

인권의 제도화를 둘러싼 일련의 과정,

지역 운동에 무엇을 남겼나?

일시 : 2019년 10월 1일 16:00 ~ 18:30

장소 : 광주 김대중컨벤션센터 212호, 213호

주최 : 평등과 연대로! 인권운동더하기



## 인권운동의 '제도화'인가? 제도의 '인권운동화'인가?

서창호 빈곤과 차별에 저항하는 인권운동연대 상임활동가

운동은 자신이 속한 사회의 갈등과 모순에 관심을 갖는 사람들이 그 문제의 해결을 위해 전개하는 정치적 행동이다. 그 운동의 목표가 기존 체제를 고스란히 유지하는 방식이 아니라, 올바르다고 판단하는 방향으로 사회의 변화를 의도하고 있을 때 거기에 붙이는 이름이 진보다. 진보적 운동의 목표점에 우리를 데려다 놓을 수 있는 유효한 수단은 법적투쟁보다는 정치적 해결이다. 법적 및 제도화 투쟁은 넓은 의미의 정치적 해결 과정 중에 부분적으로 기여할 수 있는 전략적 도구에 불과하다. (...) 전술의 핵심은 법과 주체의 무지가 공모함으로써 법의 권위가 유지되도록 하고 있다는 것이다. 우리 스스로 결정할 것이냐, 법관들이 결정하도록 내버려둘 것이냐, 정치적 영역과 사법적 영역의 경계 긋기와 균형점 찾기의 줄다리기는 언제까지나 멈추지 않을 것이다. 그 지점에서 운동을 표방하는 법률가와 제도화가 새로운 고민에 빠져야 한다. 잠시 행동을 중단하는 한이 있더라도.

- 차병직, 법이 할 수 없는 일 <민주사회를 위한 변론 2009년 1-2월호>

### 인권운동과 제도화

지방행정에 인권제도가 도입된 지 겨우 10여년 남짓한 짧은 역사 탓도 있지만 인권 관련 조직과 인력 운용 과정에서 인권 업무의 독자성을 확보하지 못한 채 인권'행정'이 관성적으로 운영되고 있는 점이 보다 더 근본적인 문제라 볼 수 있다. 그래서 지방자치단체의 인권제도 구축 과정에 있어서 중요한 것은 인권조례 제정 등 외형적인 제도의 마련으로 끝나는 것이 아니라, 그 제도가 실효성을 갖추고 실질적으로 운영되어야 한다는 점이다.

인권이 모든 사람에게 보장될 수 있도록 인권 관련 법.제도를 만들기 위한 노력은 인권시민사회단체들의 주요한 방향이었다. 권력이 있고 힘이 있는 자는 소리를 낼 수 있지만, 힘없는 사회적 소수자는 목소리조차 내기 어렵다. 모두가 인권을 향유할 수 없는 이러한 불평등의 질서에서 사회구성원의 인권보장을 위한 법.제도를 국가와 지방정부가 마련하도록 강제하는 일은 중요한 일 중 하나이기 때문이다.

인권 관련 법.제도를 만들라는 인권시민사회단체들의 요구는 '인권의 제도화'를 촉진하는 것이기도 하다. 다른 한편 그러한 인권의 제도화의 틀 속에서 인권관련 법.제도

가 국가권력, 행정기관에 정착되면서 ‘박제화’되거나 ‘왜곡’되기도 한다. 그런 면에서 ‘인권의 제도화’는 그 자체로 선이나 악으로 단편적으로 평가할 수 없다. 때문에 인권운동진영은 제도화된 인권행정을 감시하는 일과 함께 제도화된 인권행정을 뛰어넘기 위한 부단한 ‘경계적 운동’을 놓치지 말아야 할 일이다.

‘인권의 제도화’가 과정적인 것이라는 사실은 ‘인권의 보편성’에 대한 대중의 감수성이 제도화와 함께 발맞춰 발전해야 한다는 점을 보여준다. 비록 인권은 무조건적이고, 보편적인 권리 개념이지만 20세기에 와서야 새롭게 발견된 개념으로, 우리가 공기를 굳이 인식해야지만 그 존재를 느끼듯, 인권에 대한 감각 역시 대중들의 감각속에서 새롭게 자리 잡아야 한다.

이 과정을 생략한 채 ‘제도화’만 만드는데 집중할 경우 우리는 제도화의 강제력이 실현되는 당파적인 성격을 보지 못한 채, 문제가 해결될 것이라는 ‘착각’에 쉽게 빠지게 된다. ‘인권조례 등을 제정하는 행위’가 인권운동의 도달점이 될 수는 없으며, 오히려 여기서부터 우리는 끊임없는 미완성을 보완하고 수정해야하는 과제를 떠안게 된다. 그리고 이 과제를 해결하기 위해서는 대중의 인권 감수성을 불러 일으켜야 한다.

### **인권운동의 제도화 과정에서 대구경북지역 인권운동의 성찰**

몇 가지 사례를 들면 다음과 같다. 대구퀴어문화축제가 올해 11년째가 되고 있다. 작년 지난 제10회 대구퀴어문화축제가 혐오세력에 의해 페레이드 행진이 막혀서 국가인권위 진정도 하고 경찰 면담도 했는데, 올해 긴장도가 상당히 높다. 또한 국가인권위가 ‘사회적 소수자의 집회시위를 경찰이 적극적으로 보장해야 한다’는 의견 표명도 했다. 이런 배경에서 대구시 인권위원회가 성소수자에 대한 혐오차별을 반대하고 집회시위의 자유가 누구라도 보장되어야 한다는 의견 표명해야 하지 않겠냐는 고민이 있었는데, 대구시 인권위원회에서 상당히 부담이 되었다. 만약 대구시 인권위원회 차원의 공식적 의견 표명을 할 경우 혐오세력에 의해 대구시청 앞에서 몇 천명이 집회하고 대구인권조례까지 흔들릴 수 있다는 예상이 있었다. 의견 표명할 수 있겠지만, 대구광역시 행정과 긴장을 높이는 후폭풍이 감당할 수 없는 수준까지 되면 어쩌나 고민이 많았다. 결국 대구시장 면담을 해서 대구시 인권위원회가 부담을 지기보다는 대구시장이 정치적 부담을 지도록 하자는 식으로 결론이 났다. 대구시 인권위원회가 자신의 감당해야 할 ‘의견표명’을 대구시장 면담으로 대체시킨 것이다. 하지만 이마저도 대구시장은 바쁘다는 핑계로 대구시 인권위원회와의 면담도 불발이 되었다.

또 하나는 지난 2019년 3월 포항 미등록여성이주민 폐렴으로 돌아가셨는데 혈액검사 과정에서 HIV 감염 사실이 드러난 사례가 있었다. 그런데 언론이 포항 미등록이주민

HIV 감염 사실이 선정적으로 대대적으로 보도하고 미등록이주민의 건강권 및 의료접근성에 대한 사회적 제기는 전혀 이루어지지 않은 문제가 발생되었다. 그래서 대구 경북 인권시민사회단체는 병력, 성매매, 여성, 이주 등 다양한 낙인에 대해 문제제기를 하고 관련 집담회를 진행 한 바 있다. 이후 대구시와 간담회를 추진하려고 했다. 그런데 대구시에서는 적극적이지 않아 대구시 인권위원회 차원에서 간담회 진행한 바 있다. 미등록이주민의 건강권 및 의료접근성에 대한 대구의료원의 역할과 책임에 대한 간담회조차도 여전히 대구시 인권위원회에서 제기하고 주최해야 하는 씽씽함이 남아 있다.

이 두 가지 사례가 현재 인권의 제도화라는 현실을 드러나는 사례가 될 수 있겠다. 대구시 인권위원회 위원장으로서 어떤 때는 쭉 밀고 나가고, 어떤 때는 고민할 수밖에 없는 상황이 있는 것이다. 개인적으로는 시민사회 활동가로서의 정체성과 대구시 인권위원장의 정체성이 같이 있는 게 고민이기도 하다. 인권의 제도화라는 것이 인권운동의 지역역량이 흘러넘쳐 제도화를 압도하는 것이 결국 인권의 제도화가 올바르게 자리매김되는 가장 바람직한 방향임을 절실히 깨닫는다.

### 제도의 '인권운동화'를 위하여

인권이 수사적 장치로 남발되는 시대에 인권관련 제도는 인권운동이나 인권주체의 의지와 상관없이 정부나 지방정부에 의해서 만들어지는 경우가 많다. 그러할 경우 인권주체들의 참여나 인권시민사회의 참여가 더욱 중요해진다. 인권관련 제도화나 법이나 만드는 것을 자신의 성과로 쌓으려는 정치인 또는 정부관료들의 욕구에 머물지 못하도록 제어해야 하기 때문이다. 인권의 제도화는 무조건 선이 아니라는 사실을, 인권의 제도화가 긍정적인 의미로 작동할 수 있으려면 주체의 참여, 인권시민사회의 참여가 필요하다는 것을 새겨야 할 일이다. 나아가 인권관련 제도가 우후죽순 만들어지는 것이 행정관료의 자리를 만드는 것에 지나지 않도록 제어하고, 인권운동을 비롯한 주체들이 인권의 제도화 방향과 상에 대해 그림을 그려야 할 때이다.

그래서 인권의 제도화가 바른 방향으로 갈 수 있도록 하기 위해서는 인권관련 법.제도를 만들 때만이 아니라, 집행과 운용과정에서도 인권주체들의 참여와 감시가 필요하다는 것을 보여준다. 물론 이러한 과정이 인권시민사회단체들을 비롯한 주체들을 피곤하게 만드는 것이기는 하다. 그러나 인권시민사회의 참여나 인권주체들의 운동이 비어 있는 '인권의 제도화'는 인권주체들이 구체적인 인권요구를 자기의 것으로, 권리로 내면화하도록 이끌지 못한다. 인권관련법이나 기구는 그저 법이나 기구일 뿐이고, 그 기구와 법이 다양한 행위자들의 인권감수성을 자극하고 향상시키지 못할 것이다. 이러한 경우, 인권의 제도화가 박제화로 이어지는 것은 당연하다. 이것이 완벽한 법.

제도를 만들면 우리 사회가 인권적인 사회가 될 것이라는 환상이 지닌 위험성이며, 정책결정자인 지방정부나 전문가와 정책의 수혜자인 주체로 나누는 방식의 제도화는 질서나 제도에서 권리주체를 수동화시키고 제도를 박제화 한다. 여기서 우리는 인권의 중요한 원칙이 왜 주체의 자력화, 권한 강화인지 되새기게 된다. 그러한 바탕에서 인권의 제도화를 생각한다면, 주체들이 제도화과정에서 효과적으로 참여할 수 있도록 여러 방법을 강구해야 하지 않을까?

