

앞 표 지
(첨부한 그림파일 활용)

심/포/지/엄

서울시민 인권헌장 제정, 무엇을 남겼나?

- 일시: 2015. 2. 25 (수) 13:00~18:00
- 장소: 서울대학교 법대 백주년기념관 최종길홀
- 주최: 서울특별시 인권위원회, 서울대학교 인권센터, 서울대학교 공익인권법센터

심포지엄 순서

■ 오후 1시 ~ 1시 10분

- 사회자: 이주영 (서울시민 인권헌장 제정 시민위원회 전문위원, 서울대 인권센터 전문위원)
- 환영사
안경환 (서울대학교 명예교수, 서울시민 인권헌장 제정 시민위원회 위원장)
정진성 (서울대학교 사회학과 교수, 서울대학교 인권센터장)
- 영상상영 : '서울시민인권헌장 제정 시민위원회, 123일간의 활동기록'

■ 1시 10분 ~ 2시 10분

1부 서울시민 인권헌장 제정, 무슨 일이 있었나?

- 서울시민 인권헌장은 어떻게 만들어졌나? / 문경란 (서울시민 인권헌장 제정 시민위원회 부위원장, 서울시 인권위원회 위원장)
- 시민위원의 눈으로 본 서울시민 인권헌장 / 정재은 (서울시민 인권헌장 제정 시민위원회 시민위원)
- 시민위원의 눈으로 본 서울시민 인권헌장 / 이하나 (서울시민 인권헌장 제정 시민위원회 시민위원)

■ 2시 10분 ~ 2시 20분: 중간 휴식

■ 2시 20분 ~ 3시 50분

2부 서울시민 인권헌장 제정, 무엇을 남겼나?

- 서울시민 인권헌장의 구성체계와 특징 / 홍성수 (서울시민 인권헌장 제정 시민위원회 전문위원, 숙명여대 교수)
- 서울시민 인권헌장 제정과 시민 참여의 의의 / 이정은 (서울시민 인권헌장 제정 시민위원회 전문위원, 성공회대 연구교수)
- 서울시민 인권헌장, 갈등과 쟁점: 성소수자 차별금지 조항을 중심으로 / 염형국 (서울시민 인권헌장 제정 시민위원회 전문위원, 공감 변호사)

■ 3시 50분 ~ 4시 00분: 중간 휴식

■ 4시 00분 ~ 4시 30분

3부 서울시민 인권헌장, 무엇을 할 것인가?

- 서울시민 인권헌장 제정의의와 과제 / 김형완 (서울시민 인권헌장 제정 시민위원회 전문위원, 인권정책연구소 소장)

■ 4시 30분 ~ 6시 00분

4부 종합토론

- 사회자: 조국 (서울대학교 법학전문대학원 교수)

- 토론자

이준일 (고려대학교 교수)

류은숙 (인권연구소 창 활동가)

은우근 (광주대학교 교수)

박홍순 (서울시민 인권헌장 제정 시민위원회 전문위원, 마을만들기 전국네트워크 위원장)

1부

서울시민 인권헌장 제정,
무슨 일이 있었나?

서울시민 인권헌장은 어떻게 만들어졌나?

문경란 (서울시민 인권헌장 제정 시민위원회 부위원장, 서울시 인권위원회 위원장)

1. 들어가는 말

서울시민 인권헌장(이하 인권헌장)은 시민의 손으로 만들어졌다. 비록 서울시의 수용거부로 선포되지 못했지만 시민이 직접 주인이 되어 만들었다는 점은 아무도 부인할 수 없을 것이다. 전 과정에 걸쳐 시민이 직접 참여하고 주도하여 만들어 냈다는 점에서 인권헌장은 일찍이 그 유래를 찾아보기 어려운 일대 사건으로 평가된다.

2014. 8. 6. 서울시민 인권헌장 제정 시민위원회(이하 시민위원회)가 발족된 후부터 시민들이 스스로 인권헌장을 발표한 2014. 12. 10. 까지 127일간의 여정은 멀고도 험했다. 시민이 주인공이 되어 직접 인권헌장을 만들어가는 길은 잘 닦여진 신작로가 아니라 인적이 드문 험한 산길이었고 지도나 표지판이 잘 마련되어 있는 것도 아니었다. 초행 산길을 헤쳐 나갈 만큼 경험이나 전문적인 지식이 풍부한 것도 아니었고 함께 손잡고 걸어갈 동반자들의 마음이 한마음 한뜻인 것도 아니었다. 더구나 자신의 뜻과 이익에 부합하지 않는다고 하루아침에 돌변한 서울시의 납득할 수 없는 결정은 험난한 여정의 정점이라 할 만한 것이었다.

이 글은 인권헌장이 시민의 손으로 만들어지기까지 걸어난 기나긴 험로에 대한 기록이다. 인권헌장이 기획되던 때부터 인권헌장이 발표되는 시점까지, 시민이 인권의 주체로서 우뚝 서기까지 누가 무엇을 어떻게 왜 했는지에 대해 가능한 상세하게 기술하고자 한다. 비록 인권헌장은 선포되지 못했지만 그 과정은 한순간도 빠짐없이 소중하고 귀한 경험이었다. 인권헌장 제정이 멀지 않은 미래에 정당한 평가를 받을 것을 기대하며 그 평가의 자료로 이 글이 활용되길 바란다.

2. “인권헌장은 시민이 직접 만들어야해” ... 시민위원회 발족 이전

‘시민이 직접 인권헌장 만들자’ ... 서울시 인권위원회의 제안

인권헌장의 공식적인 제정 작업은 2014년 8월 6일 시민위원회가 발족되면서부터 시작됐다. 하지만 인권헌장 제정을 위한 실질적인 준비작업은 2013년 5월로 거슬러 올라간다. 서울시가 서울시 인권위원회(이하 인권위)의 2013년 제2차 정기회의에서 인권헌장 제정에 관한 자문을 받으면서부터다. 이 자리에서 인권위원들은 “인권헌장의 내용만큼이나 만들어가는 과정이 중요하다. 시민이 만들되 들러리가 아니라 실질적으로 주도하도록 해야한다. SNS 등도 적극 활용하면서 재미있게 만들도록 하자”고 자문했다.

서울시 인권기본조례 제 12조¹⁾는 서울시장이 인권헌장을 제정하여 선포할 것을 명시하고 있었고, 이보다 앞서 박원순 서울시장 후보는 2010년 출마당시 주요한 인권정책의 일

환으로 인권헌장 제정을 공약했다. 2014년 지방자치단체장 선거를 앞두고 있어 시로서는 공약의 이행이 중요한 관심사였다. 하지만 인권위원들은 인권헌장이 시민들의 관심 속에서 명실 공히 ‘시민의’ 인권헌장이 되도록 하는 것이 더 중요하다고 생각했다. 비록 인권에 대한 비전문가라 할지라도 다양한 성향의 일반시민들이 대표성을 가지고 시민의견을 수렴해가면서 축제처럼 만들어가는 인권헌장이야말로 제정 취지에도 부합하지 않겠는가.

문제는 그러려면 충분한 시간이 필요하다. 선거에 임박해 선포하면 선거운동이라고 공격받을 소지가 다분했다. 인권위는 3차례에 걸친 논의 끝에²⁾ 두가지 방안을 제시하고 서울시장으로부터 방침을 받아올 것을 요구했다. 즉 공약이행을 위해 선거 전에 속전속결로 제정할 것인가 아니면 충분한 준비작업과 예산, 그리고 시간적 여유를 갖고 선거 후에 인권헌장을 만들 것인가.

인권위원들이 실질적인 시민참여 방식으로 인권헌장을 만들 것을 고집한 이유는 시민이 직접 만들지 않으면 관심이 없을 것이며 진정으로 시민이 원하는 내용을 담기도 힘들 것이기 때문이었다. 인권에 기반한 접근(Rights Based Approach) 방식의 원칙³⁾ 중 첫째가 참여(participation)인 것은 인간이 자신의 목소리로 자신이 원하는 바를 표현하고 이를 존중해주는 것이 인권의 기본정신이기 때문이리라. 또한 자기주장을 통해 인간이 내면의 잠재력을 활짝 꽃피우는 자력화(empowerment)를 실현해나가는 것은 인권이행이 추구하는 목표였다.

서울시 인권담당관은 박시장에게 보고⁴⁾ 후 “▶전문가 자문 등을 통해 시민참여모델을 개발해 축제 형식으로 제정하고 ▶‘도시인권’ 개념을 도입해 시민생활과 직결되는 현장을 추진하며 ▶불필요한 논란을 피하기 위해 지방선거 이후 본격 추진하겠다고 인권위에 보고했다⁵⁾. 이에 따라 예산이 처음 계획보다 3배 이상 증액되었으며⁶⁾ 인력도 보충되었다. 이후 인권헌장 제정 과정에서 예산과 인력이 절대적으로 부족해 언제나 허덕였지만 그 정도만 해도 서울시로서는 성의와 의지를 보인 셈이었다.

1) 서울특별시 인권기본조례 제12조(서울시민 인권헌장), “시장은 인권을 존중하는 가치를 구현하고 지속가능한 인권도시를 만들기 위해 서울시민 인권헌장을 제정하여 선포한다.”

2) 인권헌장 제정에 관해 자문한 3차례의 회의는 다음과 같다. ①2013년 제2차 정기회의 (2013. 5. 30.) ②인권헌장 소위(2013. 6. 21) ③ 2013년 제5차 임시회의 (2013. 6. 21). 이후 인권헌장 제정 방식에 관한 인권위 회의는 3차례 더 있었다. ④2013년 제6차 임시회의 (2013. 7. 19) ⑤2013년 제4차 정기회의 (2013. 12. 5) ⑥2014년 1차 임시회의 (2014. 1. 28)

3) 인권에 기반한 실행 방식의 원칙으로는 팬더(PANTHER)원칙 또는 패널(PANEL)원칙이 있다. 팬더는 1. 참여 (Participation) 2. 조직의 책무성 (Accountability) 3. 차별없음 (Nondiscrimination) 4. 투명성 (Transparency) 5. 인간 존엄 (Human dignit) 6. 자력화 (Empowerment) 7. 법의 지배 (Rule of law)의 줄임말이며 패널은 1. 참여 (Participation) 2. 조직의 책무성 (Accountability) 3. 차별없음 (Nondiscrimination) 4. 자력화 (Empowerment) 5. 국제기준에 부합 (Linked with global principle)의 줄임말이다.

4) 2013년 7월 11일 이뤄졌다.

5) 2013년 7월 19일 개최된 2013년 제6차 임시회 보고안건.

6) 인권헌장 제정 예산은 2013년 말에 1억9300만원으로 책정되었다.

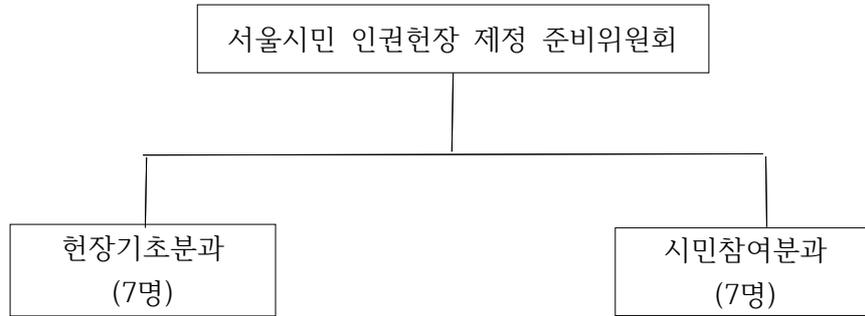
인권헌장 제정의 로드맵을 그리다 … 인권헌장 제정 준비위원회 구성

인권헌장 제정 준비 작업이 본격화된 것은 2014년 3월부터다. 인권위 내에 인권헌장 소위원회를 구성하고 조효제, 김형완, 홍성수 세 위원이 주축이 되어 인권헌장 제정을 위한 준비를 서둘렀다. 2주일에 한번 꼴로 회의가 개최되면서 인권헌장 제정 준비위원 인선, 기초자료 정리, 그리고 제반 기획 작업이 속도를 내기 시작했다. 첫 번째 작업은 ‘세계인권선언’에서부터 ‘몬트리올 권리와 책임헌장’, ‘도시에 대한 권리 세계헌장’, ‘광주인권헌장’과 ‘성북주민인권선언문’, ‘서울시민권리선언문’ 등 총 19개의 전세계 주요 인권헌장과 인권선언문을 한 곳에 모아 자료집을 만드는 것이었다. 이어 국내외 7개 주요 인권헌장과 권리선언⁷⁾을 키워드와 내용을 중심으로 분석해 표로 정리함으로써 주요 도시 인권헌장이 담고 있는 내용과 체계, 장단점이 한 눈에 비교되었다. 이를 통해 서울시민 인권헌장이 조응해야 할 보편적인 도시헌장 체계가 파악되었으며 또한 서울의 역사성과 특수성을 담보한 특징적인 권리 항목을 어떻게 반영할 것인지를 논의할 수 있는 기초자료가 확보되었다.

