

# 인권도시와 평등법

최영애 [국가인권위원회 위원장]

## 1. 인권도시, 보편적 인권 실현의 장치

인류 역사가 그러하듯, 모든 도시에는 각자의 상처와 함께 때 시기 주어진 인권 과제를 해결하려 노력한 역사가 담겨 있습니다. 어떤 도시는 국가폭력이나 반인륜 범죄의 직접적인 대상이 되었습니다. 이 과정에서 사람들을 구별하거나 배제하는 혐오정치가 동원되었고, 이는 차별을 강화하고 재생산하는 결과를 낳았습니다. 이러한 가운데서도 어떤 도시는 그 구성원이 과거 역사에서 집단적으로 경험한 인권침해의 상처와 기억을 인권도시를 통해 미래지향적으로 극복하고 승화하고자 노력해 왔습니다.

그리고 각각의 도시가 안고 있는 크고 작은 아픔의 역사 속에 현재 시민의 삶이 존재합니다. 도시는 가장 생생한 생활의 공간만큼 사람들의 삶에 미치는 영향도 직접적입니다. 그렇기에 도시의 모든 운영이 인권에 기초하고, 시민이 일상의 모든 공간에서 차별없이 권리를 누리며, 안전을 느낄 수 있는 인권도시를 만드는 것은 매우 중요합니다. 인권도시 구축은 보편적 인권 이념과 민주주의 가치를 지역 차원에서 실현하는 장치가 되는 것입니다.

## 2. 혐오와 차별, 보편적 인권과 민주주의 가치 위협

인권의 개념과 목록은 그 외연을 계속 넓혀왔습니다. 자유와 평등에 기초한 보편적 인권 개념 속에서 각종 국제인권규범을 발전시켰고, 인권보장 체계는 세계적 차원에서 국가적 차원으로, 그리고 지역적 차원으로 확장되었습니다. 한국사회 또한 민주주의 발전 속에서 여러 국제인권조약에 가입하고, 다양한 인권 목록을 법제화 하는 한편 인권보장 시스템을 구축해 왔습니다. 지방자치단체들은 장애인, 여성, 노인 등 사회적 소수자와 약자의 권리를 보장하는 조례를 제정했습니다. 그리고 2010년대 들어 개별 권리 보장의 차원을 넘어 ‘인권도시’를 적극 추진하는 움직임이 나타나면서 포괄적 인권조례가 제정되었습니다.

동시에 이 시기 한국사회는 이주민과 난민, 여성, 성소수자 등 사회적 소수자에

대한 혐오와 증오의 선동이 사회 전반에 확산되는 현실에 직면하였습니다. 일부 언론과 정치인은 혐오와 차별을 확산시키고 선동하였습니다. 이 과정에서 어렵게 만든 지방자치단체의 인권조례가 폐지되거나 조례 제정이 무산된 사례도 있었습니다.

역사적으로 볼 때, 어떤 차별은 정치적인 목적에서 특정집단을 희생양으로 삼고 사회적 증오를 불러일으키기 위해 의도적으로 소환되었습니다. 제2차 세계대전 당시 유대인, 장애인, 동성애자 등이 나치의 증오정치 희생양이 되어 열등한, 또는 위험한 존재로 낙인찍히고 집단학살 당한 일은 가장 대표적인 사례일 것입니다. 한국 현대사에서도 혐오와 차별은 가장 유용한 정치수단 중 하나였습니다. 특히 한국사회에서 오랫동안 작동해온 반공국가 체제 속에서 국민을 통제하거나 정치적 반대자, 또는 특정지역 출신자를 배제하고 억압하는 도구로 동원되었습니다. 그리고 2010년대 들어 인터넷 커뮤니티를 통해 사회적 소수자에 대한 혐오와 함께, 5.18 광주민주화운동이나 제주 4.3에 대한 왜곡과 역사적 사실 부정, 특정지역(호남)이나 민주화운동 세력에 대한 혐오가 다시 등장하였습니다.

사회 전반에 혐오와 차별이 확산되는 현상에 인권공동체가 특별한 관심을 기울이는 것은, 그것이 인간의 존엄과 가치라는 인류 공동의 이념을 위협하고 민주주의 가치를 훼손하기 때문입니다. 그리고 혐오와 차별에 어떻게 대항할 것인가에 대한 고민 속에서 평등법이 다시 호명되었습니다. 한국사회가 직면한 혐오의 정치, 그 뿌리가 되는 차별을 금지하고 평등이 사회를 운영하는 핵심 원칙이 되도록 하기 위해서는 이를 실현하기 위한 법제가 필요하기 때문입니다.

