



총회

배포: 일반
2019년 7월 2일

원본언어: 영어

인권이사회

제42차 회기

2019년 9월 9일~27일

의제 2 및 3

유엔 인권최고대표 연례보고와 인권최고대표사무소 및 사무총장 보고

개발권 등 제반 인권, 시민, 정치, 경제, 사회 및 문화적 권리의 증진 및 보호

지방정부와 인권

유엔 인권최고대표 보고

요약

본 보고서에서 유엔 인권최고대표는 지방정부와 지방의 이해 관계자들이 각자의 위치에서 인권 신장 및 보호를 위해 진행하는 협력을 촉진시키는 효과적인 방법에 초점을 맞추고 있으며, 여기에는 지속가능한 개발목표에 대한 인식 제고도 포함된다. 인권최고대표는 이와 관련된 문제점 및 모범 관행을 설명하는 한편 권고안을 제시하고 있다.



I. 개요

1. 인권이사회는 결의안 39/7호에서 유엔 인권최고대표에게 각국 정부 및 정부간 기구, UN 산하기관, 각종 기금/프로그램, 인권이사회 특별절차, 인권이사회 자문위원회, 각국 인권기구, NGO 등 시민단체 및 지방정부와 협의하여 지방정부 프로그램을 통해 지방정부와 지방의 이해 관계자들이 각자의 위치에서 인권 신장 및 보호를 위해 진행하는 협력을 촉진시키는 효과적인 방법에 대한 보고서를 제출하도록 요청하였다. 또한, 지속가능 개발목표 (SDGs)에 대한 인식 제고와 주요 문제점 및 모범 관행을 제시하도록 하였다.
2. 보고서를 준비하면서 인권최고대표사무소 (OHCHR)는 위에 언급된 기구와 전문가들의 자문을 구하였는 바, 총 59건의 협조를 얻을 수 있었다.¹⁾
3. 인권최고대표는 본 보고서를 작성하면서 지방정부 차원의 이슈들을 인권 측면에서 구조화한 '인권 신장 및 보호를 위한 지방정부의 역할 자문위원회' 보고서 (A/HRC/30/49)와,²⁾ 2017년 9월 4일 회의에서 있었던 '인권 신장과 보호를 위한 지방정부의 역할'에 대한 세션간 패널 토론 내용 (A/HRC/38/22)을 기반으로 하였다.
4. 협의 과정의 일환으로 OHCHR은 제네바에서 자문위원회 위원들과 회의를 가지는 한편, 시민사회 관계자들은 물론 적절한 생활수준에 대한 권리 및 그와 관련하여 차별 받지 않을 권리를 담당하는 '적정주거 특별보고관'과도 면담하였다. 또한 OHCHR은 국가별 정례인권검토 보고서와 조약 기구 및 특별절차 임무수행자들이 제시한 권고사항에 대해서도 연구를 진행하였다.
5. 본 보고서에서 인권최고대표는 인권이사회 결의안 39/7호의 요청 및 지방 차원에서의 인권 신장과 보호를 위해 제정된 법률/정책 및 프로그램에 의거하여 인권 신장 및 보호를 위한 지방정부와 지방 이해 관계자들간 협력을 촉진시키는 효과적인 방안, 2030 지속가능개발 어젠다에 대한 이해를 고취시키고 이행에 기여하는 지방정부 차원의 방안, 새로운 도시 의제 (New Urban Agenda), 그리고 UN 인권 시스템과 지방정부간 연계 방안에 대하여 검토하였다. 인권최고대표는 이어 인권 신장 및 보호와 관련하여 지방 정부들이 당면하고 있는 주요 문제를 검토하고, 결론과 권고안을 제시하였다.

II. 지방 차원에서 인권 신장과 보호를 위한 법률, 정책 및 프로그램

6. 국제인권법에 부합하는 법률 시스템 및 이와 관련한 정책과 프로그램은 인권의 신장과 보호에 중요한 요소들이다. 아래 항에서 인권최고대표는 지방 차원에서 인권을 신장하고 보호하기 위해 지방정부 및 여타 관련자들이 입안한 법률, 정책 및 프로그램을 개략적으로 소개하고 있다. 본 보고서 작성을 위해 제출된 자료에 등장하는 사례들은 법률 시스템, 정책 및 프로그램을 더욱 인권에 부합하도록 개선하려는 지방정부들에게 중요한 교훈이 될 것이다.

1) www.ohchr.org/EN/Issues/LocalGovernment/Pages/Index.aspx 참조

2) 본 보고서에서 인권최고대표는 지방정부에 대해 자문위원회가 내린 정의 (A/HRC/30/49, 8-16단락)를 차용하고 있으며, 인권의 존중, 보호 및 충족을 위해 중앙 및 지방정부가 공유하거나 상호 보완적으로 가지고 있는 의무 (17-23단락)와 인권 보호 및 신장을 위한 지방정부의 구체적인 역할 (24-30단락)에 대한 자문위원회의 해설을 확인하고 있다. 또한 인권최고대표는 인권도시의 특징 (광의적으로, 인권에 따른 통치를 실시하는 전세계 도시들) (42-50단락)에도 주목하고 있다. 이러한 분야에 대해서는 추가로 검토하지 않을 것이다.

7. 지금까지 지방정부들은 인권을 신장시키고 인권의 요소를 행정에 도입하기 위한 전략과 시행 계획을 도입해 왔다. 알바니아에서는 각 자치단체들이 법률, 지방자치 및 '지방정부와 분권화 전략(2015-2020)'을 바탕으로 사회복지를 제공하고 건전한 환경을 유지하는 한편 지속가능한 개발을 장려하고 있다. 멕시코에서는 20개 지방자치단체가 인권프로그램을 발표하였으며 23개 주에 인권사무소가 설치되었다. 대한민국에서는 인권과 관련한 지방정부 조례들이 채택되었다. 이중 몇몇 조례들은 자치단체의 인권 실천계획을 검토하고 인권 문제를 자문하기 위한 지역 인권위원회 설치를 규정하고 있다. 예를 들어, 2012년 인권조례를 채택한 서울시에는 인권을 담당하는 부서가 있으며 2018-2022 인권 실천계획에 따라 행정에 인권의 요소를 도입하고 있다. 인도네시아에서는 지역 당국이 인권 관련 규정을 제정할 권한을 보유하고 있는데, Pakpak Bharat 한곳에서만 열 개의 인권 관련 규정이 제정되었다.³⁾ 스페인에서는 마드리드가 인권, 젠더 및 상호교차성을 시 정책에 도입하기 위한 전략적 계획을 수립하였다. 마드리드 인권포럼은 정책 구상 및 평가에 참여할 수 있으며, 인권에 기반한⁴⁾ '글로벌 시민권과 국제협력 정책을 위한 2018-2021 전략 프레임워크'는 시 정책 수립에 영향을 미치고 있다. 캐나다에서는 몬트리올이 도시 생활에 대한 참여의 다양성을 보장하는 활동과 지침, 정책 및 관행의 토대가 되는 인권 관련 선언을 채택하였다.

8. 지방정부들은 독자적인 정례 보고서를 통해 인권 신장에 기여하고 있다. 예를 들어 제네바의 시민사회는 제네바 칸톤 공화국 헌법 제42조에 따라 기본권에 대한 '독립 정례 보고서'를 발간하였다.⁵⁾ 이 조항에 따르면 시민사회는 인권 실현에 대한 책임을 지방 당국에 물을 수 있다.