인권헌장 소위의 두 번째 작업은 헌장 제정 절차에 대한 로드맵을 제시하는 것이었다. 2014년 5월 인권위원과 인권관련 외부 전문가들이 결합한 ‘인권헌장제정 준비위원회’를 구성하고 선거가 끝난 뒤인 7월 ‘인권헌장제정 시민위원회’를 구성하는 방안이 제시됐다. 시민위원회의 구성과 운영은 준비위에서 결정하기로 했다.

2014년 3~4월 총 4차례의 인권헌장 소위가 열렸고 그 결과는 수시로 인권위에 보고되어 함께 논의하는 과정을 거쳤다. 서울시의 역사성과 특수성을 인권헌장 전문에 어느 정도나 구체적으로 반영할 것인지, 예상되는 쟁점에 대한 경우의 수를 나열하고 그것들의 장단점에 대해 검토하기, 각 개별 권리 항목에 대해 서울시의 이행방안과 의무 범위를 어떻게 정할 것인지 등에 대한 토론이 이어졌다. 인권헌장의 내용을 다듬고 보완할 기초분과 위원들 외에 시민위원들을 어떻게 선발하고 참여하도록 할 것인가를 고민할 시민참여분과를 별도로 구성할 것이 제안되었다. 준비위원회의 위원장은 초기 준비 작업부터 관여해 온 서울시 인권위원회 위원장이 겸임하기로 했다.

7) ‘몬트리올 권리와 책임 헌장’, ‘광주인권헌장’, ‘도시에서의 인권보호를 위한 유럽헌장’, ‘서울시민 권리선언’, ‘호주 빅토리아주의 2006 인권과 책임의 헌장’, ‘도시에 대한 권리 세계헌장’, ‘세계인권선언’ 이 포함됐다.



2014년 6월 12일 서울시민 인권헌장 제정 준비위원회(이하 준비위)가 정식으로 발족되었다. 인선은 서울시 인권위원회와 인권시민사회의 추천을 받아 서울시가 최종 결정했다. 준비위원은 헌신적이면서 참신한 기획력을 갖춘 인권 각 분야의 연구자나 활동가로 구성했다. 헌장 제정 사무국이 별도로 구성되지 않는데다 상근 위원도 없는 상황이라 준비위원들은 단순한 자문활동이 아닌 헌장 제정 과정에 대한 기획과 실무작업을 직접 담당하는 고된 과제를 떠맡았다. 작업은 시민들이 인권헌장을 잘 만들 수 있도록 기초자료를 제공하고 제정과정과 방식을 새롭게 고안하는 일이어서 준비위원 스스로 인권헌장을 만드는 일보다 훨씬 힘들고 시간도 많이 투입해야했다.

각자의 일터에서 일을 하면서 동시에 시간을 쪼개 인권헌장이 제정되는 시점까지 거의 1년 동안 헌장제정 작업에 헌신했는데 웬만한 열정과 에너지 없이는 불가능한 일이었다. 준비위원들은 서울시민 인권헌장 제정 시민위원회(이하 시민위)가 발족 될 때 모두 전문위원이 되어 활동을 이어갔다. 준비위원 현황은 다음과 같다.

■ 준비위원 현황

구분	연번	성명	분야	현직
위원장		문경란	인권일반 및 여성	서울시 인권위원회 위원장
헌장 기초 분과	1	이정은	문화권, 한국인권사	성공회대 동아시아연구소 연구교수
	2	염형국	사회적 약자	공익인권법재단 공감 상임이사
	3	김형완	인권일반	인권정책연구소 소장, 서울시 인권위원
	4	홍성수	사회적약자, 인권법	숙명여대 법학과 교수, 서울시 인권위원
	5	이주영	사회권	서울대 인권센터 전문위원
	6	조효제	인권일반	성공회대 사회과학부 교수, 서울시 인권위원
	7)	임재홍	인권법	한국방송통신대학교 법학과 교수
시민 참여	1	박래균	인권단체	인권재단 사람 상임이사, 서울시 인권위원

분과	2	윤지현	인권단체	국제엠네스티 한국지부 캠페인실장
	3	이창림	시민참여 전문가	풀뿌리 자치연구소 이음 운영위원
	4	장상미	뉴미디어, 시민참여 전문가	어찌면사무소 대표
	5	한대희	뉴미디어 전문가	파일원 뉴미디어 파트장
	6	박홍순	마을공동체	마을만들기 전국네트워크 위원장
	7	배복주	사회적 약자	사단법인 장애여성공감 대표

준비위의 역할은 ▶인권헌장 제정의 의의와 필요성 정리 ▶시민위원 선발 및 구성과 운영방안 ▶인권헌장 체계에 대한 기초안 예시 ▶인권헌장 해설서 집필 제안 ▶인권헌장 홍보방안 등에 관한 것이었다. 2014년 8월 6일 시민위가 발족되기까지 준비위는 총 12차례 회의를 가졌다.⁹⁾ 회의는 기초분과와 참여분과가 별도로 열리기도 하고 두 분과가 함께 하는 전체 회의가 열리기도 했다. 시민위 발족 이전까지 준비위 회의 일정은 다음과 같다.

■ 인권헌장 시민위 발족 이전까지 준비위 회의 일정

헌장기초분과		시민참여분과		전체회의	
1차	2014. 4. 30	1차	2014. 5. 14	1차	2014. 6. 12
2차	2014. 5. 15	2차	2014. 5. 26	2차	2014. 8. 5
3차	2014. 5. 29	3차	2014. 6. 26		
4차	2014. 6. 26	4차	2014. 7. 9		
5차	2014. 7. 8	5차	2014. 7. 24		
6차	2014. 7. 18				
7차	2014. 8. 5				

인권헌장은 시민과 서울시의 약속 … 인권헌장 제정의 필요성

인권헌장은 왜 만들어야 할까? 세계인권선언을 비롯, 한국이 가입하고 비준한 국제인권 규약이 있으며 국민의 기본권을 보장한 헌법도 있는데 왜 굳이 인권헌장을 만들어야 할까? 더구나 헌장은 조례만큼의 구속력도 갖지 못하는데 말이다. 서울특별시 인권기본조례에 제정 근거가 있고, 그것이 또한 서울시장의 공약일지라도 그 자체만으로는 인권헌장이 꼭 제정되어야 할 필요충분조건이 되지 못한다.

8) 2014년 4~5월에는 김재철 광주발전연구원 문화사회정책 연구실장과 홍인옥 도시사회연구소 소장이 헌장기초분과 위원으로 활동하였으나 사임하고 6월 이후부터 임재홍교수가 합류했다.

9) 서울시 인권위원회의 인권헌장 소위원회 회의는 포함되지 않았다. 인권헌장 소위는 2014년 3~4월 총 4차례의 회의를 열었다.

근대시민혁명을 겪지않은 한국 사회에서 권리의식은 상대적으로 취약하다. 권위주의 정권하에서 민주화를 위한 치열한 투쟁이 전개되고 그 덕에 군부독재정권은 물리칠 수 있었지만 일상의 민주화와 인권이 보장되기 위해서는 여전히 많은 숙제가 지속적으로 제기된다. 인권의 바이블이라 불리는 세계인권선언도, 국민의 기본권을 명시한 헌법도 한국에서는 교육과정에서 잘 다뤄지지 않아 많은 시민들에게는 생소하다. 게다가 인권법이 보장하는 인권의 목록들이 현실 속에서 구체적이고 실질적으로 구현되기 위해서는 충돌과 갈등의 과정을 넘어 시민들의 동의와 공감을 얻지 않으면 안된다.

다양한 시민이 자발적으로 참여해 상대방의 말을 귀담아 듣고 자신의 의견을 개진하면서 때로는 충돌하고 때로는 공동의 목소리를 발견하는 가운데 자신들에게 보장되어야 하는 인권의 목록들을 하나하나 정해가는 과정은 그 자체가 권리의 주체이자 민주시민으로 성장해 가는 과정일 것이다. 이제까지 우리의 교육제도와 정치제도가 시민들을 드라마의 관객으로 취급해 왔다면 시민이 주체적으로 참여해 만드는 인권현장의 제정 과정은 시민이 스스로 주체임을 확인하고 드라마의 주연배우가 되는 과정이라 할 것이다. 특히 우리 헌법 제10조는 “국가는 국민이 가지는 불가침의 기본적 인권을 확인하고 이를 보장할 의무를 진다”라고 명시하고 있음에도 불구하고 인권보장의 의무자로서의 국가에 대한 인식은 주권의식보다 더 취약하다. 이런 상황에서 시민이 주권자로서 인권현장을 만들고, 시민의 인권을 보장하고 증진할 의무가 있는 지방자치단체가 이를 받아들이는 것은 인권의 역사에서 획기적인 일이 아닐 수 없다고 생각했다.

기초분과 위원들은 인권현장을 서울시민과 서울시 사이에 맺어진 인권에 대한 약속으로 규정하고 인권현장 제정의 의의와 필요성을 다음과 같이 정리했다. 첫째, 서울시와 서울시민 사이의 ‘약속’인 인권현장은 서울시민과 서울시가 함께 지키고 보호하여야 할 인권적 가치와 규범을 마련하는 일이며 둘째, 시민의 자발적 참여와 논의를 통해 인권가치를 재확인하고 실천하는 계기를 마련하는 일이며 셋째, 서울시민의 인권이 충분히 보장되고 있는지에 대한 근본적 성찰을 통해 지속가능한 인권도시 서울을 구현하기 위한 것이라고.

<서울시민 인권현장 제정 목적>¹⁰⁾



10) 서울시민 인권현장 공청회 자료

인권현장의 밑그림을 그려보다 … 분류체계 모델 제시

인권현장에는 어떤 내용을 담아야 하며 어떤 체계로 구성해야 할까? 비유하자면 인권현장이라는 건축물을 짓는데 한옥으로 지을지 양옥으로 지을지, 통나무로 지을지 대리석으로 지을지, 방을 여러 개 만들지, 마당을 크게 확보할 지는 순전히 시민위원들이 결정할 몫이다. 하지만 집을 지어 본 경험이 별로 없는 시민위원들이 제한된 시간에 맘에 드는 좋은 집을 짓기 위해서는 전문가의 도움이 필요할 수밖에 없다. 전문가들이 만든 몇 가지 설계도를 보면 완성된 건축물을 머릿속으로 그려볼 수도 있을 것이고 자신의 철학과 욕구를 반영하기도 쉬울 것이다.

전문위원들은 시민위원들이 원하는 인권현장이 어떤 모습일지를 상상하며 제각각 인권현장의 밑그림을 그리는 작업을 진행했다. 미국의 비영리단체인 사회발전조사기구가 발표하는 사회발전지수(Social Progress Index, SPI)¹¹⁾를 참고하기도 하고, 여타 도시현장의 체계를 분석하기도 했다. 최종적으로 염형국 위원이 만든 안과 김형완 위원의 안을 놓고 수정작업을 계속했다. ▶권리를 중심으로 분류할 것인가 아니면 그 같은 권리가 구현된 서울의 미래상을 중심으로 분류할 것인가, ▶인권현장의 일반원칙 및 사회적 약자에 관한 장(章)을 별도로 둘 것인가 아니면 조항으로 처리할 것인가? ▶도시에 관한 권리는 어떤 조항으로 어떤 장에 반영되는게 적절할까? ▶현장의 전문에는 어떤 내용을 담을 것인가 등이 고려해야 할 주요한 변수였다.

