

2. 인권조례 활동

• 제주특별자치도 외국인 및 외국 인주민 인권 증진에 관한 조례(안) /제주특별자치도 외국인인권기본조 례

I. 들어가며

최근 많은 지방자치단체에서 각 지역의 특성을 반영하면서 인권의 보편적 가치를 존중하고 이를 지역에서부터 실천하고자 하는 구체적인 움직임이 나타나고 있다. 그 움직임 가운데 하나가 인권관련 조례제정을 통한 지역공동체 차원의 인권보장의 제도화 및 구체화라고 할 수 있고, 이러한 현상은 지방자치제도의 정착 및 국가사무의 지방사무로의 이관 현상 등과 더불어 점차 가속화 될 것으로 예상된다.

그러나 지금까지 제정된 인권관련 조례들은 조례자체의 지역적·효력면에서의 한계와 지방의회의 전문성 부족, 그리고 예산의 부족 등 현실적인 문제를 이유로 내용이 너무 선언적·추상적이거나, 영역이 개별인권에 한정되

었거나, 또는 내용이 지역특성을 반영하지 못하고 중앙기관의 표준조례안의 복사판에 불과한 것으로 평가되는 등 인권조례가 지향해야 할 주민의 인권증진에 일정한 한계가 있어 왔던 것이 사실이다.

이에 우리 '제주특별자치도 외국인 및 외국인주민 인권 증진에 관한 조례(안)'는 다른 지역과 차별되는 고도의 자치권을 바탕으로 국제자유도시와 세계 평화의 섬을 표방하고 있는 제주의 이러한 특성을 잘 반영하고 또한 어느 정도의 실효성을 확보하는데 그 중점을 두었다.

II. 타지역 인권조례와 차별되는 내용

1. 지역의 특성을 반영

(1) 제주특별자치도 외국인 및 외국인주민 인권 증진에 관한 조례(안)의 전문

현재 광주시, 목포시, 철원군, 안산, 광산구 등 타 지역의 외국인주민 인권 증진 및 지원에 관한 조례를 보면 전문이 없는 형태로 되어 있지만, 인권에 관한 기본조례로서 위치를

5) 조상균, '인권기본조례의 내용과 관련문제', 2009년도 부산대 법학연구소 춘계학술대회 자료집, 2009.4. 15쪽

6) 제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법 제1조

갖기 위해서는 조례의 전문이 필요하다고 생각된다. 전문은 조례의 제정취지, 이념, 목적을 담고 있는 것으로, 일반적으로 법적 구속력을 갖지는 않지만 조례의 일부를 이루는 것으로 조례의 각 조항의 해석의 지침이 된다는 점에서 그 의의가 있다고 할 수 있기 때문이다.

따라서 우리 제주인권기본조례(안)는 다양한 기관과 인권전문가들과의 협의를 통해 조례의 상징이라 할 수 있는 전문을 넣었다.

(2) 담당변호사 제도 도입

외국인이 상담도 하고 자문을 구할 수 있는 변호사가 있다는 제도이다. 이분들이 소송을 하게 되는 경우 담당변호사님이 사정을 잘 알고 있기 때문에 소송수행을 보다 잘 하실 수 있다는 의미를 담고 있다. (소송지원의 질적 향상, 보다 양질의 법률서비스) 물론 일반 소송보다는 저렴한 액수를 생각하고 있다. 형사사건이라면 국선이 대부분이겠지만 담당변호사제도는 민사부분도 포함할 예정이다.

(3) 거주외국인의 날을 지정

거주외국인의 날을 지정하여 각종 행사(너영나영 올레길 걷기, 다문화 가족과 제주의 가족 캠프 등) 및 거주외국인의 인권향상에 이바지한 시민에 대해 표창하는 방안을 생각했는데, 목포시의 '세계인의 날 지정'과 유사한 부분이 많긴 하지만 제주지역에 더 특성화된 프로그램을 생각해낸다면 나쁘지는 않을 것 같습니다./유사한 행사는 존재함.