9. 지방정부들은 적정 주거권 등 경제/사회적 권리의 적극적인 실현을 보장하는 데 핵심적인 역할을 담당하고 있다. 그 한 예로 스페인 Terrassa의 사례를 들 수 있다. 2013년부터 자치정부는 부동산을 공실 상태로 방치한 은행들을 '주거의 사회적 활용에 불응'했다는 이유로 제재하고 있다. 또한 Terrassa 자치정부는 해당 제재가 주거권을 보장하고 주거의 상업화에 대응하기 위해 실시되고 있다는 점을 부각시키기 위해 헌법재판소에 전략적으로 제소하기도 하였다. 바르셀로나 (스페인), 암스테르담, 뉴욕, 몬테비데오 지방정부는 정책적으로 젠트리피케이션 문제에 대응하고 있으며, 적정주거 전략이 특히 불평등, 노숙 및 젠트리피케이션 문제가 늘고 있는 도시 지역에서 인권을 보호하기 위한 전략이라는 점을 잘 이해하고 있다.⁶⁾ 현재까지 6개 도시가 '노숙인 권리장전'을 채택하였다.⁷⁾

10. 또한 지방정부들은 새로운 기술을 도입하여 기존 불평등을 효과적으로 감소시키는 한편, 지방 차원에서 기술을 활용하여 인권을 보호하고 신장시키는 데 도움을 줄 수 있다. 예를 들어 암스테르담에서는 'OpenCity Amsterdam' 프로젝트를 통해 디지털 참여 도구를 제공하여 주민들의 정책 참여를 촉진하고 있다.⁸⁾ 바르셀로나에서는 '공개 디지털화 계획'으로 개발된 '디지털 윤리 표준' 정책 도구를 활용하여 각 도시들이 투명한 디지털 정책을 수립하도록 지원하고 있다.⁹⁾ '디지털 권리를 위한 도시간 연합'은 공유된 원칙을 기반으로 하여 지방 및 글로벌 차원의 인터넷 인권 신장 및 보호를 도모하고 있다.¹⁰⁾

3) 인도네시아 개발 국제 NGO 포럼 제출자료

4) www.ohchr.org/Documents/Issues/LocalGvt/Local/20190218Madrid3.pdf 참조

5) http://libradio.org/wp-content/uploads/2019/04/Rapport_EPI_2019.pdf 참조

6) United Nations Human Settlements Programme (UN-Habitat) 제출자료

7) www.housingrightswatch.org/billofrights 참조

8) www.amsterdam.nl/bestuur-organisatie/meedenken-meepraten/openstad-online/

9) www.barcelona.cat/digitalstandards/en/init/0.1/index.html 참조

10) UN-Habitat 제출자료 및 <https://citiesfordigitalrights.org/assets/NYC-AMS-BCN-LaunchGlobalCoalitionToProtectDigitalRights.pdf> 참조

11. 지방정부들은 또한 특정 집단에 소속된 사람들의 권리를 보호하고 신장시키는 데 핵심적인 역할을 수행하고 있다. 차별의 위기에 처한 사람들의 권리는 지방 차원에서 세심하게 다루어져야 하는데, 이는 지방정부가 이들에게 직접적인 서비스를 제공하기 때문임은 물론, 복합적인 차별의 패턴에 의도치 않게 포함될 수도 있기 때문이다. 아래 나열된 사례들은 지방정부의 법률, 정책 및 프로그램이 어떻게 차별의 위기에 처한 특정 집단들에게 직접적인 영향을 줄 수 있는지 보여주고 있다.

12. 지방정부들은 법률 및 정책을 통해 레즈비언, 게이, 양성애자, 트랜스젠더 및 간성 (Intersex) 인들의 권리를 보호하고 증진시킬 수 있다. 예를 들어, 볼리비아 다민족에서는 '라 파즈 시에서 다양한 성적 취향 또는 젠더 정체성을 가진 사람들의 인권을 존중하고 신장시키기 위한 자치도시 법률 제311호'가 차별 철폐를 위한 시 정책에 적용되고 있다. 트리니다드 토바고는 시 법률 제247/2018호를 통해 5월 17일을 트리니다드 시 동성애/트랜스젠더 혐오 반대의 날로 지정하고 있다. 멕시코의 Coahuila de Zaragoza주에서는 민법 개정을 통해 동성 커플의 입양에 대한 걸림돌을 제거하고 동등한 결혼 제도를 도입하였다. 암스테르담은 레즈비언, 게이, 양성애자, 트랜스젠더 및 간성인들의 권리와 관련한 새로운 정책을 담은 '핑크 어젠다 2015-2018'을 채택하여 레즈비언, 게이, 양성애자, 트랜스젠더 및 간성인들의 사회적 수용을 증진시키려 하고 있다. 이탈리아에서는 나폴리 시 당국이 동성애간 시민 결합 (Civil union) 등록부를 도입하였고, 비엔나에서는 반차별 사무소가 설치되어 동성애 및 트랜스젠더 권리를 옹호하는 한편 레즈비언, 게이, 양성애자, 트랜스젠더 및 간성인들에 대한 차별과 싸우고 있다.

13. 지방정부들은 또한 정책 및 프로그램을 통해 장애인과 노인들의 참여를 보장하는 데 중요한 역할을 수행하고 있다. 그리스의 도시 장애인 창조직업센터는 특히 장애인에 대한 직업 훈련과 사회적 지원에 중점을 두고 있다. 말레이시아에서는 '빌딩 디자인 통일 조례 1984'를 통해 통일된 디자인과 접근성에 기초하여 장애인과 노인들의 시설물 접근성을 보장하는 데에 지방정부 공무원들이 활용할 수 있는 점검표를 제공하고 있다. 멕시코의 Coahuila de Zaragoza 주에서는 장애인 통합법을 제정하여 접근성 관련 공공정책을 늘려왔을 뿐 아니라 공공/민간 시설물 프로젝트에서 접근성을 고려하도록 지도하고 있다. 코스타리카의 Goicoechea시는 장애인과 평등에 관한 정책을 도입하고 있다.

14. 원주민 문제와 관련하여, 지방정부들은 원주민들이 충분한 정보를 갖고 사전에 동의해야 한다는 국제 표준에 부합하는 입법과 정책을 펼치는 데 일익을 담당하고 있다. 볼리비아 다민족 Charagua 마을에서는 과라니족의 정체성, 세계관 및 문화에 기반한 자체 의사결정 프로세스에 따른 자치를 허용하는 과라니 원주민 자치구를 설치하였다.¹¹⁾ 페루에서는 '사전협의법'에 따라 원주민들의 집합적 권리, 물리적 생존, 문화적 정체성, 삶 또는 개발의 질과 관련한 문제에 직접적으로 관련된 입법적/행정적 조치를 취하기 전에 이들과 협의하도록 규정하고 있다. 예를 들어, 이 법에 따르면 원주민들의 땅을 에너지 개발이나 지방 차원에서 여타 프로젝트에 사용하려고 제안할 경우 원주민들과 협의하도록 되어 있는 것이다.¹²⁾

15. 지방정부들은 또한 실행계획과 프로그램을 통해 위기에 처한 집단들의 통합을 지원하는 데 있어 중요한 역할을 수행하고 있다. 알바니아에서는 '로마족 및 이집트인 통합 국가 액션플랜 (2016-2020)'을 이행하기 위한 지방 차원의 실행계획이 제정되었다.¹³⁾

11) www.regionsunies-fogar.org/en/media-files/254-the-first-indigenous-autonomy-is-born-in-bolivia 참조

12) www.bancomundial.org/es/country/peru/publication/reporte-la-consulta-previa-en-el-peru

13) www.rcc.int/romaintegration2020/docs/7/the-national-action-plan-for-integration-of-roma-and-egyptians-2016-2020--albania 참조

크로아티아는 '로마족 통합 국가전략 (2013-2020)'을 채택하였고,¹⁴⁾ 일부 국가와 도시들도 통합을 위한 자체적인 실행계획을 보유하고 있다. 크로아티아의 도시 세 곳은 '로마족 통합을 위한 유럽 도시 및 지역 연대'에 참여하였고,¹⁵⁾ 다른 도시들도 로마족 통합 프로젝트에 참여하고 있다. 포르투갈 리스본에서는 의식 강화 및 공무원 교육을 통해 사회 통합을 촉진하는 인권교육 프로그램인 SOMOS를 활용하여 소수민족 차별 문제에 대응하고 있다.¹⁶⁾ 콜롬비아 메데인시에서는 특히 아프리카계 콜롬비아인, 원주민, 및 국내 난민들의 문화적 권리에 주목하여 평화와 민주적 참여를 공고히 하기 위한 문화 프로젝트를 시행 중이다.¹⁷⁾

16. 도시와 지방정부들은 국내 또는 국가간 대규모 이주에 따른 문제를 해결하는 데에도 핵심적인 역할을 수행하고 있다. 이주민들이 경유하거나 거주 또는 이들을 맞이하고 있는 멕시코의 Coahuila de Zaragoza주에서는 주 법률인 주민등록법 제14조를 제정하여 이주민 지위에 상관없이 모든 이들의 신분에 관한 권리를 보장하고 있다. 스페인 바르셀로나에서는 특정 인물이 도시에 거주하고 있다는 점을 입증하는 '이웃 문서' 제도가 있는데, 이 문서는 추방이나 역류 절차가 시작되기 전 불안정한 상황에 처한 이주민들도 발행할 수 있다. 마찬가지로 캐나다 몬트리올시도 포용적인 공동체를 구축하기 위해 신규 이주민들의 통합을 지원하는 2018-2021 액션플랜을 채택하였다.