11) 사회발전지수(Social Progress Index, SPI)

구 분	항 목	세부항목
사람의 가장 기본적인 욕구를 충족시켜주는가	영양 및 기본의료 지원	• 영양부족, 식량결핍, 산모사망율, 사산율, 아동사망율, 전염병으로 인한 사망
	물과 위생	• 식수 접근성, 식수 접근성에 관한 도시와 농촌지역 간 형평성, 깨끗한 위생시설 접근 가능성
	주거	• 적당한 주거의 획득 가능성, 전기공급률, 공급된 전기의 품질, 내부오염에 의한 치사율
	개인 안전	• 살인율, 폭력적 범죄의 수준, 사회 범죄율, 정치공포, 교통사고 사망율
복지의 토대가 마련되어 있는가	기초 교육 제공	• 성인의 식자율, 초등학교 등록율, 중학교 등록율, 고등학교 등록율, 중등교육 성별 격차
	정보 및 통신 제공	• 휴대전화 가입율, 인터넷 사용자 수, 언론의 자유 지수
	건강과 보건	• 기대수명, 30~70세 사이의 비전염병 사망률, 비만 비율, 대기오염에 의한 치사율, 자살율
	지속가능한 생태계	• 온실가스 배출율, 취수 비율, 생물다양성과 주거
충분하고 평등한 기회를 제공하나	개인의 권리	• 자유의 대가, 정치적 권리, 표현의 자유, 집회/모임의 자유, 이동의 자유, 개인 재산권
	자유권과 선택권	• 종교의 자유, 현대 노예제, 인신매매, 아동
	관용과 사회통합	• 여성 존중, 이민자에 대한 관용, 동성애자에 대한 관용, 소수자 대상 차별과 폭력금지, 종교적 관용, 공동체 사회안전망
	고등교육 기회 제공	• 고등교육 기간, 여성의 평균 교육기간, 사회 불평등에 기인한 교육성과의 손실, 전 세계적으로 유명한 대학 수

전체적인 방향은 자유권은 최대한 간략하게 서술하되 도시생활에서 누려야 할 기본적인 사회·경제·문화적 권리를 중심으로 서술하고, 여성·노인·성소수자 등 대상별 권리보다 건강권·환경권 등 분야별 권리에 초점을 맞추기로 했다. 헌장기초분과의 7차례에 걸친 논의 끝에 시민위에 제시될 구성체계(안)은 다음과 같이 세가지의 안이 마련되었다.

인권헌장 구성체계(안)¹²⁾

제1안(엄형국 위원)	제2안(김형완 위원)
전 문	전 문
자유롭게 소통하고 참여하는 서울	사람이 중심인 서울, 기본적 안전망 구축을 위한 시민의 권리
공정하고 행복한 삶을 실현하는 서울	사람이 행복한 서울, 더 나은 미래를 꿈꾸는 시민의 권리
건강하고 안전한 서울	따뜻한 도시공동체 서울, 누구나 존엄하고 평등한 시민의 권리
사회적 약자가 소외되지 않는 서울	헌장의 이행을 위한 약속
문화를 향유하고 존중하는 서울	
헌장의 이행	
3안(통합안)	
전 문	
일반원칙 <인권, 평등, 반차별, 민주주의(참여), 도시에 대한 권리>	사회적 약자가 소외되지 않는 서울
	쾌적한 환경과 문화를 누리는 서울
	더 나은 미래를 꿈꾸는 서울
참여하여 함께 만들어가는 서울	헌장의 이행
기본적 복지와 안전을 실현하는 서울	

시민위원의 대표성을 확보하라 ... 시민위원과 전문위원 선발

시민위원을 얼마나 어떻게 선발하고 구성할 것인가의 문제는 시민위원들의 대표성 확보와 직결되어 있다. 시민위원이 특정 계층이나 특정 정치적 성향을 가진 사람들로 편중된다면 시민참여의 의미가 퇴색될 수밖에 없기 때문이었다. 상징성을 띤 숫자로 '100명'을 선발하자는 안, 리서치회사를 통해 무작위로 선발하자는 안, 지원자를 모집해서 그 중 무작위 추천방식으로 선발하자는 의견 등이 제시되었다. 시민참여예산제도와 같은 서울시의 여타 시민참여제도를 참고해 시민위원을 공개모집하고 지원자를 성별, 인구, 연령별로 분

12) 구체적인 내용은 붙임자료 참조

류한 뒤 무작위추첨을 통해 선발하는 것으로 최종 결정했다. 서울시 인터넷 메인 홈페이지를 통해 25일간 시민위원 후보를 공개모집했으며 그밖에 자치구 소식지, 서울시내 전광판, 포스터, 교통방송 등을 통해서도 공개모집을 알렸다. 신청자격은 인권헌장제정에 참여하고 싶은 만 10세 이상 서울시민으로, 서울 거주자에만 한정하지 않고 서울에 있는 직장 또는 학교에 다니는 사람이면 누구나 서울시민으로 간주했다.

이후 인권헌장 제정과정에서 인권헌장 제정을 반대하는 측에서는 시민위원의 대표성에 대해 많은 문제제기를 했다. 고작 150명은 대표성을 갖기에는 너무 적은 숫자이며 특히 특정 시민단체 출신의 시민위원들을 선발해서 인권헌장을 원래 정해진 각본대로 만들려고 했다고 턱없는 비난과 공격을 해댔다.

준비위도 시민위원의 숫자를 놓고 고심하지 않은 것은 아니었다. ‘100’ 또는 ‘500’ 같은 숫자가 제시되었지만 특별히 상징하는 바는 없었다. 지역과 성별과 연령을 감안해서 골고루 선발하려하자 150이라는 숫자가 나왔다. 한국의 인구분포는 ▶35세 미만 ▶35~49세 ▶50세 이상으로 분류할 때 딱 1/3씩 분포되어 있다고 한다. 25개 구청에서 성별과 연령 대별로 각각 한명씩 뽑으면 총 150명이 된다. 각종 설문조사가 5천만 명 인구 중 500명 정도를 조사해 대표성을 확보하는 것을 감안할 때 인구 1천만 명의 서울에서 150명 정도면 확률 상으로도 대표성을 확보한다는 판단이었다.

문제는 정작 얼마나 많은 시민들이 관심을 갖고 지원할 지 여부였다. 서울시와 준비위원들은 마음을 졸였다. 혹여나 지원자가 턱없이 적을 경우 대표성에 흠결이 나거나 제정 과정 자체가 힘을 받기가 어렵다. 하지만 이는 기우에 불과했다. 무려 1,570명이 시민위원에 지원했다. 시민위원으로 선발되기 위해서는 10.5대 1의 치열한 경쟁을 뚫어야만 했다. 서울시 관계자들의 얼굴에 화색이 돌고 준비위원회 회의에 기운이 넘쳤다. 시민들의 관심이 이 정도면 한번 해 볼만 하다는 생각이 들었다. 하지만 나중에 시민위원회가 진행되면서 이같은 열기의 이면에는 특정한 관심사와 목적을 가진 그룹이 일원들이 대거 몰려온 결과도 한 몫 했다는 점을 알게 돼 씁쓰레했다. 한편 시민위원 응모 현황은 다음과 같았다.

성별.연령별 응모현황 (경쟁률 10.5 : 1)

계	성 별		연 령 별		
	남	여	만 34세이하	만35~49세	만 50세 이상
1,570	900(57.3%)	670(42.7%)	511(32.6%)	582(37.1%)	477(30.3%)

자치구별 응모현황

계	종로	중	용산	성동	광진	동대문	종각	성북	강북	도봉	노원	은평
1,570	51	34	55	34	56	57	46	84	33	62	84	88
서대문	마포	양천	강서	구로	금천	영등포	동작	관악	서초	강남	송파	강동
69	88	56	83	46	33	60	67	90	79	72	88	55

2014. 7. 16. 오후2시 서울시청 신청사 3층 대회의실에서 시민위원 추첨이 있었다. 교통방송 정연주 아나운서의 사회로 인권헌장 준비단장 및 준비위원 등이 추첨을 했고 전 과정은 서울시 소셜방송인 라이브 서울로 생중계 되었다. 선발된 시민위원 중에는 16세 소녀에서부터 78세의 어르신까지 연령대가 다양했다.¹³⁾ 응모를 받을 때부터 직업이나 학력, 재산정도, 정치적 성향, 인권에 대한 관심 등에 대해 일절 조사하지 않았고 이후 어떠한 개인정보도 파악하지 않아 시민위원들의 신상에 대해 아는게 없었다. 다만 시민위원회가 여러차례 진행되면서 아이를 데리고 온 주부, 대학입시에 수시합격했다고 밝힌 고 3수험생, 독일에 간호사로 일하다 귀국했다는 멋진 할머니, 인기강사로 더 유명한 택시기사님 등이 활동하는 줄을 알게되었다. 인권활동가들을 시민위원에 대거 투입했다고 비난한 특정그룹의 주장은 흑색선전일 뿐이었다.

선발된 시민위원들을 연령대별로 분석하면 다음과 같다.¹⁴⁾ 시민위원은 자진사퇴하거나 또는 3회 이상 연속 회의에 불참하고 소명사유를 제출하지 않은 경우 해촉되었는데 2014. 11. 19. 현재 총 26명이 해촉되었다. 따라서 마지막 시민위원회인 제 6차 회의 시점에서는 총 124명의 시민위원이 있었다.¹⁵⁾

선발자 연령대별 분석

계	19세 이하		20대		30대		40대		50대		60세 이상	
	남	여	남	여	남	여	남	여	남	여	남	여
150	2	7	14	12	16	13	17	18	14	22	12	3

인권헌장 제정작업에는 150명의 시민위원 외에 40명의 전문위원이 합류했다. 전문위원에는 준비단의 전문위원 전원을 포함해 인권단체 활동가, 연구자, 그리고 서울시의 명예부시장, 서울시 의회의원 등이 포함됐다. 전문위원은 명망가보다는 실무형으로 구성됐다. 인권전문성을 기본적으로 갖추되 20차례가 넘는 회의에 참석해 각종 기획과 문서작업을 담당해야 했기 때문이었다. 전문위원 구성은 준비단과 인권단체의 추천을 받아 서울시가 선정했다. 인권연구분야에서 손꼽아주는 학자들이 참석했고 인권 현장을 누벼온 인권활동가들도 결합했다. 사회적 약자와 함께 해 온 변호사, 인권정책·인권교육 분야에서 내로라하는 전문가들이 인권헌장 제정에 흔쾌히 동참했다. 인권분야 전문가만 있는 게 아니었다. 마을만들기 활동가, 홍보전문가, 인권캠페인 전문가, 시민참여전문가 등 다양했다. 특히 인권관련 연구를 이제 막 시작한 신참 연구자들이 대거 참여했는데 회의를 기록하고 정리하는 간사역할을 성실하게 잘 수행해 시민위원회가 순조롭게 진행되도록 하는 디딤돌 역할을 톡톡히 했다. 시의회의 관심과 지지를 받아야 한다는 문제의식에서 시의회 의원의 영입을 적극 추진했으나 지방자치선거 직후여서 상임위 배정 등의 문제로 원래 계획보다

13) 공교롭게도 최연소 및 최고령자 시민위원은 모두 회의에 3회 이상 연속 불참하고 소명사유를 제출하지 않은 이유로 해촉되어 마지막까지 남은 시민위원 중 최고령 및 최연소자는 72세 및 18세였다.

14) 시민위원 전체 명단은 별첨 자료 참조.

15) 해촉자 명단은 별첨 자료 참조

시민위원회 영입이 부진했으며 일정 등의 이유로 활동도 적극적이지 못했다.

시민위원회 위원장은 위원들이 일차로 추천하고 이 중 박원순 서울시장이 안경환 전 국가인권위원회 위원장(전 서울대 법학전문대학원 교수)을 위촉하였다. 준비단장을 맡은 문경란 서울시 인권위원회 위원장은 시민위원회 부위원장으로 위촉되었다. 시민위원회의 전문위원의 명단은 다음과 같다.

