로, 「지방자치법」상의 ‘견제와 균형의 원리’에 부합하도록 조례를 제정할 필요성이 있다 할 것입니다.

또한, 천안시조례안 제9조에서는 시장은 시민의 인권보장 및 증진과 국제인권

규약 및 국제인권기구의 권고사항의 성실한 이행을 위하여 ‘인권지수를 연구·개발할 수 있다’고 규정하고 있는바, 위 규정은 지방자치단체장으로 하여금 인권지수 연구·개발을 위해 노력하도록 한 확인적·권고적 규정이고, 이 규정으로 인해 천안시장이 어떠한 의무를 부담하게 되는 것은 아니므로, 위 천안시조례안 제9조를 시장의 고유권한을 침해하는 규정으로 볼 수는 없다 할 것입니다.

마지막으로, 천안시조례안 제10조에서는 인권보장 및 증진정책을 심의하기 위하여 천안시 인권보장 및 증진위원회(이하 “위원회”라 함)를 ‘둔다’라고 규정하여 위원회 설치를 의무화하고 있고(제1항), 인권보장 및 증진 기본계획 수립에 관한 사항(제2항제1호) 등 심의 사항 및 의견진술 사항(제3항)을 규정하고 있으며, 시장은 위원회의 심의 의견을 존중하여야 하도록 규정하고 있고(제4항), 같은 조례안 제14조제1항에서는 인권보장 및 증진에 중대한 영향을 미치는 조례를 제·개정하거나 정책을 수립하려는 경우 미리 위원회의 의견을 들어야 하도록 규정하고 있습니다. 위 규정에 비추어보면, 이러한 위원회는 「지방자치법」 제116조의2에 따라 설치되는 ‘자문기관’의 성격을 가지는 것으로 보이고, ‘자문기관’은 업무 특성상 전문적인 지식이나 경험이 있는 사람의 의견을 들어 결정할 필요가 있는 경우 등(「지방자치법 시행령」 제80조제1항)에 설치되는 것으로 지방자치단체의 장이 그 심의결과에 기속되는 것은 아니므로, 천안시장으로 하여금 ‘합의제 행정기관’이 아닌 ‘자문기관’을 의무적으로 설치하도록 하는 것이 천안시장이 가지는 고유권한을 침해하는 것으로 볼 수는 없다 할 것입니다.

다만, 천안시조례안 제6조제5항에서는 시장은 인권보장 및 증진 기본계획 수립, 연도별 시행계획 수립 및 평가에 관한 사항을 위원회에 제출하여야 하고, 위원회의 심의결과를 연도별 ‘시행계획 및 기본계획 수립에 반영하여야 한다’고 규정하고 있고, 같은 조례안 제14조제1항에서는 시장은 인권보장 및 증진에 중대한 영향을 미치는 ‘조례를 제·개정하거나 정책을 수립하려는 경우 미리 위원회의 의견을 들어야 한다’고 규정하고 있는바, 이와 같이 시장이 시행계획 등을 수립하는데 있어서 위원회의 심의결과에 기속되도록 하고 조례를 제·개정하는 경우 등에도 위원회의 의견을 반드시 들어야 하도록 규정한다면, 이러한 위원회는 지방자치단체장을 법적으로 기속하는 의결기관으로서의 성격을 가지게 된다고 할 것입니다. 그런데, 행정주체 내부에서 행정에 관한 의사를 결정할 수 있는 권한을 가지는 의

결기관은 「지방자치법」 제116조의 ‘합의제 행정기관’에 해당하는바(대법원 2000. 11. 10. 선고 2000추36 판결 참조), 앞서 본 대법원 판례에 따르면 지방의회가 지방자치단체장의 의사를 반영하지 않은 채 조례로 지방자치단체장의 ‘합의제 행정기관’ 설치 권한에 사전적·적극적으로 개입하는 것은 위법하다고 해석되므로, ‘합의제 행정기관’을 설치하려는 경우에는 천안시장의 의사를 반영하여 조례안을 의결(천안시장이 조례안을 직접 발의하는 경우 혹은 천안시의회에서 조례안을 발의·의결한다 하더라도 천안시장의 재의요구가 없는 등 천안시장의 의사에 반하지 않는 경우)하여야 할 것이고, ‘합의제 행정기관’을 설치하려는 의도가 아니라면 위원회의 심의결과 등에 천안시장이 기속되지 않도록, 즉 위원회가 ‘합의제 행정기관’(의결기관)이 아닌 ‘자문기관’의 성격을 갖도록 조례를 제정할 필요성이 있다 할 것입니다.

결론적으로, 천안시조례안 제8조에서는 ‘인권전담 부서를 신설하는 등의 필요한 조치를 하여야 한다’고 규정하고 있는바, 천안시장의 고유권한인 조직편성권을 침해하지 않기 위해서는 천안시장의 의사를 반영하여 조례안을 의결하여야 할 것이고, 같은 조례안 제6조제5항 및 제14조제1항에서는 ‘천안시 인권보장 및 증진 위원회’의 심의결과에 천안시장이 기속되도록 하거나 천안시장에게 의무적으로 자문기구의 의견을 듣도록 규정하고 있는바, 이러한 위원회가 법적 기속력을 가지는 의결기관으로 해석되지 않도록 규정한다면, 천안시조례안은 특별한 위법의 소지는 없는 것으로 보입니다.