17. 일부 지방정부들은 마약 남용에 따른 피해를 감소시키기 위한 정책을 채택하였다. 벨기에 리에주에서는 마약 남용과 혈액 감염 위험을 줄이기 위해 마약복용실을 설치하였고, 남아프리카 Tshwane 광역시에서는 부작용 감소 사업에 투자하여 살균 주사기와 아편 대체 치료법을 보급하였다. 부에노스아이레스에서는 의원들과 공무원들이 나이트클럽에 대한 마약 피해 감소 정책을 입안하면서 NGO인 Intercambios로부터 조언을 구했다.¹⁸⁾ 스위스의 주들은 담배가 건강권에 미치는 영향을 감안하여 '담배연기 없는 공기'법을 제정, 중앙정부의 조치가 있기 전이라도 지방정부가 조치를 취할 수 있고 또 중앙정부에 영향력을 행사할 수도 있다는 점을 강조하는 연방법 초안의 작성을 이끌어냈다.¹⁹⁾

18. 시민사회는 법률 적용에 공백이 있을 경우 지방 차원에서 중요한 역할을 수행하고 있다. Cities for CEDAW²⁰⁾는 (예를 들어 산타클라라군 조례 NS-300.919와 같이 지방정부에 성평등 문제 해결을 요구하는 조례²¹⁾ 등) 법안이 통과되지 않아 발생하는 국내법상의 공백에도 불구하고 시민사회와 지방자치단체에게 '여성에 대한 모든 형태의 차별 철폐에 관한 협약'을 이행할 수 있는 권한을 주고 있다.²²⁾

14) https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/roma_croatia_strategy_en.pdf

15) www.roma-alliance.org/uploads/bloc770/list_of_cities_and_regions_participating_to_the_alliance.pdf 참조

16) <https://pjp-eu.coe.int/en/web/coyote-magazine/somos> 참조

17) www.agenda21culture.net/sites/default/files/files/good_practices/medellin-eng_def.pdf (UN-Habitat 제출자료)

18) Harm Reduction International 제출자료

19) Action on Smoking and Health 제출자료

20) <http://citiesforcedaw.org/background/>

21) Program on Human Rights and the Global Economy of the Northeastern University School of Law and the Columbia Human Rights Institute 제출자료

22) Santa Clara University School of Law 제출자료

III. 인권 신장 및 보호를 위해 지방정부와 지방이해 관계자들간 협력을 촉진하는 효과적인 방안

19. 인권 신장 및 보호를 위한 협력을 촉진하는 데 있어 정치적 의지는 개방성 및 투명성과 함께 지방정부에게 중요한 요소이다. 그리스는 지방정부 내에 '강한 사회 의식'이 존재하는데, 이는 사회문제와 인권에 대한 인식이 시장실에서 근무하면서 갖게 되는 중요한 특권이기 때문이라고 보고하였다. 시장과 참모, 그리고 시민들이 매일 소통하고, 여기에 쌍방향 대화식 안내데스크와 시청 홈페이지 등 가상 소통 수단까지 더해져 협조적이고 개방적인 지방정부를 만드는 데 기여하고 있는 것이다. 트리니다드 토바고는 정부 포털 사이트와 소셜 미디어를 활용하여 시민들이 지역 서비스 관련 정보에 접근할 수 있도록 하고 있다.

20. 지방정부의 조직문화에 있어서 시장의 리더십은 중요한 요소이다. 예를 들어, 서울특별시 시장은 시장이 참석하는 연례 인권회의를 개최하고 있다. 시장들은 또한 평화적인 조직문화를 만들기 도 한다. '평화를 위한 시장 네트워크²³⁾'는 안전하고 쾌활한 도시 만들기 및 핵무기 제거를 통해 지속적인 개발과 평화 정착을 목표로 하는 2017-2020 액션플랜을 제정하였다.²⁴⁾

21. 각 도시의 상황에 대한 데이터를 수집하는 것은 건실한 인권보호 정책을 수립하는 데 중요한 일이다. 코스타리카는 본 보고서와 관련하여 모든 도시들에서 디지털 여론조사를 실시하였다. 각 도시들이 제출한 데이터를 분석한 결과 단지 두 개 도시에서만 인권정책이 시행되고 있는 등 일부 개선점이 도출되었다.

22. 지방정부들은 국가 인권기구와의 협력을 통해 인권을 신장시키고 보호할 수 있다. 코트 디부아르에서는 지방정부와 국가인원위원회가 협력하여 교육 권리 실현, 성폭력 대응 및 여성의 권리 신장을 위한 프로그램을 시행하고 있다. 한국 인권위원회의 5개 지역 사무소들은 지방정부와 접촉하여 인권문제를 협의하고 있다. 국가인권기구의 정보공유 및 조율 기능은 지방 정부들에게 아주 유용한 자산이 될 수 있다.²⁵⁾

23. 옴부즈맨 제도를 통해 고충을 처리하고 현지 감찰을 실시할 수 있다. 이 두 기능은 지방정부와 지방 이해 관계자들간 협력을 촉진하기 위해 유용한 도구이다. 말리에서는 국가 차원의 옴부즈맨실을 설치, 중앙정부 행정기관과 지방 정부에 대한 고충 등을 접수하고 있다.²⁶⁾ 우크라이나에서는 옴부즈맨의 지방정부 방문을 계기로 사회보장 및 의료지원 부문에서 새로운 정책이 수립되었다. 또한 고충 처리는 지방 또는 지역적 수준에서도 이루어질 수 있다. 예를 들어, 한국의 국가인권위원회 지역 사무소에서는 고충민원 처리는 물론 문서 관련 통계도 관리하고 있다.²⁷⁾ 바르셀로나도 지역 옴부즈맨을 운영하고 있다.²⁸⁾

23) www.mayorsforpeace.org/english/

24) 프랑스 Grigny시 제출자료

25) Program on Human Rights and the Global Economy of the Northeastern University School of Law and the Columbia Human Rights Institute 제출자료

26) www.aomf-ombudsmans-francophonie.org/mali-mediateur-de-la-republique-du-mali/.

27) 대한민국 정부 및 광주 제출자료

28) www.righttothecityplatform.org.br/download/publicacoes/what-R2C_digital-1.pdf, p. 21 참조

24. 지방정부들은 피해자 구제를 위한 조치를 취할 수 있다. 2012년 인도네시아 아체 주 정부가 제정한 지방조례 제17/2013호는 아체 지역에서 발생한 인권침해 사례의 진실을 규명하기 위한 '진실 및 화해 위원회'의 설치로 이어졌고, 피해자에 대한 효과적인 구제 조치를 권고하도록 하였다.²⁹⁾

25. 지방정부 공무원에 대한 인권교육과 훈련은 아주 중요하다. 이집트에서는 각 주의 지방행정 기관에 근무하는 공무원들을 대상으로 인권 교육을 실시하고 있다. 세네갈은 지방 선출직 공무원들에게 차별 금지 및 평등한 처우의 필요성을 강조하는 교육을 실시하고 있다. 멕시코 Coahuila de Zaragoza주에서는 사법기관 요원들에게 이주민 인권 교육을 실시하고 있으며, 민방위대원들에게 위험상황에서 장애인을 보호하는 교육도 하고 있다. 암스테르담, 부다페스트, 비엔나에서도 인권 교육을 실시하고 있으며, 한국의 국가인권위원회는 강원도 공무원들을 위한 인권훈련 프로그램을 개발하였다고 보고해 왔다.

26. 지방정부와 시민사회간 대화와 협력은 지방정부가 인권에 대한 지식을 갖추는 데 도움이 되었으며, 지방 차원에서 인권 절차를 촉진하는 촉매가 되었다. 예를 들어, 브라질 상파울루에서는 지방정부와 시민사회 동수로 구성된 노숙인 특별위원회가 설치되어 청문회 개최, 노숙인 정책 평가, 주거 접근권 우선순위 설정 등 활동을 하였고, 보다 효과적으로 노숙인 문제에 대처할 수 있는 소위원회 구성을 이끌어냈다. 비엔나에서는 지방정부와 시민사회가 참여하는 2년짜리 프로세스를 통해 인권도시 선언을 이끌어냈다.³⁰⁾ 스웨덴 Pitea시에서 진행된 '다가가기' 캠페인은 시민사회와 함께 인권문제에 대한 해법을 찾는 것을 목표로 하였다.³¹⁾ 마찬가지로 독일 뉘른베르크시 인권사무소에서는 인권 라운드테이블, 통합과 인권을 위한 '큐라토리엄', 장애인 위원회, 난민 및 이주민 위원회 등을 통해 시민사회와 교류하고 있다.

