

네트워크 회의
-국내인권도시 인권옹호자 워크숍

“지역주민과 함께하는 인권조례 제정과 인권교육”
-서울특별시 금천구 사례를 중심으로-

안시형
[한국, 서울특별시 금천구청 인권전문관]

들어가는 말

2020년 6월 28일 포괄적 차별금지법이 7년 만에 발의 되었다. 포괄적 차별금지법은 헌법의 차별금지 원칙을 토대로 개인의 인권을 보다 체계적으로 보장하기 위한 국가단위의 인권정책이다. 2013년 이후 논의조차 되지 못했으나, 2020년 21대 국회가 구성되면서 다시 발의 되었다. 이뿐만 아니라 국가인권위원회는 ‘인간의 존엄과 평등 실현’을 위해 「평등법」 제정에 대한 의견을 표명하였고, 여러 시민사회단체와 학계에서도 법 제정을 촉구하는 등 국가단위의 차별금지 및 평등 정책이 눈앞으로 다가오고 있다.

그러나 언론에서 나타났듯이 법 제정이 쉽지만은 않은 상황이다. 시민사회단체, 언론, 여권 정당 등에서 차별금지법에 호의적이지만, 일부 종교단체에서는 차별금지법이 동성애를 옹호하고 조장한다는 이유로 반대를 표하고 있다. 이는 단순한 반대 의사를 넘어 반대집회를 열고 관련 게시물을 훼손하는 등 차별금지법 저지를 위한 직접행동으로 이어지고 있다.

이들의 활동은 2007년 국내에서 차별금지법의 입법논의가 시작된 때로 거슬러 올라간다. 이들의 반대는 과거부터 국가단위의 인권정책 뿐만 아니라 지방정부의 인권정책에도 영향을 끼쳐왔다. 그 중에서도 지방정부의 ‘인권조례’가 대표적인 사례인데, 2018년 충남도 의회의 인권조례 제정 폐지 사건은 반대단체의 영향으로 인권정책이 폐지된 일대의 사건이었다.

지금까지도 많은 사람들은 인권정책이 국가단위에서 추진되어야 한다고 생각한다. 그 이유인 즉, 한국 인권운동의 주요 과제는 87년 민주화 운동을 통해 드러나듯이 군부독재로부터 자유를 쟁취하는 것이었기 때문이다. 자유권은 대부분 국가정책에 의해 좌지우지된다. 하지만 사회의 발전에 따라 사회권 등의 새로운 형태의 권리들이 등장하고 또 중요해지면서 지방정부도 자유권 이외의 인권과 마주하게 되었다.

2012년 국제사회는 인권보장의 책무가 국가뿐만 아니라 지방정부에도 있다는 것을 확인하였고, 국가인권위원회는 같은 해 지방정부의 인권보장 책무를 위해 전국 지방자치단체를 대상으로 인권기본조례 제정을 권고하였다. 그로부터 8년이 흐른 지금, 17개 광역지방자치단체는 모두 인권조례를 제정하였다. 하지만 226개의 기초지방자치단체 중 인권조례를 제정한 곳은 116곳(47.7%)에 불과한 상태다.

작년 2019년엔 10개의 지방자치단체에서 인권조례 제정을 위해 입법을 시도했는데, 두 곳을 제외하고는 모두 실패하였다. 그 중 하나인 서울시 관악구는 반대단체에 레이더망에 걸리지 않아 인권조례 제정에 대한 반대의견 없이 조례를 제정했으며, 서울시 금천구는 반대단체의 표적에 올라 민원 폭탄을 받았지만 조례제정에 성공하였다.

인권정책을 반대하는 단체의 항의와 민원에도 불구하고 금천구가 인권기본조례 제정에 성공할 수 있었던 이유를 살펴보고, 향후 인권도시의 방향에 대해서도 논의해 보고자

한다.

