

지방자치단체 인권의 제도화에 대한 연구*

A Study on the Institutionalization of Human Rights in Local Governments

서재호** · 이정훈***

Seo, Jae-Ho · Lee, Jung-Hoon

■ 목 차 ■

- I. 서론
- II. 이론적 배경
- III. 지방자치단체 인권의 제도화 현황
- IV. 지방자치단체 인권의 제도화 영향요인 분석
- V. 결론 및 시사점

이 논문은 지방자치단체 인권의 제도화에 영향을 미치는 요인을 실증분석을 통해 규명하였다. 지방자치단체 수준에서 인권의 제도화 여부와 제도화 수준에 대한 영향요인을 분석하기 위해 이산형 및 순서형 로지스틱 회귀모형을 설정하고 분석을 실시했다. 분석결과 지방자치단체 인권 제도화 여부에 대해서는 진보성향 단체장, 인권취약계층의 규모, 도시형 자치정부로서 자치구 더미가 유의미한 영향을 주는 것으로 확인됐다. 인권 제도화 수준에 대해서는 진보성향의 지방의원의 비율, 인권취약계층의 규모가 유의미한 영향을 주는 것으로 확인됐다. 특히 인권취약계층의 규모의 영향력의 크기는 진보성향의 단체장이나 진보성향 지방의원의 비율보다 더 큰 것으로 확인됐다. 실증분석 결과는 지방정부의 제도화 요인에 대한 기존 연구의 한계를 보완하면서, 지방자치를 통한 지방정부 정책의 다양화를 확인해 주었다. 또한 인권취약계층의 영향력이 큰 것으로 나타난 결과는 정치적 신념에도 불구하고 지방자치단체의 정책 환경을 고려했을 때 지방자치단체의 인권

* 부경대학교 자율창의학술연구비(2017년)의 지원으로 연구됨. 2015년 한국지방정부학회 하계학술대회에서 발표와 토론을 거침. 논문의 보안을 위해 세심한 의견을 주신 익명의 심사자분들께 진심으로 감사드립니다.

** 제1저자, 부경대학교 행정학과 교수.

*** 교신저자, 울산대학교 법학과 부교수.

논문 접수일: 2018. 11. 6, 심사기간: 2018. 11. 6~2018. 12. 24, 게재확정일: 2018. 12. 24.

제도화를 추진할 필요성이 높다는 점을 시사했다.

□ 주제어: 인권, 제도화, 자치입법, 로지스틱 회귀모형

This article is trying to identify the factors affecting the institutionalization of human rights through empirical analysis in local government. In order to analyse the factors, a discrete and ordinal logistic regression model was established and an empirical analysis was conducted. The analysis showed that the political belief of mayor of local government, the size of the vulnerable citizen as to the human rights, and the type of local government effect on whether the human rights was institutionalized or not in local government. Regarding the level of human rights institutionalization, it was confirmed that the ratio of progressive local council members and the size of the vulnerable citizen had a significant impact. In particular, the size of the vulnerable citizen as to the human rights was found to be larger than the ratio of progressive council members of local government or mayor. The results of the empirical analysis supplemented the limitations of existing research on institutionalizing factors on local government, confirming the diversification of local government policies through local autonomy. Also, the influence of the underprivileged suggests that despite political beliefs, local governments need to push ahead with human rights system, considering the policy environment of local governments.

□ Keywords: Human Rights, Institutionalization, Local Legislation, Logistic Regression Model

I. 서론

인간의 보편적인 권리로서 인권의 보호는 국가나 국제적인 수준 못지않게 일정한 지역을 기반으로 생활하는 개인의 삶의 현장에서도 매우 중요하다. 과거 인권 정책은 국제적인 차원에서 중요한 국가 간 협의의 대상이었다. 그러나 최근 인간의 기본적인 권리로 법이 보호하지 못하는 영역에서도 보장되어야 하는 인권을 보호하기 위한 노력이 국가차원에서 이루어지고

있으며, 우리나라도 2001년에 국가인권위원회법을 제정한 뒤 국가인권기구를 설치해 운영 중이다.¹⁾

전통적으로 인권은 인간의 보편적인 권리이기 때문에 이에 대한 보장은 국가의 역할이라는 인식이 지배적이었다. 그러나 인권 이슈가 지속적으로 부각되고 인권보호의 현상이 보편적인 인간으로서 내국인이나 외국인을 구분하지 않고 사람이 거주하고 생활하는 지역에 있음이 부각되면서 지방자치단체 차원에서의 인권 보호 필요성이 대두되었다(CCE, 2016).²⁾ 특히 지방 정부 차원에서 효과적인 인권의 집행을 확보하기 위한 법적인 접근이 매우 중요하다는 지적이 있어 왔다(UN, 2014; Gordon et al., 2007). 각국의 도시정부는 국가의 인권 제도화와 별도로 지방정부 단위의 인권조례를 도입해 왔으며, 자치법규로 제정된 인권조례는 다른 도시정부로 확산되고 있다(Lozner, 2004; Oomen, 2014).

지방자치단체의 인권의 제도화는 우리나라에서도 활발하게 진행되었는데, 지방자치단체 차원에서 인권 보호와 보장을 위한 자치인권조례의 제정의 필요성을 인식하고 2009년 10월 광주시가 ‘광주광역시 인권기본조례’를 제정하면서 인권의 제도화를 시작했다. 지방자치단체 수준에서 인권에 대한 본격적인 논의는 장애인, 외국인, 다문화가족, 청소년 등 사회적 약자들과 관련된 인권조례가 제정되면서 확대되었다(안진, 2011). 제5기 지방정부 시기인 2010년 12월 목포시가 ‘외국인 주민 인권 증진 및 지원에 관한 조례’를 제정하면서 기초자치단체도 인권조례를 제정하기 시작했고,³⁾ 2011년 3월 광주시 장애인 차별금지 및 인권보장에 관한 조례가 제정되면서 인권이슈는 본격적으로 지방자치의 법제도에 반영되고 확산되었다. 그 결과 제5기 지방정부 시기(2010년7월~2014년6월)에서는 총 53개의 자치인권조례가 제정되었다.

그러나 제6기 지방정부 시기(2014년7월~2018년6월)에는 지방자치단체가 제정·개정한 자치인권 관련 조례의 수가 폭발적으로 증가하였는데, 6기 정부 출범 첫해인 2014년 7월 이후에는 18건이 제·개정되었지만, 이듬해인 2015년에는 41건의 조례가, 2016년에는 60건, 2017년에는 73건의 자치인권조례가 제·개정되어 제6기 지방정부 기간동안 총 212개의 자치인권조례가 제·개정되어 지방자치단체의 다양한 분야에서 많은 수의 인권의 제도화가 이루어졌다. 이 시기에는 2개 이상의 자치인권조례를 제정한 지방자치단체도 50여개에 이르렀으며, 서울시의 경우에는 7개의 자치인권조례를 제정하는 등 자치인권의 제도화 수준도 다양해졌

1) 국가인권위원회는 헌법상 기관은 아니지만 위원회의 구성에서 국회, 대통령, 대법원장이 지명하는 위원들로 구성토록 해 운영의 독립성을 최대한 확보하고자 하였다(국가인권위원회법 제5조)

2) 특히 지방자치단체 수준에서 인권제도가 마련된 것은 생활 현장에서 인권침해가 빈번하게 일어나고 있는 데서 기인한다는 지적이 있다(정영선, 2016).

3) 이 논문의 분석대상은 아니지만 교육자치기구인 교육청에서는 2011년 3월 경기도 학생인권조례제정을 시작으로 다수의 학생인권 관련 조례들이 제정되기 시작했다.

다. 인권 제도화의 급속한 전개는 국가의 규율영역으로 간주되던 인권의 지방차원의 제도화를 촉발시킨 어떤 요인이 있음을 암시하는바, 특히 6기 지방정부 시기에 지방자치단체별로 인권정책의 제도화가 차별적으로 이루어졌는데 어떤 요인들이 이러한 지방정부의 차별적인 정책의 제도화에 영향을 끼치는가라는 물음을 제기한다.

우리나라 지방자치단체의 인권정책의 제도화가 진행되는 과정에서 다양한 연구가 진행되었다. 대개 규범적 차원에서 진행된 기존의 연구는 세가지로 나뉘는데 첫째는 지방자치단체의 인권조례제정을 둘러싼 법리적 검토이다(홍성수, 2012; 김중섭, 2009; 조성규, 2013). 이들 연구는 지방자치단체의 조례제정권의 근거와 범위를 법치행정의 원리와 현행 조례제정의 범위에 대한 실정법 조문인 ‘법령의 범위 내에서’ 라는 법문의 해석과 적용을 중심으로 논의가 이루어졌다. 둘째는 인권조례를 지방자치라는 제도적 보장과의 관계속에서 해석하고 발전방향을 제안하고자 하는 접근이다(송기춘, 2012; 김중섭, 2011). 셋째는 제정될 조례의 내용에 대한 제안과 함께 제정된 조례의 실태와 특성, 성과 등을 특정 자치단체의 사례 또는 다수사례를 통해 종합적으로 검토하고자 하는 접근이다(조소영, 2009; 안효섭, 2014; 이발래, 2013; 안진, 2011). 이들 연구는 대부분 지방자치단체에서 인권정책의 제도화가 이루어지던 초기에 지방자치단체 수준에서 인권을 법제화 할 때 어떤 가치를 가지고 있으며, 어떤 내용으로 규율되어야 옳은지에 대한 규범해석학적인 접근이 중심이 되었다. 그 결과 지방자치단체의 인권 제도화는 어떤 요인에 의해 이루어졌고, 제6기 지방정부 시기에 이루어진 폭발적인 인권의 제도화는 어떤 요인이 영향을 미쳤는가에 대한 설명을 제시하는 데 한계가 있다.

당초 인권정책은 국가의 정책 의제였으나 지방자치단체가 상위법의 직접적인 근거 없이도 자율적으로 자치단체의 관할구역을 생활기반으로 살아가는 주민들의 인권을 보호·보장할 목적의 조례를 적극적으로 제정하는 현상에는 어떤 요인이 영향을 주고 있는가? 어떤 요인이 지방자치단체의 인권 정책의 제도화에 영향을 끼쳤고, 각 지방자치단체별로 인권정책의 차등적인 제도화에 어떤 요인들이 영향을 끼쳤는가? 이 논문은 지방자치단체별로 인권관련 자치입법화가 다르며, 제6기 지방정부 시기에 폭발적으로 증가한 지방자치단체의 인권 정책의 제도화가 자치단체별로 다른 수준으로 전개되고 있다는 점에 주목하고 범주형 종속변수에 대한 회귀분석에 적용할 수 있는 로지스틱 회귀모형(logistic regression model)을 활용해 지방자치단체 인권정책의 제도화 여부 및 제도화 수준에 미친 영향 요인들을 실증적으로 밝히고자 한다.