2. 실효성의 확보

(1) 강행성이 담긴 문언

제주특별자치도 외국인 및 외국인주민 인권 증진에 관한 조례(안)는 그 실효성을 어느 정도 담보하기 위해 강행성이 법문언에 나타나도록 하였다. 예로 제주특별자치도 외국인 및 외국인주민 인권 증진에 관한 조례(안) 제5조 1항과 2항을 살펴보면 '도지사는 ~를 노력하여야 한다...'는 표현에 그치는 것이 아니라 '~를 하여야 한다..'는 강행성이 담긴 문언으로 표현되었다.

(2) 인권보장위원회 설치

제주특별자치도 외국인 및 외국인주민 인권 증진에 관한 조례(안)는 실효성 있는 인권구제를 위하여 인권보장위원회를 설치하여 인권 피해 발생 시 직접적인 해결이 가능하게 했다.

(3) 거주외국인지원조례와의 연계성을 고려

기존 거주외국인지원조례와의 연계성을 고려하여 제주특별자치도거주외국인등지원심의 위원회에 인권증진위원회의 기능을 통합시켰다./차후 통합의 필요성 제기

(4) 예산의 확보

제주특별자치도 외국인 및 외국인주민 인

7) 제주특별자치도 외국인 및 외국인주민 인권 증진에 관한 조례(안) 제5조(도의 책무) ① 제주특별자치도지사(이하 "도지사")는 외국인 및 외국인주민을 위한 인권 증진 정책개발을 적극 추진하고 외국인 관계법령에서 규정하고 있는 책무를 성실히 이행하여야 한다. ② 도지사는 외국인주민이 구의 공공시설을 이용하거나 도 행정에 참여함에 있어 합리적 이유 없이 차별받지 않도록 하여야 한다.

8) 제주특별자치도 외국인 및 외국인주민 인권 증진에 관한 조례(안) 제8조(인권보장위원회 설치)

9) 제주특별자치도 외국인 및 외국인주민 인권 증진에 관한 조례(안) 제11조(심의·자문 등)

권 증진에 관한 조례(안)의 실효성과 관련해서 예산을 확보하는 일 또한 무엇보다 중요하다 할 것이다. 제주특별자치도 외국인 및 외국인주민 인권 증진에 관한 조례(안)는 예산확보를 위하여 보조금을 이용하는 등의 방법을 취했다.

III. 제주특별자치도 외국인 및 외국인주민 인권 증진에 관한 조례(안)의 주요내용

1. 전문

논의가 필요함. 일단 제주는 지리적으로 동북아시아의 허브이고 국제자유도시를 지향하는 세계 속의 평화의 섬에 걸맞게 거주외국인의 인권을 잘 보장해줄 수 있는 조례가 필요하다는 내용이 들어가야 할 것. 전문은 상징성이 있는 만큼 각계각층의 전문가들과 협의해야 함. 아직 전문이 있는 인권조례가 없기 때문에 전문을 넣는 것만으로도 타 지역 조례와 차별화를 꾀할 수 있을 것임.

2. 총칙

제1조부터 제6조까지 총칙 부분이고, 제1조는 목적, 제2조는 기본이념, 제3조는 정의, 제4조는 외국인주민 등의 권리 및 책무, 제5조는 도의 책무, 제6조는 기업 및 시민사회단체의 책무에 대해서 규정하고 있다. 몇 가지 중요한 사항을 살펴보자면,

첫째 조례의 목적을 담고 있는 제1조에서는 조례가 보장 할 대상을 외국인, 거주외국인 둘 다 포함시켰고, 둘째 제5조 1항과 2항에

서 도지사는 ~를 노력하여야 한다...’는 표현에 그치는 것이 아니라 ‘~를 하여야 한다.’는 강행성이 담긴 문언으로 표현되었다는 점이다.

