

네트워크 회의  
-국내인권도시 인권옹호자 워크숍

## “인권조례제정추진단 참여의 경험과 개선방안”

양슬기

[한국, 금천구 조례제정추진단위원]

## 들어가는 말

안녕하세요, 저는 서울 시민이자 금천구 주민인 양슬기입니다. 저는 금천구청에서 실시한 ‘주민인권배움터’ 교육을 2017년 1회차부터 약 3회에 걸쳐서 수료하고, 2019년에는 ‘금천구 인권조례제정추진단’의 주민위원으로서 금천구의 인권조례를 제정하는 과정에 함께 참여하게 되었습니다.

-

## 주민인권교육 참여 경험

우선, 추진단에 참여하기에 앞서 금천구청의 주민인권교육에 대해 먼저 말씀드려야 할 것 같은데요, 이 교육에서 저는 ‘인권’에 대한 기본적인 내용에 대해 하나하나 살피고, 현재 우리 사회에서 대중들이 ‘인권’을 인식하고, 바라보는 다양한 견해들을 풍성하게 접할 수 있었습니다.

강사진들 역시 인권에 대한 거대담론만을 이야기하시는 분들이 아닌, 실제 시민들의 삶과 좀 더 밀접하게 맞닿아 있어서 교육을 들으면서 스스로 느끼고 생각할 거리가 많은 주제(예를 들어 노동권, 혐오표현 등)를 다뤄주셨는데요, 이렇게 교육이 해를 거듭하며 더 많은 주민들이 인권에 대한 공통의 공감대를 만들어갈 수 있었던 주민인권교육은 인권조례가 제정될 수 있는 지역내 시민사회의 근간을 만드는데 도움이 되었다고 생각합니다.

우리 지역에서 인권조례가 제정됨을 통해 주민들의 인권이 더 보호되고 존중될 수 있다는 깊은 공감과 연대를 만들 수 있었던 이유, 주민들의 압도적인 인권조례 제정 찬성 의견이 모아질 수 있었던 주요한 요인들 중 하나가 아니었을까 합니다.

또한 금천구의 경우, 인권에 관심이 있는 다수의 주민들이 자발적인 신청을 통해 함께 교육을 들었는데, 그러다보니 성별, 연령, 직업군 등이 매우 다양하게 구성되었다는 특징이 있었습니다.(10대부터 70대 이상까지, 학생부터 직장인, 교사, 활동가 등) 이런 다양성을 바탕으로 매 시간마다 아주 자연스럽게, 인권에 대한 다양한 경험과 가치관들이 가감없이 교환되는 과정은 매우 흥미로웠습니다.

각 사람마다 인권에 대한 매우 다른 경험과 견해, 가치관을 가지고 있단 사실을 매 시

간마다 상기하게 되었음은 물론, 다양한 분들의 의견을 들으며 인권을 생각하는 제 프레임 역시 많이 유연해지게 되었습니다. 각 ‘사람’들을 통해 ‘인권’을 이해하는 폭이 확장되는 신선한 경험이었습니다.

-

## 인권조례 제정 추진단 경험 : 진행과정 및 활동내용

이후 교육을 통해 쌓아둔 지식과 인권에 대한 제 나름의 견해를 바탕으로 ‘인권조례제정추진단’ 활동에도 지원하게 되었습니다.

추진단 활동을 통해서는 위원님들과 함께 우리 구의 인권 실태 및 현안에 대해 좀 더 깊이 살펴보고 이를 반영한 조례안을 도출하고자 숙의하는 과정을 거쳤습니다. 이를 통해 우리 지역의 특수성에 가장 적합하고 또 적절한, 그야말로 인권 감수성이 묻어나는 인권 조례안을 만드는데 각자의 의지와 역량을 모두 모았는데요,

단순하게 ‘인권’을 형식적인 조례문 상에 들어다 옮기는 것이 아닌, 이 문안 하나하나를 바탕으로 우리 구의 행정과 정책에 어떤 영향을 미칠 수 있을 것인지에 대한 고민도 많았습니다. 단어 하나, 수혜자를 규정하는 정의 하나, 문장 하나하나에 함께 고심하며 조금이라도 더 정확한 표현들을 찾기 위해 매번 치열하게 씨름했던 기억이 있습니다.