27. 기관간 협약은 지방정부들을 주류 인권 흐름에 포함시키는 데 특히 유용한 수단이다. 볼리비아 다민족에서는 기관간 협약을 통해 인권 보호 및 신장을 위한 지방정부와 지방 이해관계자들간 협력을 촉진시키고 있다. 2019년 1월, La Paz와 티 Alto 시 정부 간에 쓰레기 처리 및 풍토병 예방을 위한 협약이 체결되었다. 당시 또 다른 협약이 Tarija 시 정부와 기획부, 그리고 생산 및 사회투자를 위한 국가펀드 간에 체결되었는데, 이는 도시 지역에 음용수를 공급하는 프로젝트에 관한 것이었다. 인권기반 접근법을 채용한 기관간 협약은 물과 위생에 관한 권리뿐만 아니라 적정 생활수준에 관한 권리 신장에도 영향을 미칠 수 있는 효과적인 방안이다.

28. 지방정부, 시민사회 및 국제 행위자들간 파트너십은 지역이 당면한 문제를 극복하기 위한 협력을 촉진하는 또 하나의 중요한 방안이다. 2015년 난민 위기 이후, 시민단체들과 국제 행위자들은 인권 보호와 관련하여 그리스의 지방 정부와 협력하고 있다. 유엔난민고등판무관실의 협조와 유럽연합 시민보호 및 인도주의 지원계획의 자금 지원을 받는 지방정부들은 '어린이 인신매매에 대한 경각심 및 대응능력 강화 (REACT)' 프로젝트와 '이주 및 주거 비상대책 지원 (ESTIA)' 프로그램 등 난민들에게 양호한 주거환경과 보건 및 교육을 지원하는 사업을 수행해오고 있다.³²⁾

29) <https://asia-ajar.org/2017/11/press-release-first-year-anniversary-aceh-trc/> 참조
International NGO Forum on Indonesian Development 제출자료

30) www.wien.gv.at/english/social/integration/pdf/human-rights-declaration.pdf 참조

31) Swedish Association of Local Authorities and Regions and the Raoul Wallenberg Institute for Human Rights and Humanitarian Law 제출자료

32) https://ec.europa.eu/echo/blog/home-away-home-refugees-greece-empowered-through-rented-accommodation-and-cash-assistance_en 참조

‘지중해 도시간 이주 프로그램³³⁾’은 북아프리카 및 중동지역 도시들³⁴⁾에서 인권에 기반한 이주 거버넌스를 향상시키기 위해 노력중인데, 이주민들의 사회 통합에 중점을 두고 유럽의 도시들과 협조, 모범 관행을 교류하면서 활동하고 있다.

29. 일부 국가들에서는 지방 차원에서 인권을 강화하기 위해 중앙정부와 지방 당국간 협약을 체결하기도 하였다. 일례로 스웨덴에서는 2014년 중앙정부와 ‘스웨덴 지방 당국 및 지역연합’간 협약이 체결되었는데, ‘지역연합’은 스웨덴의 모든 도시와 군 의회가 참여하여 지방 정부를 대변하는 기구이다. 선출직 단체장과 공무원들의 인권 의식 증진 등을 목표로 한 해당 협약은 시/군 의회 활동에 영향을 주는 인권 관련 사안의 준수 여부를 확인할 수 있는 효과적인 수단이다.

30. 추모 활동 및 기념일 등 기타 특별 행사를 개최하는 것은 인권 증진 및 보호를 위해 지방정부와 지방 이해 관계자들간 협조를 촉진하는 또 다른 효과적인 방안이다. 지역 당국의 허가를 얻어 나치 희생자들의 마지막 거주지 앞에 기념패를 설치함으로써 이들을 기리는 스톨퍼스타인 프로젝트³⁵⁾가 좋은 예이다.³⁶⁾ 부에노스아이레스의 ‘Barrios x Memoria y Justicia’에서도 비슷한 추모 행사를 거행하고 있는데, 이곳에서는 2005년부터 군사독재 희생자들을 기리기 위한 타일을 동네에 설치하고 있다.³⁷⁾ 브라질 Sorocaba, 프랑스 Grigny, 독일 뉘른베르크 등은 모두 홀로코스트 교육과 제2차 세계대전 기념일을 강조하는 도시들이다. Grigny시는 공공장소에 평화와 관련된 이름을 부여하고 있다. 스페인 Gipuzkoa시는 ‘공존과 인권 총국’ 기능에 역사 추모 활동을 포함시키고 있다.

31. 여러 도시들이 참여한³⁸⁾ 인권과 문화유산에 관한 제네바 선언은 참여 도시들 간에³⁹⁾ 문화유산의 중요성과, 문화유산의 파괴는 인류의 기억과 가치를 훼손하는 것이라는 점을 재확인했다.⁴⁰⁾ 이 선언은 각 도시들이 인권과 사람을 정책의 중심으로 삼아야 한다고 규정하면서, 문화유산 복원을 위한 참여 메커니즘을 제시하고 있다.

32. 도서관은 지방정부들이 인권을 증진시키기 위한 중요한 수단이다. 지방정부는 도서관이 필요한 지원을 받으면서 자유롭게 운영될 수 있도록 보장해야 할 특별한 책임이 있다.⁴¹⁾ 도서관은 교육의 권리는 물론, 문화생활과 공공활동에 대한 참여를 증진시키는 역할을 수행한다. 도서관은 또한 사람들이 스스로의 권리를 알고 문화를 확산시키며 공동체를 유지하도록 함으로써 정보에 대한 접근을 촉진시키기도 한다.⁴²⁾ 도서관은 인터넷 서비스와 온라인 프라이버시 교육도 제공할 수 있다.

33) https://ec.europa.eu/trustfundforafrica/region/north-africa/regional/mediterranean-city-city-migration-mc2cm-phase-ii_en

34) UN-Habitat 제출자료

35) www.stolpersteine.eu/en/

36) Eliza Apperly, “The Holocaust memorial of 70,000 stones”, BBC, 29 March 2019.

37) www.telam.com.ar/notas/201503/98952-dia-de-la-memoria-baldosas.html. 참조

38) www.ville-geneve.ch/themes/geneve-internationale/declaration-geneve/villes-signataires
참조

39) www.ohchr.org/Documents/Issues/CulturalRights/Declaration26March2018_EN.pdf.

40) www.standup4humanrights.org/en/highlights_16.html 참조

41) International Federation of Library Associations and Institutions 제출자료

42) 나폴리 시 제출자료

IV. 지방정부와 2030 지속가능개발 어젠다 및 새로운 도시 의제 (New Urban Agenda)의 이행

33. 지방정부는 주거 및 지속가능 도시개발에 관한 UN 회의 (해비타트 III)에서 채택된 2030 지속가능개발 어젠다⁴³⁾와 새로운 도시 의제의 약속을 지역에서 구현하는 핵심 기구이다. 특히 '아무도 버려두지 않고, 가장 뒤떨어진 곳부터 목표로 한다'는 약속 등 2030 어젠다를 이행하는 데 있어 지방정부 공무원들의 전문성과 지식은 중요한 자산이다. 어젠다 이행과 검증에 대한 책임은 종종 중앙정부와 지방정부간에 공유되기도 한다. 2019년 1월 '인권과 2030 어젠다'에 관한 인권이사회 회의에서 인권최고대표는 2030 어젠다 이행을 위해서는 모든 단계의 이해 관계자들 사이에 강력한 파트너십이 필요하다고 지적하였다.⁴⁴⁾ 라울 발렌버그 인권 및 인도주의 법률 연구소는 2018년 발행한 '인권도시와 지속가능개발목표' 제하 보고서에서,⁴⁵⁾ 지속가능개발 목표를 달성하는 데 있어 인권도시들이 그렇지 않은 도시보다 유리한 입장에 있다고 지적하였다.

34. 지방정부들은 전통적이고 혁신적인 방법을 활용하여 지속가능개발목표에 대한 인식을 제고할 수 있다. 볼리비아 다민족의 La Paz시는 '제12차 이베로-아메리칸 도시 회의'에 참석하여 지속가능개발목표를 달성하기 위한 '이베로-아메리칸 지방정부 약정서'에 서명하였다.⁴⁶⁾ 노르웨이에서는 지방정부들이 지역 이해 관계자들의 참여와 더불어 지속가능한 토지 활용을 장려하는 마스터플랜 및 도시계획 전략을 개발함으로써 인식을 확산시키고 있다. 네덜란드 Utrecht시는 지역 이해 관계자들에 대한 교육에 중점을 두고 지역의 구상을 국가 및 국제 개발 구상과 연계시킴으로써 지속가능개발목표를 달성하기 위해 노력하고 있다. Utrecht시의 글로벌 목표 게시판에는 지속가능개발목표와 관계된 지역 데이터가 나열되어 있으며, 공무원들에게 그들의 업무가 어떻게 이와 관련되어 있는지를 보여주고 있다.