결국 인권조례 및 제도화는 그 제정 과정에서부터 운영에 이르기까지 시민사회와 주민 참여가 기본 전제가 되어야만 한다. 따라서 인권시민사회, 국가인권위지역사무소, 지역 주민, 공무원 등이 참여하는 ‘인권보장 및 인권증진을 위한 지역협의체’를 구성해 실효성 있는 ‘인권에 기반을 둔 지방행정’을 위한 일상적인 논의가 반드시 필요하다. ‘인권의 제도화’란 어떤 성과물이나 도달점이 아니라 차라리 인권운동의 ‘시작점’이자 인권운동의 주체들의 확장의 과정에서 제도의 ‘인권운동화’임을 명심해야 할 것이다.

## 울산 소위 3대 조례 제정 등 제도화의 성과와 남은 과제

박영철 (울산인권운동연대)

1. 울산에서 이른바 3대 조례를 두고 논란이 거세게 일어났다. 문제가 되었던 조례는 「청소년의회조례」, 「학교민주시민교육조례」, 「청소년노동인권교육조례」다. 3대 조례에 대한 혐오세력과 보수야당의 거센 저항은 결국 발의 의원이 조례안을 철회하는 것으로 마무리되었다.

사실 이들 조례는 일반적으로 혐오세력들의 표적이 될 만한 내용을 담고 있다고 보기는 어렵다. 민주시민교육과 청소년노동인권교육 등은 국가정책으로 각 시도교육청에서 이미 추진되고 있는 내용들이며, 「청소년의회조례」의 경우 역시 많은 지자체에서 도입하여 시행중이고, 심지어 비슷한 시기에 대구광역시에서는 보수야당인 자유한국당 의원의 발의로 통과되기도 했다.

그럼에도 불구하고 일부보수기독교계와 보수야당은 소위 3대 조례가 통과되면 ‘동성애 허용’, ‘좌파이념교육 주입’을 통해 우리 사회가 온통 혼란스럽게 된다는 등 가짜 뉴스를 기반으로 혐오를 부추기며 반대 목소리를 높였다. 이들은 심지어 공개토론회를 무산시키기 위해 토론회 진행을 실력행사로 막아 나섰으며, 시의회 정기회에서 의안으로 논의되는 것을 저지하기위해 본회의장에 난입하는 등 불법적인 행태마저 감행하였다. 이들의 너무도 상식적이지 않고 근거도 없는 집단반발은 발의 의원이 조례안을 철회할 때까지 지속되었다.

이들의 목적은 단순한 조례제정 반대가 아니다. 이들은 본래 조례의 제정여부보다는 가짜뉴스를 확산시키고, 이를 기반으로 우리사회를 또다시 진보와 보수로 분열시켜 보수기득권세력의 정치적 입지를 확보하고자 하는 것에 집중되어 있다. 이번 사태의 본질은 해방이후 우리사회를 옥죄었던 ‘빨갱이’ 프레임의 몰락에 따른 새로운 프레임으로의 대체 시도에 다름 아니다. 보수야당과 일부보수기독교계가 2018년 12월 말 간담회를 개최하고 시의회에 심사보류 상태로 남아있는 청소년 노동인권 및 학교민주시민교육 조례 철회에 힘을 모으기로 합의했다는 지역일간지의 보도 역시 같은 맥락으로 이해될 수 있다.

2. 3대 조례의 제정과정을 따라가 보면 이들의 목적을 더욱 명징하게 확인할 수 있다. 먼저 문제가 되었던 조례는 「학교민주시민교육조례」, 「청소년노동인권교육조례」였다. 손근호 의원(더불어민주당)은 2018년 7월부터 준비하여 11월 23일에 두 조례를

발의했다. 손근호 의원에 따르면 두 조례는 이미 타 시도교육청에서 대부분 제정되어 시행되고 있는 조례이기에 울산교육청의 입법자문을 받은 후 법적 흠결만 없다면 바로 제정될 것으로 예상했다고 한다. 하지만 예상을 깨고 보수단체들의 반발은 즉각적이었다. 12월 7일 조례안 철회 피켓시위를 시작으로 기자회견, 시의회 앞 집회 및 행진, 보수야당의 조례철회 기자회견까지 전광석화 같이 진행되었다. 결국 시의회 교육위원회 심의 안건으로 다뤄지지도 못한 채 표류하게 되었다.

이미영 시의원(부의장, 더불어민주당)이 발의한 「청소년의회조례」 역시 2018년 7월부터 준비하여 12월 7일 발의, 1월 30일 입법에고되었다. 이미영 의원에 따르면 조례제정을 위해 7월부터 3개월 동안 청소년의회에 관심 있는 교사들과 조례안을 성안하고, 10월부터는 청소년들이 중심이 되어 <청소년의회준비위원> 회의를 통해 조례안에 대한 의견수렴절차를 진행하여 조례안을 완성했다고 한다. 하지만, 이 조례 역시 입법예고 다음날부터 조례제정반대 시위가 시작되어 결국 의안을 철회하는 것으로 막을 내렸다. 「학교민주시민교육조례」와 「청소년노동인권교육조례」로 촉발된 혐오세력의 반발이 갑작스레 ‘청소년의회조례’로 이어졌다.

두 조례에 대한 대응에서 성과(?)를 본 혐오세력은 특히 진보교육감 시대를 맞이하는 울산지역에서 교육청 및 청소년과 관련한 정책과 제도에 민감하게 반응하며 반발하기 시작했다. 실제로 같은 시기에 제정된 「울주군민주시민교육조례」와 울산시 노동인권교육을 담당하는 노동인권센터 등을 내용으로 하는 「울산광역시 노동자 권리 보호 및 증진을 위한 조례」에 관련해서는 아무런 대응도 하지 않은 것은 이를 증명한다. 유독 교육청 및 청소년과 관련된 조례에 집중하는 것은 아마도 울산지역 최초의 진보교육감에 대한 견제와 합리적 미래세대의 출현을 막기 위한 보수야당의 대응 전략 속에서 나온 것이라 추측된다.

여튼, 두 조례에 대한 압박을 통해 교육상임위원회에 심의안건으로 제출하려던 시도를 무산시키며 자신감을 얻은 혐오세력은 이 참에 의회를 장악한 더불어민주당이 당론차원에서 추진하려던 「청소년의회조례」도 무산시키기 위해 화력을 집중했다. ‘청소년의회조례 공개토론회’에 대한 적법성 시비를 시작으로 수백 명의 신도(?)들을 동원하여 토론회장을 장악하고 토론회 진행을 막기 위해 마이크를 강탈하며 몸싸움을 유도하는 등 토론회를 필사적으로 저지했다.

시의원들에 대한 지속적인 문자폭탄과 협박 등을 통해 시의원들을 압박하여 결국 해당 상임위원회인 운영위원회는 3차례에 걸쳐 정족수 미달로 안건심의 조차 진행하지 못했다. 우여곡절 끝에 마침내 본 회의 상정이라는 강수로 맞선 의회는 경호권 발동이라는 초유의 상황을 연출했지만, 혐오세력 역시 본회의 회의장 난입 등을 통해 시의회를 아수라장으로 만들며 논의조차 하지 못하게 만들었다. 이들은 더 나아가 회의



장을 빠져나가는 이미영 의원을 감금, 협박했으며, 그로인한 후유증으로 이미영 의원이 결국 장기간 입원하는 사태까지 발생하였다.

3. 혐오세력의 핵심에는 일부보수기독교계와 보수야당이 자리하고 있다. 대표적인 단체로 2018년 1월에 결성한 울산나라사랑운동본부와 동성애대책시민연합은 “기도와 예배는 교회에서, 거리에서는 싸움을 해서 울산을 지키고 대한민국을 지키는 전사가 되어야”한다며, 거리에서는 자동차 밑이나 도로변에서 뒤로 눕거나 하여 우리의 주장을 관철하기 위해서 싸울 때는 ‘확실히 싸우겠습니다’라고 밝히고 있다. 이들은 2019년 사업계획을 통해 인권조례반대, 원전폐기반대, 동성애 반대를 내걸고 이를 위해 서울, 부산 등 대규모 집회와 운동에 참여하며, 매주 월요일 8시 나라사랑 기도회를 개최하여 내부를 강화하고, 2019년 더 큰 영적 전쟁을 위해 조직을 보강할 계획임을 공표했다.

이들이 소위 3대 조례를 반대하는 주된 주장을 정리하면 아래와 같다.

- 미성숙한 청소년들을 정치적으로 이용하려는 조례이다.
- 동성애를 옹호하여 판단력이 떨어지는 청소년들의 성문란을 야기한다.
- 교육감이 편향된 정치사상을 가지고 있다.
- 학교 교육과정은 교과목을 교육하는 것인데 민주시민교육, 노동인권교육은 교과목이 아니다.
- 공청회 등의 공론화 과정을 거치지 않았다.
- 조례에 있는 “그 밖에 교육감이 필요하다고 인정하는 교육”이라는 문구로 인권, 성평등 교육을 교육감 마음대로 할 수 있다.
- 자유민주주의에 대한 내용이 빠져있다.
- 왜곡된 정보를 일방적으로 주입한다.

이들의 주장은 기본적으로 인권의 측면에서나 일반상식으로도 올바르지 못하다. 청소년을 미성숙한 존재로서 판단력이 없다며 무시하고 있으며, 미래 사회를 위한 민주주의, 인권교육을 정치화하고 불운시하고 있다. 민주시민교육은 「교육기본법」 제2조(교육이념)에서 민주시민으로서 필요한 자질을 갖추게 하는 것임을 명확히 하고 있다. 민주시민교육의 핵심주제가 헌법적 가치 체계의 교육인데 자유민주주의가 없다는 것이 맞는 말인가.

4. 2017년 5월 균형법 제92조의 6 폐지안 발의, 11월 울산학생인권조례 공청회를 통해 조직적 행동을 보여 오던 이들의 공동행동이 점차 수위를 높여가고 있다. 지난 지방선거시기에는 처음으로 혐오표현이 공공연하게 드러나기 시작했으며, 모든 정치적 사안을 동성애 찬반논쟁으로 몰아가고 있다.