인권헌장 제정 시민위원회 전문위원 명단

이름	분야	현직	주요경력
안경환	인권일반	공익인권법재단 공감 이사장	- 국제인권법률가협회 위원 - 국가인권위원회 위원장 - 서울대 법학전문대학원 교수
문경란	인권일반 여성	서울시 인권위원회 위원장	- 국가인권위원회 상임위원 - 중앙일보 여성전문기자 겸 논설위원
이정은	문화권	성공회대 동아시아 연구소 연구교수	- 국가인권위 인권정책국 - 사회학 박사
이주영	사회권	서울대 인권센터 전문위원	- 국제인권법 박사
김형완	인권일반	인권정책연구소 소장	- 서울시 인권위원회 위원 - 국가인권위 정책과장
홍성수	인권법	숙명여대 법학과 교수	- 서울시 인권위원회 위원 - 서울시 어린이·청소년 인권위원회 위원
염형국	사회적 약자	공익인권법 재단 공감 상임이사	- 국가인권위 정신장애인 전문위원 - 민변 소수자인권위 위원장
조효제	인권일반	성공회대 사회과학부 교수	- 서울시 인권위원회 위원 - 광주인권헌장 기초위원회 위원
임재홍	자유권	한국방송통신대 법학과 교수	- 민주주의 법학연구회 편집위원 - 영남대 법학연구소장
박래군	사회권	인권중심 사람 소장	- 서울시 인권위원회 위원 - 인권운동사랑방 상임활동가
이창림	시민참여	플뿌리자치연구소 이음 운영위원	- 도봉마을 신문N 발행인 - 씽크카페 활동가
한대희	뉴미디어	피알원 뉴미디어 파트장	- 키워 커뮤니케이션즈 기획팀 과장 - 방송통신위원회 연구원
박홍순	마을공동체	마을만들기 전국네트워크 운영위원장	- 열린사회시민연합 대표 - 금천구 마을지원센터장
배복주	사회적 약자 (여성·장애인)	(사)장애여성공감 대표	- 국가인권위 장애인차별전문위원 - 공익인권변호사모임 ‘희망을 만드는 법’ 자문위원
윤지현	인권캠페인	국제엠네스티	- (재)아름다운재단 운영관리팀장

		캠페인 실장	
장상미	시민참여·홍보	어쩌면 사무소 대표	- 씽크카페 활동가 - 함께하는 시민행동 미디어팀장
김광수	시의회	서울시 의회 의원 (도봉구)	- 서울시의회 행정자치위원회 위원
김인호	시의회	서울시 의회 의원 (동대문구)	- 서울시의회 부의장 - 서울시의회 행정자치위원회 위원
김경자	시의회	서울시 의회 의원 (양천구)	- 서울시의회 행정자치위원회 위원 - 양천녹색가게 운영위원
추신강	관광	서울시 광관인 명예부시장	- 중화동남아여행업협회장 - 한국여행업회 이사 및 부회장
배용호	사회적 약자	서울시 장애인 명예부시장	- (사)장애물없는 생활환경시민연대 사무 총장
홍혜란	환경권	서울시 환경인 명예부시장	- 에너지시민연대 사무총장 - 환경운동연합, 환경재단 사무총장
이해응	사회적 약자 (이주민)	서울시 외국인 명예부시장	- 이화여대 여성학 강사 - 한국이주여성인권센터 활동가
배경내	인권교육	인권교육센터 들 상임활동가	- 서울시학생인권위원회 부위원장
우필호	도시인권	인권도시연구소 소장	- 서울시 인권보호팀장
정다영	인권법	고려대학교 법학연구원 연구원	- 성북구 인권증진기본계획 연구용역공 동연구원
손민호	인권법	고려대학교 법학연구원 연구원	- 성북구 인권증진기본계획 연구용역공 동연구원
노현수	인권법	영남대 공익법센터 연구원	- 한국방송통신대 법학과 튜터
최성윤	사회적 약자 (장애인)	장애물없는 생활환경 시민연대 정책교육 팀장	- 성공회대학교 대학원 사회학과 전공
김강원	사회적 약자 (장애인)	장애우권익문제연구 소 인권팀장	- 장애우권익문제연구소 인권팀장
조백기	교육권	서울시 교육청 인권교육센터장	- 천주교 인권위원회 상임활동가 - 법학박사
노진석	인권일반	고려대 박사과정 수료	- 서울시 인권교육 모니터링 평가단 - 국립한경대 법학과 강사
김인식	교육권	서울학생인권 조례제정 운동본부	- 서울시 교육청 학생인권위 위원
김은정	아동권	세이브더칠드런 권리옹호부	- 한국여성정책연구원 가족성평등 연구 실 위촉연구원
배미영	사회적 약자 (장애인)	장애인배움터 너른마당 대표	- 성북구 인권위원회 부위원장 - 성북구 주민참여예산위원

고연옥	인권일반	성공회대 사회학과 박사과정	- 중등교사
이호영	인권법	건국대 법학과 강사	- 인하대 법학연구소 상임연구원
염규홍	인권일반	서울시민 인권보호관	- 국방부 과거사진상규명위원회 과장 - 주식회사 인디플러그 이사
이윤상	사회적 약자 (여성)	서울시민 인권보호관	- 한국성폭력 상담소 소장 - 서울대 여성연구소 객원연구원
노승현	인권일반	서울시민 인권보호관	- 진실화해위원회 조사관 - 대통령소속 의문사진상규명위원회 조사관

시민위원회의 출범

2014. 8. 6. 시민위원회가 발족되었다. 위촉식장인 서울시청 신청사 대회의실은 호기심과 기대로 충만했다. 위촉식은 시민위원들이 최대한 존중받고 주인대접을 받는다는 느낌을 가질 수 있도록 하려고 했다. 행사장 입구에서 시민위원들에게 ‘서울시장 박원순과 000의 동반자카드’를 나눠주고 인권현장에 대한 기대와 시장에 대한 바람, 그리고 본인의 다짐 등을 쓴 뒤 식장 한쪽 벽면에 전시하도록 했다. 이후 박시장은 시민위원이 적은 동반자카드에 일일이 응답을 적어 본인에게 돌려주었다. 위촉장 전달도 달리 해보려했다. 당초에는 시민을 존중하고 섬긴다는 의미로 시장이 시민위원들이 앉아있는 자리로 찾아가 위촉장을 전달할 계획이었으나 협소한 장소 때문에 이행되지는 못했다. 그래도 시민을 주인으로 모시고 인권현장을 만들어보겠다는 서울시의 진정성은 전달되는 듯 했다.

위촉식 후반부에 김형완 전문위원이 ‘국내외 인권현장제정 운동의 흐름과 인권현장 사례’에 대해 강의했는데 질의응답시간에 질문이 쏟아져 나왔다. 다수의 질문은 “시민이 들러리가 아니고 정말 주인이 되어 인권현장을 만드는 것이냐”는 것이었다. 드라마의 주연이 되지 못하고 관객으로만 살아온 까닭이었을까. 그러면서도 다른 한편 박시장이라면 좀 다를 것이라는 기대와 주인으로서의 책임감, 그런 것들이 뒤섞여있는 듯 했다. “의견이 대립되면 어떻게 결정하나?”라는 질문도 많았다. 이에 대해서는 사실 그 당시로서는 별다른 해답을 갖고 있지는 않았다. 이후 인권현장이 파행을 겪은 뒤 왜 처음부터 인권현장을 어떻게 최종 결정할 것인지를 정하지 않았는가 하는 비판도 있었다. 하지만 다양한 정체성을 가진 시민위원들이 처음 모인 자리에서 아무런 토론도 없이 최종결정 방법부터 정할 수는 없는 일이었다.

3. 시민의 손으로 인권현장을 만들다 … 시민위원회의 활동과 경과

6차례의 대장정 … 서울시민 인권현장 제정 시민위원회

인권현장이 만들어지기까지는 총 6차례의 시민위원회가 개최되었다. 기획단계에서 5차례 계획되었으나 시민위원회가 진행되면서 충분한 논의를 위해 1회 추가되었다. 그럼에도 ‘안전과복지’분과는 별도로 1회를 더해 총 7차례의 토론을 했다. 시민위원회는 인권현장

제정을 위한 A부터 Z까지, 모든 것을 논의하고 결정했다. 인권헌장의 제정 취지와 방향을 설정하고 이에 가장 부합되는 논의방식과 헌장의 분류체계를 결정했다. 인권헌장 제정을 집짓는데 비유하자면 시민위원들은 멋진 집을 짓기 위해 자재(인권의 목록)를 결정하고 설계를 하며(분류체계)를 하며 역할 분담(시민위원의 분과별 구성)을 통해 방을 만들고 구석 구석을 단장했다(분과별 검토 및 주문작업). 마지막으로는 감리(반인권적 요소 걸러내기)를 통해 부실함은 없는지, 집을 사용할 때 문제가 없는지를 점검했다. 한집에서 살아갈 구성원들 간에 집 내부 설계를 놓고 갈등이 생기기도 했다. 저마다 다른 생각, 다른 욕구가 충돌하는 현상이었다. 때로는 설득하고 때로는 대립하면서 각자의 경험과 연륜을 반영해 집을 지어갔다.

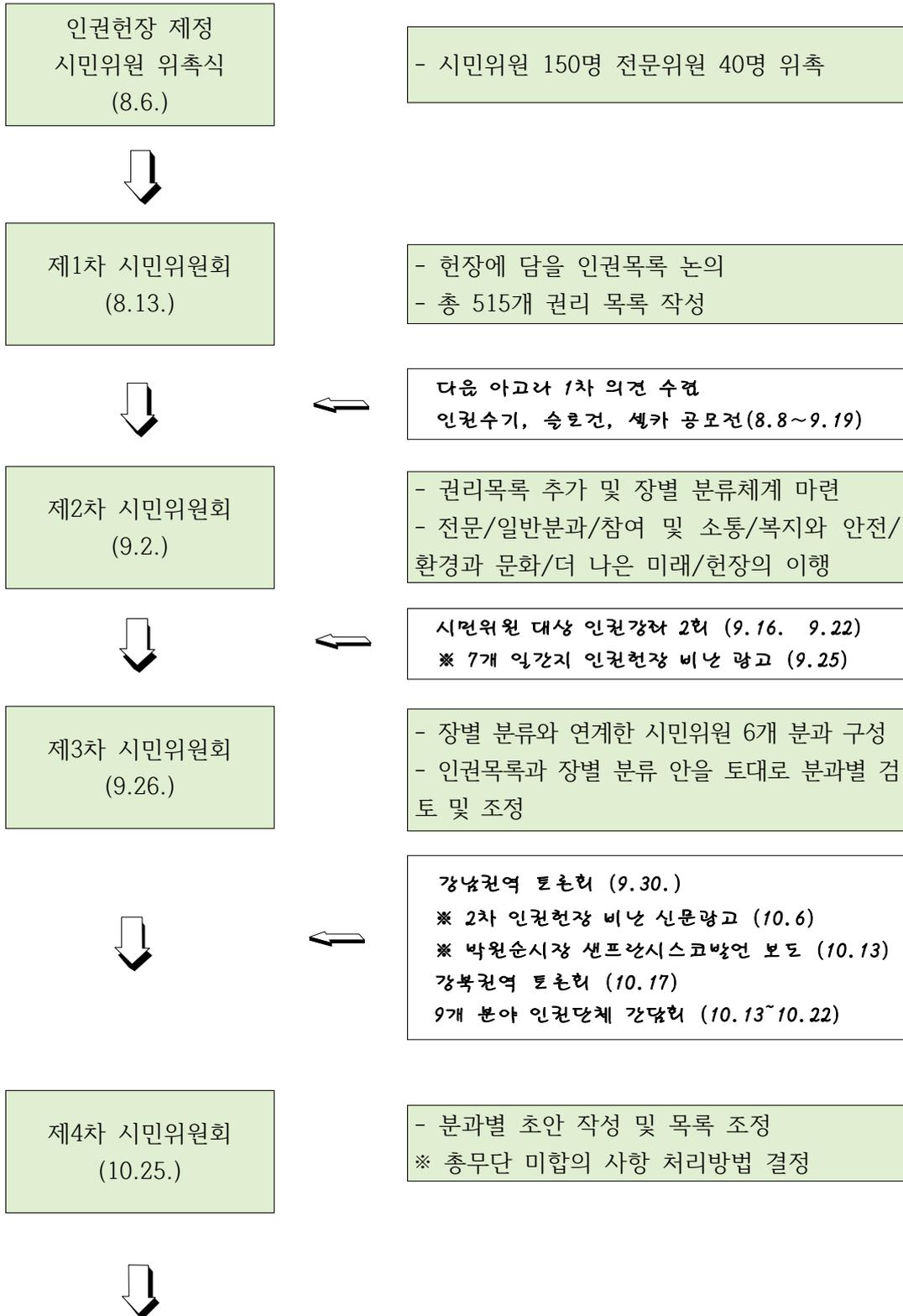
시민위원들이 서울시민 전체의 의견을 최대한 수렴할 수 있도록 시민위원회와 별도로 토론회 및 공청회가 마련되었다. 서울시민이라면 누구나 참여해 인권헌장 제정에 의견을 내고 토론할 수 있도록 강남권 및 강북권역 토론회가 각각 1회씩 2회 개최되었다. 강남북 권역별 토론회가 인권헌장 제정 중간에 의견이 반영될 수 있도록 하기 위해 마련되었다면, 공청회는 인권헌장의 골격과 내용이 채워진 상태에서 최종적으로 일반시민의 의사를 수렴하기 위한 것이었다.