II. 이론적 배경

1. 인권의 의미

인권은 인간의 권리이다. 이 때 권리는 권리의 주체가 의무의 주체에게 권리의 근거(도덕, 법, 계약 등)를 토대로 권리의 내용(목록)을 요구하는 것을 말한다(Gewirth, 1984; 조효제, 2012 재인용).⁴⁾ 권리가 되기 위해서는 사회공동체를 전제로 해야 하며, 실정법에서 주어지지 않은 법적 권리 뿐 아니라 실정법이 없는 영역에서의 도덕적 권리 또한 인정해야 한다.

Hohfeld(1913)는 권리가 모든 법의 근본에 있음을 지적하면서 법적 대응관계와 여덟가지 개념을 가정하였다(조효제, 2012, 103-105). 첫째 권리와 의무(Rights and Duties)관계는 갑이 을에게 무엇을 요구하면 을은 갑에게 그것을 들어 줄 의무가 있는 관계로서, 청구권(claim)이라고 부른다. 둘째 특권과 무권리(Privileges and No-Rights) 관계는 갑이 어떤 것을 하지 말아야 할 금지규정이 없을 경우 이론상 무엇이든 할 수 있는 상태로 자유권(liberty)이라고 부른다. 이 때 타인은 대응의무가 발생하지 않거나 갑을 방해하지 않을 소극적 대응의무만 발생한다. 셋째는 권한과 귀책사유(Power and Liability)로 갑이 어떤 권한을 행사할 경우 그것이 주변의 권리 의무에 영향을 미치는 관계를 의미한다. 넷째 면책과 무능력(Immunities and Disabilities)은 을이 자기 권한을 행사하더라도 갑이 특별한 면책권을 지니고 있을 경우 을의 권한이 무능력해진다. 법적 권리로서 인권의 개념을 접근할 때는 권리-의무관계로서 청구권과 특권과 무권리로서 자유권이 가장 중요하다.

이렇게 권리(특히 청구권과 자유권)로서 인권을 접근할 경우 인권은 '각 개인이 오로지 인간이라는 이유 하나만으로 모든 사람들과 국가들을 향하여 주장할 수 있는 권리'라고 할 수 있는바 권리의 구성요소로서 권리의 주체요소, 권리상대방(의무보유자)의 요소, 권리내용 요소, 권리인정의 근거요소로 구성된다(김도균, 2008, 104). 우선, 누가 권리를 갖는가와 관련하여 모든 사람이 권리주체가 될 경우 보편적 권리가 되며, 특정인만 주체가 될 경우 비보편적인 개별적 권리가 되는데, 인권은 인간이라면 누구든지 보유하는 권리이므로 보편적인 권리이다. 둘째, 누구를 향하여 권리를 갖는가와 관련하여 특별한 상호관계에서 비롯되는 특정 관계의 상대방을 향해서만 허용되는 권리와 권리 보유자가 특정한 사람 뿐 아니라 모든 사람을 향해 요구할 수 있는 권리로 구분할 때 인권은 모든 사람을 향해 요구할 수 있는 권리에 해당된다. 셋째, 권리의 내용과 관련하여 권리 주체가 대상에게 어떤 것을 어느 정도로 요구

⁴⁾ A has a right to X against B by virtue of Y.

할 수 있는가에 따라 다양한 차원을 구분할 수 있는바, 인권의 내용과 대상은 인간으로서 삶의 영위와 관련된 근본적이고 매우 긴요한 속성을 가지고 있다.

이를 종합하면 인권은 누구나 가질 수 있다는 점에서 보편적인 권리(universal rights)이자 모든 사람들을 향하여 주장할 수 있다는 점에서 일반적인 권리(general rights)이며,⁵⁾ 그 내용 또는 대상은 인간으로서의 삶에 매우 중요한 근본적인 가치들로 이루어져 있는 근본적인 권리(basic rights)라고 할 수 있다.⁶⁾

2. 보편적 인권의 내용과 지방정부의 인권보장

인권의 보장에서 가장 중요한 것은 무엇을 인권의 내용으로 인정하고 보장할 것인가에 있다. 인권은 학생인권, 장애인 인권과 같이 하나의 특정 인권(a human right)을 지칭할 수도 있지만 통상 human rights라는 복수형으로 표현된다. 따라서 인권은 추상적이고 집합적인 하나가 아니며 구체적인 다수로 구성된다. 대표적인 인권의 목록은 국제인권법상 인정되는 인권의 목록이다. 우리나라의 현행법제도 이러한 인권의 속성을 받아들였다. ‘국가인권위원회법’에서 정의하는 인권은 「대한민국헌법」 및 법률에서 보장하거나 대한민국이 가입·비준한 국제인권조약 및 국제관습법에서 인정하는 인간으로서의 존엄과 가치 및 자유와 권리로 정의되는 바, 가장 포괄적으로 인정되는 인권목록으로 받아들여지는 국제인권법상 인정되는 내용은 60가지로 구분되었다.

5) 보편적, 일반적인 권리로서 인권의 요소는 각 지방자치단체의 차이를 전제로 지방자치단체가 인권정책을 수립하고 집행할 때 인권이 각 지방자치단체 간에 차이를 두고 보장될 내용인가, 모든 지방자치단체를 아울러 보장되어야 하는 내용인가와 관련해 문제가 될 수 있다. 하나의 해결책은 지방자치단체 인권보장의 대상이 누구인가와 관련되어 접근할 수 있으며, 지방자치단체의 인권보장의 내용이 관할구역에 거주하는 주민으로 한정하지 않으며, 특정 관할구역의 지방자치단체 공간에 있는 모든 시민으로 접근할 경우 보편적, 일반적 권리로서 인권보장 문제가 해결된다. 그렇다고 해도 각 지방자치단체 간 행·재정력의 차이와 지역적 특성, 시민의 특성 등에서 기인하는 인권보장의 차이가 발생할 수 있다는 현실적인 점을 고려할 경우 보편적, 일반적인 권리로서 인권의 개념요소에 대한 지방차원의 구현 문제는 심각하고 진지한 논의가 필요하다.

6) 인권이 왜 중요한가, 인권을 보장해야 하는 이유는 무엇인가와 관련해서는 ‘자유지’ 이론과 ‘이익’ 이론으로 나누어져 논의가 전개되었다(조효제, 2012, 107). 법적으로 보호되는 이익(legally protected interests)의 관점에서 권리를 볼 경우 인권은 이익이론으로 전개되었고, 법적으로 존중되는 의사와 선택(legally respected choices)의 관점에서 권리를 이해할 경우 의사설로 전개되는 데 양자는 인권의 보장의 정당화 분야와 관련하여 미세한 차이가 있다. 최근에는 Dworkin(1977)의 으뜸째 이론이 부각되었다(조효제, 2012, 111). 이에 따르면 공리주의적 정치에서 모든 사람이 하나의 단위로 취급되며 각 단위들이 모인 전체의 효용과 비용에 따라 정책이 결정될 경우 반드시 손해 보는 소수가 등장할 수밖에 없다는 점을 지적하면서, 인권은 효용원칙에서 손해를 보는 소수를 위한 최후의 보루역할을 해야 하기 때문에 소수자의 권리 등에 대한 보호가 이슈로 부각되었고, 법관의 인권과 민주주의 수호자로서 역할이 중시되었다.

한편 다양한 인권의 목록을 재분류할 경우 ‘시민적·정치적 영역, 경제·사회·문화적 영역, 연대·집단 영역’의 세가지 개념영역으로 나누는 것이 일반적이다. 또한 각 영역에 대한 인권의 목록은 자원투입과 구체적인 정책이 필요한 차원으로서 ‘적극적 차원’과 의도적으로 침해하지 않아야 하는 차원으로서 ‘소극적 차원’으로 구분된다.⁷⁾

인권에 대한 논의는 최근 욕구와 역량이론으로 전개되고 있다. 이는 권리-의무 관계로서 인권에 대한 전통적인 논의가 사회정책, 사회복지, 보건의료 등으로 영역을 넓히면서 개인이 국가에 대해 자유를 보장하도록 요구하는 소극적 권리로서 탄압패러다임이 내게 필요한 것을 적극적으로 충족시켜 달라고 요구하는 적극적 권리로서 특징을 나타내고 있는데 이를 인권의 웰빙 패러다임이라고 한다. 이 경우 욕구를 가진 인권의 주체는 국가를 상대로 욕구를 충족시켜 주도록 요구할 수 있으며, 잘못된 경제 및 사회구조 하에서 발생하는 욕구충족의 방해요인을 제거해 주도록 요구할 수 있는 권리가 보장되는 것이 중요해진다. 다만 개인이 가진 모든 욕구가 인권으로서 충족되어야 하는 대상은 아니다.

각 국가에 설립되어온 국가인권기구는 1970년대 이후 설립되기 시작하였으며 전세계의 차원에서 EU나 아세인과 같은 국가간 협약이 적용되는 지역의 차원으로, 또 국가적 차원으로 관심이 이동되었고, 한 국가를 구성하는 지방단위의 인권현실에 주목하기 시작하면서 지자체에 일부 위임된 인권의 영역이 있다는 주장이 부각되었다(홍성수, 2012). 지방자치단체에서 보편적인 인권을 이행하는 과정에서는 인권관련 조례, 인권관련 기구의 설치, 인권교육, 침해 조사 등 일반적인 인권보호와 관련된 내용들이 모두 포함될 수 있다(UN, 2014).

〈표 1〉 인권의 이행체계

	세계	지역	국가	지방
규범	세계인권선언, 국제인권규약	지역인권규약 (예:유럽인권협약)	헌법, 인권관련법령	인권 관련 조례
기구	국제인권기구	지역별 인권기구 (예:유럽인권재판소)	정부, 국가인권기구	지자체, 지자체 인권기구

* 출처 : 홍성수, 2012.

7) 적극적 차원의 인권의 내용으로는 ‘시민적, 정치적 영역은 사법개혁, 법집행 절차 및 교정시설 개선, 법집행 공직자 인권교육, 경찰 처우개선, 선거제도 개선, 과거인권침해사건 조사 및 과거사 정리가, 경제, 사회, 문화적 영역은 보건, 복지, 교육, 기업 등 사적 주체에 의한 인권침해 피해자 구제가, 연대·집단 영역은 과거사정리, 진실화해, 배상, 외채탕감, 해외개발원조’가 포함된다. 이에 비해 소극적 차원의 인권 내용으로는 ‘시민적, 정치적 영역으로는 고문 및 가혹한 처우, 자의적 구금, 초법적 살인 및 실종, 불공정 재판, 선거부정이, 문화적 영역으로는 보건, 복지, 교육 영역에서의 젠더, 인종, 나이, 언어 등에 따른 차별관행 및 정책이, 연대·집단 영역은 환경훼손, 지구온난화, 불공정 무역’이 포함된다(조효제, 2012, p.117).