금천구 인권기본조례 제정 전략

서울특별시 금천구는 2017년 하반기에 외부로부터 인권정책 전문 인력을 확보하고, 지역사회에 인권교육 과정을 운영하며 인권조례 제정을 위한 기반을 다지기 시작했다. 하지만 2017년의 인권환경은 충청남도 인권조례의 폐지가 이슈화 되고 있어 조례제정 논의가 쉽지 않은 상황이었다. 제정되어 있는 조례도 폐지논의가 진행되는 시점에, 관 주도의 조례 제정은 불가능 하였다. 그래서 금천구는 시간이 다소 걸리더라도 주민이 직접 참여해 조례를 제정하는 방식으로 방향을 잡았다.

인권 조례 제정에 대한 주민참여의 중요성은 이전부터 논의되어 왔으며, 진주, 울산, 서울 등에서 주민참여형태로 진행된 사례가 있었다(김중섭, 2011, 홍성수, 2012). 조례 제정에 있어 주민의 참여가 조례제정의 성공을 담보하진 않더라도, 주민 참여에 기초한 조례는 모든 주민의 인간적 존엄성과 평등의 실현을 위한 지방정부의 책무에 정당성을 부여할 수 있다고 판단하였다. 따라서 금천구는 이러한 관점을 바탕으로 인권기본조례 제정을 위한 과정들을 진행해 왔다.

금천구 인권기본조례 제정 과정①: 지역사회 인간자력화

금천구는 인권기본조례 제정을 위하여 우선적으로 지역사회에 대한 인권교육을 시작하였다. 인권교육은 인간자력화에 있어서 가장 기초가 되는 것으로 지역사회에 인권 친화적 문화를 확산할 뿐만 아니라 인권 공동체를 형성하는데 핵심적 역할을 한다.(조효제, 2015)

금천구는 2017년 하반기부터 주민 인권 배움터 과정을 개설하였다. 금천구에 거주하거나 금천구 소재 직장인들은 누구나 참여가 가능했으며, 직장인들의 참여를 높이기 위해 저녁 7시부터 교육을 시작하였다. 교육과정은 총 8주 과정으로 2017년 첫 교육과정에는 27명의 주민이 과정을 수료하였다. 과정에 참여한 주민은 금천구청 공무원부터 은퇴한 어르신, 여성, 청소년, 대학생, 직장인, 청년 등 여러 계층의 사람들이 참여 하였으며 이어지는 2018년과 2019년엔 수료자가 30명대로 계속해서 증가하였다.

또한 주민 인권 배움터를 거듭할수록 인권에 대한 인식의 폭이 넓어진 주민들은 각자의 위치에서 인권교육과 인권의 가치를 전파해 나가기 시작하였다. 대표적인 사례가 지역의 한 학부모 모임에서 자체적으로 인권교육 과정을 개설해 학부모들 간 인권의 가치를 공유하는가 하면, 한 수료생은 자신이 직장 동료들에게 교육과정을 추천해 또 다른 주민들이 인권을 학습하기 위해 모였다.

교육 프로그램은 2017년과 2018년에는 인권기초에 대한 내용을 주로 구성하였다. 사

회학자, 인권정책 전문가, 혐오표현을 연구자를 비롯해 현직에서 근무하고 있는 인권조사관과 인권 센터장 등이 강사진으로 편성되어 인권정책의 이론과 실무를 엮었다. 그리고 2019년에는 그동안 진행했던 만족도 조사의 결과를 반영해, 상반기에는 국내최초로 ‘세계인권선언’을 기초로 교육과정을 구성했고, 하반기에는 ‘차별’을 주제로 교육과정을 기획하였다.

또한 금천구는 주민대상 인권교육 프로그램을 운영하는 동시에 직원 대상 인권교육도 시작하였다. 기존에 진행하던 대규모 집합 교육방식을 벗어나 소그룹 교육을 진행하기 시작했으며, 공무원들의 교육 피로도를 낮추기 위해 단순 주입식 교육 보다는 스스로 생각해볼 수 있는 기회를 만들고자 대중매체를 활용했

하였다. 그리고 이후 설문조사를 거쳐 직원들이 인권에 대해 궁금해 하는 사례를 중심으로 시민인권보호관을 초청해 강의를 진행했으며, 직무별 직급별로 구분해 교육을 편성하였다.