이 과정들을 통해 인권이 현실과 괴리된 단어가 아니라 모두의 삶 속에 좀 더 자연스럽게 존중받을 수 있는 방법에 대해 전보다 더 능동적으로 고민할 수 있었는데요, 예를 들자면, 우리 구에 거주하는 이주민 또는 사회적 소수자의 비율은 얼마나 되는지, 어떤 사람들이 가장 정책상의 미비함으로 인해 인권을 보장받지 못하고 있는지, 그렇기 때문에 이번 인권조례의 문안에 내용이 구체적으로 포함이 되어야 하는지 등에 대해 두루 자료를 살펴보고, 자문을 구하고, 실제 문안으로 옮길 때도 고려하였습니다.

행정과 정책이 모두 주민들을 위해야 하고 주민들을 향해야한다고는 하나, 현장에서 실무를 하시는 분들은 내외부의 복잡한 요인들을 고려하시게 되기 마련이죠. 주민이 참

여해서 발생할 수 있는 가장 큰 장점은 그런 이유로 인해 생길 수 있는 경직성, 기존 관례에 매몰되고 마는 행정적 관성에 대해 당사자의 관점으로 바라보고, 이를 충분한 민-관 협의를 통해 좀 더 실제적이고 효과적으로 구현해나갈 수 있는 방법들을 협업으로 구현해나가는 데 있다고 생각합니다.

돌이켜보면, 이번 추진단 활동 중 추진위원 및 자문위원으로 힘써주신 모든 분들이 매 순간 서로 적극적으로 합의하고 대안을 모색하며 나아갈 수 있었던 것은 참여한 모두가 ‘공동의 목적’이 매우 확고하고 분명했기 때문이라고 생각합니다. ‘우리 지역의 특수성을 섬세하게 두루 살피고, 실질적으로 인권 존중과 신장에 도움이 되는 조례안을 우리의 손으로 만들어보자’는 목적 말입니다. 이 확고한 뜻대가 있어서 누군가 방법론으로나 또는 절차상으로 으레 이야기하는 ‘숙의’가 아닌 정말이지 깊이 있는 검토와 토론이 이루어질 수 있었다고 생각합니다.

인권조례제정 추진단 참여라는 의미와 별개로, 저에겐 추진단 활동 자체가 민-관이 함께 하는 숙의민주주의와 거버넌스의 가치 역시 되새길 수 있었던 소중한 경험이 되었습니다.

-

## 향후 인권조례 제정시 고려할 점 및 개선안

그럼 다음으로는, 앞으로 다른 지자체에서도 시민 주도로 인권조례안 제정을 추진하시기 앞서 좀 더 유념하시면 도움이 될 것 같은, 향후에 금천구 사례를 바탕으로 좀 더 개선하시어 원활한 인권조례 제정에 도움을 얻으셨으면 하는 부분들에 대해 간단하게 말씀드리겠습니다.

우선, 시민을 중심으로 한 인권조례제정 추진단을 꾸리고 본격적으로 조례안에 대한 협의 및 숙의 과정을 시작하기 전, 각 위원들의 지방자치제도 및 행정적 절차에 대한 배경지식과 이해도의 편차 등의 변수를 좀 더 면밀하게 살펴주시고 고려해주셨으면 합니다.

선제적으로 이런 내용들에 대해 교육이나 협의를 진행한 뒤 숙의를 시작하신다면 위원들이 제정 과정 중에 빈번하게 겪는, 생활언어와 조례상의 용어가 용례상 다름으로

인해 발생하는 혼동이나 의사소통의 오류 등을 미연에 방지할 수 있을 것이라 생각합니다.