35. 지역 및 국제 네트워크는 지속가능개발목표에 대한 인식을 증진시킨다. OHCHR 유럽지역 사무소에서는 2018년 5월 Palermo (이탈리아), Gdansk (폴란드), Malmo (스웨덴), Bristol (영국) 시장을 초청하여 인권과 지속가능개발목표 관련 도시별 이행 약속을 활용하는 방안에 대한 브레인스토밍을 실시하였다. 비공식 네트워크는⁴⁷⁾ 각 도시들에게 지속가능개발목표의 지역화에 대한 토론의 장을 제공하고 있다.⁴⁸⁾ 대한민국 광주에서 개최된 2018 세계인권도시 포럼에서⁴⁹⁾ 각 도시별 인권 프로젝트와 지속가능개발목표 이행에 필요한 활동을 연계시키는 방안이 논의되었다. 포럼 참석자들은 최종적으로 2020년까지 '인권도시를 위한 2030 광주 어젠다'를 채택하기로 결정하였다.⁵⁰⁾ 2019년 11월 남아프리카공화국 더반에서 개최 예정인 'World Congress and World Council of United Cities and Global Governments' 회의에서는 지방정부들이 지속가능개발목표 이행 추이를 협의할 예정이다.⁵¹⁾

43) <https://rwi.lu.se/publications/human-rights-cities-and-the-sdgs> 참조

44) "Human rights and the 2030 Agenda: empowering people and ensuring inclusiveness and equality", OHCHR, 16 January 2019.

45) https://portal.research.lu.se/portal/files/53375782/HR_Cities_and_SDGs_print_updated.pdf 에서 열람 가능

46) <http://localizingthesdgs.org/index.php/story/view/147> 참조

47) http://nws.eurocities.eu/MediaShell/media/Concept_note_SAF_Utrecht_FINAL.pdf 참조

48) European Union Agency for Fundamental Rights 제출자료

49) www.whrcf.org/E_p1100.php 참조

50) www.uclg-cisdp.org/en/news/latest-news/new-alliances-aimed-putting-human-rights-heart-2030-agendas-gwangju-hosts 참조

51) www.uclg.org/en/media/events/uclg-world-congress-and-world-council.

36. 자발적으로 지속가능개발목표를 검증하는 것은 2030 어젠다의 이행 이후 지방정부가 취해야 할 조치에 있어 중요한 사안이다. 2017년 '지속가능개발 고위급 정치포럼'에서 채택된 장관급 선언문은 국가별 자발적 검증에 지방정부가 참여하는 것이 중요하다고 강조하고 있다.⁵²⁾ 지속가능개발목표를 이행하기 위한 하와이주와 호놀룰루의 참여 계획에는 2019년 고위급 정치포럼에 대비한 자발적인 지역 검증 작업이 포함되어 있다. 지속가능개발목표의 이행 추이에 대해 지방정부가 스스로 평가를 내리는 것은 쓸모 있는 도구가 될 수 있다. 뉘른베르크시가 작성한 지속가능 보고서⁵³⁾에는 각 목표별 정책과 프로그램은 물론, 인권과 지역내 당면 과제와의 관계까지도 반영되어 있다.

37. 많은 지방정부들이 지속가능개발목표의 이행과 관련된 전략을 추구하고 있다. 예를 들어, 볼리비아 다민족의 Sucre시는 UNDP와 시민사회 조정그룹의 지원을 받아 지속가능개발목표의 지역 반영 전략을 개발할 예정이다. 말레이시아의 지방정부들은 빗물 활용 또는 저탄소 버스 등 '녹색' 전략을 바탕으로 지속가능개발목표를 이행하고 있다. 멕시코는 지방 정부의 2030 어젠다 이행을 위한 도구로 국가인권프로그램을 활용하고 있다. 마드리드에서는 지속가능개발목표의 지역 반영 전략에 이 도시가 채택하고 있는 '인권기반 글로벌 시민권과 국제협력 정책'이 반영되고 있다.

38. 일부 지방정부들은 지속가능개발목표와 관련된 약속을 이행하기 위해 시유화 정책을 추진하고 있다. 어젠다의 제6번 목표를 달성하기 위해 스페인 Terrassa시는 지역 공기업을 통해 수도를 공공 서비스의 일환으로 관리함으로써 물 공급을 상품이 아닌 권리로 접근할 수 있도록 시의 소유권을 보장하고 있다. 마찬가지로 프랑스 Grigny시는 물의 상품화를 방지하고 물에 대한 균등한 접근권을 보장하기 위해 물의 생산/관리/배포를 공공 통제로 되돌려 놓았다.

39. '새로운 도시 의제'는 도시화에 따른 도전과 문제를 해결하기 위해 인권을 활용하는 특별한 기회이다.⁵⁴⁾ 특히 지금까지는 지속가능한 도시개발과 관련된 지역의 인식과 이행이 제한되어 왔는데,⁵⁵⁾ 지방정부들은 그럼에도 불구하고 급속한 도시화, 적정 주거권, 그리고 여타 관련 인권 사안 간의 연결 고리를 활용하여 개발 계획 수립에 인권 프레임을 도입할 수 있는 능력을 기를 수 있게 되었다. 이는 적절한 생활수준에 대한 권리 및 그와 관련하여 차별받지 않을 권리를 담당하는 '적정주거 특별보고관'이 작성한 '새로운 도시 의제'의 이행과 개발을 위한 적정 주거권의 구심성에 관한 보고서 (A/70/270)에서 검토된 사안이다. 특별보고관에 의해 시작된 '슈프트 구상'은 United Cities and Global Governments의 '사회통합, 참여민주주의와 인권 위원회' 및 OHCHR과 함께 추진중인 글로벌 주거권 캠페인으로서,⁵⁶⁾ 지금까지 30여개 도시가 참여하고 있다. 슈프트 구상은 주거를 단순히 상품이 아닌 인권의 일환으로 보고 적정 주거권을 되찾고 실현하는 데에 목표를 두고 있다.

52) www.un.org.ecosoc/files/files/en/2017doc/2017_draft_ministerial_declaration_hlpf-hls.pdf.

53) www.nuernberg.de/imperia/md/umweltreferat/dokumente/4_nachhaltigkeitsbericht.pdf 참조

54) OHCHR, "Habitat III: 'Cities for people, with people', UN rights experts urge", 2016년 10월 13일 보도자료

55) MISTRA Urban Futures 제출자료

56) www.unhousingrapp.org/the-shift.

40. 지방정부들은 인권을 바탕으로 한 '새로운 도시 의제'의 이행을 지원하는 데 핵심 역할을 수행할 수 있다. 캐나다 몬트리올은 2015년 10월 '해비타트 III 도시지역 테마 회의'를 주최하면서 이에 대한 지지를 표명하였다. 코트디부아르는 도시계획 및 '새로운 도시 의제'의 이행을 관장하기 위해 2018년 '도시부'를 설치하였다. 환경이 열악한 지역이 아비잔에만 144개 이상 존재하기 때문에, 관련 자치단체들은 국가기술연구개발국 및 UN-해비타트와 협조하여 개선을 도모하고 있다. 부룬디, 카메룬, 말리, 토고에서 개최된 '지방정부의 날' 등 지방정부 연합체가 모이는 기회마다 2030 지속가능개발 어젠다 및 '새로운 도시 의제'에 많은 관심이 표출되고 있다.⁵⁷⁾ UN-해비타트에 따르면 '새로운 도시 의제'와 '2030 지속가능개발 어젠다'는 '상호 보완적'이며, 이행이 진전을 보이기 위해서는 지역, 국가, 및 세계적 수준에서 통합된 행동이 필요하다.⁵⁸⁾

V. 지방정부들은 UN과 어떻게 연결되어 있는가?

41. 국가별 정례인권검토 보고서, 조약 기구, 특별절차 및 인권이사회 규정으로 설치된 포럼 등을 매개로 지방정부와 UN과의 연계가 점차 늘어나고 있다. 또한 지방정부와 UN 기구간 연결고리도 존재하고 있다.