최근 인권의 보장과 집행을 위한 지방정부 인권의 법제화의 중요성이 부각되고 있는데, 지방정부의 자치입법으로서 조례는 인권 보호의 대상인 취약계층이 자신의 보호받아야 할 권리를 확보할 수 있도록 권한을 부여하는 장을 만들어 주기 때문이다(Gordon et al., 2007). 지방정부의 인권 보장에 대한 접근은 일반적인 시민권과 차별금지 중심의 접근과 보편적 인권의 보장정책으로 구분될 수 있다(Grigolo, 2017).

인권보장에서 지방정부의 역할의 중요성이 부각되면서 지방정부의 자치규범의 역할에 대한 논의가 다양하다. 보편적인 국제인권 규범의 지방정부 단위의 이행과 관련해 국제인권규범, 국가 인권법, 지방정부의 인권 규범간 관계는 세가지 유형으로 구분될 수 있다. 첫째는 국가가 국제인권협약에 비준하고 국가인권법을 제정함에 따라 지방정부가 보편적 국제규범으로서 인권을 보장하는 규범을 제정하는 경우이다. EU 가맹국의 지방정부 인권 조례와 우리나라의 지방자치단체 인권관련 조례는 대개 이러한 유형의 인권규범 체제를 띤다(UN, 2014). 둘째는 지방정부의 강한 자치입법권 보장을 전제로 국제인권협약을 국가(또는 연방)의 법제정 없이 지방자치단체가 비준하고 스스로 조례로 인권규범을 제정하는 경우로, 미국 샌프란시스코의 여성차별금지조례(CEDAW)가 대표적이다(Lozner, 2004). 셋째는 극단적인 경우로 특정 인권의 영역에서는 국가(또는 연방정부)의 정책에 반해 지방정부가 인권조례를 제정하는 경우이다. 샌프란시스코 도시정부는 1985년에 피난처도시조례(sanctuary city ordinance)를 제정해 연방정부의 이민정책을 위해 도시정부의 재정과 지원을 금지하도록 했다.

3. 지방자치단체 인권의 제도화

이 논문에서 인권의 제도화는 공식적인 법률로 제정된 인권의 내용을 의미한다. 최근 ‘제도’를 중심으로 정치·경제·사회의 현상을 설명하는 신제도주의 관점에서 인권의 제도화를 이해하기 보다는, 인권을 보호하고 보장하는 지방자치단체의 공식적인 법제도 자체에 초점이 있다.⁸⁾ 따라서 이 논문에서 다루는 인권의 제도화는 국가기관의 공식적인 법률을 제도로 이해하며 법률의 생성과 변화를 설명하는 구제도주의의 관점으로 이해된다(Scott, 2001). 다만 구제도주의적인 관점이 제도를 기술하고 기술된 제도를 국가간·지역간 비교하는데 머물렀다면 본 연구는 특정영역에서 다양하게 수립되는 제도의 영향요인에 대한 탐구에 초점이 있다

8) 하현섭(2008)은 신제도주의를 설명하면서 제도를 중심으로 정치·경제·사회현상을 설명하는 최근의 접근이라고 하면서 매우 다양한 분과학문에서 제도를 중심으로 사회현상의 설명을 시도하기 때문에 신제도주의를 하나로 정의하거나 단일 체계로 유형화하기 어렵다는 점을 지적한다. 그러면서도 신제도론과 구제도론은 명확히 구분하는데, 구분의 핵심은 구제도론은 공식적인 권위체의 제도를 설명하고 기술하는 데 초점이 있다는 점을 지적하였다.

는 점에서 공식적인 제도화의 설명에 초점이 있다.

제도를 공식적인 법규범으로 볼 경우 제도화는 결과물로서 입법뿐 아니라 결과물인 입법의 과정을 포함하는 개념이다. 또한 입법은 법의 제정 뿐 아니라 기존의 법조항이 폐지되고 새로운 법조항이 신설되는 법의 개정을 포함한다(임중헌 등, 2006). 특정한 법이 제정되기 위해서는 관련된 제도의 내용을 구성하는 정책이 형성되고 형성된 정책이 입법과정이라는 공식적인 절차를 거쳐야한다(홍준형, 2008). 따라서 법제화는 대개 정책의 제도화와 동일하다(Stevenson et al., 2009). 이러한 특징은 제도화라는 용어를 활용한 기존의 연구에서도 확인된다.

사회적 경제 정책의 제도화 과정에 대해 연구한 김학실(2017)은 사회적 경제의 제도화 과정을 '사회적경제기본법'의 입법 과정으로 보고 이 과정에 영향을 끼친 요인에 대한 질적인 탐색을 시도 한 바 있다. 이는 입법화를 제도화와 동일시 한 접근이다. 질적연구를 수행한 김학실(2017)과는 달리 계량적 접근을 시도한 엄태호 등(2013)도 지방정부 주민참여예산제도의 제도화 수준을 실증연구하면서 제도화 유형을 제정된 조례의 유형으로 구분했다. 이 경우에도 지방자치단체의 자치법규인 조례를 제도화로 보고 연구를 진행한 것이다. 이러한 접근은 최상한(2010)도 마찬가지이다.

인권 영역에서 제도화에 대한 연구를 진행한 다수의 연구자들도 대부분 제도화의 출발과 전제를 입법화에 두고 있다. 인권영향평가의 제도화 방안에 대해 연구를 수행한 이충은 등(2018)은 인권관련 지방자치단체 조례의 내용에 인권영향평가가 포함되지 않은 조례들이 있음을 지적하면서 인권영향평가를 자치입법인 조례의 내용에 포함시켜야 함을 주장하고 있는데 인권의 제도화를 법제화와 동일시 한 접근이다. 홍성수(2014)는 인권이 제도화된 것을 가장 쉽게 확인할 수 있는 방법이 관련 법령의 제정에 있다는 점을 지적한 바 있는데, 이 또한 제도화를 입법화와 동일시하고 있는 관점이다.

지방정부가 주도하는 인권정책을 제도적인 차원에서 접근한 정영선(2016)은 인권의 관점에서 지방행정을 고찰하면서 인권의 제도화를 자치입법 차원인 인권규범, 자치조직 차원의 인권제도, 프로그램으로 구성된 인권정책이라는 세가지 차원으로 구분하여 제시한 바 있다. 이 세가지 구분은 지방자치단체 차원에서 접근할 수 있는 인권의 제도화를 체계화 하고 있다는 점에서 의미를 가지나 법제도와 조직, 정책간의 관계를 엄밀하게 구분하고 있지 않기 때문에 조직이 제도인가, 인권영향평가제도가 법과 구분된 정책인가에 대한 혼란을 야기한다.

따라서 정영선(2016)의 세가지 인권제도화의 구분을 원용해 지방자치단체가 구현할 수 있는 인권제도화는 다음과 같이 보완적으로 구분할 수 있다. 우선 지방자치단체의 인권규범은 자치입법 형식으로 구현된 인권관련 조례와 규칙 자체를 말한다. 둘째는 인권제도로 인권계획, 인권기구(인권위원회, 인권센터, 옴부즈맨 등),⁹⁾ 인권영향평가, 인권침해 조사 및 조치, 인권교육 등이다. 인권제도는 인권규범의 구성요소로 형식적인 인권규범 내에는 다양한 인권

제도가 각 제도별로 다르게 규율될 수 있다. 셋째는 인권정책으로 제도화된 인권의 내용이 현장에서 구체적으로 구현되는 것을 말한다. 제도화의 관점에서는 인권규범과 인권제도는 정책 결정과정을 거쳐 확정된 제도화된 ‘정책’으로, 정책집행은 결정된 정책의 집행으로 이해할 수 있다. 이 논문에서는 인권의 제도화를 인권에 대한 법적 보장을 구현하기 위한 입법화로 보고 인권의 제도화에 대한 영향 요인을 분석하였다.

Ⅲ. 지방자치단체 인권의 제도화 현황

1. 지방자치단체 인권의 제도화 현황

2010년 12월 목포시의 외국인 인권조례 제정 이후 2018년 10월까지 지방자치단체는 총 283개의 인권 관련 조례를 제정했다. 최초로 제정된 지방자치단체 인권조례는 국가인권위원회의 권고에 따른 표준조례를 자치단체의 실정에 맞게 조정해 제정한 것이었으나, 이후 지방자치단체 차원의 인권의 중요성이 강조되면서 다양한 분야의 인권 관련 조례로 확대되고 있다.

제도화된 인권정책이라고 할 수 있는 총283개의 자치법규는 조례가 271개, 시행규칙과 준칙 등의 형식은 12개가 제정되었다.¹⁰⁾ 특히 12개의 시행규칙 등은 2015년 이후부터 제정되기 시작하고 있어 지방자치단체 수준의 인권정책이 현실의 행정을 변화시키고 있음을 보여주고 있으며, 서울시의 경우 ‘민생사법경찰단인권보호수사준칙’을 제정하는 등 행정과정의 구체적인 수준까지도 인권정책의 제도화가 진행되고 있다.