금천구의 이러한 교육정책은 지역사회에서 인권의 가치를 인식하고 인권친화적 문화를 확산하기 위한 방안이었다. 교육 후에는 위에서 언급했던 바와 같이, 인권교육 과정을 이수한 주민들이 스스로 인권의 가치를 전파하기 시작했으며, 공직자들은 사업 추진 전, 인권담당 부서에 인권침해나 차별의 소지는 없는지 자문을 구하기 시작하였다.

금천구 인권기본조례 제정 과정②: 인권기본조례 제정 추진단

금천구는 2018년 12월 <인권기본조례 제정 추진단 구성을 위한 세미나>를 열어, 인권교육 과정 수요자를 대상으로 추진단 구성 및 운영에 대해 의견을 수렴하였다. 이후 2019년 7월, 금천구는 구청장을 단장으로 <인권기본조례 제정 추진단>을 구성했고, 추진단에는 ‘금천구 주민 인권 배움터’ 과정을 2회 이상 수료한 주민, 고등학생 청소년과 청소년 인권 페스티벌을 기획한 청년도 참여하였다. 주민뿐만 아니라 직원 인권교육에 적극 참여하고, 주민 인권 배움터를 수료한 구청 직원 3명, 그리고 인권정책과 법률 전문가가 각각 1명씩 포함되어 총 13명의 실무단이 꾸려졌다.

이 실무단은 7월 16일부터 매주 화요일 저녁 7시부터 2~3시간 동안 금천구의 인권기본조례 초안을 직접 만들었다. 조례안은 ‘주민이 주도하는 금천형 인권기본조례’를 목표로 하고, 국가인권위원회 표준안과 서울시, 성북구, 은평구, 광명시, 수원시의 조례를 각각 비교하면서 토의하고 토론하는 과정을 거쳤다.

조례의 문구를 직접 읽으면서 만들어 나가다 보니, 어려운 한자어 등에 대해서 청소년 위원이 문제를 제기하였다. 아동 청소년이 인권 조례를 읽었을 때 어려울 수 있는 말들은 바꾸자는 것이었다. 또 인권위원의 구성에 있어서도 주민 중심의 위원회 구성을 위해 위원의 절반 이상을 주민으로 구성하되, 인권 교육과정을 수료한 사람으로 한정해

전문성을 겸비하고자 하였다. 조례안이 주민의 눈에 의해 구성 된 것이다.

금천구 인권기본조례 제정 과정③: 조례안 의견수렴 및 조례제정 촉구 서명운동

이후 추진단(안)을 각 분야 전문가와 국가인권위원회 검토를 거쳐 보완하고, 조례 입법 절차를 따랐다. 절차에 따라 입법예고를 하였고, 입법예고 기간 20일 중, 10일째 되는 날부터 민원 폭탄이 시작되었다.

민원은 이메일부터 시작해 팩스, 서명부, 전화 등으로 이어졌다. 대부분의 이메일은 같은 내용이 고스란히 복사되어 전달되어 왔고 자신이 누구인지 어디에 사는지 등을 밝혀 달라는 입법예고문의 안내에도 불구하고 막무가내로 반대한다는 의견이 대부분이었다. 그중에서도 전화를 통한 민원은 담당자뿐만 아니라 해당 업무가 속해 있는 팀에도 영향을 미쳤는데, 입법예고가 끝나기 전 이틀정도는 일상 업무를 보기 어려울 정도로 전화가 왔다.