42. 국가별 정례인권검토 보고서에 대한 지방정부의 기여와 참여가 점차 늘어나고 있다. 볼리비아 다민족에서는 지방정부들이 부처별 비준 워크숍의 형태로 국가 보고서의 초안 작성 및 비준에 참여하고 있는데, 이 과정에서 자치단체의 정보에 접근할 수 있다. 정례인권검토 보고서 실무그룹 회의에 참여하는 국가 대표단에도 지방정부 또는 지방정부 부처 대표들이 참여하는 경우가 있지만 (A-HRC/36/7 부록 및 A/HRC/38/8 부록 참조) 이러한 관행이 널리 확산되어 있지는 않다. 지방정부 등에서 선출된 공무원의 성 평등을 국가가 장려해야 한다⁵⁹⁾는 등 지방정부와 관련하여 현재까지 국가별로 수많은 권고안이 제시되었다.⁶⁰⁾ 정례인권검토 보고서 발표 및 쌍방 의사소통 과정에서 대상이 된 국가들은 지방 차원의 인권활동을 강조하기도 하였다.⁶¹⁾

43. 조약 기구들은 지방정부와 관련된 권고안을 제시하며, 지방정부들은 조약 기구의 검증에 기여하고 있다. 권고안 중 가장 일반적인 것 중 하나는 국가에 대한 권고안을 중앙정부가 지방정부 및 여타 관계자들에게 배포해야 한다는 것이었다.⁶²⁾

57) UN-해비타트 제출자료

58) UN-Habitat, Tracking Progress Towards Inclusive, Safe, Resilient and Sustainable Cities and Human Settlements, SDG 11 Synthesis Report – High-level Political Forum 2018 (available from <https://unhabitat.org/sdg-11-synthesis-report/>).

59) A/HRC/31/8, para. 133.33 and A/HRC/38/10, para. 137.235 참조

60) A/HRC/32/7, para. 123.49, A/HRC/32/11, para. 104.76, A/HRC/38/4, paras. 145.45 and 145.159, A/HRC/38/7, para. 114.80, A/HRC/38/12, para. 96.95, A/HRC/38/13, para. 105.126, A/HRC/39/3, para. 114.34, A/HRC/39/4, para. 125.125, A/HRC/39/7, para. 101.145 and A/HRC/39/16, paras. 24.155 and 24.318 참조

61) A/HRC/38/8, paras. 116 and 125, A/HRC/39/3, para. 98, A/HRC/39/6, para. 89, A/HRC/39/9, para. 12, A/HRC/39/10, para. 70 and A/HRC/39/12, para. 14 참조

62) CEDAW/C/GTM/CO/8-9, para. 52, CEDAW/C/KEN/CO/8, para. 55, CEDAW/C/NOR/CO/9, para. 52, CEDAW/C/BFA/CO/7, para. 56, CEDAW/C/SGP/CO/5, para. 49, CEDAW/C/NGA/CO/7-8, para. 50, CEDAW/C/GAB/CO/6, para. 49, CRPD/C/LUX/CO/1, para. 61 and CRPD/C/PAN/CO/1, para. 67 참조

또한 소수민족,⁶³⁾ 아프리카계,⁶⁴⁾ 원주민⁶⁵⁾ 및 여성⁶⁶⁾들의 지방정부 참여, 지방정부와 중앙정부간 협조 개선,⁶⁷⁾ 그리고 지역 당국에 지침을 배포하여 책임을 분명히 할 것 등이 권고되었다.⁶⁸⁾ 조약 기구에서 권고한 사안에는 인권분야 전반에 대한 지방정부의 역량 강화,⁶⁹⁾ 젠더 감응성,⁷⁰⁾ 장애 어린이 필요 충족 방안,⁷¹⁾ 어린이 인권교육,⁷²⁾ 인종차별 예방,⁷³⁾ 그리고 소외된 인구나 소수민족의 권리에 관한 내용도 포함되어 있었다.⁷⁴⁾

44. 인권이사회 특별절차는 지방정부와 관련된 권고안을 제시하며, 지방정부들도 특별절차와 관계하고 있다. 특별절차는 국가 방문 도중 지방정부와 접촉하기도 하며, 이후 권고안을 제시하기도 한다.⁷⁵⁾ 예를 들어, Gipuzkoa시 의회 (위 30번 단락 참조)의 '공존과 인권 총국장'은 2019년 소수민족 문제 특별보고관이 스페인을 방문했을 당시 다양성과 관련하여⁷⁶⁾ 자신의 총국이 수행하고 있는 임무에 대해 발표하기도 하였다.

63) CERD/C/SVK/CO/11-12, para. 20.

64) CERD/C/URY/CO/21-23, para. 19.

65) CERD/C/PRY/CO/4-6, para. 28 and CCPR/C/NZL/CO/6, para. 48.

66) CEDAW/C/THA/CO/6-7, para. 29, CEDAW/C/NER/CO/3-4, para. 27, CEDAW/C/FSM/CO/1-3, para. 31, CEDAW/C/BTN/CO/8-9, para. 23, CEDAW/C/EST/CO/5-6, para. 23, CEDAW/C/HND/CO/7-8, para. 15, CEDAW/C/MMR/CO/4-5, para. 31, CEDAW/C/MNG/CO/8-9, para. 23, CEDAW/C/JPN/CO/7-8, paras. 31 (b) and 45, CEDAW/C/SEN/CO/3-7, paras. 15, 25 (a), CEDAW/C/GMB/CO/4-5, para. 27 (a), CEDAW/C/NAM/CO/4-5, para. 27 and CEDAW/C/ERI/CO/5, para. 25 (b) 참조

67) CMW/C/ECU/CO/3, para. 13, CEDAW/C/NGA/CO/7-8, para. 46, CEDAW/C/ITA/CO/7, para. 22, CRC/C/OPSC/BTN/CO/1, para. 17, CERD/C/MDA/CO/10-11, para. 21, CERD/C/CYP/CO/23-24, para. 27, CRPD/C/BIH/CO/1, para. 17, CRC/C/OPSC/MWI/CO/1, para. 12, CRC/C/EST/CO/2-4, para. 7, CRC/C/OPSC/GAB/CO/1, para. 13, CRC/C/NPL/CO/3-5, paras. 25 and 40, CCPR/C/SWE/CO/7, para. 5, A/HRC/32/35/Add.3, paras. 94, 100 and 104, CRC/C/ZWE/CO/2, para. 35 (b), CRC/C/BEN/CO/3-5, para. 37 (f), CEDAW/C/TLS/CO/2-3, para. 11 (c), CRC/C/OPAC/CUB/CO/1, para. 10 and CRC/C/CHL/CO/4-5, paras. 13 (d) and 15 (b).

68) E/C.12/SWE/CO/6, para. 8.

69) CERD/C/TKM/CO/8-11, para. 25, CRC/C/NZL/CO/5, para. 12 (b) and E/C.12/AGO/CO/4-5, para. 10.

70) CMW/C/IDN/CO/1, para. 57 and CEDAW/C/ECU/CO/8-9, paras. 15 (c) and (d).

71) CRPD/C/LUX/CO/1, para. 17.

72) CRC/C/MWI/CO/3-5, para. 11 참조

73) CERD/C/AUS/CO/18-20, para. 39 참조

74) CERD/C/UKR/CO/22-23, para. 20, CERD/C/NLD/CO/19-21, para. 8 and A/HRC/33/61/Add.2, para. 93 참조

75) A/HRC/30/39/Add.2, para. 84 (j), A/HRC/32/31/Add.2, paras. 60 (e) and (g) and 65 (a) and (b), A/HRC/35/32/Add.1, paras. 49-51, A/HRC/31/54/Add.1, para. 94 (b) (i) and A/HRC/39/50/Add.2, para. 110.

76) www.ohchr.org/Documents/Issues/LocalGvt//Local/Gipuzkoa5.pdf.

45. 특별절차는 '로마에서 가정 및 젠더기반 폭력으로부터 여성 인권 보호'⁷⁷⁾ 등 소통을 통해, '플린트시 (미국) 수도 공급 오염'⁷⁸⁾ 등 공개 성명을 통해, 그리고 수질 오염이 인권에 미치는 영향과 관련하여 미국 디트로이트를 방문⁷⁹⁾하는 등 비공식 방문을 통해 지방 차원에서 인권 문제에 대응해 왔다.