〈표 2〉 연도별 인권정책의 제도화 현황(단위 : 건)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018*	합계
조례	1	9	13	27	21	38	60	66	36	271
규칙 등	0	0	0	0	0	3	0	7	2	12
합계	1	9	13	27	21	41	60	73	38	283

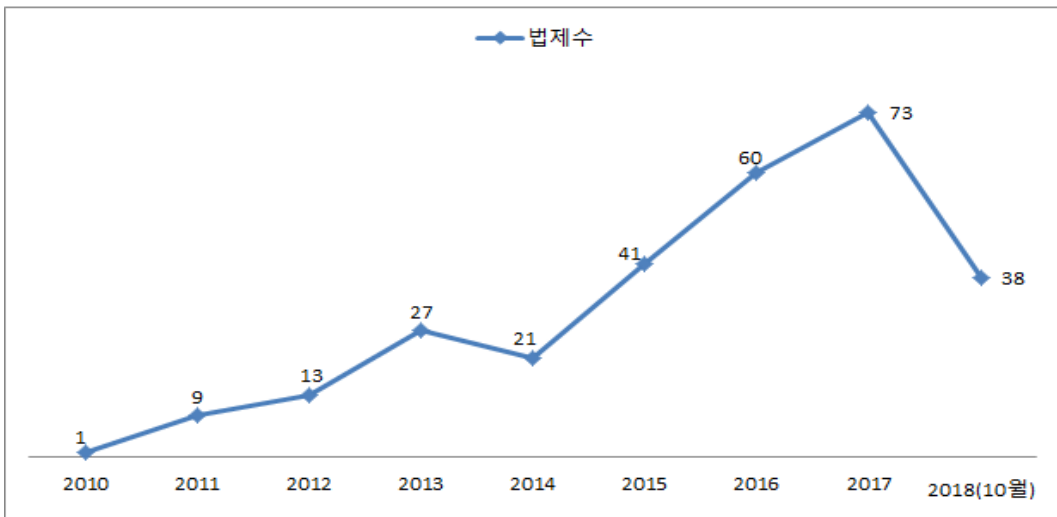
* 2018년은 10월 현재

9) 지방자치단체의 인권기구가 인권제도의 하나로 분류되는 것은 지방자치단체가 인권관련 조직을 만들 경우 반드시 자치법규에 설치 근거와 기능이 제시되어야 하기 때문이다.

10) 입법의 문어적인 정의는 법의 제정을 의미하지만, 실무적으로 입법은 기존의 법을 개정하는 것을 포함한다. 기존의 법을 개정할 경우 개정된 법조항은 기존 조항이 폐지되고 새로운 조항의 제정되기 때문이다 (임종훈 등, 2006, p.4).

법제처의 자치법규 정보시스템을 통해 검색된 현행 인권 관련 자치단체 자치법규의 제정 및 개정 추이는 지방정부의 기수가 증가함에 따라 자치단체 인권의 제도화가 큰 폭으로 증가함을 확인할 수 있다. 제5기 지방정부가 출범한 2010년 자치법규 1건의 실적이 2011년에는 9건으로, 2012년 13건이 2013년 27건으로 증가, 2014년에는 21건이 제·개정되었다.

〈그림 1〉 연도별 지방자치단체 인권제도화 변화추이(단위: 건)



그러나 제6기 지방정부가 출범한 2014년에는 새로운 지방정부 출범 직후(2014년 7월 이후) 18개였던 것이 2015년에는 41개로, 2016년에는 60개로, 2017년에는 73개로 폭발적으로 증가하고 있는 것을 확인할 수 있다.

283개의 인권관련 자치입법을 지역별·내용별로 구분해 보면 경기도와 관내 기초자치단체에서 총 55개의 인권 관련 자치입법이 제정되어 있어 가장 많이 제정되었고, 서울은 43개가, 전남과 충남이 26개, 부산 21개, 광주 20개가 제정되었다. 기초자치단체의 수에 비해 강원도와 경북, 경남은 상대적으로 작은 수의 인권관련 자치법규가 제정되었다.

〈표 3〉 지역별·내용별 인권정책의 제도화 현황

구분	기본 조례	장애인 인권조례	청소년 인권조례	외국인 인권조례	여성 인권조례	노인 인권조례	기타 인권조례 ¹¹⁾	전체
조례수	115개	113개	39개	8개	1개	1개	6개	283개

11) 기타 인권조례는 다음과 같음 : 대구광역시 복지 및 인권옴부즈만 설치·운영에 관한 조례, 대전광역시

인권관련 자치법규를 인권대상에 따라 구분하면 가장 많은 유형의 자치인권법규는 기본조례로 총 115개의 인권보호 및 증진 조례 및 시행규칙이 제정되어 있으며,¹²⁾ 장애인 인권관련 자치법규는 총 113개, 청소년 및 아동 자치인권조례 등은 39가 제정되어 있다. 이외에 최근 외국인 거주가 늘고 있는 지역에서는 외국인 인권보호 조례가 제정되었으며, 노인, 여성 인권보호 조례가 각 1개씩, 각 자치단체의 특징이 반영된 기타 조례가 6건 제정되었다.

2. 지방자치단체 인권조례의 주요 내용

지방자치단체 인권 관련 자치법제는 기본조례, 장애인 차별금지 및 인권보장조례, 청소년 인권보호 및 노동인권 조례, 외국인 인권 보호 조례, 기타 조례라고 하는 다섯 가지 유형으로 구분된다.

첫째는 인권보장 및 증진 조례로 지방자치단체의 인권 기본법에 해당되는 지위를 가진다. 115개의 인권 기본조례 등이 제정되어 있다. 인권 기본조례는 보호 대상 주민으로 관할구역 내 주민에 한정하지 않고 체류자, 관내 사업장 근로자를 포함해 보호 대상 인권의 보편성을 전제로 하고 있다. 조례의 내용은 지방자치단체마다 약간의 차이가 있다. 그러나 각 조례마다 주민의 인권보호 및 보장을 위해 도입한 공통적인 요소들을 도출하면, 인권보호 기본계획의 수립, 지방자치단체 인권보호위원회의 구성과 운영, 인권보호위원회의 사무국 역할을 하는 인권센터의 설치 등으로 구성된다. 인권 기본조례가 정한 내용을 구현하는 과정에서는 지방자치단체의 예산이 확보되어야 한다.

둘째는 장애인 차별금지 및 인권증진 조례로 총 113개 조례가 제정되었다. 주된 내용으로는 장애인 인권보호를 위한 기본계획의 수립, 장애인 차별 실태에 대한 전수조사, 장애인 인권교육, 장애인 인권센터의 설치, 인권침해 피해 장애인 쉼터 운영, 장애인 인권증진위원회의 설치와 운영, 장애인 인권침해에 대한 신고자 보상금 지급 등이다. 장애인 인권조례 또한 조례의 내용을 집행하는 데 지방자치단체의 예산이 필요하다.

셋째는 청소년 및 아동 인권보호 및 노동 인권 보장에 대한 조례이다. 총 39개 조례가 제정되어 있다. 청소년 인권조례의 대상인 청소년은 만 12세 이상 만 18세 미만이며, 어린이는 만 12세 미만이다. 조례의 주된 내용은 다음과 같다. 우선 지역사회에서 어린이와 청소년이

노동인권 증진조례, 서울특별시 민생사법경찰단 인권보호수사준칙, 울산광역시 중구 취약계층 노동인권 보호 및 증진에 관한 조례, 아산시 노동인권 보호 및 증진을 위한 조례

12) 지방자치단체의 인권 조례를 기본조례와 인권개별 조례로 구분한 것은 2010년에 수행된 '인권관점에서 본 분야별 조례 현황과 개선방안에 관한 연구'에서 언급한 이래 우리나라 지방자치단체 인권 관련 조례를 구분하는 일반적인 방식이다.

누려야 할 인권의 내용을 선언하고 있으며, 이러한 권리를 보장하기 위해 행정기관과 가정, 관련 시설이 청소년과 어린이의 인권 보장을 위해 준수해야 할 사항들을 다양하게 제시하였다. 청소년 및 어린이 인권보호 조례를 시행하기 위해서도 자치단체의 예산이 필요하다.

넷째는 현재 8개의 조례가 제정되어 있는 외국인 인권보호 조례이다. 조례의 중요한 내용은 다음과 같다. 우선 외국인이라는 특징이 있기 때문에 외국인인권보호 자문위원회를 설치하도록 하였고, 외국인 인권보호 기본계획을 수립토록 하였다. 특히 외국인인권센터를 설치해 운영토록 하고 있으며, 외국인 인권침해 실태조사를 실시해 필요한 조치를 취하도록 하였다. 외국인 단체를 지원할 수 있는 근거를 마련해 둔 것도 중요한 내용이다. 외국인 인권보호 조례를 시행하기 위해서도 자치단체 예산이 필요하다.

IV. 지방자치단체 인권의 제도화 영향요인 분석

1. 분석틀과 변수

지방자치단체 인권의 제도화와 관련된 선행연구는 제도화된 인권의 설계내용에 초점이 있었고 지방정부의 인권 제도화 영향요인 연구를 시도하지 않았다. 따라서 지방자치단체 인권의 제도화에 영향요인의 도출은 인권 이외 영역을 대상으로 하는 지방자치단체 입법화 영향요인 연구에서 출발할 수 있다.

지방자치단체의 조례제정의 영향요인 연구로 가장 많은 영역에서 진행된 분야는 주민참여예산조례 제정의 영향요인이었다. 지방자치단체의 주민참여예산조례제정에 대한 선행연구는 크게 최상한(2010)이 수행한 주민참여예산조례 제정의 영향요인에 대한 연구와 엄태호 등(2013)의 차등적인 내용의 주민참여예산조례 제정의 영향요인에 대한 연구가 대표적이다. 주민참여예산제도 이외 사례로는 사회복지분야 조례안 가결을 대상으로 한 이은영(2016)의 연구와 조례안 발의 영향요인을 연구한 윤정우(2014)의 연구가 있다.

지방자치단체의 조례 제정은 법규 형식의 정책결정이기 때문에 정치적 요인이 지방자치단체의 입법에 영향을 미친다. 특히 기관 대립형의 지방정책결정 구조를 가진 우리나라의 지방자치제도 하에서는 단체장과 의회를 중심으로 하는 정치적 요인이 매우 중요한 자치입법의 영향요인이다(최상한, 2010, 엄태호 등, 2013, 이은영, 2016).¹³⁾ 정치적 요인의 자치입법 제정에 대한 영향은

13) 지방의회의 입법은 의사결정 기준과 지방에 대한 정치권력의 구조를 전제로 한다. 우선 의사결정 기준과 관련해 지방의회의 의사결정은 다수결의 원칙에 따라 이루어지며, 재적의원 과반수의 참석과 참석의원

특히 특정이념 지향의 정책이 제도화 될 경우 두드러진다. 주민참여예산제도와 같이 시민참여를 지향하는 제도는 보수적 성향의 정치인보다는 진보적 성향의 정치인이 선호한다(나중식, 2004, 최상한, 2010). 마찬가지로 인권 조례의 제정 또한 소수자의 보호라고 하는 진보적 성향의 정부에 의해 채택될 가능성이 높은 제도이기 때문에 진보성향의 정치 리더에 의해 운영되는 지방정치시스템의 경우 채택 및 강화될 가능성이 높다. 우리나라 지방정치체제로서 조례제정은 지방의회와 지방자치단체장이 주도하며, 지방정책결정에 대한 영향력 또한 매우 높다(Seo, 2010: 123-125). 따라서 지방자치단체 인권조례 제정과 제도화 수준에는 지방의회에서 진보적인 성향의 지방의회 의원이 차지하는 비율이 중요한 정치적 요인을 구성한다. 또한 조례안을 발의하고 실제 제정된 조례를 집행하는 진보적 성향의 단체장 또한 중요한 정치적 요인이다.