전화를 건 대부분의 사람들은 무척 흥분해 있었다. 그 중에서는 중국에서 걸려온 전화도 있었는데, 본인은 20대 청년 유학생이며 우리나라의 미래가 걱정되어 먼 타국에서까지 의견을 전달하기 위해 전화를 했다고 말하였다. 그 의견인 즉, 인권조례가 동성애를 조장하고, 그로 인해 우리나라의 존립이 위태로워 질 것이라는 것이었다. 또 다른 전화는 금천구와는 무관한 인근 다른 구에 거주하는 20대 청년이었는데, 전화를 받은 순간부터 욕설과 흥분을 감추지 않았다.

입법예고 기간 중 전달된 최종 의견수는 800건이었다. 타 지자체의 접수건 보다 적은 양이었다. 특이한 것은 이중 반대의견이 339건이고, 찬성의견이 461건이라는 것이었다. 찬성의견이 더 많았다.

입법예고 기간 중 반대 민원이 접수되기 시작했을 때, 이 사실을 추진단이 인지하였다. 추진단의 주민위원들은 금천구에는 인권 조례 제정에 찬성하는 사람이 더 많다는 것을 확인할 필요가 있다며, 즉시 서명운동을 시작하였다. 각자가 활동하는 커뮤니티와 직장, 인근 주민들에게 직접 조례에 대해 설명하며 서명을 받았고, 짧은 시간동안 461건의 서명을 확보한 것이다.

또 금천구는 반대의견과 찬성의견을 세부적으로 분석해 보았다. 금천구 인권 기본 조례는 금천구에 귀속되는 조례이기 때문에 무엇보다도 금천구민의 의견이 중요했기 때문이다. 의견을 제출한 사람들이 기재한 자료로 분석을 해 보았더니 금천구민 중 반대의견은 6건, 찬성의견은 341건으로 찬성의견이 압도적으로 높았다.

금천구는 추진단의 서명운동과 의견 분석 데이터를 확보한 뒤 그 다음 절차를 밟았다. 우선 조례규칙심의회에서 논의가 되었는데 조례규칙심의회에 참석하는 국장들과 부구청장이 인권조례 제정과정에서 대해 인지하고 있는 상태였다. 하지만 입법예고 기간 중 전

례 없이 많은 의견이 접수된 것에 대한 질의가 있었고, 해당 업무의 담당과장은 세부데이터에 대한 설명을 하였고, 이에 대한 추가 논의 없이 통과되었다.

이어서 인권조례의 운명은 의회로 넘어갔다. 의회 상임위원회로 넘어가기 이전에, 인권조례 제정에 반대하는 단체들이 의회 홈페이지에 조례제정 반대 의견을 도배해 놓은 상태여서 의회에서도 어느 정도 인지를 하고 있는 상태였다. 상임위원회에서 논의하기 전에, 금천구청 인권조례 담당자와 해당업무 팀장은 모든 의원실을 방문해 조례에 대해 설명하였다. 의원 중에는 주민 인권 배움터 8주 과정에 자발적으로 참여해 수료한 의원이 있는가 하면, 1-2년전 인권조례를 제정해 보고자 한다며 연락이 왔던 의원도 있었다. 반면에 인권조례가 꼭 필요한 것인지, 동성애를 조장하는 것은 아닌지 불편한 심기를 드러낸 의원도 있었다. 긴 시간동안 의원들을 각각 찾아가며 설명한 결과 상임위원회에서도 별다른 논의 없이 조례안이 통과되어 본회의에 상정되었다.

본회의 날에는 인권조례 제정에 반대하는 단체들의 난입이 우려되었으나 이들의 모습은 찾아볼 수 없었고, 조례제정을 촉구하고 환영하는 주민들이 스스로 의회를 찾았다. 이들은 직접 만든 조례제정 촉구 손 팻말을 의회 방청석에서 펼치는가 하면, 본회의에서 인권조례가 통과한 것을 축하하며 모든 의원들에게 장미 한 송이를 건네기도 하였다.