46. 특별절차는 또한 주제별 보고서를 통해 지방정부의 문제에 대응해 왔다. 일례로 적절한 생활 수준에 대한 권리 및 그와 관련하여 차별받지 않을 권리를 담당하는 '적정주거 특별보고관'은 보고서에서 적정주거권과 관련하여 지방정부 및 여타 중앙정부급 이하 기관의 책임을 거론하였으며 (A/HRC/28/62), 주거권과 관련한 사법정의에의 접근권 문제에서도 지방정부를 거론하였다 (A/HRC/40/61). '교육권 특별보고관'은 거버넌스와 교육권에 대한 보고서에서 교육 전달 방식의 분권화 문제를 다루었다 (A/HRC/38/32, 70-81단락). '국가의 외채 및 여타 국제적 금융채무가 완전한 인권의 영위, 특히 경제/사회/문화적 권리에 미치는 영향에 대한 독립 전문가'는 제40차 인권이사회 회의에 제출한 보고서 중 '경제개혁의 인권영향 평가 이행지침' 분야에서 지방정부를 언급하였다 (A/HRC/40/57, 지침 4 및 지침 21의 21.3항 참조).

47. 국제인권기구에서 제시한 권고안에 대한 보고 및 후속조치를 담당하는 국가별 기구들은 정책의 통일성과 국가의 책임성을 강화하는 데 도움을 줄 수 있다.⁸⁰⁾ 멕시코에서는 인권기구가 제시한 권고안을 준수하기 위해 연방기관과 지방정부가 협조, 인권상황에 대한 정보를 제공하였는데 이는 보고 및 후속조치에 대해 그들이 얼마나 중요도를 부여하고 있는지, 그리고 중앙정부와 지방정부간 협조가 얼마나 잘 이루어지고 있는지를 강조해서 보여주는 사례이다. 전국 주지사협의회 산하 인권위원회는 인권 이행 등 업무를 담당하고 있다.

48. 지방정부가 UN 인권기구에 직접 보고하는 것은 아직 초기 단계에 머물러 있지만, 비엔나의 인권부서는 정례인권검토보고서 오스트리아편 및 일부 조약 기구에 대한 국가 보고서를 작성하고 있다. 보고서 작성과 권고안에 대한 후속조치가 적절히 이루어지기 위해서는 UN 기구들과 지방정부 사이에 보다 밀접한 연락관계가 필요하다. 뉘른베르크 시에 따르면 그러한 관계는 보다 투명하고 참여적인 UN 시스템과, 지역의 인권문제와 관련한 프로젝트를 UN이 보다 많이 시행함으로써 가능하다고 한다. 노스이스턴대학교 법대의 '인권과 글로벌 경제' 프로그램, 그리고 콜럼비아 인권연구소는 UN이 각 도시들과 더욱 많은 관계를 가져야 하며, 도시와 국제인권기구의 상호작용을 위한 새로운 메커니즘이 있다면 도움이 될 것이고, 권고안의 지방 차원 이행을 지원할 수 있도록 UN이 새로운 감시 기구를 개발해야 한다고 주장하였다. '스웨덴 지방 당국 및 지역연합'과 라울 발렌버그 인권 및 인도주의 법률 연구소는 UN이 지역 차원에서 인권에 기반한 접근법이 어떤 의미를 갖는지 상세히 설명하는 자료 제작을 지원하면 좋겠다고 제안하였다.

77) communication OL ITA 5/2018, available from <https://spcommreports.ohchr.org/Tmsearch/TMDocument> 참조

78) OHCHR, "Flint: 'Not just about water, but human rights' - UN experts remind ahead of President Obama's visit", press release, 3 May 2016.

79) OHCHR, "Joint Press Statement by the Special Rapporteur on adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living and the right to non-discrimination in this context, and the Special Rapporteur on the human right to safe drinking water and sanitation: visit to city of Detroit (United States of America), 18-20 October 2014", 20 October 2014.

80) OHCHR, National Mechanisms for Reporting and Follow-up: A Study of State Engagement with International Human Rights Mechanisms, New York and Geneva, 2016 참조

49. UN은 인권 신장 및 보호를 위한 지방정부와 지방 이해 관계자들간 협력 촉진 방안에 대해 토론하는 장을 제공할 수 있는 동원 능력을 가지고 있다. 인권 및 지방정부와 관련된 이슈들이 제네바에 있는 인권 포럼에서 논의되었다. 2018년 11월 개최된 '인권, 민주주의와 법치에 관한 제2차 포럼'은 각국이 이주 문제를 해결하는데 있어 인권에 기반한 접근법을 사용할 것을 호소 하면서, 의회에서 지방 당국 등을 포함한 포괄적인 대화를 촉진해야 한다고 권고하였다 (A/HRC/40/65, 40번째 단락). 2018년 '사회 포럼'에 참석한 국제올림픽위원회 (IOC) 지속 가능성국장은 개최도시가 올림픽이라는 거대한 스포츠 이벤트를 효과적으로 활용하기 위해서는 중앙정부와 지방 당국이 이를 장기 개발계획의 일부로 간주해야 한다고 지적하였다 (A/HRC/40/72, 37번째 단락). 향후 이들 회의에서 지방정부와 인권문제를 중점적으로 다루게 될 수도 있다고 한다.⁸¹⁾

50. 지방정부는 UN 기구와 협력함으로써 인권과 관련된 책임을 이행하는 데 도움을 얻을 수 있다. Coahuila de Zaragoza주는 멕시코 OHCHR, 시민사회 및 학계와 함께 진행한 사업을 통해 국가인권프로그램 초안을 작성하였고, 레즈비언, 게이, 양성애자, 트랜스젠더, 간성인 공동체에 대한 차별에 반대하는 'Free and Equal' 캠페인에 주 정부의 참여 결정을 이끌어 내었다. 오스트리아 Graz시는 UNESCO와 함께 다양한 프로그램을 진행하고 있는데, 이 중에는 인권도시와 관련된 프로그램도 있다.⁸²⁾ 우간다 OHCHR은 기술지원을 통해 인권역량 강화, 인식 제고 및 지방정부의 인권 기구를 강화하였다. UNDP의 분권화 및 지방 거버넌스 프로젝트는 파키스탄에서 주정부의 인권정책 개발을 지원하고 지방정부 역량을 강화함으로써 인권 신장 및 보호를 위한 지방정부와 지방 이해 관계자들간 효과적인 협력을 촉진하였다.

VI. 인권 신장 및 보호와 관련하여 지방정부들이 당면한 문제

51. 지방 정부들은 인권 실현 과정에서 다양한 도전에 직면하고 있다.⁸³⁾ 지방정부는 권한 보유가 제한되어 있을 뿐만 아니라, 다양한 수준의 정부 기관과 협조하는 데에도 어려움을 경험하고 있다. 지방정부는 자원 감소 또는 서비스 제공과 관련하여 보다 큰 압력에 직면할 수도 있다. 지방 정부는 지역 정책을 입안하는 데 있어 국가 차원의 구조적 변화 또는 중앙정부 어젠다의 변동에 영향을 받거나, 인권과 관련한 지역 메커니즘 설치에 어려움을 겪을 수도 있다. 일부 지역 당국은 인권 관련 인식이나 책임의식이 부족하기도 하다.

52. 예산 및 경제적 제약은 지방정부들이 당면하고 있는 중요한 문제이다. 트리니다드 토바고에서는 예산 부족으로 지역 행정관들이 업무 계획을 이행하지 못하는 사례가 있었다. 국가적, 또는 광역적 영향을 끼치는 광범위한 경제 문제 역시 지방정부에 영향을 줄 수 있다. 스페인 바르셀로나에서는 2008년 경제위기의 영향이 아직까지도 계속되고 있으며, 불평등 및 빈곤율이 상승하여 주거/에너지/식량에 대한 접근권 문제로 확산되었다. 터키 지자체 연합은 시리아 출신 난민 360만명을 받아들이면서 지자체들의 비용이 증가하였다고 기록했다. 중앙정부의 예산 지원으로는 늘어난 비용을 충당할 수 없었고, 국제사회와 시민단체의 지원으로도 단지 일부만을 충족시킬 수 있었을 뿐이었다.

81) 하와이주 및 호놀룰루시 제출자료

82) www.etc-graz.at/typo3/index.php?id=1371 and submission by the International Centre for the Promotion of Human Rights at Local and Regional Levels 참조

83) 자문위원회에 따르면 인권 신장 및 보호와 관련하여 지방 정부들이 당면한 문제는 정치적, 경제적, 그리고 행정적인 것들이다. A/HRC/30/49 제31단락 참조.