〈표 4〉 지방자치단체의 법제화 영향요인에 대한 선행연구¹⁴⁾

	설명대상	영향요인	분석모형
최상한 (2010)	주민참여예산 조례 제정	*지역적확산 : 지역적확산 *정치적요인 : 단체장진보성향, 단체장득표율, 단진보성향기초의원비율 *사회적요인 : 주민투표율, 시민단체 수, 인구수 *재정적요인 : 재정자립도, 사회복지예산지출규모 *행정적요인 : 중앙정부 지원	Cox 비례위험 회귀분석
엄태호 등 (2013)	차등적 내용의 주민참여예산 조례 제정	*정치적요인 : 단체장 진보성향, 단체장 득표율, 진보성향 지방의원 비율 *사회적요인 : 주민투표율, 비영리단체수, 인구수 *재정적요인 : 1인당 세출예산액 *재정자율성 : 재정자립도	순서형 로짓모형
윤정우 (2014)	조례안 발의	*정치적요인 : 지방선거투표율, 지방의원 평균득표율, 의석 독점율, 단체장·의회 다수당 일치 *사회경제적요인: 1인당주민세, 인구 1000명당 사업체수, 인구증가율 및 인구밀도, 대졸인구비율, 합계 출산율	일반화 선형회귀모 형
이은영 (2016)	사회복지분야 조례안 가결	*의회기수, 의장·소속정당 동일여부, 심사시간, 비용추계여부, 전문위원검토보고서, 입법형태, 발의주체	이항 로지스틱 회귀모형

과반수의 찬성에 의해 의결된다. 또한 지역에 대한 정치권력의 구조와 관련해 지방정치인인 지방의원과 지방자치단체장은 모두 중앙당의 공천을 받아 선거를 치르도록 되어 있기 때문에 지역의 정치행위자는 정당의 강령이라는 제약을 받게 된다. 따라서 정당공천을 통해 입후보한 당선자는 정당의 정치이념의 준거 아래서 지방의회 중심의 입법과정에서 활동하게 된다.

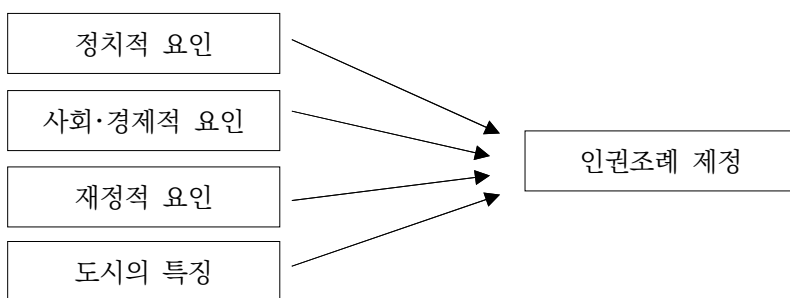
14) 지방자치단체의 특정한 영역의 조례 제정에 대한 영향요인을 탐색한 다수의 연구는 주민참여예산조례를 사례로 하였으며, 유사한 설명변수들을 채택해 연구를 실시했다. 본 연구에서는 다수의 선행연구 중 가장 대표적인

둘째는 지역사회의 사회적 요인이 입법 형식의 지방자치단체 정책결정에 영향을 미친다. 지방자치단체의 존재 이유는 주민의 복리증진에 있고(이승중, 2005), 지역의 사회경제적 요인은 지방자치단체의 정책 수요가 되기 때문이다(서재호, 2008). 제도선택에 대한 일반이론으로서 제도화 이론에서도 특정 제도가 선택되는 이유를 채택된 제도와 환경간 적합도로 설명하면서 제도를 선택하는 주체의 외부 환경으로서 기술적·재정적 압박과 사회적 기대에 대한 부응을 중요한 제도선택으로 간주한다(Meyer et al. 1977, Scott, 2001). 제도화이론을 통해 지방자치단체의 법제화 영향요인을 도출할 경우 제도 선택을 둘러싼 환경으로서 주민의 정치적 참여와 수요, 경제적 상황 등이 매우 중요한 제도화의 환경요인이 된다. 주민참여예산 제도를 설명하는 최상한(2010), 엄태호 등(2013), 조례안 발의 영향요인을 연구한 윤정우(2014)는 모두 사회(경제)적 요인을 중요한 영향요인으로 제시하였다.¹⁵⁾

셋째는 지방자치단체의 재정적 요인이다. 소수자의 인권을 보호하는 조례제정은 지방재정의 지출을 수반한다. 재정력이 좋은 지방자치단체는 지방정책의 자율성이 재정력이 낮은 자치단체에 비해 상대적으로 높은 정책결정의 자율성을 가지고 있기 때문에 새로운 제도를 도입할 가능성이 높다(이승중, 2004; 최상한, 2010).

넷째 도시의 특징은 우리나라 지방자치단체는 대도시 자치구, 시와 군으로 구분된다. 이 중 대도시 자치구의 경우에는 도시화와 산업화로 인한 다양한 사회문제가 존재하고 있기 때문에 지역의 인권수요가 다른 유형의 기초자치단체보다 클 것으로 예측된다.

〈그림 2〉 분석틀



이 논문에서 종속변수인 지방자치단체의 인권의 제도화는 제도화와 관련된 선행연구들이 제시한 바대로 조례와 시행규칙 등 지방자치법이 정하고 있는 지방자치단체 차원의 자치입법 활동 결과 수립되는 자치법규의 제정을 의미한다(이충은 등, 2008; 홍성수 2014; 정영선 2016).

15) 이들 연구 이외에 주민참여예산제도의 영향요인을 연구한 곽채기(2003), 나중식(2004), 안성민(2005), 안성민 등(2009)이 제도 도입에 대한 사회적 요인의 영향을 강조하였다.

인권의 제도화에 영향을 미치는 요인인 정치적요인, 사회·경제적 요인, 재정적 요인의 측정 지표는 다음과 같다. 우선 정치적 지표의 경우 진보적인 정책 영역인 인권분야의 조례제정의 경우 진보성향의 자치단체장과 진보성향의 지방의원의 비율을 통해 정치적 요인의 영향을 분석하고자 하였다. 진보성향의 정치인이 선호하는 사회복지 분야의 조례제정(이은영, 2016)과 주민참여예산제(최상한, 2010; 엄태호 등, 2013)와 마찬가지로 지방자치단체 인권조례의 경우도 진보성향의 정치인이 인권조례 제정에 긍정적인 영향을 끼칠 것이기 때문이다. 사회경제적 요인으로는 인권취약계층의 주민수와 인구천명당 사업체수를 선정했다. 인권취약계층은 노인, 아동, 장애인으로 대표되는 주민으로 지방자치시대 지방정부가 지방행정수요에 대응한다면 인권취약계층의 규모가 큰 지방자치단체일수록 인권관련 조례를 제정할 것이고, 제도화의 수준도 높아질 것이기 때문이다. 인권의 제도화 영향에 대한 재정적 요인으로는 지방자치단체의 재정자립도를 채택했다. 도시의 특징에 대해서는 자치구에 더미를 주었다.

〈표 5〉 지표별 변수의 측정

구분	변수		측정	자료
종속 변수	인권의 법제화		인권조례 제정된 자치단체 = 1 인권조례 제정되지 않은 자치단체 = 0	자치법규 정보시스템
	인권의 법제화 수준		제·개정 인권조례 1개 = 1 제·개정 인권조례 2개 = 2 제·개정 인권조례 3개이상 = 3	자치법규 정보시스템
독립 변수	정치적 요인	단체장의 정치적 성향	제6대 당선 단체장중 진보성향 =1, 그 외 0	선거통계시스템
		단체장 지지율	제6대 지방선거 득표율(%)	선거통계시스템
		지방의원의 정치적 성향	자치단체 의원에서 진보성향 의원이 차지하는 비율(%)	선거통계시스템
	사회·경제적 요인	log (인권 취약계층 주민수)	각 자치단체의 10세미만 아동, 70세이상 노인, 장애인수의 합의 2014-2017 4년간 평균에 log를 취한 값	보건복지통계, 행정안전부 인구통계
		지역내 기업체수	관할구역내 기업체수의 2014-2017 4년 평균	통계청 국가통계포털
	지방정부 재정적 요인	재정자립도	2014-2017 4년 간 각 자치단체 재정자립도의 평균	지방재정통합공개 시스템 자료
	지방정부 특성요인	도시기반 자치정부	자치구 = 1 시·군 = 0	지방자치단체 유형구분

2. 분석 자료와 기초통계

2010년 이후 지금까지 총 157개의 지방자치단체(광역시와 기초 포함)에서 인권 관련 조례를 제정했고, 86개의 지방자치단체는 인권 조례를 제정한 실적이 없다. 따라서 지방자치단체의 인권 제도화의 결정에 영향을 미치는 요인에 대한 탐색을 위해서는 종속변수가 범주형 데이터인 243개 지방자치단체 전체를 대상으로 분석을 실시해야 한다. 다만 설명변수의 일관성을 유지하기 위해 제5기 지방정부시기에 제정된 인권조례 제정 지방자치단체를 제외한 180개 자치단체를 분석대상으로 활용하였다.

이 논문에서 사용한 또 다른 모델은 지방정부의 인권의 법제화 수준에 영향을 미치는 요인에 대한 탐색 모델이다. 분석을 위해 지방자치단체 인권관련 조례의 제·개정이 폭발적으로 증가한 제6기 지방정부 시기를 분석대상 시간적 범위로 하였다.

분석대상인 제6기 지방정부에서 제정하고 개정한 인권관련 조례는 총 212개에 달한다. 이는 전체 인권조례 283개의 74.9%에 해당되는 수의 조례이다. 6기 지방정부가 구성된 2014년 7월부터 2018년 6월까지 연도별로 인권조례 제·개정 추이를 보면 2014년에는 18개가 제·개정되었으나, 2015년에는 41개로, 2016년에는 60개로, 2017년에는 73개로 증가하였다.

〈표 6〉 6기 지방자치단체의 인권조례 제도화 수준 구분

	제도화 수준1 (조례1개)	제도화 수준2 (조례2개)	제도화 수준3 (조례3개 이상)	자치단체수
계	79	38	17	134

분석단위인 자치단체를 기준으로 인권정책의 제도화 수준을 조례를 1개만 제·개정한 경우 제도화 수준1로, 조례를 2개 제·개정한 경우 제도화 수준2, 조례를 3개 이상 제·개정한 경우 제도화수준 3으로 구분해 각 자치단체의 제도화 수준을 정리한 결과 인권정책의 제도화 수준 1인 지방자치단체는 79개, 인권정책의 제도화 수준2인 지방자치단체의 수는 38개, 인권정책의 제도화 수준이 3인 지방자치단체의 수는 17개로 확인되었다. 이렇게 도출된 제도화수준은 각 범주의 단계가 순서의 의미를 가지고 있기 때문에 순서형 로지스틱 분석의 종속변수가 된다.