문제는 이들의 집단적 도발에 대해 지역정치권이 조금씩 길들여지기 시작한 것이다. 이미 '인권', '민주', '청소년' 등이 들어가는 진보적 제도 및 개혁입법과 관련하여 혐오세력과 마찰을 피하기 위한 대책을 마련하는 등 소극적 대응으로 전환되고 있다. 논쟁이 되었던 「학교민주시민교육조례」와 「청소년노동인권교육조례」는 물론 「울산학생인권조례」 제정에 대한 교육청의 입장은 “조례제정을 위해 소모적인 논란을 하기 보다는 내용적으로 사업을 추진하면 되는 것이 아닌가?”라고 오히려 반문하고 있다. 논쟁을 피하기 위해서 당연히 제정해야 할 제도의 준비를 뒤로 미룬 채 과연 어떠한 방식으로 인권을 보호하고 증진시켜나갈 것인지 의문스럽다. 우리가 제도화에 의미를 두는 것은 단체장의 의지와 선의에 기반하지 않고 지속가능한 인권정책의 실행을 위해 추진하는 것임을 명확히 할 필요가 있다. 법과 제도를 기준으로 행정을 처리하는 담당자들과의 소모적 논쟁이 언제까지 지속되어야 할지 안타까운 뿐이다.

촛불이후 변화에 대한 바람과 함께 울산지역의 자치단체장과 지방의회 구성의 전면적 변화가 이뤄졌다. 울산지역의 모든 자치단체장은 물론 22명의 시의원 중 17명이 더불어민주당 소속이다. 아마도 이러한 구도는 이전에도 그리고 앞으로도 있을 수 없는 상황이다. 문제는 이러한 압도적 구도 속에서조차 소위 3대 조례가 힘없이 허무하게 무산된 점이다. 의회에서 진행하는 공개토론회에 대한 도전과 시의회 의회장 난입, 부의장에 대한 감금과 협박 등 입법부에 대한 있을 수 없는 심각한 도전행위 조차 제대로 대응하지 못한 채 혐오세력에 밀리며 조례안 철회로 막을 내린 것은 두고두고 치욕으로 남을 것이다.

준비 안 된 의회의 모습을 그대로 노출시키며, 입법부의 권위는 곤두박질쳤다. 조례를 제정하기 위해 준비하는 과정(의견수렴) 그리고 실행과정(조례안 발의, 상임위원회 심사, 공청회 개최 등) 전반에서 어설픈 모습이 노출됐다. 민주주의를 부정하고 지방분권에 대한 명백한 도전 행위에 대해서는 시의회 차원에서 적극적인 법적 조치를 통해 강력히 대응했어야 한다. 의회 내 의견수렴 절차를 거쳐 개별화된 시의원들을 모아내고 당당하고도 결연하게 공동으로 대처했어야 했다. 그러나 현실은 조례를 발의한 의원만이 혐오세력의 표적으로 던져졌다.

5. 시민사회 역시 제대로 대응하지 못했다. 3대 조례의 경우 조례에 대한 혐오세력의 준동이 일고 나서야 사태를 파악할 정도로 의회와의 소통은 부재했다.

시민사회의 대 의회활동이 전과 같이 시의회와의 접촉이나 협력이 필요한 사안별로 개별 의원 선에서 진행되는 수준에 머물러 있는 상태로 혐오세력에 대한 공동대응은 미처 준비되지 않았다. 또한 입법예고된 조례안의 일부 적절치 않은 조항에 대한 시민사회의 반대의견이 존재하는 과정에서 이를 옹호하고 나서기에도 부적절하다는 판단이 전면적 대응을 가로막았다. 결국 뒤늦게 대응사업을 추진하기에는 많은 한계가 있었다. 개별의원에 대한 응원과 항의, 홈페이지를 통한 의견 개진 등 자발적이고 조

직적 대응을 진행하기에는 동력과 명분이 부족했다.

이번 3대 조례 논쟁은 쟁점의제나 조례의 경우 철저한 준비와 과정의 필요성을 자각하는 계기를 부각시켰다. 시민사회와 진보정치가 함께 개혁과제를 해결하기 위한 조례제정운동을 전개한 경험을 공유하지 못한 울산에서 이번 사태는 혐오세력에 맞선 공동의 전선을 어떻게 준비할지 돌아보는 시간이었다.

인권기본조례에서부터 진보적 의제를 담아내는 각종 개혁조례에 이르기까지 제도화를 통해 지역을 변모시키기 위한 운동에 관심을 갖고 대응하려는 움직임이 시작되었다. 변화된 지역 정치지형 속에서 새로운 관계설정과 역할분담을 통해 지속가능한 제도의 개혁을 위한 과제가 새롭게 제기된 것이다.

마지막으로 지역언론의 문제가 심각하다. 이번 사태를 보도하는 과정에서 보여준 지역언론의 행태는 언론의 기계적 중립을 앞세워 혐오세력의 입장을 증폭시켜 불필요한 논란을 쏟아냈다. 무엇이 가짜뉴스인지 확인하고 진실을 보도하기는커녕 오히려 가짜 뉴스를 사실 또는 논쟁거리로 증폭시키는 일에 앞 다투어 나섰다. 지역의 보수정치세력과 함께 혐오와 차별을 선동하는 하나의 장치로 지역언론이 매신저 역할하고 담당하고 있음이 명확히 드러났다.

이번 사태를 시작으로 최근 울산지역에서는 지역언론을 감시하고 비판하기위한 시민단체가 어렵게 발족했다. 가짜뉴스는 유튜브에만 존재하는 것이 아니다. 지역이 토호세력과 보수정치세력에 기생하는 지역언론에 대해 주목해야 한다.

## <충남인권조례를 중심으로 지역 인권운동의 현황과 고민>

이진숙 충남인권교육활동가모임 부틀

‘충청남도 도민인권 보호 및 증진에 관한 조례’는 2012년 제정되어 시행되다가 2018년 4월 폐지되었고, 지방선거 이후인 10월에 ‘충청남도 인권기본조례’로 새롭게 제정되었다.

인권조례의 제정, 시행, 폐지, 재제정 등 일련의 과정은 유례없는 일이었고 다양한 주체들이 직간접적으로 참여한 사건이었다. 최초 인권조례를 발의하여 제정한 세력은 현재의 자유한국당 도의원들이었고, 제정된 조례에 따라 인권기본계획 등을 수립하고 인권위원회를 구성·운영한 주체는 행정이었으며, 지역시민사회는 인권위원회를 비롯한 인권행정에 적극 참여하였다. 조례를 폐지하여야 한다고 주장하고 활동한 일부 개신교계를 비롯한 세력이 있었고, 자유한국당은 결국 조례를 폐지하였다. 조례를 지키기 위해 지역 시민사회와 인권단체 활동가들, 전국의 인권사회단체에서 함께 힘을 모았다. 광역지자체인권위원회협의회와 국가인권위원회는 인권의 제도화를 퇴행시키는 조례폐지에 대해 강력한 항의를 전달한 바 있으며, 차별금지법제정연대를 비롯한 인권사회단체들은 보편적 인권의 가치를 훼손하는 차별과 혐오는 용납될 수 없는 것으로 조례지키기에 함께 했다. 새롭게 조례를 제정한 세력은 민주당 도의원들이었고, 어떤 조례여야 할 것인가에 대해 시민사회 내부에서 이견이 표출되기도 하였다. 2018 지방선거 이전에 충남도 집행부는 더민주(안희정), 도의회는 자유한국당이 다수를 차지하였는데, 현재는 집행부(양승조지사)도, 도의회 다수당도 더불어민주당이다.

이처럼 다양한 주체가 참여하여 진행되었고, 현재도 진행 중인 ‘인권의 (지역에서의) 제도화’를 짧은 시간에 모두 살피는 것은 불가능할 것이다. 해서 몇 가지에 집중해서 살펴보고 성찰할 부분을 찾으려 한다.

첫째, 인권조례 폐지 세력들이 의도한 것은 무엇이었으며 현재는 어떠한가에 대한 살핌이 필요하다. 충남인권조례를 제정하는데 앞장섰던 자유한국당이, 폐지에도 앞장섰다는 것은 인권조례가 그 규범의 내용 때문에 폐지된 것이 아님을 입증한다. 인권조례는 뭔가 내용이 문제라서 폐지된 것이 아니라, ‘성소수자에 대한 차별금지’ 원칙에 반대하는 혐오세력에 의해 폐지되었다. 그리고 그들은 여전히 ‘인권’ ‘민주’ ‘평등’이 보이기만 하면 달려들어 흠집 내고 관련 조례 제정을 하지 못하도록 압력을 행사하고 있다. 2018 지방선거에서 시민들은 자유한국당을 심판하였고 혐오세력은 잠시 자제하는 듯한 분위기였다. 그러나 최근 민주시민교육조례, 경남학생인권조례를 통해 보이듯이 자유한국당 만이 아니라 민주당과 관련해서도 전방위적인 혐오세력의 움직임이 있고, 공격대상은 성소수자에서 난민, 이주노동자 등으로 범위가 점차 넓어지는 것으로

보인다. 소수자와 약자에 대한 노골적인 혐오와 차별의 선동은 주로 조례 등 인권의 제도화 과정을 둘러싸고 벌어지고 있다. 혐오세력은 무엇을 얻었을까? 인권조례가 완전히 폐지되지 않았고 결국 새로 제정되었지만 ‘성소수자 차별금지’를 포함한 도민인권선언을 이행하겠다는 내용이 축소·수정되었고, 그들은 정치적 세력화를 일구었다. 반인권적, 반사회적인 주장을 내세움에도 이들을 지지하는 일부 시민과 이에 호응하는 정치세력이 있고, 부끄럼 없이 뚝뚝하게 혐오와 차별을 선동하고 있다. ‘조례’와 관련한 민주주의에 따른 의견표출로 자신들의 주장을 포장하고 이러한 지속적인 차별 선동이 언론을 통해 시민에게 상시 유포되고 있음에도 이에 대한 사회적 비판과 문제 제기는 소극적으로 보인다. 혐오세력은 시민들이 인권에 대한 ‘피로감’을 갖도록 하고 있다. 또한 권리의 주체, 공동체의 주체인 시민이 인권을 자신을 포함한 모두의 권리가 아니라 특정한 소수자의 문제로 분리하여 인식하도록 반인권적 의식의 고착화를 의도하고 있다.