53. 협조 및 정보공유의 부재, 그리고 제한된 자원 등은 지방정부들에게 심각한 도전을 안겨줄 수 있다.⁸⁴⁾ 또한, 공무원들에게 제공되는 정보의 양이 다르기 때문에 대도시보다 소규모 지자체에서 인권문제에 신경을 덜 쓰게 된다.⁸⁵⁾

54. 부패는 지방 차원에서 직면하고 있는 또 다른 도전이다.⁸⁶⁾ CIVICUS는 한 보고서에서 “토호적 기반을 갖고 있는 정치인이나 공무원들에게 감시의 눈길이 거의 미치지 않는 지방 차원에서 최악의 부패 및 개인에 의한 통치 사례가 발견되고 있다”면서, 건전하고 포용적인 민주주의에서도 지방 선거를 감시하는 것이 보다 어렵다고 지적했다.⁸⁷⁾

55. 지방정부에서 인권사업을 위한 체제가 갖춰져 있지 않은 것도 추가적인 문제를 야기하고 있다. 인권도시로 나아가기 위한 길을 모색하기 위해 2018년 5월 유럽연합 기본권국과 비엔나 시 주최로 열린 ‘인권도시를 위한 정책 실험실’과 같은 행사들⁸⁸⁾에도 불구하고, 인권도시가 되기 위한 공통의 체제나 방법론은 존재하지 않는다.⁸⁹⁾ 지역 인권도시네트워크와 같이 유사한 집단이 모여 학습할 수 있는 기회를 통해 우수한 관행들을 다듬을 수 있을 것이다. 2018년도 세계인권도시포럼에서도 공통의 체제가 존재하지 않는다는 문제를 해결하기 위해 이해 관계자들이 모인 ‘세계인권도시 네트워크’ 구축을 제안하였다.

VII. 결론 및 권고안

56. 본 보고서에서 UN 인권최고대표는 인권신장 및 보호를 위해 지방정부와 지방 이해 관계자들 간에 이뤄지고 있는 협력의 우수 관행들을 검토하였다. 이러한 우수 관행들은 지방정부가 인식 제고를 위해 실시하는 구상에서부터 지방 옴부즈맨 제도 및 여타 자체적인 기구 등 해결책을 찾고 인권을 증진시킬 수 있는 것들과, 일부 도시에서 진행되고 있는 인권 원칙의 체계적인 정책 반영, 그리고 전략적 소송 등이 있다. 많은 지방정부들이 일상 업무에 인권의 요소를 반영하고는 있지만, 전적으로 인권에 기반한 프로그램이나 구상을 실천하는 지방정부는 세계적으로 극소수이다.

57. 시민의 공간을 보호하고 시민사회의 참여를 가능케 하는 환경을 제공하는 것은 권리 존중뿐만 아니라 지방정부의 능력과 사업의 지속성을 유지하기 위해서도 중요한 요소이다. 일부 지방 기관들은 시민사회단체와 대화 및 협력을 진행중인데, 인권신장 및 보호를 위한 지방정부 활동과 공공분야에 지역 이해관계자들의 참여를 확대해야 한다.

58. 세계인권도시포럼과 같은 회의는 지방 차원에서 보다 효과적인 인권신장 및 보호 방안에 대한 통찰력을 얻을 수 있는 기회를 제공하고 있으며, 여러 도시들의 경험을 공유하는 공간으로 기능하기도 한다. 비록 이러한 회의들이 아주 중요한 가치를 지니며 계속 지원을 받아야겠지만, UN 인권보호 기구에 보다 지속적인 지방정부들의 참여를 이끌어내는 것이 특히 중요하다. 본 보고서 작성을 위해 자료를 제출한 분들은 제네바에서 열리는 UN 인권 관련 포럼인 ‘인권, 민주주의와 법치에 관한 포럼’이나 ‘사회 포럼’에서 지방정부와 인권 문제를 협의할 수 있을 것이라고 제안하기도 하였다.

84) Program on Human Rights and the Global Economy of Northeastern University School of Law and the Columbia Human Rights Institute, and Senegal 제출자료

85) Catherine Le Bris 제출자료, p. 5

86) CIVICUS and the International NGO Forum on Indonesian Development 제출자료

87) CIVICUS, Democracy for All; Beyond a Crisis of Imagination, 2018, p. 21.

88) Vienna+25: Building Trust: Making Human Rights a Reality for All 부록 참조

89) 인권도시네트워크 제출자료

59. 행정의 모든 분야에 인권보호 개념을 결합시키는 방안 등 지방정부 공무원들과 지역 행위자들의 훈련에 더욱 많은 노력을 기울여야 한다. 이와 관련하여, 지방정부 공무원들을 위한 인권 교육훈련센터 건립⁹⁰⁾ 계획을 환영하는 바이며, 이는 모든 지역으로 확산되어야 할 것이다. 마지막으로, 지방정부와 인권 이행지침의 개발 역시 유용하다 (A/HRC/30/49, 제78단락 및 A/HRC/38/22, 제46단락 참조). 이러한 과정에는 지방정부와 모든 이해관계자들이 포함되어야 할 것이다.

60. UN 인권최고대표는 지금까지 열거한 사항들을 고려하여 다음과 같은 권고안을 제시하였다.

61. 인권신장 및 보호를 위한 1차적 책임은 중앙정부에 있지만, 지방정부에게도 중요한 보조적 역할이 있다. 중앙정부는 지방정부에 인권보호 관련 정보 및 국가적 의무에 대한 정보를 제공해야 한다. 중앙정부는 지방정부가 당면한 인권문제를 효과적으로 해결할 수 있는 재정적, 비재정적 자원을 갖출 수 있도록 협조해야 한다. 지방정부는 지역 차원에서 인권을 실현하기 위해 최소한 1명의 전담 공무원을 두는 것을 목표로 해야 한다.

62. 지방 법률, 정책 및 프로그램 등은 인권 규범과 기준에 근거해야 한다. 지방정부들은 인권 부합 여부를 감시하기 위한 자체 평가를 실시해야 한다. 지방정부들이 지역 차원에서 인권을 이행하기 위한 혁신적인 방안을 강구하고, 증거에 기반한 법률, 정책 및 프로그램을 채택하도록 장려해야 한다. 지방정부들은 인권의 실현과 동시에 '2030 지속가능개발 어젠다'와 '새로운 도시 의제'를 이행하도록 지원해야 한다.

63. (지금까지 설치되지 않았다면) 지방 차원에서 인권문제를 해결하기 위한 고충처리 기구를 설치해야 한다. 그 과정에서 필요할 경우 국가인권기구와 긴밀히 협력해야 할 것이다. 지방정부들은 인권인식 증진을 위한 구상과 인권 교육을 실시해야 하며, 지방 공무원들의 역량 강화에도 신경써야 할 것이다. 시장 및 도시 네트워크를 통해 우수한 관행과 교훈의 공유가 장려되어야 한다.

64. 중앙 및 지방정부들은 시민사회 관계자들이 공공분야에 대한 참여권을 효과적으로 행사하고 인권관련 사안에서 지방정부와 의미있는 협력을 진행할 수 있도록 역량 강화 등을 통해 힘을 실어줘야 한다. 적극적인 시민사회의 존재가 투명성과 책임성을 제고하고 의사결정권자들의 인권 전문성을 강화한다는 사실로 미루어 보았을 때, 지방정부와 시민사회의 대화는 개방적이고 지속적이어야 한다. '공공분야 참여권의 효과적인 이행을 위한 국가 지침' (A/HRC/39/28 참조)에서 관련 안내를 받을 수 있다.

65. 지역 및 국제적 차원의 인권 기구와 관련 권고안의 이행에 대한 지방정부의 참여를 확대해야 한다. 정례인권보고서 자체 검토작업과 실무그룹, 조약기구 회의의 국가별 대표단에 지방정부의 참여가 확대되어야 한다. 지방정부는 인권기구에 제출하는 국가 보고서에 포함될 수 있도록 분야별 정보를 지속적으로 제공해야 한다. 지방정부와 인권이사회 특별절차는 주기적으로 접촉해야 하며, 특히 특별절차의 해당 국가 방문시 접촉해야 한다.

66. UN은 지방정부가 인권관련 책임을 이행할 수 있도록 지원해야 하는데, 특히 지침을 제시하고 역량을 강화하며, UN 회의에 보다 체계적으로 지방정부 대표들을 초청하고, UN 행사에서 인권과 지방정부의 주제를 다루는 등 국제인권기구들과 협력할 수 있도록 해야 한다.

90) Gwangju, p. 17, the Republic of Korea, p. 18 and the Human Rights Cities Network 제출자료, p. 5