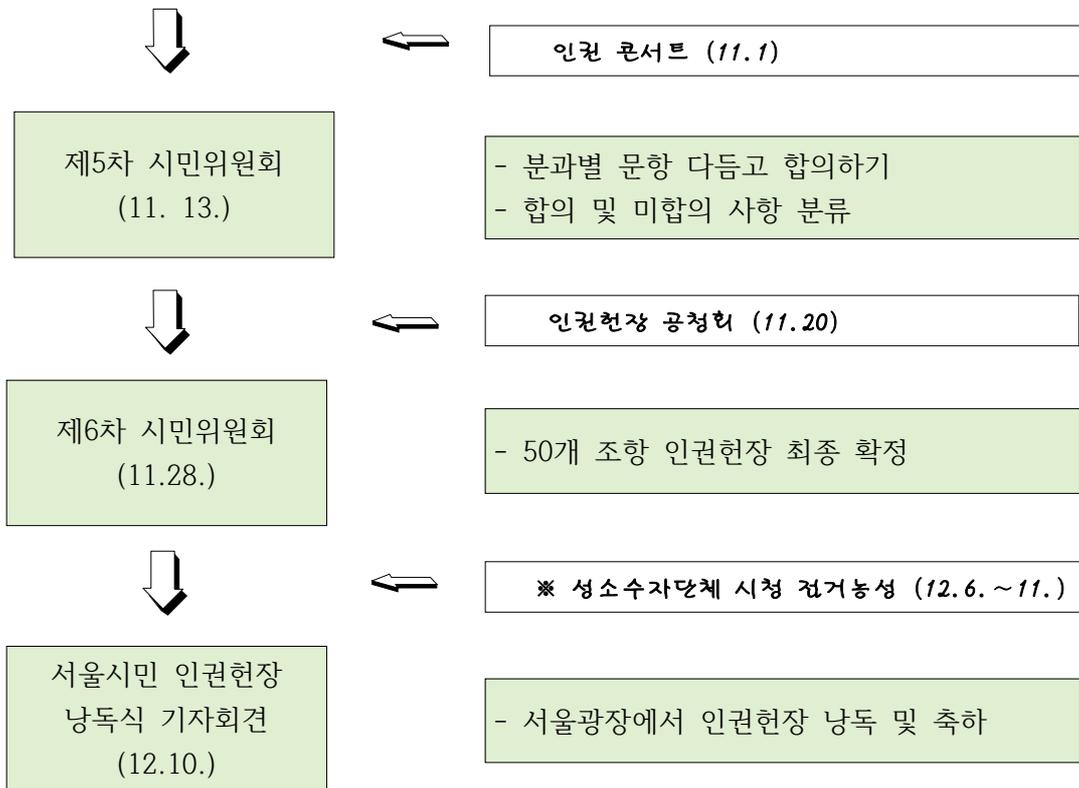
시민위원들의 전문성을 보완하는 한편 사회적 약자 그룹의 현안과 과제를 집중적으로 알아보기 위해 인권단체 활동가나 연구자들의 의견을 수렴했다. ▶여성 ▶어르신 ▶새터민 ▶아동·청소년 ▶장애인 ▶성소수자 ▶동성애 반대 ▶이주민·외국인 ▶기타 인권단체 등 9개 분야로 나눠 간담회를 갖고 의견을 종합했다. 당초에는 동성애반대 단체들의 의견을 들을 계획이 없었으나 이들 단체의 강력한 항의에 서울시가 추가적으로 기회를 마련했다. 단체들의 의견은 제 4차 시민위원회 때 시민위원들에게 제공되었다.

오프라인 뿐 아니라 온라인 상으로 의견을 수렴하기 위해 다음 아고라와 서울시 제안사이트 천만상상 오아시스 등 온라인을 통해서도 다양한 목소리를 들었다.

시민위원회의 일정을 도표로 정리하면 다음과 같다.

< 서울시민 인권헌장 제정 시민위원회 개최 일정 및 활동상황 >





촉진자, 나무구슬, 그리고 미래시계 ... 민주적이고 효율적인 토론을 위하여

8월 13일 오후 7시. 서울시청 신청사 8층 다목적홀에는 10여명이 둘러앉을 수 있는 대형 원탁 13개가 마련됐다. 회의장의 공간배치도 인권친화적으로 해보자는 전문위원들의 제안에 따라 딱딱하고 권위적인 사각테이블 대신에 민주적이고 친근감 있는 원탁을 준비했다. 진행자를 위한 원탁 1개를 제외하고 12개의 테이블 마다 10~12명의 시민위원과 전문위원들이 둘러앉았다. 참석자들의 얼굴에 기대와 긴장감이 교차하고 있었다.

어떻게 회의를 진행해야 민주적이고 효율적인 토론이 될 수 있을까? 시민위원들이 자신의 생각을 자유롭게 표출하고 상호작용할 수 있도록 하기 위해서는 어떤 준비가 필요할까? 시민위에 주어진 시간은 1회당 3~4시간. 짧지 않은 시간이지만 테이블당 10명 이상이 참석하기 때문에 개인에게 할당되는 시간이 넉넉하다고 할 수도 없었다. 그럴 경우 토론에 참가한 경험이 적은 시민위원은 발언 기회를 충분히 갖기 어렵다. 발언을 독점하는 빅마우스(big mouth)를 적절히 견제하는 것도 필요하다. 사회는 전문위원들이 맡았는데 사회자가 발언을 독점할 수 있으며, 전문성의 차이 때문에 자연스레 사회자나 전문위원의 의견에 경도될 수도 있다. 인권헌장의 내용도 중요하지만 그것을 만들어 가는 과정 또한 인권적이어야 한다. 이같은 문제의식에 따라 전문위원들은 시민위원회 개최를 앞두고 촉진자(facilitator)교육을 받았다. 소수의견일지라도 존중받으면서 의견을 자유롭게 개진할 수 있도록 공정한 회의진행 법을 익혔다. 또 전문위원 중 일부는 테이블마다 회의 내용을

상세히 기록하는 간사역할을 담당했다.

시민위원들이 공평한 발언 기회를 갖도록 하기 위해서는 몇 가지 도구를 활용했다. 시민위원 1인당 나무 구슬 3개씩을 지급한 뒤 발언할 때마다 하나씩 내도록 했고 모래시계를 활용해 1회 발언 시간을 3분 정도로 제한했다. 발언 전에 포스트잇에 자신이 말할 핵심단어를 적어 발언에 활용한 뒤 큰 종이에 붙여 토론 이후 발표 시간에 테이블의 의견을 종합하는데 활용하도록 했다. 회의 규칙을 담은 그라운드룰을 만들어 인쇄한 뒤 원탁에 배치했다. 그라운드 룰은 총 9개 항목으로 다음과 같다.

1. 모든 의견은 동등하다
2. 상대의 발언을 경청한다. 회의 중 큰 소리를 내거나 원탁에서 전화를 받지 않는다
3. 회의에 적극 참여 한다
4. 회의 목적에 집중하되 소수 의견을 존중한다. 상대방의 의견을 끝까지 경청한 후 나의 의견을 제시 한다
5. 중요한 내용을 먼저, 보충설명을 나중에 말한다
6. 발언 횟수, 시간 등을 고르게 나눈다
7. 메모한다. 메모 후 발언하면 일목요연하게 말할 수 있고 시간도 줄어든다. 게다가 기록도 남길 수 있다
8. 반 인권적 언행을 하지 않는다
9. 인권감수성을 갖고 자신의 발언에 책임을 진다

쏟아져 나온 인권의 목록들

인권에 대해 문외한인 시민위원들이 과연 인권현장을 만들 수 있을까? 어떤 발언들이 쏟아져 나올까? 과연 활발한 토론이 될까? 걱정 반 기대 반이었다. 하지만 이같은 의구심은 기우에 불과했다. 토론은 진지하고 활발했다. 때로는 불꽃이 튀었다. 운동장처럼 넓은 대형 홀에서 원탁에 둘러앉아 말하고 경청하고 메모하는 모습은 한마디로 장관이었다. 마치 권리에 굶주렸던 사람들처럼, 시민위원들은 인권현장에 담기를 희망하는 인권의 목록들을 쏟아냈다. 전문위원들이 토론에 활용하도록 제시한 인권의 목록은 개괄적이고 추상적이었지만 시민위원들은 이를 참고해 구체적이고 피부로 절실하게 느끼는 인권의 목록들을 찾아냈다. 먹거리 평등, 품위와 자존감을 갖고 여생을 보내기, 아르바이트생들이 CCTV가 설치된 곳에서 옷을 갈아입는 문제, 미디어나 공적서류에서 외모나 지역 등으로 차별받지 않을 권리, 선유도 공원개발이나 남대문 복원 등 문화재나 도시재생 과정에서 시민들이 참여할 권리, 복장의 자유와 복장으로 인해 차별받지 않기, 동사무소에 사회적 약자를 위한 창구개설, 공공기관의 비정규직 차별 폐지, 열악한 환경에 있는 저소득층 아동들의 안전의 문제 등등 크고 작은 권리의 목록들이 줄줄이 사탕처럼 쫴어나왔다. 인권이라기보다는 민원해소용 또는 생활밀착용 정책제안이라 서울시에 일일이 전달하고 싶은 의견도 많았다.

반인권적 주장도 제기되었다. 인권교육을 반대할 권리, 사상의 자유가 너무 포괄적으로 제약하자는 의견 등은 시민위원회 마지막까지 끈질기게 제기되었다. 제2차 시민위원회 때는 성소수자나 이주민이 왜 특별하게 안전보장을 받아야하는가 라며 의문을 제기했고, 다문화정책이 오히려 역차별이라고 주장했다. 청소년 인권조례 등이 있는데 굳이 청소년을 지원할 필요가 없다는 의견도 나왔다. 시민위원들이 참 대단하다는 생각이 들면서도 다른 한편 걱정을 감추기도 어려웠다.

매번 마무리 시간에는 테이블별로 발표자가 앞에 나와 토론내용을 소개하며 전체 위원들과 공유하는 시간을 가졌다. 100여명의 시민들이 한자리에 둘러앉아 열띤 토론을 하는 모습도 장관이었지만 토론내용을 발표하며 공유하는 모습도 감동적이었다. 인권의 주체로서의 뿌듯함과 당당함, 아울러 더 커진 책임감 등으로 목청도 얼굴도 상기되어 있었다. 토론 중에는 다른 생각, 다른 주장으로 설혹 낮을 붙히는 일이 있어도 발표 때는 모두 힘을 모아 자신들이 만들어낸 결과를 알리는데 열중했다. 갈등과 충돌, 소통과 합의의 과정을 거쳐 온 일종의 공동체로서의 연대감이라고나 할까. 토론의 내용 및 결과와 무관하게 그 자체가 소중한 귀한 경험이었다. 분과별 연대감과 단합은 일부 분과에서 몇 가지 조항 때문에 갈등이 표면화되면서 대결국면으로 변질되기도 했지만 적어도 1~2차 시민위원회 때까지는 다 함께 맞 본 시민참여의 과실이었다.