### 3. 차별금지 원칙의 실질적 구현으로서 평등법 제정

차별금지와 평등의 원칙은 국제인권규범을 관통하는 가장 중요한 가치라 할 수 있습니다. 기본권 보장에 관한 한국 헌법의 핵심 원리이기도 합니다. 1980년대 한국의 민주화운동은 정치적 민주주의를 확보하는 데에서 나아가 차별금지를 명문화 하는 입법 운동으로 나아갔습니다. 그 결과 남녀고용평등법과 같은 분야별 차

별금지 관련법제가 만들어지고, 2001년 국가인권위원회법이 제정되기에 이릅니다.

그리고 한국 국가인권위원회는 평등법 제정을 인권보장 체계 구축의 주요과제로 판단하여 2006년 정부에게 차별금지법 제정을 권고하였습니다. 하지만 이후 7차례나 법안이 발의되었지만 법률 제정에 이르지 못하였습니다. 그리하여 올해 6월 국가인권위원회는 국회에게 「평등 및 차별금지에 관한 법률」(약칭: 평등법) 제정이 필요하다는 의견을 재차 표명하게 되었습니다.

물론 평등법이 있다고 하루아침에 차별이 사라지지는 않을 것입니다. 그렇지만 평등법이 있다면, 적어도 무엇이 차별인지에 대한 인식을 사회가 공유하게 됩니다. 차별에 대한 인식이 높아지면, 잠재적인 차별의 발생을 방지할 수 있게 됩니다. 또한 우리 사회는 평등법을 통해 차별적 관행이나 제도를 개선할 기회를 갖게 됩니다.

지역 인권제도와 인권도시 구축 측면에서 평등법은 어떠한 의미를 가질까요. 지방자치단체는 국가행정의 일부이므로 국가적 의무인 인권보장을 실현할 책무가 있습니다. 특히 지방자치단체는 시민들의 구체적인 삶에 직접적인 접촉 지점이 많다는 강점이 있습니다. 지역 단위에서 인권행정이 구현되기 위해서는 인권규범을 만들고 인권체계를 구축해야 하며, 이에 기초한 정책들이 추진되어야 하고, 그 실행기구도 필요합니다. 평등법은 이러한 지방자치단체의 평등증진 의무를 법제화하고 정책을 추진하는 데 핵심 근거가 됩니다.

한국 국가인권위원회는 국회에 평등법 제정을 촉구하면서, 국회가 입법 추진 시 참조하도록 평등법 시안을 제시하였습니다. 평등법 시안은 차별의 개념과 범위를 명확히 규정하고, 생활의 주요 영역에서 규율되는 차별행위를 명시하였습니다. 그리고 국가인권위원회와 법원을 통한 차별구제의 다양한 조치를 규정하였습니다. 특히, 국가 및 지방자치단체의 평등 증진 책무를 상세히 규정하였습니다. 지방정부에게, 기존의 조례와 규칙, 각종 제도 및 정책상의 차별을 시정하고, 법령 및 정책 집행 과정에서 차별을 예방하고, 교육, 홍보 등을 통한 평등문화 확산 조치

의 의무를 부여하였습니다. 감염병 확산 등 재난 상황에서 중앙·지방 정부가 긴급 조치를 할 때 사회적 소수자 및 약자에 대한 차별과 혐오를 예방하고 시정하도록 하는 특별 규정도 두었습니다. 아울러 지방정부가 차별시정 정책을 체계적으로 실행할 수 있도록 매년 차별시정 계획을 수립하도록 규정하였습니다.

그러므로 평등법은 지역 인권제도와 인권도시를 구축하는 촉진제 역할을 할 것입니다. 그리고 혐오와 차별에 대한 대응은 중앙정부뿐만 아니라 지방정부, 국가 인권기구, 시민단체와 같은 인권옹호자 모두의 책무입니다. 오늘 회의는 우리 인권공동체가 ‘안전하고 포용적인 살아있는 도시를 위한 정책과 전략’을 고민하는 뜻깊은 자리입니다. 오늘 논의가 평등법 제정, 그리고 인권에 기반한 도시를 만드는 인권공동체의 연대 활동의 초석이 되고 함께 실천하는 장이 되기를 기대합니다.