둘째는 지역 인권운동, 시민사회는 어떻게 대응하였고, 무엇을 과제로 남겼는가에 대한 성찰이다. 부족한 지역의 인권운동역량에도 불구하고, 인권조례에 근거한 인권행정에 직간접적으로 참여하고 있던 시민사회의 적극적인 움직임과 연대하여 차별과 혐오 선동에 대한 대응은 광범위하게 진행되었다. 보편적 인권의 가치와 누구도 배제되지 않는 지역사회는 사실상 모든 시민사회를 묶는 중요한 가치였다. 그러나 아쉽게도 연대는 충남인권조례를 새로 제정하는 것에서 그치고 말았다. 어떤 인권조례여야 하는가에 대한 이견이 있었으나 공론화하는 과정은 없었고, 민주당 도의원들이 주체가 되어 조례를 만드는 과정에 시민들과 시민사회단체는 그저 지켜볼 뿐이었다. 인권조례를 어떻게 만들어야 하고, 어떤 내용을 담아야 할 것인가에 대해 시민들과 소통하고 공론화하기 위한 노력이 일부 인권단체에서 진행되었고, 정의당 도의원이 적극적으로 인권조례를 제대로 만들 것을 주장한 흐름 등이 비록 소수지만 의미 있는 활동으로 남았다. 충남인권조례를 지키기 위해 연대했던 사회단체는 왜 이후 차별금지를 위한, 제대로 인권조례를 시행하도록 하는 연대체로 확장되지 못한 것일까. 이것이 지역의 인권운동의 과제로 성찰될 지점이다. 시민사회단체는 인권의 가치를 훼손하는 것은 용납할 수 없으며 모두 연대하여 함께 투쟁할 수 있었다. 그런데 정작 어떻게 지역사회에서 행정이 책무를 지니고 인권보장을 하도록 강제할 것인가에 대해서는 그다지 중요하게 생각하지 않는 듯하다. 이 지점은 그대로 인권조례의 실효성과 맞닿아 있다. 선언으로서의 인권이 아닌, 삶의 현장에서 구현되는 인권이도록 하기 위해 인권조례를 어떻게 만들어야 하고, 어떻게 운영되도록 할 것인가에 대한 시민사회의 관심은 미약하다. 또한 아쉬운 것은 차별과 혐오에 맞서 소수자를 포함한 우리 모두의 인권을 보장받기 위해, 이를 제도화하는 차별금지법 제정을 위한 연대로 연대가 확장되고 심화되지 못한 부분이다. 인권조례를 지키는 것은 어떤 의미를 가지는 것인지, 우리가 지키고자 하는 것이 무엇인지에 대해 더 많은 토론과 소통이 있었어야 했다. 이는 여전히 향후 지역 인권운동의 과제로 남는다.

셋째, 그럼에도 우리에게 남은 성과는 무엇이고 어떻게 이를 확장할 것인가는 여전히 중요하다. 인권조례가 있는지조차 몰랐던 시민들이 인권조례를 알게 되었고, 성소수자의 개념조차 몰랐는데 성적지향과 성정체성 개념을 이해하고, 소수자 차별금지에 대해 관심을 갖게 한 것은 나름의 성과라 할 수 있겠다. 여기서 한걸음 더 나아가기 위한 과제는 무엇일까. 무엇보다 시민이 지역사회의 주체이자 권리주체로서 인권적인 지역공동체를 만들어가는 주체로 자력화하기 위한 방안을 함께 마련해야 한다. 공무원만을 대상으로 진행되는 인권교육에서 시민이 인권교육을 받을 권리를 보장하도록 확대 강화되어야 할 것이다. 인권행정이란 행정의 특수한 한 부분이 아닌, 모든 행정이 인권보장을 위한 것으로, 인권에 기반한 행정이 될 수 있도록 적극적으로 행정에 대한 시민의 감시와 견제가 추진될 수 있어야 한다. 충남의 미세먼지부터 전국 1위 노인 자살률 문제까지, 인권을 중심축으로 새롭게 시민을 만나고 소통하는 활동이 필요하며, 이는 시민사회단체와의 공감과 협력을 통해 추진되어야 할 것이다. 동시에 인권운동은 지금 여기 차별받는 이들의 존재를 드러내고, 차별의 구조를 드러내고, 차별이 없는 평등한 사회를 만들기 위해 적극적으로 소통하고 실천하는 과제를 안고 있다. 지역사회 공간에서 이러한 과제는 언뜻 다른 것처럼 보이기도 하지만 실은 서로 교차되고 있다. 이러한 교차지점을 더 많이 만들수록 인권에 가까워지는 것이 아닐까.

마지막으로 연대에 대한 성찰이다. 충남인권조례를 지키기 위한 다양한 차원의 연대가 있었고, 그러한 연대에 힘입어 인권조례는 새로 제정될 수 있었다. 그러나 차별에 반대하고 인권의 지평을 넓히기 위해 인권조례의 역할이 무엇인지, 무엇을 담아야 하는지에 대해서까지 확장되기는 어려웠다. ‘인권의 지역화’에 대한 인권운동의 고민이 좀 더 깊어지고 소통이 넓어져야 하겠다. 우후죽순 제정되는 조례만큼 시민인권이 보장되고 있는지에 대해서도 비판적 검토가 필요하다. 조례 제정 그 자체가 중요한 것이 아니라 조례 제정을 통해 무엇을 변화시키려고 하는 것인지가 중요한 것이 아닐까. 인권조례에 근거하여 행정이 추진하고 있는 정책과 사업을 비판적으로 검토하고 때로 적극적으로 개입하여 활용하는 것이 지역 인권운동의 중요한 한 축이 될 것이기에 지역을 넘은 인권운동의 연대 역시 절실하다. 인권의 제도화를 둘러싼 더 넓은 소통과 협력, 연대가 우리 앞에 펼쳐지고 있다.

# 시민사회가 인권제도화의 길을 이끌어야 한다

박진(다산인권센터)

발제자들의 글을 통해 우리는 한국사회 인권제도화의 민낯을 볼 수 있다. 인권제도화의 길은 어디쯤에 있는가. 나누고 싶은 몇 가지의 고민들을 남긴다.

## 1. 속도전으로 비대해진 인권제도화

지자체 차원 인권제도 모색은 2007년 경남 진주에서 NGO를 중심으로 조례제정 운동이 벌어지면서 시작되었다. 2009년 광주광역시가 기존 ‘민주인권평화도시 육성조례’를 개정하여 ‘인권 증진 및 민주인권평화도시 육성조례’를 만들면서 지자체 차원의 인권제도가 출발하게 되었다. 이것을 계기로 인권조례 제정이 전국으로 확산되기 시작했고 광역 지자체에서는 2010년 2월 경남이 제정, 기초 지자체는 2010년 11월 부산광역시 해운대구가 처음 제정하였다. 2012년 4월 국가인권위가 ‘인권기본조례(인권조례) 표준안’을 제시하면서 각 지자체에 제정을 권유하기에 이르러 전국적 확산의 계기를 마련한다.

표준조례안 권고의 취지는 ‘헌법을 비롯한 국내법과 국제인권법을 지자체 차원에서 실천하기 위한 법적근거를 마련하여 자치규범인 ‘조례’와 인류의 보편적 가치인 ‘인권’을 연계함으로써 지자체의 주민 인권보호 및 증진에 기여하는 것이었다. 하지만 지역 사회 차원의 인권 보장 체제에 대한 관심이 확산되고 인권조례가 제정되는 속도에 비해서 인권제도화가 주민 또는 시민들 삶에 끼치는 영향은 비례하지 않았다. 인권조례를 제정하는 지자체는 많았으나 지역적 특성이나 주민의 의견 수렴 등 수요를 반영하기보다 표준조례안을 복사하는 수준에서 제도화는 빠르게 이루어졌다.<sup>1)</sup>

## 2. 제도화의 실속은 어디까지 진행되었나

지방자치에서 인권의 실현을 위한 정책 및 제도화의 내용을 보면 인권전담기구, 인권증진기본계획, 인권교육, 인권상담 및 조사, 인권지표 및 인권지수, 인권영향평가 등이다. 이것은 독립적 인권기구에 의해 수행되어야 할 사무에 해당한다. 2018년 5월말 현재 전국 지자체 인권기구 현황을 살펴보고자 한다. 아래 자료는 <제3차 지역정부 인권행정 담당자 및 관계자 간담회><sup>2)</sup>에서 발제한 내용이다.

2018년 5월말 현재 전국 지자체 인권기구 현황을 살펴보면, 전담부서, 인권센터, 인권옹호관 등이 설치 운영되는 지자체가 모두 29개 지역으로 나타난다. 이중 광역 지자체는 19개 지역, 기초 지자체는 10개 지역이 각

1) 2016 지자체 인권제도 현황과 개선과제 연구, 국가인권위 참조

2) 위 간담회는 광명시민인권센터, 광주광산구 인권팀, 은평구인권센터, 충청남도 인권센터 등 지방인권기구 담당자들과 다산인권센터 활동가가 함께 인권제도화와 인권현황을 나누기 위해 비정기적으로 갖는 모임이며, 위 내용은 2018. 8. 16.(목) 서울시민청 공정무역카페 지구마을에서 가진 3차 간담회에서 진경아 전 충남인권센터장이 발제한 ‘전국인권전담기구 현황’ 발제문에서 발췌한 내용이다.

각 설치, 운영되고 있다. 기구 성격별로는 행정청 내 전담부서를 설치 운영하는 지역이 모두 13개 지역으로 광역 13개, 기초 4개 지역이 이에 해당된다. 전담부서 중 과 단위로 인권전담부서가 운영되는 지역은 3개 지역으로 서울, 광주, 전북이 이에 해당한다.

〈표 1〉 전국 인권기구 총괄 현황표

구 분	계	광역	기초
합 계	29	19	10
전담부서	13	9개(과 단위 3개, 팀 6개)	4개
		서울, 광주, 전북, 대전, 대구, 경기, 전남, 충남, 충북	수원, 고양, 광주 남구, 인천남구
인권센터	4	3개	1개
		경기, 충남, 대전	수원
상임옹호관 (별도)	6	6개	0개
		서울, 광주, 대전, 대구, 전남, 충북	
통합형 <sup>3)</sup>	6	1개	5개
		강원	광명, 전주, 성북, 은평, 광주광산

100개 넘는 조례를 실효성있게 운영하고 있는 지자체는 30개에 미치지 못한다는 결론이다. 2018년 이후 변화가 크게 있다고 보기 어렵기 때문에 이런 의견은 현재도 큰 이견이 없을 것으로 보인다.