3. 인권 증진 시책의 수립 및 추진

제7조부터 제14조까지는 인권 증진 시책의 수립 및 추진부분으로 앞서 살펴본 총칙이 조례의 선언적, 상징적 의미를 규정한 것이라면, 제7조부터 제14조까지는 인권 증진 시책의 수립 및 추진부분은 조례가 실제로 적용하는데 있어서 담당위원회 및 예산의 확보 등과 같은 실무적인 부분을 규정한 것이라고 볼 수 있다.

제7조는 기본계획의 수립, 제8조는 인권보장위원회 설치, 제9조는 실태조사, 제10조는 사업의 위탁, 제11조는 심의·자문, 제12조는 외국인주민 지원 단체에 대한 지원, 제13조는 준용규정, 제14조는 시행규칙에 대해 규정하고 있다.

몇 가지 중요한 사항을 살펴보자면,

첫째 제8조에서는 인권보장위원회를 설치하여 인권피해 발생 시 직접적인 해결이 가능하게 했고, 둘째 제11조에서는 기존 거주외국인지원조례와의 연계성을 고려하여 제주특별자치도 거주외국인등지원심의위원회에 인권증진위원회의 기능을 통합시켰으며, 셋째 제12조에서는 예산확보를 위하여 보조금을 이용하는 등의 방법을 규정했다. 그리고 마지막으로 제13조에서는 본 조례의 규정에 의하여 지급되는 보조금의 교부방법과 집행 등에 관하여 「제주특별자치도 보조금관리 조례」의 규정을

10) 제주특별자치도 외국인 및 외국인주민 인권 증진에 관한 조례(안) 제12조(외국인주민 지원단체에 대한 지원)

준용하도록 하고 있다.

IV. 향후과제

제주특별자치도 외국인 및 외국인주민 인권 증진에 관한 조례(안)가 선언적이고 추상적인 조례에 그치지 않고 지역사회의 인권을 위해 위해서는 다음과 같은 과제를 해결해야만 할 것이다.

1. 제주특별자치도 외국인 및 외국인주민 인권 증진에 관한 조례(안)의 '전문에 대한 논의

앞에서 살펴본 바와 같이 조례의 제정취지, 이념, 목적을 담고 있는 전문은 일반적으로 법적 구속력을 갖지는 않지만 조례의 일부를 이루는 것으로 조례의 각 조항의 해석의 지침이 된다는 점에서 그 의의가 있는데 문제는 전문에 어떠한 내용을 넣을 것인가 하는 문제이다.

광주의 경우를 예로 들면 당초 광주인권기본조례 초안 전문에는 인권의 기본이념을 5.18 광주민주항쟁의 근원지에 살고 있는 광주시민이 실현하는 것은 광주시민들의 염원이자 책무임을 밝히면서, 시의 책무와 시민의 결의를 언급하고 있었다. 그러나 논의과정에서 다양한 단체활동가들이 모인 연구모임의 특성상, 전문에 많은 내용을 담고자 하는 요구가 많아 합의를 보지 못했고, 기왕에 상징성을 갖는 전문이라면 광주지역의 인권관련 전문가의 작성이 필요하다는 의견 등이 제안되어 결국 이후의 과제로 넘어가 현재까지 작성되어 있지 않은 상태이다.

따라서 우리 제주특별자치도 외국인 및 외국인주민 인권 증진에 관한 조례(안)의 전문을 사전에 잘 협의하여 광주의 경우와 같이 다음 과제로 넘어가는 일이 없도록 해야 할 것이다.

2. 실효성의 확보와 관련한 예산문제

보조금 등의 법률적인 흠결문제가 많아 면밀한 검토가 필요하다.