각 모형별 설명변수의 기초통계량은 아래와 같다. 우선 제도화 영향요인에 대한 변수의 기초통계의 경우 대상 지방자치단체는 180개 지방자치단체로 한정했다. 자치단체의 특성을 고려해 광역자치단체(특별시, 광역시, 도, 특별자치도, 특별자치시)를 제외한 기초자치단체만으로 표본을 구성했으며, 설명변수의 동질성을 유지하기 위해 제6대 지방정부 구성시기인

2014년부터 2018년 사이에 지방자치단체 인권 조례를 제정하지 않은 자치단체와 이 사이에 인권조례를 제·개정된 자치단체를 분석대상 자치단체로 선정해 분석을 진행했다. 제도화수준에 대한 영향요인의 표본은 117개 기초자치단체로 제6기 지방정부 시기인 2014년부터 2018년 사이에 인권 관련 조례를 제·개정된 기초자치단체를 분석대상으로 선정했다.

〈표 7〉 각 모델별 기술통계량

모델구분	변수구분	표본수	최소값	최대값	평균	표준편차
제도화 영향요인에 대한 기초통계	조례제정여부	180	0	1	0.52	.50090
	당선자 진보성향	180	0	1	0.30	.45954
	당선자 득표율	176	33.4	79.40	53.84	10.24215
	진보성향 의원비율	180	0	100.00	36.03	26.32005
	log취약계층 주민수	180	3.40	5.77	4.53	.37474
	재정자립도	180	8.45	67.31	24.17	12.12492
	인구천명당 사업체수	180	48.39	328.07	81.81	28.16053
	자치구더미	180	0	1	0.28	.45187
제도화 수준에 대한 기초통계	법제화수준	117	1	3	1.44	.63578
	당선자 진보성향	117	0	1	.4872	0.50199
	당선자 득표율	116	33.4	83.40	54.13	10.11467
	진보성향 의원비율	117	0.00	100.00	45.45	23.70398
	log취약계층 주민수	117	3.95	5.36	4.70	.32793
	재정자립도	117	8.45	67.31	29.49	14.22321
	인구천명당 사업체수	117	48.39	328.07	81.65	37.86187
	자치구더미	117	0	1	0.41	0.49

3. 분석모형

이 논문의 첫 번째 분석모형은 지방자치단체 인권의 제도화 영향요인 분석모형이다. 지방자치단체 인권의 제도화는 제도화가 이루어졌느냐 이루어지지 않았느냐(제도화 되었을 경우 =1, 제도화되지 않았을 경우=0)로 구분될 수 있다. 인권의 제도화 여부가 1과 0으로 범주화 되었을 때에는 종속변수가 정규분포를 가질 수 없기 때문에 일반적인 회귀모델을 채택해 분석을 진행할 경우 R^2 가 낮고, 회귀계수(B)의 유의성을 검정하기 위한 F-검정과 t-검정을 사용하는데 문제가 발생한다. 따라서 이산형 로지스틱 회귀분석(logistic regression)으로 비선형 분석을 실시해야 한다.

두 번째 분석모형은 지방자치단체 인권의 제도화 수준에 대한 영향요인 분석모형이다. 지

방자치단체 인권정책의 제도화에 영향을 미치는 요인에 대한 연구를 위해서 지방자치단체가 제정한 인권 관련 조례 제정 수준을 세가지 범주로 구분하였다. 즉 독립변수의 영향을 받는 것으로 가정한 종속변수를 제도수준1, 제도수준2, 제도수준3으로 구분하였다. 이는 종속변수인 제도화 수준이 수준1에서 수준3으로 갈수록 제도화수준이 높다는 것을 가정한 것으로, 종속변수가 세가지 범주간 순서를 가지고 있어 변수의 다항선택성과 이산성이 일반 선형회귀식의 기본가정을 만족시키기 어렵다는 특징을 가진다. 따라서 이산형(discrete)의 순서화된 범주형 자료를 회귀방정식에 적합하도록 변환시킨 순서형 로지스틱 모형(ordered logistic model)을 활용해 분석하였다.

순서형 로지스틱 모형을 활용해 지방자치단체 인권정책의 제도화 수준을 결정하는 요인을 분석할 때 지방자치단체의 인권정책 제도화 수준을 결정하는 잠재변수(latent variable) y^* 를 통해 관찰 가능한 y 를 추정할 수 있다. 순서형 로지스틱 모형에서는 채택 가능한 y^* 의 값이 N 개가 존재함을 가정한다면 잠재변수와 응답변수 간의 관계는 다음과 같이 제시될 수 있으며, 이 때 각각의 채택 가능한 잠재변수가 존재하는 범위는 μ 의 경계 범위 내에 있다.

$$y = \begin{cases} 0 & \text{if } y_n^* \leq 0 \\ 1 & \text{if } 0 < y^* \leq \mu_1 \\ 2 & \text{if } \mu_1 < y^* \leq \mu_2 \\ \vdots & \\ N & \text{if } \mu_{n-1} < y^* \leq \mu_n \end{cases} \text{----- 식(1)}$$

이 논문에서는 인권정책의 제도화 수준을 수준1, 수준2, 수준3으로 범주화했기 때문에, 분석을 통해 추정해야 하는 μ (경계값)의 개수는 2개가 된다. 인권정책의 제도화수준을 결정하는 잠재변수로서 y^* 가 낮은 지방자치단체는 제도화 수준1을 채택하고, 높을 경우 제도화수준 3을 채택하게 된다. 즉,

$y = 1, y^* \leq \mu_1$ 인 경우 제도화수준1 선택

$y = 2, \mu_1 < y^* \leq \mu_2$ 인 경우 제도화수준2 선택

$y = 3, \mu_2 < y^* \leq \mu_3$ 인 경우 제도화수준3 선택

이 논문에서는 지방자치단체의 인권정책의 제도화 수준을 세가지로 구분하였고, 이에 따라 분석을 위한 회귀식을 다음과 같이 제시하여 분석을 실시하였다.

$$y^* = \alpha + \beta_1 x_1 + \beta_2 x_2 + \beta_3 x_3 + \beta_4 x_4 + e \text{ ----- 식(2)}$$

(α 상수, β_1 정치적 요인(3개), β_2 사회경제적 요인(2개), β_3 지방재정요인(1개), β_4 지역 특성요인(1개), e 오차항)

4. 분석 결과

1) 제도화의 영향요인 분석

지방자치단체 인권의 제도화 영향요인에 대한 로지스틱 회귀분석 모형의 적합도를 검정한 결과 -2 Log 우도 값이 192.303으로, Chi^2 이 51.116으로 나타났으며 유의확률이 0.005보다 작은 것으로 확인되어 로지스틱 회귀모형은 적합한 것으로 판단되었다. 조례제정 여부에 대한 분류 적합도의 경우 유의수준($p < 0.005$) 내에서 전체가 72.7%로 나타나 전체적으로 조례제정 여부를 바르게 분류한 확률이 어느 정도 확보된 것으로 판단되었다.

〈표 8〉 모형계수의 분류 적합도 테스트

		예측		
		조례제정여부		분류정확도(%)
		제정하지 않음(0)	제정함(1)	
조례제정여부	제정하지 않음(0)	60	23	72.3
	제정함(1)	25	68	73.1
전체 퍼센트				72.7

* 주) 모형계수의 분류 적합도의 유의확률은 0.000 ($\text{Chi}^2 : 51.116$)

독립변수와 종속변수의 관계를 나타내는 모형의 적합도에 대한 Hosmer & Lemeshow 검정 결과에서도 유의확률($\alpha > 0.005$ 일 때 유의함)이 0.115로 나타나 모형이 적합한 것으로 확인되었다. R^2 대신 로지스틱회귀분석에서 모형의 설명력을 나타내는 Pseudo R^2 의 값의 경우 Cox & Snell R^2 값이 0.252로 Nagelkerke R^2 값이 0.336으로 나타났다.

지방자치단체 인권의 제도화 영향요인에 대한 로지스틱 회귀분석 결과를 보면 당선자의 진보성향(1.020), (log)인권취약계층 주민(1.605), 대도시의 자치구(0.927)의 회귀계수가 통계적으로 유의미한 것으로 확인되었다.¹⁶⁾ 다만 당선자의 진보성향의 경우 $p < 0.1$ 수준에서 유의

¹⁶⁾ 통상적으로 유의수준 $p < 0.05$ ($\alpha < 0.05$)일 때 귀무가설을 기각하고 연구가설이 유의미한 것으로 본다. 그러나 최근의 사회과학 연구에서는 유의수준을 완화해 0.1 수준에서도 유의미한 것으로 해석하는

미하지만 $p < 0.05$ 수준에서는 유의미하지 않은 것으로 확인되었다.

인권 제도화 $(\ln(\frac{p}{1-p})) = -8.667$ (상수) + 1.020 (당선자 진보성향) + 1.605 (ln인권취약계층주민) + 0.927(자치구)

유의미한 회귀계수를 나타낸 변수의 오즈비(Odds ratio)를 통해 각 지방자치단체 인권 제도화에 대한 각 변수의 영향력을 확인할 수 있는데, 우선 당선자진보성향의 경우 다른 변수가 불변이라는 것을 가정할 때 당선자진보성향이 1단위 증가하면 인권에 대한 제도화를 실시할 확률이 2.772배 증가하게 되는 것으로 확인되었다. 또한 다른 모든 변수가 불변임을 가정할 경우 인권취약계층이 1단위 증가하게 되면 인권 제도화의 확률이 4.977배 증가하게 되며, 자치구의 지표가 1단위 증가할 때 인권의 제도화 확률은 2.528배 증가하게 된다는 점을 확인할 수 있다.