### 3. 혐오세력의 도전 속에 존재감을 드러내는 인권의 제도들, 시민사회의 역할

위로부터 만들어진 제도의 한계를 그대로 가지고 있는 인권제도화는 결국 혐오세력의 도전에 부딪혀서야 자신의 존재감을 드러내기에 이르렀다. 비참한 민낯이다. 발제자들의 글에 드러났듯이 충남을 시작으로 울산과 대구의 사례에서 어떤 상황에 이르렀는지 볼 수 있다. 부친의 문화다양성 조례가 화제가 되면서 지자체의 조례, 인권과 관련한 단어를 포함한 모든 제도들이 속절없이 혐오세력 앞에 좌절하고 있음이 알려졌다. ‘인권’ ‘평등’ ‘성평등’ ‘다양성’ ‘청소년’ ‘노동’ ‘이주민’ 등의 단어가 포함되면 혐오세력들은 마치 좀비처럼 달려들어 조례를 무산시키고 있다. 이 과정에서 충남도의 사례를 제외하고 대부분 시민사회는 혐오세력의 힘보다 허약했고 힘을 발휘하지 못했다. 조례는 정치권의 무관심과 방조, 무책임한 태도에 의해 나중으로 미뤄지고 있지만, 시민사회는 이런 상황에서 어떠한 역할도 하지 못하는 것이 사실이다.

충남도의 사례는 지역시민사회가 힘을 합치기도 했지만, 그보다는 전국 사안이 되면서 서울을 중심으로 하는 반차별 운동이 집중적으로 충남에 힘을 결집해 그나마 폐지이후 재발의되는 결과를 만들 수 있었다. 하지만 지역사회의 역량은 재제정 과정에 개입하지 못했고 정치권 중심으로 만들어지는 모습을 쳐다볼 수 밖에 없었다. 이러한 과정을 보면서 인권의 제도화과정은 시민사회의 성장과 맞물리지 않고서는 조례조차 지킬 수조차 없음을 알 수 있다.

### 4. 불화하는 인권은 어떻게 보편성을 쟁취할 것인가

3) 센터장이 전담팀장 겸임하거나 민간센터장이나 민간인(조사관, 옹호관 등)과 행정직이 함께 편성되어 인권행정 업무와 센터의 상담, 조사 권고 기능을 함께 수행하는 기구



대부분 시도의 인권조례에서도 인권을 정의하는 데, 규범의 힘을 빌린다. 법과 국제조약 등에서 등장하는 인권은 가치중립적이며 윤리적인 개념으로 보인다. 어느 누구하나 보편성에 이의를 제기할 수 없는 개념이다. 그러나 현실에서는 그렇지 않다. 현실은 늘 불화하며 인권의 현재를 드러낸다. 인권의 제도화는 이러한 불화를 인정하지 않으면서 보편을 추구한다. 결국 제도화는 보편의 함정에서 불화를 담아 낼 수 있을 것인가의 문제이고, 불화하는 현실은 어떻게 원칙을 지키며 갈등을 중재하고 규범으로 이끌어 낼 것인가에 문제가 있다. 결론은 제도화가 담기 힘든 불화를 어떻게 끌어안게 만들 것인가.

이곳에 시민사회의 역할이 있다. 시민사회의 역량이 있으면 좌충우돌하면서, 혐오세력이라는 현실적 조건에 맞서 제도를 지킬 수 있고 역량이 되지 않으면 속수무책으로 무릎꿇을 수 밖에 없다. 조례와 관련한 흐름이 그런 것이다. 그렇다면 시민사회 역량은 어떻게 키울 것이며 지킬 것인가.

## 5. 제도화과정의 가장 큰 숙제이며 관건

이에 대한 답은 각자의 영역에서 나와야 한다. 시민사회 스스로는 어떻게 인권의 가치를 지키며 제도를 만들어 낼 것인가. 정치권과 행정을 견인할 것인가를 깊이 숙고해야할 것이다. 당면한 혐오세력과의 싸움에서 광범위한 전선을 만들고 역량들을 길러 내야 한다. 그렇다면 시민사회 역시 역량을 강화하고 인권의 담당자를 길러낼 최적기에 서 있는 것이다. 시대는 변화하고 있다. 이번 추석을 강타한 쿼터3의 AOA의 ‘너나 해’<sup>4)</sup>는 퀴어와 페미가 새로운 시대의 정상성임을 보여주고 있다. 일주일이 되지 않아 710만 뷰로 환호하고 있는 시민들을 바라봐야할 때다. 혐오세력을 볼 것인가, 새롭게 시작되는 시대를 볼 것인가. 인권운동의 성장이 어디를 근간으로 할 것인지 잘 봐야할 때다.

행정은 위원회 구조에서만 형식적으로 시민사회와 만날 것이 아니라, 인권제도화를 성장하기 위해서는 필수조건으로 시민사회가 필요하다는 것을 알아야 한다. 불편하고 성가신 상대방으로 매도하고 외면해서는 제도 자체를 기본적으로 지킬 수 없다. 그만큼 당하고서도 아직 정신 차리지 못하는 행정부와 의회, 정치인은 많다. 전선은 넓을수록 싸움은 우리 편이 많을수록 이길 수 있다는 단순한 진리를 외면하고 있다. 그래서 지금 경기도는 성평등조례를 지킨 정치인들과 시민사회가 만나 혐오세력에 대항하는 시민들의 연대를 강화하려고 한다.<sup>5)</sup> 혐오세력이 한줌 밖에 되지 않는다는 것을 보여주지 않는다면, 이 지루하고 모멸적인 싸움은 꽤 오래될 수 밖에 없다. 인권제도화를 지키는데 시민사회가 앞, 행정부와 의회와 정치인들은 뒤를 맡으면서 서로를 끌고 뒷받침해줘야 할 때다.

4) 너나 해(Egotistic) - AOA @2차 경연 컴백전쟁 : 쿼터 3

[https://www.youtube.com/watch?v=n-w\\_ski7mt0](https://www.youtube.com/watch?v=n-w_ski7mt0)

5) “기독교 혐오선동 도 넘어...경기도 성평등 조례 방해 말라” 한겨레, 2019.09.10.

<http://www.hani.co.kr/arti/society/women/909209.html>

<첨부>

## ‘혐오와 차별은 폭력이다.’ 폭력중단을 함께 외칩시다.

경기도성평등조례 방해 행위에 대한 인권시민사회단체 호소문

혐오세력들의 말과 행동이 도를 넘고 있습니다. 전국 각 지역에서 ‘인권’ ‘평등’이라는 단어가 포함된 모든 조례들이 공격받고 있습니다. 그들의 말은 많은 시민들의 가슴에 비수가 되어 꽂혔고 인권 제도에 의해 보호받아야 할 사회적 약자들에게는 치명적인 폭력이었습니다. 그들은 최근 경기도성평등조례 개정과정에 몰려들어 우리 사회가 소중히 쌓아온 인권의 제도를 뒤로 돌리려 안간힘 쓰고 있고 발의 의원을 향한 괴롭힘 행위는 사생활 침해를 넘는 광범위한 인권침해행위입니다.

이런 행위를 독려하는 이가 있다면 묻지 않을 수 없습니다. 이것은 누구의 뜻입니까? 종교 뒤에 숨어 차별과 혐오를 조장하는 이는 누구입니까? 인권을 무자비하게 짓밟는 행위를 사주하는 이는 누구입니까? 그들의 주장 어디에도 종교의 정의와 신의 의지를 찾을 수 없기 때문에 묻고 경고합니다. 당장 혐오와 폭력의 행동을 중단하십시오.

이들의 행동은 충남도인권조례폐지과정에서 시작해 최근 부천의 문화다양성조례와 현재 경기도성평등조례, 수원시인권조례 개정 논의까지 멈추지 않고 확대되고 있습니다. 성평등이 동성애를 조장한다는 말도 안 되는 억지를 부리며, 누군가의 존재를 무시하고 폄훼하는 말을 통해 도민과 시민들이 보편적으로 누릴 인권의 가치를 추락시키려 안간힘을 쓰고 있습니다. 이들의 주장 어디에도 하나님은 이웃을 사랑하라고 한 말씀의 소중한 가치는 찾을 수 없습니다. 하지만 이들을 하나님을 팔아 하나님을 모욕하고 있습니다. 이런 와중에서도 오히려 성평등조례의 소중한 가치를 지켜준 이들도 있습니다. 경기도의회 의원들입니다. 우리는 성평등인권 감수성에 기반한 제도개선과 방향을 견지해 나가는 의정 활동에 신뢰를 보냅니다.

시민들에게 호소 드립니다. 혐오세력들의 말을 중단할 수 있도록 시민의 연대를 강화합시다. 존재의 피부색과 정체성과 몸과 정신의 장애와 지역의 차이, 직업과 나이의 차이, 발견되지 않은 모든 존엄의 이유를 들어 인간 존재를 말살하려는 시도를 적극적으로 막아 나섭시다. 인류는 호혜와 평등의 원칙으로 뭉쳐 야만의 전쟁을 막아 나서려 인권의 약속을 맺었습니다. 이제 혐오세력이 스스로 부끄러움을 느껴 그들의 말을 중단하도록 시민들이 나섭시다.

당신들의 말은 폭력이다, 당신들의 혐오는 폭력이다, 당신들의 차별은 폭력이다. 우리는 성평등을 원한다, 성적 지향을 이유로 차별당하지 않는 평등한 세상을 원한다 외칩시다. 말합시다. 행동합시다. 연대합시다. 이것이 오늘 우리 인권시민사회가 시민여러분께 드리는 호소입니다. 이 호소를 시작으로 우리는 인권과 평등의 가치에 공감하는 모든 시민들과 함께 혐오세력에 맞서 행동할 것입니다.

시민들께 다시금 호소합니다. 저들의 차별과 혐오를 멈추게 합시다. 그리고 모든 사람이 ‘자기 자신’이라는 이유로 차별이나 혐오를 경험하지 않고, 최소한의 존엄을 지키며 살아갈 수 있는 세상을 함께 만들어 갑시다.