3. 조례 본연의 기능에 대한 이해의 확산이 선행

사실 지금까지 지방자치 시작 된지 20여년이 되어 가지만, 주민들 속에 조례가 우리에게 어떠한 존재이고, 인권과 조례의 만남이 왜 중요한가에 대한 이해가 부족한 것도 사실이다. 이러한 이해 없이 조례가 제정된다면 추상적이고 선언적인 글귀에 불과할 것이고, 지역 주민의 무관심속에서 시 집행부를 움직일 수 있는 추진동력도 갖지 못할 것이다. 따라서 조례가 갖는 의미 즉, '상위 법령의 인권 보호 정신과 취지가 자치법규에 제대로 반영될 때만이 헌법적 인권가치의 실질적 구현이 이루어 질 수 있다는 인식'¹¹⁾이 함께 공유되어야 할 것으로 보인다.¹²⁾

11) 국가인권위원회 광주지역사무소편, 「지자체 조례의 인권적 접근을 위한 활동가워크숍: 2008 광주지역사무소 인권활동가 연수 프로그램」, 국가인권위원회 광주지역사무소, 2008, 15쪽 참조.

12) 조상균, 국내 인권 관련 조례의 현황과 평가

〈별첨〉

제주특별자치도 외국인 및 외국인주민 인권 증진에 관한 조례

제1장 총 칙

제1조(목적) 이 조례는 제주도에 거주하는 외국인주민과 외국인의 인권을 보장하기 위하여 도, 기업, 시민사회단체 및 주민이 해야 할 사항을 정하고 인권 증진 시책에 관한 기본적인 사항을 규정함을 목적으로 한다.

제2조(기본이념) 모든 주민이 상호 협력하여 외국인 및 외국인주민의 인권을 보장하고 국적과 피부색, 인종과 민족, 언어와 문화가 다르다는 이유로 차별받지 아니하며, 서로의 차이를 존중하고 성숙한 다문화 사회로 나아가감으로써 국제자유도시·평화의 섬에 걸맞는 제주도를 만들어 나가는 것을 이 조례의 기본이념으로 한다.

제3조(정의) 이 조례에서 사용하는 용어의 정의는 다음 각호와 같다.

1. “인권”이란 「국가인권위원회법」 제2조제1호에서 정하고 있는 사항을 말한다.
2. “외국인”이란 외국인 여행객을 포함한 대한민국의 국적을 가지지 아니한 자를 말한다.
3. “외국인주민”이란 제주도에 거주하는 자로서 도내에 90일을 초과하여 거주하며 생계활동에 종사하고 있는 외국인과 혼인·귀화등으로 대한민국의 국적을 취

득한자와 그 자녀를 말한다.

제4조(외국인주민 등의 권리 및 책무)

- ① 외국인과 외국인주민은 자신의 법적인 지위와 상관없이 인권을 향유할 권리를 가진다.
- ② 외국인주민은 기초질서 준수 등 주민으로서 의무를 다하고 지역사회 발전을 위하여 노력하여야 한다.
- ③ 모든 주민은 외국인과 외국인주민의 인권을 존중하고 지역사회 인권 증진을 위하여 노력하여야 한다.

제5조(도의 책무)

- ① 제주특별자치도지사(이하 “도지사”)는 외국인과 외국인주민을 위한 인권 증진 시책개발을 적극 추진하고 외국인 관계 법령에서 규정하고 있는 책무를 성실히 이행하여야 한다.
- ② 도지사는 외국인주민이 구의 공공시설을 이용하거나 도 행정에 참여함에 있어 합리적 이유 없이 차별받지 않도록 하여야 한다.
- ③ 도지사는 인권관련 국가기관, 지방자치단체, 기업, 시민사회단체, 주민과 협력하고 그 추진을 위하여 노력하여야 한다.

제6조(기업 및 시민사회단체의 책무)

- ① 기업은 「외국인근로자의 고용 등에 관한 법률」 등 관련 법규정을 준수하며 사업장에서의 부당행위와 인권침해를 방지하여야 한다.

- ② 시민사회단체는 외국인주민을 위한 인권 모니터링, 인권문화 확산, 지역주민 인권의식 고양 등 지역사회 인권 증진 활동을 위해 노력하여야 한다.