〈표 9〉 지방자치단체 인권의 제도화 영향요인에 대한 로지스틱 회귀분석 결과

	B	S.E.	Wald	자유도	유의확률	OR	EXP(B)에 대한 95% 신뢰구간	
							하한	상한
단체장진보성향	1.020*	.523	3.807	1	.051	2.772	.995	7.722
당선자득표율	-.005	.018	.081	1	.777	.995	.961	1.030
진보성향의원비율	.004	.009	.168	1	.682	1.004	.986	1.022
인권취약계층주민(log)	1.605**	.662	5.873	1	.015	4.977	1.359	18.224
인구천명당사업체수	.007	.007	.803	1	.370	1.007	.992	1.021
재정자립도	.025	.018	1.785	1	.181	1.025	.989	1.063
자치구더미	.927**	.472	3.868	1	.049	2.528	1.003	6.370
상수항	-8.667** *	3.083	7.905	1	.005	.000		
Pseudo R2	Cox & Snell R^2 : 0.252 Nagelkerke R^2 : 0.336							

*주1) * $p < 0.1$, ** $p < 0.05$, *** $p < 0.01$, **** $p < 0.001$

*주2) Hosmer & Lemeshow 검정의 유의 확률 α : 0.115($\alpha > 0.005$)

*주2) 종속변수의 분류 정확도는 72.7%

경우가 다수 발견되고 있다. 이에 대해서는 변금선 등(2018) 고용불안정이 정신건강에 미치는 영향: 고용상태 변화 유형과 우울의 인과관계 추정, 보건사회연구 33(8) 논문 참고.

분석 결과는 지방자치단체의 인권 제도화와 관련해 몇 가지 의미 있는 해석을 가능케 한다. 우선 인권의 법제화에는 정치적 요인으로서 진보를 표방하는 정치인이 단체장으로 당선된 자치단체에서 보다 적극적으로 이루어진다는 점이 확인되었다. 또한 지방자치단체 관할구역 내 인권취약계층 주민이 어느 정도 거주하느냐에 따라 인권 제도화 여부가 결정될 수 있는데, 취약계층의 수가 증가할수록 인권 제도화가 더 잘 이루어지기 때문에 지방자치단체의 자치입법화는 지역사회의 환경 요인이 영향을 미치고 있음을 확인할 수 있다.

대도시인 특별시와 광역시 관할구역 내에 있는 기초지방정부인 자치구의 경우 도 관할구역 내에 설치된 기초지방정부인 시와 군에 비해 인권 제도화가 더 잘 이루어진다는 사실은 대도시 관할 지방자치단체의 인권 제도화 여건이 그렇지 않은 지방자치단체에 비해 우수하다는 점을 시사한다.

2) 제도화 수준의 영향요인 분석

지방자치단체 인권 제도화 수준에 대한 영향을 분석하기 위해 이 논문이 채택한 순서형 로지스틱 회귀모형(ordinal logistic regression model)이 종속변수를 잘 설명하고 있는지와 관련된 모형의 적합도에 대해서 최종모델의 -2 Log 우도가 20.089로 유의수준 내에서 ($p=0.005$) 적합한 것으로 확인되었다. 또한 적합한 모형이 자료를 얼마나 설명하고 있는지를 확인할 수 있는 Pearson Chi^2 통계량(205.611)과 편차 Chi^2 통계량(176.994)을 분석한 결과 두 값의 유의확률 모두 유의수준 이상($p > 0.005$)으로 확인되어 가정된 모형이 자료를 잘 설명하고 있는 것으로 평가된다.

〈표 10〉 모형적합도

모형	-2 로그 우도	카이제곱	자유도	유의확률
절편 만	197.083			
최종	176.994	20.089	7	.005

순서형 로지스틱 회귀분석 결과 통계적으로 유의미한 수준에서 인권의 제도화 수준에 영향을 미치는 요인으로는 진보의원 비율은 유의수준 0.05 수준에서 유의한 것으로 확인되었으나, 인권취약계층 주민(log)수는 유의수준 0.1 수준에서 유의미한 것으로 확인되었다. 이러한 결과는 인권의 제도화에 영향을 미치는 정치적 요인으로 확인된 당선자의 진보성향과 차이가 있는 것으로, 인권의 제도화로서 인권 조례의 제정 여부에는 자치단체장으로 당선된 당선자의 정치적 가치가 영향을 미치지만, 일단 인권 조례가 제정된 이후 다른 인권조례를 추가적으로

로 제정하는 과정에서는 조례에 대한 직접적인 의결권이 있는 의회가 어떤 가치를 지향하는 의원들로 구성되어 있는지가 더 크게 영향을 미치고 있다고 해석할 수 있다. 한편 B의 추정값에 있어서 진보성향 의원 비율에 비해 인권취약계층주민의 영향력의 크기가 훨씬 큰 것으로 추정되었다는 점에서 인권취약계층 주민이라는 환경요인의 영향력이 정치적 영향력보다 조례 제정에 더 큰 영향을 미치는 것으로 나타났다.

〈표 11〉 인권의 제도화 수준 영향요인 분석

	B 추정값	표준화 오류	Wald	자유도	유의확률	95% 신뢰구간	
						하한	상한
[경계값 1]	12.046***	4.463	7.285	1	.007	3.299	20.794
[경계값 2]	14.222***	4.523	9.885	1	.002	5.356	23.087
단체장 진보성향	.107	.497	.046	1	.830	-.868	1.081
당선자 득표율	.010	.022	.199	1	.656	-.033	.052
진보성향 의원비율	.026**	.012	4.768	1	.029	.003	.050
인권취약계층주민(log)	1.849*	.956	3.745	1	.053	-.024	3.722
재정자립도	.012	.018	.415	1	.519	-.024	.047
인구천명당 사업체수	.007	.006	1.229	1	.268	-.005	.019
자치구터미	.006	.446	.000	1	.989	-.867	.879
Pseudo R ²	Cox & Snell R ² : 0.159 Nagelkerke R ² : 0.195 McFadden R ² : 0.102						
N	총 117개(법제화수준 1은 74 개, 법제화수준 2는 34개, 법제화수준 3은 9개)						

* 주1) * p < 0.0 , ** p<0.01, *** p<0.001

V. 결론 및 시사점

지방자치단체에서 정책이 자치입법으로 제도화 되는 과정에서 어떤 요인의 영향을 받는가? 이 논문은 지방자치단체 인권의 자치입법화에 대한 영향요인을 실증 분석하여 이에 대한 답을 제시하고자 하였다. 실증분석은 제도화 여부에 대한 영향요인 분석과 제도화 수준에 대한 영향요인 분석으로 나누어 진행했다.

로지스틱 회귀모형을 활용해 분석한 결과 인권의 제도화에는 정치적 요인과 사회적 요인이 유의미한 영향을 끼치는 것으로 확인되었으며, 인권의 제도화 여부에 대한 영향요인과 제도

화 수준에 대한 영향요인 간에 차이가 있음이 확인되었다. 제도화 여부에 대해서는 진보적인 성향의 지방자치단체장이 영향을 미치고 있으며, 제도화 수준에 대해서는 진보적인 성향의 지방자치단체 의회 구성이 영향을 미치는 것으로 확인 되었다. 이는 지방자치단체의 특정영역의 정책의 법제화 과정에서 정치시스템의 영향이 존재하고 있음을 확인한다는 점에서 정책결정의 정치적 영향력을 실증적으로 보여주는 결과라고 할 수 있다. 또한 지역사회의 인권수요를 대리할 수 있는 인권취약계층의 수는 인권 제도화 여부와 인권 제도화 수준 모두에 유의미한 영향을 미치는 것으로 확인되었으며, 영향의 크기에 있어서도 지방정치 행위자인 단체장과 의회 구성원보다 더 크게 영향을 미치고 있는 것으로 확인되었다.

지방자치단체 인권 제도화의 영향요인에 대한 실증분석의 결과가 주는 이론적인 시사점은 다음과 같다. 그동안 지방정부의 정책을 누가 주도하는가에 대한 논의는 정책결정요인이론을 중심으로 진행됐다. 정책결정요인이론은 정책결정 주체인 정치시스템과 이를 둘러싼 환경요인 중에 어떤 요인이 더 큰 영향을 미치는가에 대한 논의를 중심으로 발전했으며, 우리나라의 경우 지방자치제 실시 이후 지방자치단체 예산의 변화를 분석해 정책정향에 대한 실증연구를 통해 이를 다루었다.

이 논문에서는 지방자치단체의 예산자료가 아닌 실제 법률로 결정된 정책을 연구대상으로 삼아 실증분석을 실시한 결과 지방자치단체의 정치시스템이 특정 분야 지방자치단체의 정책의 제도화 결정에 유의미한 영향을 끼치고 있다는 점을 확인하였다. 이와 함께 정치시스템 외부에 있는 환경요인으로서 특정 정책의 수요자의 영향력이 존재함을 확인할 수 있었다. 이러한 결과는 재정자립도가 매우 취약해 중앙정부로부터 재정지원을 받아 정책을 추진해야 하는 현실에서 예산자료를 활용한 기존연구가 가진 한계를 보완하면서 지방자치단체의 정책 결정에 실제 지방의 정치시스템의 중요한 행위자인 지방자치단체장과 지방의회가 유효한 영향력을 행사하고 있음을 실증적으로 보여준다는 점에서 의미가 있다.¹⁷⁾ 또한 지방정부의 중요한 정치 행위자인 단체장과 의회 이외에 지역사회의 환경수요인의 영향력이 결코 작지 않다는 실증분석 결과는 지방자치단체의 정책유형에 따라서는 지방자치단체의 정책결정에 환경의 영향력이 분명히 존재하다는 점을 보여준다.

실증분석 결과가 지방자치단체 인권정책에 주는 정책적 시사점은 다음과 같다. 지방자치단체의 인권 조례 제정은 단체장과 의회의 주도하에 이루어지고 있으며, 특히 각 자치단체에 대한 환경요인의 영향이 매우 크다는 점은 다양성을 지향하도록 되어 있는 지방자치 하에서 적어도 지방자치단체 인권 관련 조례가 제정된 자치단체의 경우 인권취약계층이라는 행정수요

17) 지방정부의 재정자립도가 낮은 상태에서 지방정부의 사업성 예산은 중앙정부의 보조금을 통해 지원되며, 지역개발 예산은 국토부에서 복지예산은 복지부로부터 교부되기 때문에 지방자치단체 예산의 변화만으로는 지방자치단체 정책의 영향요인을 규명하는 데 한계가 있다.

에 지방정치시스템의 행위자인 단체장과 의회가 잘 반응하고 있다는 것을 보여주고 있는 것이다. 또한 지방자치단체별로 차등화 된 수준의 인권 조례 제정은 지방자치를 통한 지방정부 간 다양성과 차별성이 이루어지고 있다는 점에서 지방자치의 순기능적인 발전 상황을 보여주는 예라고 할 수 있다.