1차 시민위원회에서 시민위원들이 인권헌장에 담고자 제안한 권리의 목록은 총 319개. 2차 시민위원회 때 추가된 196개 권리목록까지 합치면 총 515개이다. 이를 영역별, 주요 개념 별로 분류해보면 다음과 같다.

인권헌장제정 시민위원 제안 권리목록 : 총 515개(1차 319개, 2차 196개)

계	515개				
전 문	13개				
일반원칙	소계	평등, 차별금지	배려, 질서존중	인권 보호, 증진 의무	기 타 (청렴 등)
	44개	13개	9개	12개	10개
참여, 소통, 개인정보	소계	참여, 소통	개인정보	기 타 (내부고발자 보호 등)	
	51개	38개	7개	6개	
안전, 건강 사회보장	소계	안전, 건강	적절한 주거	사회보장	기 타 (출산, 육아등)
	83개	47개	13개	14개	9개
사회적 약 자	소계	사회적약자 일반	사회적 약자 : 특정계층		
	83개	23개	60개		
문화, 환경, 지속가능 발전	소계	문화, 체육	환 경	도시계획, 건축, 교통	기 타 (동물과 함께 살 권리 등)

	60개	19개	21개	13개	7개
교육, 일	소계	교육	일과 여가	기 타	
	98개	53개	37개	8개	
현장의 이행	소계	구 제	기 타 (개정, 효력 등)		
	12개	3개	9개		
기 타	소계	운영 관련	현장 형식	위 권리목록 분류 어려운 사항	
	22개	2개	5개	15개	
인권정의	49개				

6차례에 걸친 시민위원회 회의는 크게 봐서 앞의 2차례는 발산(diverge), 뒤의 4차례는 수렴(converge)의 과정이라 할 수 있다. 1~2차 시민위원회가 시민위원들이 인권현장에 담고 싶은 모든 항목을 발산하는 과정이라면 3~5차는 그것을 가려내고, 분류하고, 이름을 붙이고, 마지막으로 완결된 문장으로 만들어 일목요연하게 종합하는 수렴의 과정이었다. 그리고 마지막 6차 시민위원회에서는 인권현장을 최종적으로 결정했다. 발산의 과정에서 삶의 구체적이고 일상적인 문제들이 제기되는 것은 당연하다. 시민들이 제안한 515개 권리의 목록에는 개별 시민위원의 가치와 경험, 처지와 바램이 담겨있었다. 그렇다고 이를 몽땅 인권현장에 나열하거나 담을 수는 없는 법이다. 수많은 의견을 수렴하기 위해서는 개개인이 제안한 권리 목록의 구체성을 줄이고 추상화해야 한다. ‘자율과 규제’처럼 서로 경합하는 가치는 적절한 수준에서 조율해야 하고, 비슷한 것끼리는 추상수준을 높여 포괄해야 한다. 대립하거나 충돌하는 주장은 쉽게 양보할 리 없으니 신경전도 벌여야 한다. 다수의 시민위원들이 자신의 제안이 제대로 반영되지 않았다고 불만스러워하는 것은 어찌 보면 당연하다고 할 수 있다. 3차 이후의 시민위원회 분위기가 1~2차 때와 달리 팽팽하고 날카로워진 것은 여러 요인이 있겠지만 불가피한 것이기도했다.

제2차 시민위원회의 후반부에서는 인권현장의 장(章)별 분류체계를 나누고 이름을 붙이는 작업이 진행됐다. 인권현장의 체계를 잡는 일은 쉽지 않은 작업이라 전문위원들이 조사한 각국의 현장 체계와 몇 가지 분류 안이 참고자료로 제시되었다.¹⁶⁾ 제2차 시민위원회에서 조별로 분류한 현장의 체계를 요약하면 다음과 같다.

< 시민위원회 조별 현장체계 분류 안 요약 >

1조	2조	3조	4조	5조	6조
전문	전문	전문	서문	전문	전문
사람이 행복한 서울, 누구나 존엄하고	일반원칙	일반원칙	소통과 참여로 만들어 가는 서울	서울이라는 도시	일반원칙

16) 앞에서 제시한 인권현장 구성체계(안)과 같은 내용임

평등한 서울					
참여하여 함께 만들어 가는 서울	사람 : 사람이 중심인 서울	기본적 복지를 실현하는 서울	건강과 안전을 실현하는 서울	서울이라는 사회	노동이 보장되는 서울
사람이 중심인 서울. 기본적 안전을 위한 시민의 권리	시민 : 시민이 행복한 서울	사회적 약자가 보호받는 서울	존엄과 평등이 보장되는 서울	서울이라는 사람	교육권을 보장하는 서울
현장의 이행을 위한 약속	이웃 : 따뜻한 도시공동체 서울	참여하며 소통하고 함께 만들어 가는 서울	쾌적한 환경과 문화를 누리는 서울	서울이라는 생활	주거/문화/환경을 보장하는 서울
	현장의 이행	안전하고 쾌적한 환경과 문화를 누리는 서울	더 나은 미래를 꿈꾸는 서울	서울이라는 공동체	안전이 보장되는 서울
		꿈이 실현되는 서울	현장의 이행 (약속하고 실천하는 서울)	현장의 이행 (서울시의 의무)	사회적 소수자, 사회적 약자가 차별받지 않는 서울
					사회보장이 실현되는 서울
					참여와 소통을 보장하는 서울
					현장의 이행

7조	8조	9조	10조	11조	12조
전문	전문	전문	전문	서울시민의 꿈(전문)	소통이 가능한 서울
자유롭게 소통하고 참여하는 가운데 시민이 주인인 서울	일반원칙	자유롭게 소통하고 참여하는 서울	사람이 중심인 서울. 기본적 안전을 위한 시민의 권리	소통이 자유로운 서울	안전(생존권 포함) 보장
행복한 삶을 실현하며 미래가 있는 서울	소통하고 참여하는 서울	공정하고 행복한 삶을 만드는 서울	사람이 행복한 서울. 더 나은 꿈을 꾸는 시민의 권리	건강하고 안전한 서울	인권이 자유로운 서울
건강하고 안전한 서울	기본적 복지와 안전을 실현하는 서울	건강하고 안전한 서울	따뜻한 도시공동체 서울. 누구나 존엄하고 평등한 시민의 권리	누구나 행복한 서울	문화와 공간이 어우러지는 서울

사회적약자와 함께 하는 따뜻한 서울	사회적 약자를 배려하는 서울	사회적 약자와 함께 하는 서울	헌장의 이행을 향한 약속	문화가 살아 숨쉬는 서울	따로 또 같이 서울
문화를 향유하고 존중하며 계승 발전시키는 서울	쾌적한 환경과 문화를 누리는 서울	문화를 향유하고 존중하는 서울		서울 시민의 약속(헌장의 이행)	
헌장의 이행	행복한 미래를 꿈꾸는 서울	헌장의 이행			
	헌장의 이행				

시민위원들이 제시한 분류체계 안은 복잡했지만 공통점을 찾아내고 유사항목을 통·폐합하니 어느정도 갈래가 잡혔다. 서울시가 1차적으로 정리한 것을 놓고 전문위원들이 두 차례에 걸친 토론 끝에 ▶전문 ▶일반원칙 ▶참여와 소통 ▶안전과 복지 ▶문화와 환경 ▶더 나은 미래 ▶헌장의 이행으로 체계를 잡기로 했다. ‘사회적 약자’ 파트를 별도로 둘 것인가 아니면 다른 장에 녹여낼 것인가에 대해서는 시민위원의 의견 중 별도로 두지말자는 쪽이 근소하게 더 많아 이 의견에 따르기로 했다. 최종적으로 결정된 인권헌장의 장별 제목은 다음과 같다.

<서울시민 인권헌장의 장별 제목 >

<p>전문</p> <p>제1장 일반원칙</p> <p>제2장 시민이 참여하고 소통하며 함께 만들어가는 서울</p> <p>제3장 안전한 서울, 건강한 서울, 살기좋은 서울</p> <p>제4장 쾌적한 환경과 문화를 누리는 서울</p> <p>제5장 더 나은 미래를 꿈꾸는 서울</p> <p>제6장 헌장을 실천하는 서울</p>

전문을 제외하고 인권현장이 6개의 장으로 골격이 잡힘에 따라 이를 보다 구체적으로 논의하기 위해 시민위원 또한 6개 분과로 새롭게 배치했다. 먼저 지원 분과를 파악해 배치하되 물리거나 부족한 분과에는 추첨을 통해 배정했다. 이같은 방식은 시민위원들의 관심이나 기호를 존중한 것이었지만 악용되는 병폐도 있었다. 일부 시민위원들이 성소수자 인권이나 인권교육과 같은 특정 인권문제에 반대하거나 찬성하기 위해 전략적으로 몰려가는 바람에 일부 분과에서는 끝이 보이지 않는 지루한 공방이 이어졌다. 시민의 대표성을 담보하기 위해서는 무작위 추첨으로 배정하는 것이 더 바람직하다는 점을 사후 교훈으로 얻게 되었다고나 할까.

인권교육과 민주시민의 학습장된 시민위원회

제3차 시민위원회부터는 시민위원들이 장별로 배정된 분과에서 토론했다. 시민위원이 제안한 515개 권리목록 중 자신이 속한 분과에 해당되는 권리목록을 조정하는 작업이 첫 번째 과제였다. 전문위원들이 515개 권리목록을 주제별로 분류해 놓은 기초자료를 놓고 토론을 통해 분과별 주제에 해당되는 권리목록을 조정했다. 그리고 각 분과가 다루는 핵심주제를 기초로 장별 이름을 붙였다. 예컨대 소통과 참여분과는 자신들이 만들어갈 인권현장의 제2장의 제목을 ‘시민이 참여하고 소통하며 함께 만들어가는 서울’로 만들어냈다. 그리고 3차 시민위원회에서는 분과별로 2명의 총무를 선출했다. 총무에게는 분과에서 미 합의된 사항이 나올 경우 시민위원 전체를 대신해 이를 최종적으로 어떻게 결정할 것인지를 결정하는 역할이 부여됐다.

1~2차 시민위원회가 흥분과 열기로 넘쳤다면 3차 이후부터는 보이지 않는 팽팽함이 표면화되기 시작했다. 분과별로 분위기가 달랐다. ‘일반원칙’ 분과와 ‘현장의 이행’분과에서 특히 날선 목소리가 오갔다. ‘일반분과’에는 가장 문제가 됐던 차별금지 조항이 포함돼 있었고, ‘현장의 이행’ 분과에는 인권교육 실시와 현장 이행의 방법 등에 시비가 걸렸다. 이 두 분과에서는 일방적인 주장과 공격만 되풀이 될 뿐 토론이 잘 되지 않았다. 상대방의 의견에 귀를 기울이려 하지 않았고 간혹 모욕적인 발언이나 인신공격 수준의 발언도 나왔다. 특정인이 지속적으로 발언해 다른 시민위원들을 지치게 하거나 촉진자를 곤혹스럽게 하기도 했다. 두 분과의 경우 이 같은 분위기가 이후 4~5차 시민위원회까지 크게 변하지 않고 지속되었다.

하지만 다른 분과는 달랐다. ‘더 나은 미래’ 분과나 ‘소통과 참여’ 분과는 큰 쟁점 없이 대체로 순조롭게 토론이 진행되는 편이었다. 이에 비해 ‘안전과 복지’ 분과나 ‘환경과 문화’ 분과는 열띤 공방을 벌이면서도 자체적으로 조율을 잘 해 나갔다. 제4차 시민위원회 때 ‘안전과 복지’ 분과에서 몇몇 시민위원이 전문위원의 발언을 문제 삼는 바람에 토론이 진전되지 않는 상황도 있었지만 다른 위원들의 인내와 관용, 무언의 압력 등이 작용하면서 이같은 상황도 잘 헤쳐나갔다. 자신의 이해관계나 관심사를 지나치게 고집하는 경우도 있었고 타인의 발언을 못마땅하게 여겨 감정을 적나라하게 표출하는 경우도 있었다. 그래도 시민위원들은 서로간의 다른 생각을 확인하고 토론하고 배우고 조율하면서 인권현장의

한 조항 한 조항을 잘 만들어 갔다. 시민위원 개개인이 갖고 있는 무한한 잠재력이 백분 발휘되는 순간들이었다.