제2장 인권 증진 시책의 수립 및 추진

제7조(기본계획 수립 등)

- ① 도지사는 이 조례의 목적을 달성하기 위하여 외국인 및 외국인주민의 인권보호와 증진에 관한 기본적이고 종합적인 인권 증진 기본계획(이하 “기본계획”이라 한다)을 수립·시행하여야 한다.
- ② 제1항의 규정에 따른 기본계획에는 다음 각 호의 사항을 포함한다.
 1. 인권보호 및 증진의 기본방향에 관한 사항
 2. 인권보호 및 증진 활동을 위한 재원 조달 방안에 관한 사항
 3. 인권의식 함양 및 환경 조성에 관한 사항
 4. 그 밖에 외국인 및 외국인주민 인권 보호 및 증진을 위해 필요한 사항
- ③ 도지사는 외국인 및 외국인주민 인권 증진 기본계획을 매 4년마다 수립·시행한다.

제8조(인권보장위원회 설치)

- ① 도지사는 외국인 및 외국인주민에 대한 차별행위와 인권 침해를 예방하고 인권 침해 발생시 신속하고 합리적인 권리구제를 위하여 인권구제위원회를 운영하여야 한다

- ② 인권보장위원회는 외국인 및 외국인주민에 대한 차별행위와 인권 침해를 예방하기 위해 공공기관, 기업, 학교, 주민, 다문화 가족 등을 대상으로 인권교육, 다문화 이해교육 및 홍보 등을 실시하여야 한다.

- ③ 인권보장위원회는 외국인 및 외국인주민에 대한 인권침해 발생시 권리구제 절차에 필요한 법률상담지원, 언어지원, 정보제공등 편의를 제공을 하여야 한다.

제9조(실태조사) 도지사는 외국인 및 외국인주민 인권관련 시책수립 및 시행을 위하여 각종 현황 조사를 실시할 수 있다.

제10조(사업의 위탁)

- ① 시장은 필요하다고 인정하는 경우에는 「제주특별자치도 사무의 민간위탁 조례」가 정하는 바에 따라 외국인주민의 지원 사업을 전개하는 비영리법인 또는 단체에 사업의 일부 또는 전부를 위탁할 수 있다.
- ② 시장은 제1항의 규정에 의하여 소관업무를 위탁하였을 경우에는 수탁자에게 예산의 범위 안에서 운영비를 지원할 수 있다.
- ③ 시장은 민간기관이나 단체에 사업을 위탁·운영하는 경우에는 관계공무원 또는 전문기관에 의뢰하여 위탁 및 운영비 지원에 관한 사항에 대하여 연 1회 정기점검을 실시하고, 필요한 경우에는 수시로 지도·점검을 실시 할 수 있다.

제11조(심의·자문 등)

- ① 도지사는 외국인 및 외국인주민의 인권 증진에 관한 사항에 관하여 제주특별자치도거주외국인등지원심의위원회(이하 "위원회"라 한다)에 심의·자문을 구할 수 있다.
- ② 위원회는 다음 각 호의 사항을 심의한다.
 1. 외국인주민의 인권 증진에 관한 기본계획 수립에 관한 사항
 2. 외국인주민의 인권 증진에 관한 기본계획에 의한 시책추진에 관한 사항
 3. 그 밖에 외국인주민의 인권 증진 시책에 관한 주요사항

제12조(외국인주민 지원단체에 대한 지원)

도지사는 예산의 범위 안에서 「지방재정법」 제17조 및 「지방재정법 시행령」 제29조 및 제주도 사회단체보조금 관리 조례」의 규정에 의하여 외국인주민 지원 단체의 활동에 필요한 행정적·재정적 지원을 할 수 있다.

제13조(준용규정) 이 조례의 규정에 의하여 지급되는 보조금의 교부방법과 집행 등에 관하여는 「제주특별자치도 보조금관리 조례」의 규정을 준용한다.

제14조(시행규칙) 이 조례의 시행에 관하여 필요한 사항은 규칙으로 정한다.