그러나 인권의 보편성이라는 점을 고려할 때 지방자치단체 차원에서 제정되는 자치 인권 제도화가 차등적으로 이루어지고 있는 현실이 문제가 될 수도 있다. 지방자치단체 인권 관련 자치법규를 제정하는 데에는 지방정치 행위자인 단체장과 의회 구성원의 특정한 신념의 영향보다는 지방자치단체 관할구역 내 인권취약계층의 규모가 더 큰 영향을 끼치는 것으로 실증분석 결과 확인되었기 되었기 때문에 지방자치단체 차원에서의 인권 제도화는 지역정치인의 정치적 신념보다는 지역의 인권취약계층의 인권수요에 보다 민감하게 반응할 필요가 있으며, 그 결과 인권관련 조례의 제정은 모든 지방자치단체에서 추진해야 할 필요성이 있는 영역이라는 점이다. 현재 인권관련 조례가 제정되지 않은 자치단체들이 있는데 이들 자치단체들도 인권의 제도화가 필요하다.

또한 현재 제정된 인권관련 조례의 내용은 대개 다른 자치단체가 제정한 인권조례를 참조해 제정되고 있으며 제도 학습 차원에서 각 자치단체의 조례가 대동소이한 대상과 내용으로 규정되고 있다. 그러나 지방자치는 각 자치단체별로 다양한 정책실험을 통해 지방행정의 효율성이 제고되고 민주성을 확보할 수 있다. 따라서 현재와 같이 획일적이고 통일적인 제도화를 뛰어 넘어 다양한 대상과 방식의 인권조례가 제정되어야 한다. 이와 관련해 지방자치단체가 적극적으로 제도화해야 할 인권 분야는 지방자치단체 내부조직과 행정수행 과정에서 인권취약요인을 찾아내 인권을 보호하는 방향으로 지방행정의 수행을 유도하는 것이다. 다만 인권의 보호는 소수자의 권리 보호 뿐 아니라 다수가 함께 공유하고 공감하는 인간의 보편적 가치 보호에도 있다는 점을 고려해 침해되지 않아야 할 다수의 보호받아야 할 가치에 대한 법제화도 지방자치단체가 제도화 할 수 있는 중요한 인권 영역이다.

이 논문은 로지스틱 회귀분석을 통해 인권의 제도화에 대한 영향요인을 탐색하는 과정에서 다음과 같은 방법론상 한계를 가진다. 로지스틱 회귀분석은 종속변수가 이산형일 때 사용하며 통상적으로 시간의 관점이 고려되지 않은 종단분석에 주로 활용된다. 그러나 이 논문이 분석한 지방자치단체 인권조례의 제정과 제도화 수준은 기간이라는 종단의 특성을 가진 제6기 지방정부가 끝나는 시점의 조례를 대상으로 횡단 분석을 시도하였다. 이 과정에서 정치적 요인과 대도시 요인을 제외한 사회경제적 요인과 재정자립도는 4개년의 시계열 자료를 하나의 수치로 전환해 종단 분석의 설명변수로 활용했기 때문에 분석의 엄밀성에 문제가 발생할 가능성이 높다. 또한 지방자치단체 인권의 제도화 수준을 단순히 제정된 조례의 수로 측정했으나, 단순히 인권조례가 제정되었다는 것이 실제 인권보장의 수준 향상을 담보하지 못한다. 따라서 실제 제정된 조례의 내용을 통해 인권 조례의 질적인 수준을 파악하고 실증분석을 실시할 필요가 있다.

【참고문헌】

- 국가인권위원회. (2010). 「인권관점에서 본 분야별 조례 현황과 개선방안에 관한 연구」. 광주시인권위원회 연구보고서.
- 국가인권위원회. (2014). 「인권과 지방자치」. 국가인권위원회
- 김도균. (2008). 「권리의 문법 : 도덕적 권리·인권·법적 권리」. 박영사.
- 김중섭. (2009). 인권조례 제정의 의미와 법적 근거-진주시 사례를 중심으로. 「현상과 인식」. 2009 겨울: 117-137.
- 김중섭. (2011). 지방자치 발전과 인권조례 제정운동-진주시 사례를 중심으로. 「현상과 인식」. 2011, 겨울호: 119-144.
- 김학실. (2017). 사회적 경제 제도화 과정에 대한 비판적담론 분석: 사회적경제기본법(안) 입법과정을 중심으로. 「사회적경제와 정책연구」. 7(1):27-61.
- 나중식. (2004). 브라질 알레그레시의 주민참여예산제도. 「한국행정논집」. 16(3): 457-482.
- 송기춘. (2012). 지방자치와 인권보장-전라북도의 사례를 중심으로. 「세계헌법연구」. 18(3): 191-215.
- 서재호. (2008). 사회복지서비스 수요변화와 지방정부의 대응에 관한탐색적 연구: 기초자치단체 유형별조직과 예산대응을 중심으로. 「한국지방자치학회보」 20(1): 177-196.
- 안 진. (2011). 인권조례 제정운동의 성과와 한계 - 광주광역시, 전북, 울산광역시 인권기본조례를 중심으로. 「법학논총」. 31(2): 531-564.
- 안효섭. (2014). 인권조례에 관한 연구 - 경상남도 인권 보장 조례를 중심으로. 「충남대학교 법학연구」. 25(1): 293-316.
- 엄태호 등. (2013). 지방정부 주민참여예산제도의 제도화 수준에 미친 영향요인에 관한 연구. 「중앙대 국가정책연구」. 32(2): 39-64.
- 윤정우. (2014). 지방의원 입법활동의 영향요인에 관한 연구: 기초의원 조례안 발의를 중심으로. 「한국지방자치학회보」. 26(2):1-28.
- 이발래. (2013). 지방자치단체의 인권 제도화에 관한 연구-인권증진기본계획과 인권영향평가제도를 중심으로. 「헌법학연구」 19(4): 257-193.
- 이은영. (2016). 보건·복지분야 조례 입법에 영향을 미치는 요인: 제6·7대 서울시의회 보건·복지분야 조례안을 중심으로. 「지방정부연구」 20(3): 89-109.
- 이충은 등. (2018). 인권영향평가의 제도화 방안에 관한 연구. 「법과 정책(제주대학교 법과정책 연구원)」, 24(2): 217-224.
- 임종훈 등. (2006). 「입법과정론」. 서울: 박영사.

- 정영선. (2016). 인권중심 지방행정 구현을 위한 인권제도화 방향. 「법학논총(한양대학교 법학연구소)」, 33(4): 85-108.
- 조성규. (2013). 조례제정권의 관점에서 본 학생인권조례의 법적 쟁점. 「행정법연구」, 35: 57-84.
- 조소영. (2009). 인권조례제정을 위한 제언-부산광역시 소수자·사회적 약자 관련 조례를 중심으로. 「부산대학교 법학연구」, 50(1): 1-25.
- 조효제. (2012). 「인권의 문법」. 후마니타스.
- 최상한. (2010). 지방정부 주민참여예산제도의 확산과 영향요인. 「한국행정학보」, 44(3): 87-113.
- 하현섭. (2008). 「제도분석: 이론과 쟁점」. 서울: 다산출판사.
- 홍성수. (2012). 지방자치단체의 인권조례에 대한 연구. 「민주주의와 인권」 12(3): 305-336.
- 홍성수. (2014). 한국사회에서 인권의 변동 : 세계화, 제도화, 지역화. 「안암법학」 43: 31-75.
- 홍준형. (2008). 「법정책의 이론과 실제」. 서울: 법문사.
- Congress Council of Europe. (2016). 「Promoting Human Rights at Local and Regional Level」. Council of Europe.
- Dworkin, R. (1977). 「Taking Rights Seriously」. London: Duckworth.
- Freedon, M. (1991). 「Rights」. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Gewirth, A. (1984). The Epistemology of Human Rights. 「Social Philosophy and Policy」 2(1): 1-24
- Grigolo, M. (2017). Local Governments and Human Rights: Some Critical Reflections, 「Columbia Human Rights Law Review」, 49(1): 67-98.
- Gordon, N. et al., (2007). Human Rights Discourse in Domestic Settings: How Does it Emerge? 「Political Studies」, 55:243-266.
- Hohfeld, W. N. (1913). Some Fundamental Legal Conceptions as Applied in Judicial Reasoning. 「Yale Law Journal」 23: 16-59.
- Human Rights Council, (2014). 「Progress Report of the Advisory Committee on the Role of Local Government in the Promotion and Protection of Human Rights, including Human Rights Mainstreaming in Local Administration and Public Sector」. United Nation, Report.
- Lozner, S.L. (2004). Diffusion of Local Regulatory Innovations: the San Francisco CEDAW Ordinance and the New York City Human Rights Initiative. 「Columbia Law Review」, 103(3): 768-800.
- Meyer, J.W. et al., (1977). Institutional Theories, ad the Actor. 「Annual Review of Sociology」 36: 1-20.
- Oomen, B. (2014). Rights and the City: does the Localization of Human Rights Contribute the Equality?. pp.401-409. Van den Brint et al.(eds). 「Equality and

- Human Rights: Noting but Trouble?. A Publication of the Netherlands Institute of Human Rights. University Utrecht Publication.
- Scott, W.R. (2001). 「Institutions and Organizations: 2nd ed.」. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Seo, J.H. (2010). Local Autonomy and Local Bureaucrats in Korea. Kobayashi et al. (eds). in 「Bureaucracy and Bureaucrats in Japanese and Korean Civil Society」. Tokyo: Bokutakusha Publisher.
- Stevenson, R. et al., (2009). 「Institutionalization: New Concepts and New Methods」. Presentation at the 21ST International Political Science Association World Congress, Santiago, Chile, July 12-16, 2009.

서재호: 서울대학교에서 행정학박사 학위(환경변화와 행정기구의 변화, 2008)를 취득하고, 현재 부경대학교 행정학과 교수로 재직 중이다. 관심분야는 지방행정, 조직구조, 재난 및 위기관리이다. 주요 저서로는 「근린자치제도론」(공저, 법문사), 「지방자치의 쟁점」(공저, 법문사), 「국가위기관리 입법론 연구」(공저, 법문사) 등이 있다(jaseo@pknu.ac.kr).

이정훈: 서울대학교에서 법학박사 학위(포용적 법실증주의 법개념연구, 2008)를 취득하고, 현재 울산대학교 법학과 부교수로 재직 중이다. 관심분야는 법철학, 법사상사, 특히 법과 종교가 정치사에 끼치는 영향을 분석한다. 공저 Confucianism, Law, and Democracy in Contemporary Korea, (Rowman & Littlefield international : New York, 2015) 「조선시대 법과 법사상」(선인), 「한국사법의 근대성과 근대화를 생각한다」(공저, 세창출판사) 등이 있다(junghoon814@hanmail.net).