저 역시 추진단에 참여하기 전, 나름대로는 지방자치에 관심도 많고, 이해도가 높은 편이라고 생각했음에도 불구하고 실제 조례안이 통과되는 과정상의 어려움이라던가, 지역내 여론의 구도나 향방, 지방 행정상, 또는 조례상에서 풀어낼 수 있는 부분들과 그렇지 못한 부분들에 대해 범주까지는 면밀하게는 인지하고 있지 못하다보니 때로는 혼선이 발생하는 경우가 있었습니다.

인권에 대한 지식, 또는 감도를 높이는 사전준비과정과 별개로 실제 조례가 제정되는 절차, 그리고 제정에 소요되는 시일, 조례안을 검토하기 전 사전에 숙지해두어야 할 기본정보, 지방자치와 행정 시스템에 대한 이해를 높이는 과정이 사전에 좀 더 충분히 진행되었다면 어땠을까 하는 아쉬움이 남습니다. (그래도, 이번에 직접 참여하면서 전 진행과정 중에 학습한게 이후에도 주민참여, 시민참여 활동 진행시 도움이 많이 될 것 같긴 합니다.)

또한, 타지자체에서 이미 제정되어 위상을 가지고 있는 인권 관련 조례나 국가 단위, 또는 광역 단위에서 진행 중인 인권 정책에 대한 계획, 또는 기초 등에 대해서도 사전에 일정정도는 위원 간에 공유가 되어있었다면 좀 더 좋지 않았을까 하는 생각도 추진단 활동을 마친 뒤에는 하게 되었습니다.

아마 그랬다면 좀 더 크고 굵직하게, 장기적인 관점으로 조례문안들을 검토하며 향후의 확장성을 가져갈 수 있었음은 물론, 행정 및 정책 사업 진행단에서 예산상으로도, 아니면 국가-광역-지방 정책 연계 등의 형태로든 주민의 삶에 더 실효성을 발휘할 수 있는 안을 제정할 수 있지 않았을까 합니다.

-

## 맺음말

앞서 많은 이야기를 했습니다만, 저는 많은 분들께서 주민의 참여와 주도로 만들어진 금천구의 인권조례가 가지는 이 결론론적 위상이 있기까지 정말로 주목해주셔야 되는

부분은 다음과 같은 부분이라고 생각합니다.

인권 옹호 주무관님께서 주민들과 함께 인권 조례를 제정하고자 계획하신 이후, 약 3년 이상의 긴 시간에 걸쳐 인권조례 제정을 위해 구청 내에서도 꾸준한 의지를 내주신 것. 그리고 이러한 행정단에서의 의지와 함께, 못지않게 긴 시간동안 각자의 소중한 시간과 의지들을 모아준 주민들의 꾸준한 참여가 있었다는 사실입니다.

모쪼록 다른 지역들에서도 인권조례의 '제정' 자체가 목적이 되어서 인권조례가 제정되어야 하는 근본적인 이유와 근거들이 훼손되거나 폄하되지 않도록, 많은 시간에 걸쳐 많은 사람들과 함께 공을 들여 기획하고 운영해주시길, 인권을 옹호하는 시민으로서 말씀드리고 싶습니다.

누군가는 공든 탑도 무너진다고는 합니다만, 인권을 옹호하는 조례나 정책들이야말로 인권 실현에 대한 의지를 가진 모두의 선의와 연대의 힘을 기반으로 돌음해가야 한다고 생각합니다. 그렇다면 사회적 외압이나 비상식적인 일부의 목소리들에 의해 공든 탑이 쉬이 무너지지는 않을 것입니다. 제가 이번 추진단 참여 경험을 통해 가장 크게 배운 점입니다.

모쪼록 민-관 협치를 통한 인권조례 제정을 계획하고 계시는 많은 분들께 인권조례 제정 추진단에 참여한 시민위원으로서 밝힌 제 의견들이 조금이나마 도움이 되었길 바랍니다. 긴 시간 경청해주셔서 대단히 감사합니다.