지역주민과 함께하는 인권조례 제정과 인권교육의 함의

지금까지 살펴본 바와 같이 금천구 인권기본조례는 주민이 중심이 되었다. 물론 조례를 제정하기까지 공직사회 내부의 인권역량, 기관장의 의지, 인권환경, 관련 기관과의 유기적인 협력도 중요하게 작동하였다. 하지만 그 중에서도 모든 주민을 대상으로 하는 지방정부의 인권기본조례가 주민을 중심으로 추진되면서 조례제정 반대에 능동적이고 적극적으로 대응할 수 있었다. 금천구 인권조례 제정이 가지는 의미를 정리해보면 다음과 같다.

첫째, 인권조례의 제정이 기준이행접근방식에서 조건형성접근방식으로 진행된 점이다. 그동안 국가와 지방정부는 인권을 달성하기 위해 법과 제도만 마련되면 인권이 달성될 것이라는 믿음을 가지고 정책을 추진해 왔다. 하지만 인권의 달성은 인간존엄을 위한 제도의 제정뿐만 아니라, 권리에 대한 요구자격, 인권의 향유, 자력화, 포용이 모두 포함되어야 한다(조효제, 2016). 기준이행 접근방식으로만 접근한다면 권리에 대한 요구자격을 확보할 수 있겠으나 인권의 향유, 자력화, 포용 등은 도외시 될 수 있다. 하지만 금천구 사례와 같이 지역사회의 인간자력화에 기초해 인권정책을 추진하면 권리에 대한 요구자격뿐만 아니라 인권의 향유와 포용이 좀 더 용이하게 달성될 수 있다.

둘째, 금천구의 인권조례제정 과정은 그 자체가 인간자력화의 과정으로 의미를 가진

다. 자력화는 교육과정에 참여해 교육을 듣는 것뿐만 아니라, 과정을 수료한 주민들이 스스로 인권의 가치를 확산시키며 커졌고, 또 조례제정 과정에 직접 참여함으로써 공직 사회를 이해하고 인권이 작동 되게 하는 환경을 확인할 수 있었다. 또 공무원들은 참여한 주민들을 보면서 주민들이 인권에 대해 어떻게 생각하고 요구하는지를 배울 수 있었다.

셋째, 조례제정에서 집단 간의 연대와 협력이 중요하다는 것이다. 금천구 인권기본조례는 관이 주도하면서 주민이 중심이 되었고, 주민의 요구와 기준을 행정부와 의회에 끊임없이 설득하였다. 또 반대단체로부터의 압박을 견디는 역할도 맡았으며 국가인권위원회, 서울시 인권담당관과 인권조례제정에 대해 자문을 구하고 긴급한 상황을 공유해 나갔다. 이러한 과정은 어느 기관이 조례 제정을 주도하는 것이 중요하다는 것보다 각각의 기관이 유기적으로 역할을 수행할 때 인권정책이 안정적으로 추진될 수 있다는 것을 의미한다.

넷째, 금천구의 이러한 결과는 타 인권도시에 긍정적인 영향을 줄 수 있다는 점이다. 금천구에서 분석한 자료에 따르면, 인권조례 제정 반대의견은 그 지역 주민의 의견이 아닐 수도 있다는 점이다. 지역에 국한되어 효력이 발생하는 조례의 특성상, 다양한 의견은 수렴하되 그것이 정말로 지역주민의 의견인지는 냉철하게 판단할 필요가 있다.

이러한 함의를 바탕으로 지금까지 인권조례 제정에 실패한 지자체는 조례제정의 실패 원인은 무엇이었는지를 살펴보고, 또 인권조례 제정을 계획하는 곳에서는 지역사회의 자력화를 통한 인권정책 시행을 꾀할 수 있을 것이다.

금천구 인권 기본조례제정의 한계와 향후 계획

우선 금천구 인권 기본조례 제정은 크게 두 가지 부분에서 한계가 있다. 첫째는 조례 제정 과정에 있어서 다양한 주민이 참여하지 못했다는 점이다. 자력화 된 주민과 공직자들이 조례제정에 참여했으나 ‘모든 주민’에게 조례가 적용된다는 점에서 좀 더 다양한 주민의 참여와 의견수렴이 수반되어야 하였다. 둘째, 조례제정 반대 단체에 대한 설득과정이 없었다. 인권기본조례에 대해 오해하고 있는 부분들에 대해 충분히 설명하는 시간이 필요했으나 조례제정의 시간여건 상 그러지 못해, 조례제정에 반대하는 주민들에게 충분한 인권교육의 기회를 제공할 수 없었다. 이러한 점은 추후 인권정책의 실행계획 수립 등에서 보완할 예정이다.