인권을 불쌍한 사람을 도와주는 시혜나 배려 정도로 착각하기도 하고 자신의 사적 이익이나 민원에 걸맞는 행정조치를 인권이라고 주장하는 경우 등도 있었다. 하지만 시간이 흐르면서 다수의 시민위원들은 무엇이 인권인지 진지하게 성찰하기 시작했다. 다른 시민위원들의 견해와 전문위원들의 지원과 다양한 학습을 통해 인권에 대한 생각과 지식을 발전시켜나갔다. 인권의 전문성이 부족하다며 인권교육을 자청해와 두 차례의 인권강의가 시행 되었고 기초지식을 정리한 인권 Q&A도 만들어져 활용되었다. 이 자체가 바람직한 인권교육의 현장이자 민주주의의 실현 과정이라 할 만 했다.

시민들이 잘 할 수 있을까라는 의구심은 그야말로 의구심에 불과했다. 시민들은 기회가 없었을 뿐 명석을 깔아주니 곧바로 주인공이 되어 온갖 능력을 유감없이 발휘했다. 대의제 민주주의의 한계를 극복하는 참여민주주의의 전형이자, '시민이 시장'이라는 박원순표 시정의 캐치프레이즈에 걸맞는 시민참여형 모델이라 할 만 했다.

인권현장은 시민성과 전문성의 합작품

시민이 인권현장의 실질적인 주체가 될 수 있도록 방안을 모색하는 일은 인권현장 제정 과정 내내 전문위원들에게 주어진 숙제였다. 전문위원의 첫 번째 역할은 시민위원들이 잘 토론하고 결정할 수 있도록 관련 자료를 제공하는 것이었다. 시민위원회에는 각국의 인권현장을 비교분석한 자료, 인권현장의 분류체계를 예시한 자료 등이 제공되었는데 이 모든 것이 전문위원들의 수고의 결과물이었다. 자료는 구체적인 모범답안을 제공한다기보다 다소 추상적이고 개괄적인 수준을 유지해 참고자료로 활용될 수 있도록 했다. 시민위원들이 참고자료를 얼마나 실질적으로 활용했는지는 자세히 모른다. 각국의 도시현장을 소개하고 비교분석한 자료는 내용이 방대해서 제한된 회의 시간 중에 활용하기 어려웠을 지도 모른다. 다만 전문위원들은 시민위원 스스로가 하고 있는 작업이 전지구적 차원에서 어떤 맥락에 있으며 어떻게 연결되어 있는지 어렵듯하게나마 짐작하는데 도움이 되길 바랐다. 그래서 인권현장 제정 작업이 비틀거릴지라도 결국에는 방향을 잡아가는데 등대역할 같은 것이 되길 희망했다.

둘째, 전문위원들은 매번 시민위원들이 토론한 내용을 상세히 기록하고 정리한 뒤 인권적 관점에서 해석을 붙여 다음 번 시민위원회 때 토론자료로 제공했다. 인권이라고 말하기 힘든 권리의 목록이나 반인권적 또는 비인권적 항목을 걸러내고 세계인권선언·헌법 등과 같은 근거를 제시하고 해설을 달아 시민위원들이 정확하게 판단할 수 있도록 도왔다. 또한 시민위원들이 만든 인권현장의 항목들을 내용이 훼손되지 않는 범위 내에서 명료하게 손질하고, 비슷한 내용은 묶고, 잘못 분류된 항목의 분류체계를 재정리하는 한편, 개별 항목마다 추상수준을 균형있게 맞추는 등의 역할을 감당했다. 이같은 작업은 시민위원회가 끝나고 난 뒤 전문위원회를 별도로 열어 토론하고 그 결과에 따라 개별 위원들이 작업을 나눠서 진행했다. 그리고 개별 작업은 다른 위원들이 동의를 거쳐 확정했기 때문에 시간과 에너지가 적지 않게 투입되어야 했다.

시민위원회가 발족이후 개최된 전문위원회는 총 17차례. 준비단 시절과 인권현장 소위

까지 포함하면 총 33회에 이른다. 여기에 6차례의 시민위원회와 공청회 등까지, 전문위원들은 40회가 넘는 잦고 긴 회의와 과중한 역할에 시달렸지만 회의 때마다 평균 3분의 2 이상이 참여하는 경이로운 출석률과 열정을 보여주었다. 일부 위원은 개인생활을 완전히 포기하고 전념하기도 했다. 그렇다고 어려움이 없는 건 아니었다. 인권헌장 제정 작업이 4개월이 넘게 지속되는 장거리 마라톤인데다 분과별로 상황이 달라 맞춤형 지원을 하려면 전문위원들이 시종일관 상황을 정확하게 파악하고 공유해야 했다. 탑다운(Top-Down) 방식이 아니라 회의와 회의를 통해 집단적으로 민주적으로 문제를 해결해가는 인권헌장 제정의 과정에서는 들쭉날쭉 회의에 빠지는 전문위원들과 호흡을 맞추고 정보를 공유하는 일도 결코 쉬운 일이 아니었다. 시민위원회 발족 이후 개최된 전문위원회의 일정은 다음과 같다.

일시	회의
2014. 8. 11.	제8차 헌장기초분과 회의
2014. 8. 18.	제3차 전문위원회
2014. 8. 21.	제3차 홍보 자문회의
2014. 9. 05.	제4차 전문위원회
2014. 9. 11.	제5차 전문위원회
2014. 9. 18.	제6차 전문위원회
2014. 10. 01. (9:30~12:00)	제7차 전문위원회
2014. 10. 01. (13:30~15:30)	제8차 전문위원회
2014. 10. 08.	제3차 전문가 자문회의
2014. 10. 16. (13: 30~ 15:00)	인권헌장 공모전 심사회의
2014. 10. 16 (15:00~21:00)	제9차 전문위원회
2014. 10. 30.	제10차 전문위원회
2014. 10. 31.	제4차 홍보 자문회의
2014. 11. 10 (10:00~12:00)	제5차 홍보 자문회의
2014. 11. 10. (14:00~23:00)	제11차 전문위원회
2014. 11. 19. (15:30~17:00)	제6차 홍보 자문회의
2014. 11. 19. (17:00~21:00)	제12차 전문위원회

셋째, 전문위원들은 회의에서 촉진자와 간사, 자문역할을 맡았다. 촉진자가 어디까지 어떤 역할을 하느냐에 대해서는 전문위원은 물론 시민위원들도 제각각 생각이 다르고 실제로 역할도 달랐다. 전문위원회 회의에서도 이 문제를 두고 몇차례 논의가 됐는데 전문위원 중에서도 일부는 시민이 만드는 인권현장을 표방하는 이상 전문위원의 발언과 의견개진은 삼가야 한다는 의견이 제시되기도 했다. 전문위원에 대한 공격은 주로 성소수자 혐오발언 등 반인권적 발언을 하는 시민위원들에 의한 경우가 많았다. 근거가 없거나 왜곡된 내용을 토대로 반인권적 발언을 할 경우 전문위원들이 설명을 하거나 반대의견을 제시하면 전문위원들이 자신의 의견을 무시하거나 각본대로 인권현장을 만들려고 한다고 공격하곤 했다.

이같은 논란에 시민위원회 안경환 위원장은 시민위원과 전문위원을 상징적으로 ‘지역구 의원과 비례대표 의원’이라고 정의했다. 시민위원들의 전문성을 보충하고 인권현장이 자칫 아마추어리즘에 빠져버릴 위험을 견제하기 위해 전문가의 역할은 중요하다. 생업에 종사하는 시민위원들이 회의시간 이외에 활동할 수 없다는 현실적인 이유만으로도 전문가의 역할은 반드시 필요한 것이었다. 5차 시민위원회가 개최되었을 때 시민위원회 문경란 부위원장은 ‘시민성과 전문성의 결합’을 통한 인권현장 제정이라고 설명했다. 시민위원들도 공감하는 분위기였다. 진즉 이런 설명과 동의과정을 밟았다면 좋았겠다 싶었지만 사실 이같은 생각도 제정과정에서 얻어진 깨달음이었고 교훈이었다. 처음부터 전문위원과 시민위원과의 역할과 관계를 설정하고 시작하기는 어려웠다. 시민참여의 경험이 부족한 탓이었지만 다음 기회라해도 현장에서는 언제나 숙제로 남을 만한 과제라는 생각이 든다.

‘인권현장 OUT’… 아수라장이 돼버린 공청회장

인권현장과 성소수자 차별금지 조항에 대한 반대가 사회적 이슈로 떠오른 것은 9. 25. 도하 7개 신문지면에 ‘박원순 시장님, 서울시민 대다수는 동성애 차별금지 조항이 서울시민인권현장에 포함되는 것을 절대 반대합니다’라는 제목의 전면 광고가 일제히 실리면서 부터였다. 광고는 참교육어머니전국모임, 나라사랑학부모회 등 244개 시민단체 일동의 명의로 동성애 합법화조항 반대 기자회견, 박원순시장과 안경환 위원장, 문경란 부위원장에 대한 항의 방문을 하겠다고 밝혔다. 신문지면 한면 전체를 도배한 광고에는 1~2차 시민위원회 회의 결과를 정리한 것 중 성소수자와 관련된 내용을 상세히 소개하면서 서울시민인권현장은 동성애 조항을 넣기위해 기획된 작품이라고 호도했다. 또한 안경환 위원장과 문경란 부위원장이 각각 위원장과 상임위원으로 일했던 국가인권위원회가 동성애에 대해 심각한 옹호활동을 했다는 것과 박원순 시장이 동성애를 편들고 지원하고 있다고 공격했다. 이와함께 동성애가 에이즈 감염의 주요원인으로서 에이즈 치료비용을 100% 국민세금으로 지원하기 때문에 국민들이 세금폭탄을 맞게 될 것이라는 것, 차별금지법안은 동성애에 대해 부정적인 발언이나 반대입장을 표명할 경우 징역에 처하는 등 엄벌한다는 것, 학교에서는 동성애에 대해 가르쳐야하며 교육에 항의하는 부모가 수감에 채워져 감옥에 보내졌다는 등의 아무런 근거없는 왜곡된 정보를 담고 있었다. 이같은 내용은 이후 시민위원회에서 제기되기도 하고 권역별 토론회나 공청회장, 그리고 동성애 혐오자 관련 단체들의

홈페이지 등을 통해 일관되게 주장되었다. 광고는 10. 6. 조선일보 등에 ‘박원순시장의 <서울시민인권헌장>과 인권정책의 허상에 속지 마십시오’라는 제목으로 연속적으로 실렸다.

첫 번째 광고가 실린 바로 다음날인 9. 26. 제3차 시민위원회가 열렸다. 이 때부터 분과별로 토론이 진행되었는데 성소수자 차별금지 조항이 속해있는 ‘일반원칙’ 분과의 분위기가 심상찮았다. 성소수자 문제만을 지속적으로 제기하면서 드러내놓고 혐오적 발언을 하고 신경을 곤두세우거나 목청을 높이는 특정 시민위원이 돌출되어 보이기 시작했다. 심상찮은 분위기는 3차 시민위원회가 개최된 지 나흘 후인 9. 30. 서울시 대방동 서울여성플라자에서 열린 강남권역 토론회에서 한층 격렬해졌다. 100여명의 참가자 중 대다수는 토론회의 초반부터 행사를 방해했다. 토론회장은 아수라장 같았다. 다수의 참석자들은 ‘에이즈는 동성애로 인해 확산되며 일반시민은 세금부담이 증가된다’ ‘인권헌장은 차별금지법을 통과시키기 위한 사전작업 아닌가’ ‘탈 동성애자의 인권없이 성소수자의 인권은 없다’ ‘대한민국은 동성애자에 대한 탄압이나 법적 제재를 가한 일이 없다’ ‘사상의 자유의 범위는? 지금도 이미 할 말 다하고 있다’ 등을 주장했다. 신문광고에서 제기된 주장과 같은 말이 앵무새처럼 되풀이 됐다.