## 인권제도화의 흐름 속 인권운동의 역할에 대한 제언

채민 (전북평화와인권연대 상임활동가)

인권제도화 혹은 지역화의 과정이 동시적으로 추진되지 않기에 각각의 인권운동 주체들이 마주하는 상황과 발 딛고 있는 구체적 조건들은 다를 수밖에 없다. 또한 지역을 기반으로 활동하는 주체와 영역·의제를 중심에 두고 활동하고 있는 주체들 사이에서 인권제도화를 체감하는 온도의 차이도 있을 것이다. 이러한 점을 고려하면 인권이 제도화되고 있는 현실 속에서 인권운동의 역할과 자력화가 동일할 수만은 없다. 그러함에도 불구하고 시민들의 삶에 직접적으로 영향을 미치는 행정 제도 내에 인권이 정착되고 있다는 점을 외면할 수는 없다. 또한 앞서 발제를 통해 살펴봤던 것처럼 영역과 의제 그리고 지역을 넘어 혐오선동 조직들이 인권제도화 자체를 표적으로 공격하고 있고, 행정과 정치권은 이에 대해 방관적·수용적 자세를 보이는 반복되는 상황을 목인할 수는 없다. 이러한 자세를 견지하며 큰 틀에서 인권제도화에 대한 인권운동의 역할의 필요성과 방향을 점검해보려 한다.

### 인권, 인권운동과 인권제도화의 사이

“‘무미건조한’ 보편의 언어로서의 인권은 ‘텅 빈 그릇’ 같아서, 누가 갖다 써도 되고, 누가 무엇을 그 안에 담아도 되는 것처럼 섬세하지 못하다.”<sup>1)</sup>는 점에서 인권은 경계의 언어다. 그렇기에 인권은 당파성을 통해 확장되었음을 놓치지 않아야 한다. 법과 제도의 조문으로 쓰고 있지 않다고 해도 인권은 현실을 규율하기도 한다. 반대로 인권이 법과 제도가 되었다 해도 바로 현실에서 힘을 가지는 것은 아니다. 차별과 불평등에 맞서는 시민들의 행동으로 인권은 현실이 되기도 하고 실효성 없는 미사여구로 그치기도 한다. 수사적인 언어를 넘어 인권이 구조적·환경적 변화를 끌어내기 위해서는 제도의 언어로만 규정될 수는 없다.

그러나 동시에 모두가 인권을 향유할 수 없는 불평등의 구조에서 자신의 목소리를 낼 수 없는 인권주체들에겐 법과 제도는 현실 그 자체면서 현실이 넘지 못하는 한계이기도 하다. 국가와 지방자치단체가 선언적 의미에 그치지 않고 사회적 소수자에 대한 인권 존중·보호·실현의 의무를 다할 것을 분명하게하기 위해 인권제도화를 추진해왔다. 특히 대도시를 제외한 지역사회에서 인권제도화의 영향은 더욱 클 수밖에 없다. 지역사회는

---

1) 류은숙, [인권운동] (2018)

인구의 유출 규모는 큰 반면 인구유입이 적으며 오랜 역사와 경험에 기초한 전통, 문화, 관습으로 새로운 인권 영역의 확장과 인권 보호체계를 발전시키려는 것을 방해할 뿐만 아니라 경우에 따라 공동체의 이름으로 인권 침해를 정당화하기도 한다. 또한, 지역공동체는 다양한 각각의 주체보다 집단을 우선시하는 공동체적 특성을 가지는데 이런 특성이 있다. 이로 인해 지역공동체는 구성원들의 자유와 평등보다는 공공의 질서에 따른 책임과 의무를 강조하게 되어 인권의 가치와 갈등관계를 형성하기도 한다. 그리고 불평등한 사회적 관계에 기초한 지역공동체의 관행은 인간은 모두 평등하다는 인권의 개념과 충돌하게 되어 인권침해의 요인으로 작용하게 된다.<sup>2)</sup>

그렇기에 인권운동 진영이 제도화 된 인권행정을 감시하면서 그것을 뛰어넘기 위한 ‘경제적 운동’을 구축하는 것에 동의하면서, 동시에 법과 제도라는 현실에 무게감 있게 발을 딛고 있어야 한다. 올 한해 지역의 사례들을 통해 그 필요성을 살펴볼 수 있었다.

### 인권제도화를 돌아보게 되는 전북지역 사례들

전북 지역의 경우엔 올해 인권제도화를 돌아보게 되는 두 가지 이슈가 있었다. 우선 전주퀴어문화축제 전후의 과정에서 파악하게 된 전라북도인권위원회 구성의 문제였다. 전북기총(전북기독교총연합회)을 비롯한 혐오 세력은 올해 진행된 제2회 전주퀴어문화축제를 앞두고 “전북 생명, 가정, 효사랑 축제”라는 이름으로 퀴어축제에 반대하는 조직적인 혐오선동을 진행했다. 전북기총은 이전부터 전주퀴어문화축제 반대와 함께 포괄적 차별금지법 제정에 대한 지역 차원의 반대 활동을 하고 있다. 또한 전라북도 인권조례 및 시행규칙에 대해선 차별금지 조항을 문제 삼으며 인권의 원칙을 훼손하려는 시도도 지속하고 있다. 문제는 2017년에 위촉된 제2기 전라북도인권위원 중 전북기총의 임원이 2017년에 2기 위원으로 위촉되었다는 점이다. 해당 위원이 전북기총의 임원인 것만이 문제가 아니라 적극적인 혐오선동 주체로서 역할을 해왔던 것으로 파악했다. 2015년 6월의 한 행사에서 “국민 건강과 정서를 깨트리고 시민들을 동성애에 노출시키는 퀴어 축제에 절대 반대한다”는 성명의 낭독, 2018년엔 대외적으로 “국가인권정책기본계획에 대체복무제가 들어가 있어 문제다, 성소수자 혐오는 한국에서 합의되지 않은 부분이다”는 발언을 했던 전력도 있었다. 지역의 인권시민사회단체 2기 전라북도인권위의 임기가 끝나는 8월경에 뒤늦게나마 상황을 파악한 뒤에 규탄 및 재위촉 중단 등의 기자회견과 대응으로 해당 위원이 재위촉 되지는 않았다. 그러나 이 사안은 인권제도화가 왜곡될 수 있는 대표적인 사례로 돌아보게 된다.

2) 참고 : 안효섭, “인권조례에 관한 연구”, [법학연구], 제25권 제1호, (충남대 법학연구소, 2014)

다른 하나의 지역 사례는 익산 시장의 다문화 가족 차별·혐오 발언이었다. 올해 4월 있었던 익산 지역 다문화 주민행사에서 익산 시장이 공개적으로 다문화 주민에 대한 차별·혐오 발언을 한 것이 6월경에 알려지며 지역시민사회에서 규탄의 목소리가 이어졌다. 이 사안은 지역을 넘어 전국적으로 이주민들과 다문화 단위들에서 강력하게 비판과 문제가 제기되었다. 익산시청에 국한되지 않고 정치권과 정부를 향해서도 이주민·다문화 주체들에 대한 차별을 시정하라는 적극적인 움직임까지 촉발했다. 익산시가 2016년에 익산시 인권조례를 제정했음에도 불구하고 이러한 문제가 발생했다는 점, 조례에 시 소속 공무원을 포함한 모든 직원에게 연1회 이상 인권교육을 실시하여야 함에도 불구하고 조례제정 이후 인권교육은 1회에 그친 점 등을 통해 기초지방자치단체 차원의 인권제도화의 현실을 드러내기도 했다.

### **내실 있는 인권제도화, 인권운동의 견인**

두 가지 사례 모두 공통적으로 인권시민사회단체가 조례 제정 과정 등 인권제도화 과정에서 참여하지 않은 채 행정과 지방의회 차원의 결정으로 제정이 되고 시행되었다. 그리고 이러한 사례가 비단 전북지역만의 일이라고 판단하지 않는다. 인권제도화의 과정 안에서 인권운동과 인권주체들의 목소리를 담지 못하는 형식적 틀만 가져간다면 이와 같은 사례는 앞으로도 반복될 것이다. 더욱이 현재는 논의 단계중인 지방분권화가 본격적으로 시행될 경우에 인권제도화 추진도 문제거니와 시행되더라도 인권의 언어가 형해화 될 수도 있다는 긴장감을 갖게 된다. 앞서 말한 것처럼 인권의 의무를 진 국가권력과 지방정부, 정치권 어느 곳도 혐오선동 세력에 대한 대응은커녕 그들의 목소리를 여론으로 수렴하는 자세까지 보이고 있는 점은 이러한 우려를 놓을 수 없다.

그렇기에 이번 토론의 발제에서 나왔던 “인권제도화를 인권운동의 하나의 시작점으로 삼아 추진해갈 ‘제도의 인권운동화’”에 동의한다. 동시에 이것이 선언적으로 그치지 않기 위해 이를 위한 인권운동 주체들의 실천을 위한 역량강화도 필요하다. 향후 이에 대해 인권운동 차원의 논의와 토론을 위해 단편적으로나마 제안을 해보게 된다.

먼저 인권제도화에 대한 시민사회 영역과의 협력과 연대의 구축이 만들자는 제안이다. 지역차원에서 반차별을 기조로 하는 인권영역의 시민사회단체와 구성하는 정기적인 연석회의 혹은 지역별 차별금지법 제정연대의 구성이 필요하다고 본다. 이를 통해 인권제도화 상황과 문제의식에 대한 공유와 공동의 대응 및 연대를 구축하는 것이 중요하다는 생각이다. 특히 인권단체 자체가 희소한 기초지방자치단체의 관할 지역에서 활동하는 시민사회 주체들과 만나고 설득과 소통을 통해 인권제도화 의제에 대해 긴밀하게 대응

하는 구조를 만드는 것이 필요하다. 최근 전북지역의 경우 올해 초에 밝혀진 장수군의 벤엘장애인의집 인권침해 사건에 시민사회가 대책위를 구성해 대응하고 있다. 이 과정에서 장수군의 시민사회주체들이 역할을 함께 했으며 이를 통해 다시금 시·군 지역의 시민사회단체들과의 협력과 소통, 연대의 중요성을 절실하게 체감하기도 했다.

아울러 민관협치의 영역도 필요하다. 인권·시민사회와 주민참여가 활발하게 할 수 있는 ‘인권분야 지역협의체’와 같은 장을 만드는 것도 중요하다. 동시에 이러한 협의체가 실효성 있는 일상적인 논의를 위해서 인권운동 스스로 내외적으로 그 위상과 목표를 구체적으로 설정할 필요가 있다. 또한 현재 지역인권사무소가 설치가 되지 않는 광역권에 향후 국가인권위원회의 사무소가 설치되도록 하되 현재 인권운동진영에서 제기된 혁신 과제들이 실현될 수 있도록 제기할 필요도 있다. 이를 위해 인권행정에 참여하고 대응을 먼저 해왔던 주체들과 앞으로 시작할 주체들의 교류와 논의 역시 필요하다.