그리고 또 다른 한계는 다음의 질문으로부터 시작된다. 한 주민이 세미나에서 인권조례가 있는 지역과 없는 지역의 차이가 무엇인지, 그리고 조례가 있어서 주민들의 삶이 더 나아졌는지에 대해 질문을 한 적이 있다. 그 어느 누가 쉽게 대답할 수 없는 질문이었다. 많은 사람들에게 인권조례가 있으면 지역이 인권적으로 변하고 인권침해나 차별

이 사라질 것이라는 환상이 있는 것은 사실이다(홍성수, 2012). 그래서인지 아직도 많은 지자체들은 조례제정 이후 기본계획 수립이나 인권위원회 구성을 진행하지 않고 있다.

금천구는 2019년 조례제정 이후, 인권위원회를 구성하고 기본계획 수립을 위한 연구용역이 진행 중에 있지만 조례에 명시된 인권센터 등은 아직 가시화되지 않고 있다. 또한 2020 하반기 한국인권학회 학술대회에서 금천구의 코로나19 확진자 동선공개가 기준과 지침에 적합하지 않다는 지적이 발생하는 등 조례가 제정되었지만 조례가 완전하게 또 유기적으로 작동하고 있다고 보기는 어렵다.

금천구 이러한 한계들을 극복하여 인권정책을 지속가능한 형태로 추진해 나가야 한다. 그러기 위해선 추진체계 구성이나 관련 규정을 보완하는 것뿐만 아니라 공직자의 인권역량을 강화하고 시스템을 구축해, 각 부서 스스로가 사업을 추진함에 있어서 주민의 존엄성을 존중하고 차별이 발생하지 않도록 검토하고, 다양한 주민들이 어려움 없이 구청에 자신의 권리를 요구할 수 있는 환경을 형성해야 한다.

○ 참고문헌 및 자료

김중섭. 2011. “지방자치 발전과 인권조례 제정 운동.” 「현상과 인식」 35(4). 119-144

안시형. 2019. “지방정부 인권정책의 방향과 전략.” 「인권연구」 2(1). 207-224

조효제. 2015. “인권 달성의 근본조건.” 「민주주의와 인권」 15(3). 229-273

조효제. 2016. 「인권의 지평」. 후마니타스

홍성수. 2012. “지방자치단체의 인권조례에 대한 연구: 이념, 현실, 전망.” 「민주주의와 인권」 12(3). 305-337

“인권조례가 사라지고 있다…49개 지자체 7년 동안 71건 철회.” <한겨레> 2020.04.03. 1면1단

“[개신교와 인권조례①] 쏟아지는 반동성에 ‘민원폭탄’…전국 지자체 21곳 인권조례 제정 무산.” <뉴스앤조이> 2019.12.06. <<http://www.newsjoy.or.kr/news/articleView.html?idxno=225959>>

“[개신교와 인권조례②] 국가인권위 권고 후7년…제정률 42.5%, 있어도 ‘유명무실’태반.” <뉴스앤조이> 2019.12.07. <<http://www.newsjoy.or.kr/news/articleView.html?idxno=225961>>

“조례 제정을 축하합니다 주민 손으로 직접 만든 서울 금천구 인권조례 스토리.” <뉴스앤조이> 2020.02.07. <<http://www.newsjoy.or.kr/news/articleView.html?idxno=226549>>

“지자체 인권조례가 코로나 혐오표현을 어떻게 막았나.” <프레시안> 2020.06.29. <<https://www.pressian.com/pages/articles/2020062902304880320>>