### 인권제도화 통해 실현하는 한 걸음

인권제도화를 통해 어느 단계까지 인권의 목소리를 촉진할 것인가에 대해 스스로 질문을 해보기도 했다. 우선적으로 반차별과 평등에 대한 사회적 감각이 숙성되도록 풀무질의 역할을 인권제도가 하게끔 만들어야 한다고 생각한다. 가령 인종차별 문제가 지속적으로 존재하는 것과 별개로 인종차별적 발언과 인식의 문제성을 의식하는 미국의 사회적 분위기와는 대조적인 한국 사회의 흐름<sup>3)</sup> 등을 보며 인권에 대한 사회적 감각의 중요성을 환기하게 된다. 그리고 이는 결국 주민의 삶에 직간접적 영향을 부여하는 행정 또한 받아서 실행할 수 있도록 한다. 그 과정이 이번 토론의 말들보다 훨씬 더 쉽지 않을 것이겠지만 비틀거리면서도 인권운동이 그간 제기해온 의제들이 인권제도화 속에서 추진되고 실현되는 한 걸음을 위해 함께 인권운동들의 연대 속에 만들어가야 한다.

---

3) 한국인 3명중 1명 “이웃에 다른 인종 살면 싫다” [한겨레신문], 2013.05.17.

## 인권의 지역화/제도화 과정과 함께 살펴보는 지역별 차별금지법제정연대 건설 및 반차별 운동의 성과

이진희(차별금지법제정연대 공동집행위원장)

### 1. 인권의 제도화, 무엇이 위기를 초래했는가?

“성평등NO 양성평등YES”, 이 구호는 언제부터 선명한 메시지로 들리게 되었을까? 혐오선동 세력이 프레임을 잘 잡은 걸까? 어쩌면 여성발전기본법이 양성평등기본법으로 개정되면서 ‘성평등 NO’라는 프레임은 예견된 일이 아닐까? 2015년 대전시 성평등 기본조례 재개정 과정에서 여성가족부는 ‘대전시 성평등기본조례(현 양성평등기본조례)’의 성소수자 인권 보호 조항이 ‘양성평등기본법’ 취지에 맞지 않는다는 이유로 삭제를 요청했다. “양성평등기본법이 성소수자와 관련된 개념이나 정책을 포함하거나 규정하고 있지 않다”는 것이다. 결과적으로 소수자 지원조항이 삭제되었다. 이후 성소수자 인권조항이나 성평등, 젠더라는 문구가 들어간 조례들이 줄지어 위협받게 된다. 인권의 제도화 현상이 오히려 삭제해도 되는 인권을 허용한 결과이니 혐오세력의 반인권적 구호가 선명해 보이도록 제도가 기여했다고 볼 수밖에 없다. 여성발전기본법이 양성평등기본법이라고 개정되면서 “양성평등”을 정책의 방향으로 한정지었던 것이고, 제도가 성소수자의 권리를 앞서서 제한한 것이다. 성적 자유와 법의 관계를 논의한 마사 누스바움은 자유민주주의 사회가 혐오감, 불안 등의 강한 감정을 법의 원천으로 삼는다고 지적한다. 혐오세력의 선동의 효력을 발휘한다면 이는 섹슈얼리티를 통제하는 법적 규제를 거쳐 국민을 만드는<sup>1)</sup> 국가권력이 있기 때문에 가능한 일이다. 제도화의 위기를 초래한 것은 정부다. 2007년 누더기 차별금지법 사태로부터 초래된 차별금지법 수난사와 인권조례 수난사는 하나의 흐름에 있다.

2014년엔 박원순 서울시장의 공약으로 약속한 ‘서울시민권리헌장’이 혐오세력들의 저지로 무산되었다. 여러 지자체 중 하나를 넘어서 수도 서울에서 벌어진 이 장면은 혐오세력에겐 ‘철회’운동이 유효하다는 확신이 되었을 것이다. 발제문에서와 같이 인권관련 조례가 파행도 심각한 지경일뿐 아니라 조례를 제정한 후에도 이행기구를 따로 두지 않거나 인권기본계획이 때가 되면 수립해야 하는 것으로 형식화 되는 것도 문제다. “서울시 제1차 인권기본계획 사업담당자의 인지도를 교차 분석한 결과를 보면 “해당내용을 개략적으로 알고 있다” “해당 내용을 자세히 알고 있다”는 70명(51.9%)이지만, 그들 중 38명(54.3%)이 인권기본계획 사업에 참여하지 않았다고 응답하고 있다. 인권행정이 단체장의 의지에 좌우되거나 정책성과를 실적위주의 수치화된 결과로 평가하는 현재의 행정평가시스템에서는 인권정책과 인권사업은 맞지 않는 부분이 크다<sup>2)</sup>는 분석이 지자체 인권의 제도화 현실을 반영한다.

“대의 민주주의적 통치체계 내에서 국가기관은 특정 정파적 요구를 실현하는 데 봉사하는데, 이것은 인권의 보편성이념과 정면으로 충돌한다. 인권의 실현기구로서 국가기관은 항상 불충

1) 허윤(2017), 『‘성’스러운 국민』, “1950년대 퀴어 장과 병역법·경범죄법을 통한 ‘성통제’”, 서해문집

2) 이정은 (2017), 「한국사회 인권의 제도화 과정에 대한 비판적 고찰: 지자체 인권기본계획을 중심으로」 민주주의와 인권(제18권 2호)

분하고 미완적일 수밖에 없으며(중략) ‘인권의 제도화’가 완성될 수 없다”<sup>3)</sup>는 점과 “현존 권력 체제 내에서 ‘덜 위협적인’ 방식이면서 권력이 용인할 수 있는 수준으로만 권리를 보장하려는 움직임이 제도화의 숨은 의도(Michael Freeman, 2005; 조효제, 2015)”<sup>4)</sup>인 측면을 따져볼 때 어찌면 인권은 제도화와 애초부터 불화하는 관계이고, 그러해야 한다. 그럴수록 제도 안팎에서 인권운동이 인권현실을 변화 시키는 활동을 지역 곳곳에서 해 가고 있음을 발제문에서 확인할 수 있다.

## 2. 인권의 제도화는 누락된 소수자의 권리화를 위한 싸움이어야 한다.

국민의 주권, 소비자 주권으로 표현되는 감각들은 인권과 권리의 상호의존성과 불가분성을 해체하고 국가 주권에 대한 도전으로 연결되지 않는다<sup>5)</sup>는 비판을 기억할 필요가 있다. 사회 안에 자리와 위계를 분배하고 그에 따라 자격과 권리를 할당해 주어진 권리만을 행사하도록 하는 것은 국가가 국민과 비국민을 구분하고 통치해온 방식이다. 이때 자격과 비자격의 기준은 “‘윤리적’이고 ‘정상적’이며 ‘애국심’이 있는 선량한 시민(good citizen)”<sup>6)</sup>이기 때문에 정상성이란 기준이 배타적으로 적용된다. 장애와 비장애, 국민과 난민, 이성애자와 동성애자처럼 사회적 규범에 따라 시민과 비시민을 구분하게 된다. 인권의 가치와 배제의 조건은 동시에 성립될 수 없음에도 선량한 시민의 인권을 보호하기 위한 배제의 조건은 허용한다. 그리고 선량한 시민이 아닌 이들을 옹호하는 인권은 ‘나쁘다’는 프레임이 등장하게 된다. 이런 배경에서 충남 인권조례 폐지에 앞장섰던 혐오세력의 ‘나쁜’ 인권 조례에 반대하며 싸웠던 ‘바른’ 조례<sup>7)</sup> 프레임은 유효한 전략이 된다.

국민국가는 국민과 비국민을 나누면서 끊임없는 규범과 범주를 공식화시켜, 제도를 통한 윤리와 정서를 형성한다는 것을 무시할 수 없다. 여성/남성, 장애/비장애, 자국민/이주민, 이성애자/성소수자, 성인과 청소년, 정상가족/비정상가족 등 범주화하여 관리하면서 구분과 차이를 자연화 시키는 방식의 통치를 하는 것이다. ‘우리는 모두 다르다’는 말은 일면 맞지만 차이를 본질화 시킬 수 있는 함정도 있다. ‘차이와 다양성을 존중하자’는 추상적인 자유주의적 구호가 절대 말해주지 않는 함정들이다.

인권이 제도화되면서 체제 안에서 허용된 것만을 주장할 때 권리의 해석과 적용을 둘러싼 절차적 논의<sup>8)</sup>에 갇히지 않기 위해선 허용되지 않는 존재들에 대한 질문으로 이어질 수 있어야 한다. 인권이 ‘장애인에겐 친절해야 한다’, ‘여성을 배려해야지’, ‘차별은 나쁘다’와 같은 규범의 틀에 갇히지 않게 하기 위해선 공적 공간에 호명받지 못하는 이들의 권리화를 이루는 것이

3) 정희국(2017), 「국가인권위원회와 ‘인권의 제도화’가 가지는 문제: 국가인권위원회 독립성 논의를 중심으로」, <한국 진보적 인권운동의 역사에 대한 인권활동가 인터뷰 자료집>, 서교인문사회연구실

4) 이정은 (2017), 「한국사회 인권의 제도화 과정에 대한 비판적 고찰: 지자체 인권기본계획을 중심으로」 민주주의와 인권(제18권 2호)

5) 나영정(2018), 「피해자의 거리 연대의 자리」, 세계인권선언 70주년 연속 토론회 ‘문제적 인권, 운동의 문제’

6) 김연주, 나영정(2013), 「서울학생인권조례 제정운동을 통한 시민권의 재구성 연령과- 연령과 섹슈얼리티를 중심으로」 『지역과 전망』 여름호(통권 28호), 민주화운동기념사업회

7) 정민석(2018), 「충남인권조례 폐지가 인권후퇴에 미치는 영향과 대응방안」

8) 이정은 (2017), 「한국사회 인권의 제도화 과정에 대한 비판적 고찰: 지자체 인권기본계획을 중심으로」 민주주의와 인권(제18권 2호)



제도화를 통한 목표여야 한다. 인권의 제도화 과정에서 권리에 대한 승인을 국가가 갖는 것이 아니라 승인의 기준을 운동이 거부해야 하는 이유다. 제도를 바꾸는 것이 인권운동의 완성은 아니지만, 공론의 장은 될 수 있다.(또 제도는 공적 공간의 역할을 해야 한다) 지금은 이 장이 혐오와 차별의 장으로 전락하고 있지만 말이다. 지자체가 시민 참여의 장으로 선전하던 거버넌스는 점점 신뢰하기 어려워지고 있다. 국가가 평등을 위한 원칙을 외면하며, 차별금지법 제정 유예 10년의 시간동안 벌어진 일들이다.

장애인, 난민, 이주민, 여성, 성소수자, 청소년 등 소수자들의 권리화를 위해선 이들이 경험하는 차별로 인한 피해 경험을 국가로부터 인정받아야 한다. 현재는 누가 더 힘든 피해자인지를 따져야 제도적 지원이 가능해지도록 함으로써 승인 주체인 국가의 권한만을 강화한다. 심지어 피해를 경험하지만, 비시민의 위치에 있는 이에게 피해자의 자리가 쉽게 허락되지 않는다. 피해자가 되더라도 비시민은 피해자라는 주어진 자리를 이탈하여 평등한 동료시민의 자리로 이동하는 것조차 쉽지 않다. 보호주의는 피해자를 관리하고 통제하는 근거가 된다. 울산의 3대 조례(청소년의회조례, 학교민주시민교육조례, 청소년노동인권교육조례)에 대한 반대주장중 '미성숙한 청소년들을 정치적으로 이용, 학교는 교과목을 교육하는 곳'라는 주장도 연령주의에 기반한 보호주의가 작동하는 방식을 보여준다. 장애인 운동이 탈시설지원 정책을 넘어서 장애인거주시설폐쇄를 요구하는 것도 같은 맥락이다. 소비자 주권으로서 탈시설 정책을 선택할 권리를 달라는 것이 아니라 장애인을 배제/감금했던 수용시설의 역사를 반성하고 배제의 기준 자체를 폐쇄하라는 것이다.

모욕적 표현에 있어서 국가가 단순한 관찰자나 중재자가 아니라 그 자체로 개인과 함께 주요한 행위자<sup>9)</sup>이다. 사회적 서비스 지원 대상자는 그 지위 자체로 인해 열등함이 공식적으로 확인되는 효과가 있어, '장애인, 다문화가족, 기초생활수급자' 등이 비하적 용어로 사용되곤 한다. '너 애자냐, 장애인 같다'라는 말이 부정적이고 열등하다는 평가로 사용되는 한 '장애인'이란 개념이 중립적 표현에 놓이기 어렵다는 것이다. 군형법 92조 6을 들어 동성애자 병사를 색출했던 사건, 거주시설 중심의 장애인 분리 정책, 장애인 거주시설 내에서 진행되는 강제불임 시술을 비롯해서 장애인의 재생산 권리를 통제하는 근거가 되었던 모자보건법 14조, 국가수준의 성교육 표준안 등 정부가 혐오와 불평등을 조장한 제도/정책은 무수히 많다. 인도적 체류 비자는 단어만 보면 인도적 제도 같지만, 인도적 체류비자를 가진 이는 의료보험, 양육지원, 취업알선 등 기본적인 복지에서도 배제되는 비인도적 체류권과 같다. 국가는 소수자에게 동등한 자리를 주지 않고 피해자나 분리되어야 할 사람으로서의 자리를 할당한다. 그래서 혐오표현을 문제제기 하기 위해선 국가가 특정한 사람을 차별해 왔던 역사를 반성하는 것에서 시작해야 한다. 그래야 제도화 과정에서 소수자의 권리가 새겨질 수 있다.

### 3. 영역을 가로질러 긴장과 연결을 함께 겪으며 평등을 실현하는 반차별연대

혐오세력의 공세에 제도권은 침묵과 동조로 일관하지만, 차별금지법제정연대(아래 차제연)에겐 반차별운동이 놓인 위치와 정치적 의미를 확인하게 되는 과정이었다. 2017년 박근혜 퇴진을 외치던 광장을 채웠던 새로운 민주주의에 대한 열망은 불평등과 차별 위에 세워질 수 없기에 차별금지법은 이 시대의 과제로 다시 등장할 수밖에 없었다.

9) 김지혜(2017), 「모욕적 표현과 사회적 차별의 구조:일상의 언어와 법적 접근 방향」 법과사회 55호

2007년 반차별공동행동, 2011년 차제연 발족, 2017년 차제연 재출범으로 이어져온 과정 속에 반차별 운동은 전국적으로 확산되었다. 2017년 3월 23일 재출범 이후 차제연의 활동은 다른 지역에 지역별 차제연 및 반차별운동 연대체 결성에 영향을 끼쳤다. 각 지역의 여성, 성소수자, 난민에 대한 혐오는 조레와 쿼퍼 반대로 이어졌고 이에 맞서는 대응은 차제연 결성계기이자 전선이 되었다. 차제연은 충북, 대구경북, 광주전남, 충북, 충남, 울산, 인천, 경기 등 지역의 연대체와 반차별운동의 거점으로 네트워크를 이루고 있으며 현재 127개 단체가 연대하고 있다.

차별금지법 제정촉구 서명운동과 국회앞 1인 시위, 방방곡곡 캠페인, 지역/영역별 간담회, 평등을위한 준비운동이라는 대중강좌, 반차별 이슈와 현장을 알리는 온라인 소식지 평등업 제작과 논평활동, 개별 이슈나 의제들을 연결하여 평등한 사회의 모습을 구체화 시키는 평등정책 TF, 2018 지방선거혐오대응 네트워크, 용기를 잇는 수다 <차별잇수다>, 혐오대항가이드북 <집회에서 만나요>로 제안한 대안/대항적 말하기 운동, 2018년 10월 20일 평등행진 <우리가 간다> 등을 통해 함께하는 이들의 얼굴을 마주하고 서로 배우며 목소리를 내왔다. 그리고 10월 19일 2회 평등행진 <평등을 말하라>를 앞두고 있다. 페미니즘 리부트, 난민운동 등 새로운 운동주체들의 결합으로 차제연 내부에서도 문제의식이 복합적이고 다양해지고 있다. 반인권세력에 맞서는 평등을 일구는 현장을 구축해온 인권운동의 노력과 성과다.

지난 8월 24일 부산에선 ‘지역 차별금지법제정연대 네트워크 워크숍<반차별 전국열차>’를 열어 현재 놓인 운동의 조건과 과제를 토론했다. 광주혐오문화대응네트워크의 온라인 상의 차별과 지역차별 및 518역사왜곡에 대한 대응과 인권도시의 현실과 명암, 대구경북 차별금지법제정연대의 대구교도소 성소수자 독방 강제수용과 포항미등록이주여성 HIV감염인 사망사건 대응을 함께하며 운동의 교차점을 형성해 가는 과정, 부산 차별금지법제정연대의 해운대구 인권조례 개악 규탄과 차별철폐대행진 그리고 쿼어문화축제 취소에 맞서는 쿼어총궐기 기획, 울산 차별금지법제정연대의 쿼어라이브 간담회와 청소년노동인권.청소년의회 조례 관련 대응, 인천 차별금지법제정연대 준비모임이 인천인권조례와 쿼어문화축제 대응 속에서 지역의 조건을 분석하고 의미를 만드는 시간, 충남 인권조례 폐지 대응 과정에서 형성된 충남 차별금지법제정연대, 충북 차별금지법제정연대의 반차별 역량강화를 위한 교육과 활동, 제주 쿼어문화축제 조직위들은 소수자에 대한 배제가 평등을 향한 활동들은 반차별 운동이 겪는 갈등과 조건을 드러내 주었다. 각 지역의 활동을 공유하며 서로가 일궈온 시간, 공간, 관계의 모습이 구체적으로 드러났다. 지난한 과정이지만 새로운 문제의식과 운동적 과제를 얻게 되는 소중한 현상이기도 했다.

반차별운동은 2007년 차별금지법 유예 이후 수난사만 존재하지 않았다. 평등을 일궈온 지난한 궤적은 나아갈 전망을 그릴 수 있는 근거가 된다. 차제연이라는 연대체가 평등의 감각을 통해 서로 배우는 연대의 정치를 실현해 가고 있다는 점, 갈등과 긴장이 우리의 힘이라는 것을 아는 서로가 있기에 평등은 구체적인 목표가 될 수 있다. 반차별 운동이 맞서왔던 시간은 평등을 위한 질문을 갱신시켜 주기도 한다. 차별금지법 지역 운동 재생산, 당위적/제도화된 운동을 넘어서기 위한 고민, 역량을 복돋을 교육과 우리 안에서 더 평등하기 위한 활동, 익숙해진 영역/사안별 연대를 넘어선 교차적 의제 발굴과 담론 형성의 중요성, 2020년 총선 대응 등

공통된 고민들이 <반차별 전국열차>에서 모여며 연대의 중요성은 다시 확인된다. 서로의 경험과 때론 한계는 차별의 구조와 운동이 놓인 현실을 직면하게 하지만, 그것은 또 운동이 어디를 향해야 하는지 분명해 해주는 이정표다.

평등 사회의 출발선이자 길잡이인 차별금지법제정운동은 차별당하는 사람들이 권리를 강화하며 차별을 고발하고 평등을 일구는 운동이다. 차별금지법이 제정되지 않았지만, 지향하는 목표가 이러 할 때 평등사회에 대한 구체적인 모습을 제안하는 차제연이 될 것이다.<sup>10)</sup> 이렇게 반차별운동을 현장에서 구체화하고 한계와 과제를 마주하며 실천하는 과정이 운동의 과정이며 성과 아니겠는가. 인권의 제도화가 인권현실의 지표가 될 수 없다. 제도를 둘러싼 사회적 갈등에 맞서는 것이 반차별 운동이며, 지역의 차제연도 이러한 갈등에 맞서며 결성되었다. 제도가 인권을 구획하는 것에 기대지 않고, 제도의 한계를 비판하며 인권현실을 변화시키는 조건과 힘을 만들고 있는 것이다. 제도권은 움직이지 않았지만, 우리는 모였고, 말했고, 행동했고, 따라서 변화의 조건과 가능성을 구축하고 있다. 평등을 향한 부단한 과정을 외면하지 않겠다는 용기가 모이는 곳, 바로 이것이 우리의 힘임을 맘껏 자부해도 좋을 것이다. 그리고 더 크게 함께 외치자. 평등을 말하라!

---

10) 미류(2019), ‘혐오의 시대, 포괄적 차별금지법 제정운동의 의미와 과제/ 2019 지역 차별금지법제정연대 네트워크 워크숍 <반차별전국열차> 자료집, 차별금지법제정연대