이 와중에 박원순 시장이 샌프란시스코에 출장가서 현지 언론과 인터뷰 한 기사가 10. 13. 국내에 소개되면서 상황이 급속도로 나빠졌다. 언론보도에 따르면 박시장은 그곳 현지 언론과 인터뷰를 하면서 “한국이 아시아에서 동성애를 합법화하는 최초의 국가가 되길 바란다”고 했다는 것이다. 국내 언론의 잇따른 보도와 기자들의 문의 전화에 서울시가 발칵 뒤집혔고, 인권헌장 담당 부서인 인권담당관 과에 비상이 걸렸다. 서울시는 즉각 오보라며 해명 보도자료를 냈다. 며칠 뒤인 10. 17. 서울 상암동 난빛축제 오찬회에서 박시장은 목사들이 “단도직입적으로 동성애를 지지하느냐”는 질문에 “안한다”고 대답했다.¹⁷⁾ 하지만 한번 타오른 불은 쉽사리 꺼지지 않았다. 이후 인권담당관 과는 시장의 동성애지지 발언에 대한 항의와 인권헌장 제정을 반대하는 전화로 몸살을 앓았고 서울시 인터넷 홈페이지는 항의 댓글로 도배가 되었다.

10월 한달 내내 이같은 상황이 계속되었다. 10. 17. 서울시 성북구청에서 강북권역 토론회가 열렸는데 회의장 주변에 마치 전운이 감도는 듯 했다. 행사장 건물 주변에는 성소수자단체를 포함한 인권단체들이 내 건 10여개의 플래카드가 펄럭였고 행사장에는 동성애 반대자와 성소수자 지지자들이 삼삼오오 줄지어 몰려들었다. 이날 토론회도 파행의 연속이었다. 동성애자 반대세력들이 자리배치를 문제삼으면서 여기저기서 소리를 질러대는 통에 금방 아수라장이 되었다. 토론이 제대로 될 리 만무할뿐더러 동성애에 대한 혐오발언도 거침없이 나왔다. 사회를 보는 전문위원에게 샷대질을 하고 덤벼드는 모습도 빈번했다. 이 와중에 시민위원회에서 동성애 반대를 일삼던 일부 시민위원도 눈에 띄었다. 이날 공청회장을 방문했던 한 장애운동 활동가가 페이스북에 남긴 다음과 같은 글이 현장의 모습과 그것이 남긴 상처를 생생히 전해준다.

“동성애 혐오에 대한 말들은 사람에 대한 말이 아니었다. 공포스러웠다. 사람에 대한

17) 2014. 12. 12. 시사인 378호.

예의라는 말도 사치였다. …인권현장에 동성애만이 아닌 다른 소수자들에 대한 인권은 논의조차 할 수가 없었다. 인권도시에서 장애인은 어떤 권리가 보장되어야 하는가는 전혀 얘기할 수가 없었다. 사람의 말을 듣지 않고 온 몸에 힘을 주고 거칠게 소리 지르며 그의 입에서 나오는 말들이란 사람을 죽이고 있었다. 잔인했다. 무서웠다. 그렇게 당하면서도 말 한마디 못하고 그 자리를 떠나지 않은 성소수자들… 미안하고 … 아프고… 나도 장애인이라고 순식간에 멸시와 차별 혐오를 당해봤었지만 이렇게까지는… 사람이 무섭다. 사람의 집단이 무섭다. 사람의 말이 무섭다. 사람의 신념 같은 행동이 무섭다. 사람의 당당함이 무섭다. 이 무서움을 일상처럼 매일 겪는 사람들이 있다면… 트라우마에 시달리는 이들을 보냈다.”

동성애 혐오세력의 폭력적인 언동은 11. 20. 서울시청 서소문별관 후생동에서 개최된 공청회에서 극에 달했다. 공청회는 오후 2시부터 예정돼 있었는데 혐오세력들은 이날 오전부터 서소문별관 주변에서 동성애와 인권현장 반대 집회를 열었다. 그리고 그 기세를 몰아 12시가 좀 넘자 200여명이 공청회 장의 문을 힘으로 밀치고 들어와 행사장을 점거했다. 당일 서울시에다 경찰을 요청할 것과 행사 시작 30분 전부터 입장시키도록 할 것 등을 당부해놓았지만 다 소용이 없었다. 행사장을 점거한 혐오세력들은 이날 사회자로 내정된 박래균 전문위원(인권중심사람 소장)이 국가보안법 철폐를 주장하는 사람이며 세월호 대책본부에 관계한다는 점을 트집잡아 사회자를 교체하라는 구호를 외쳐대기 시작했다. ‘동성애 OUT’ ‘STOP 동성애 옹호 서울인권현장’과 같은 팻말을 들고 연단에 선 자의 구령에 맞춰 “에이즈 아웃” “빨갱이는 물러가라” “동성애 옹호하는 박원순은 물러가라” 등을 연호하며 연단에 놓인 탁자와 마이크 등을 내팽개치는 폭력도 서슴치 않았다. 공청회장은 시작되기도 전에 쑥대밭이 되어버렸다.

시간이 되어 사회자와 발표자 등이 행사장에 들어가 공청회를 시작하려고 했으나 반대 시민들이 단상으로 몰려와 박 위원 의 멱살을 잡았고 장내 질서를 호소하는 문경란 부위원장의 마이크를 뺏고 몸을 밀쳤다. 단상에는 취재진과 혐오세력, 그리고 인권단체 활동가등이 뒤엉켜 일부 시민이 넘어지는 등 자칫 부상자가 속출할 상황까지 됐다.

마치 이리떼가 몰려오는데 힘없는 양떼들이 울타리도 목자도 없이 들판에 내팽개쳐진 것 같았다. 연단 아래에서는 동성애 반대세력들이 연신 혐오발언을 쏟아냈으며 피켓을 들고 이에 맞서던 성소수자단체와 인권단체 활동가들은 온 몸으로 고스란히 이를 견뎌야 했다. 공청회장 곳곳에서는 동성애 혐오자들과 인권단체 회원 간에 충돌이 벌어졌다. 결국 서울시는 안전문제로 공청회를 더 이상 지속할 수 없다며 취소를 선언했다. 그러나 혐오세력들은 한 시간 넘게 공청회장을 점거한 채 근거도 없는 왜곡발언을 이어갔다. 시민위원회는 서울시의 미온적 조치에 항의하면서 즉각 혐오세력을 공무집행방해죄로 고소하라고 요구했지만 서울시는 보도자료를 통해 유감만 표시했다. 공청회 다음날 서울시 인권위원회도 공청회 파행에 대한 입장을 발표하고¹⁸⁾ 법적 추궁 등 엄정한 대응을 강구하라고 요구했지만 서울시는 여전히 묵묵부답이었다.

18) 전문은 붙임자료 참고

차별금지조항, 어떻게?

인권헌장에 차별금지 조항을 어떻게 명시 할 것 인가? 이에 대한 고민은 인권헌장 제정 작업 초기부터 가장 큰 고민거리였다. 이미 2007년 차별금지법 제정추진 때부터 ‘성적 지향(sexual orientation)’을 포함한 차별금지 사유를 열거하는 것이 문제가 되어 결국 차별금지법 제정이 무산되는 사태를 겪었고, 이후에도 같은 이유로 번번이 차별금지법 제정 작업이 좌절되었다. 2014년 들어서는 몇몇 국회의원이 인권교육법을 발의하자 인권교육에 동성애 차별금지가 들어갈 것이라며 동성애 반대세력이 의원실에 항의전화를 하는 등 압박을 가해 의원 스스로가 법안을 철회하는 사태도 생겨났다.

쟁점이 됐던 차별금지 조항을 명시하는 방법은 크게 두 가지다. 국가인권위원회법에 명시된 것처럼 ‘성적지향을 포함해 19가지 차별금지 사유를 열거하자는 안과 차별금지 사유를 일일이 나열하지 않고 차별은 금지되어야 한다고 포괄적으로 명문화 하는 안이다. 국가인권위원회법 제2조 4항에는 ‘성별, 종교, 장애, 나이, 사회적 신분, 출신지역, 출신국가, 출신민족, 용모 등 신체조건, 기혼·미혼·별거·이혼·사별·재혼·사실혼 등 혼인여부, 임신 또는 출산, 가족형태 또는 가족상황, 인종, 피부색, 사상 또는 정치적 의견, 형의 효력이 실효된 전과, 성적(性的)지향, 학력, 병력(病歷) 등을 차별금지사유로 열거하고 있으며 법무부가 제정한 행형법에도 똑같이 차별금지 사유가 열거되어 있다. 열거된 포괄적 규정이든 두 안 모두 차별금지라는 원칙에서는 일치하는데 굳이 논란을 일으킬 이유가 있을까라는 생각이 얼핏 들 수도 있다.

전문위원회에서도 이 문제를 놓고 심각하게 논의한 적이 있는데 의외로 포괄적 규정으로 가자는 의견이 다수였다. 차별금지법과 인권교육법 등 주요 법안이 번번이 좌절되는 것을 보면서 인권헌장이 제정되어 시민들의 인권감수성을 높이고 이를 토대로 성소수자 인권 문제를 풀어나가는 게 좋겠다는 생각을 조심스럽게 털어놓았다. 물론 일부 위원들은 국가인권위원회법에도 차별사유가 열거되어 있는 마당에 포괄적 차별금지규정은 퇴보라며 기존방식대로 차별금지 사유를 열거하자고 주장했다.

그러나 동성애 혐오세력들이 신문광고를 내고 권역별 토론회장과 공청회장을 뒤엎고 폭력적인 언사와 행동을 해대는 것을 보고 전문위원들은 생각을 달리하기 시작했다. 성소수자 앞에서 혐오발언을 공공연히 해대고 왜곡된 정보를 사이버공간을 통해 유포하는 그 행위는 차별수준을 넘어 심각한 혐오범죄(hate crime) 수준에 해당할 만한 것이었다. 그런 주장에 동조하는 시민위원들이 “성소수자들을 차별하자고 하는 것은 아니지만 차별금지 사유로 성적지향이란 단어가 열거되는 것은 반대한다”고 주장한다면 그 의미는 분명했다. 현행법에 열거되어 있는 조항을 굳이 삭제하자는 것은 후퇴임이 분명하며 성소수자 혐오를 정당화하는 것과 같다. 동성애 혐오자들이 신문광고¹⁹⁾를 통해 성적지향을 차별금지 사유로 열거한 광주인권헌장과 광주학생인권조례에서 관련 조항을 삭제하라고 요구하는 것을 봐도 그 의미는 확실했다. 모든 것은 시민위원들이 결정할 사항이지만 전문위원들의 문제의식과 걱정이 갈수록 커져갔다.

동성애 혐오세력이 겨냥한 것은 동성애 반대만이 아니었던 것 같다. 인권헌장이 엄연히 성소수자에 대한 차별금지를 규정하고 있는데도 불구하고 동성애를 합법화한다고 주장했

19) 2014. 11. 27. 조선일보 32면 광고

으며 차별금지법 제정을 위한 전초작업이라고 왜곡했다. 근거를 제시하는 것도 아니었다. 인권헌장을 잘못 이해해서라기보다 여론을 악화시켜 인권헌장 제정을 막고 다른 한편 인권에 대한 부정적 이미지를 덧씌우기 위한 악의적인 흑색선전 같았다. 좀 더 나아가면 성소수자 뿐 아니라 이주자, 장애인, 노숙자와 같은 사회적 약자를 공격하고 더 나아가서는 인권헌장을 제정하는 박시장을 정치적으로 공격하는 수단으로 삼으려 하는 것 같았다.

동성애 혐오세력에 동조하는 이들은 인권헌장 시민위원회에도 들어와 있었다. 이 중 일부는 성소수자 당사자를 면전에 두고 모욕적인 말과 왜곡된 주장을 폈지만 다른 시민위원들의 공감을 얻지는 못한 듯싶다. 시민들이 제6차 시민위원회에서 차별금지 사유를 열거하는 안을 최종 선택한 것을 보면 오히려 반감만 더 키운게 아닌가 싶기도 하다. 혐오세력에 의한 동성애 반대가 기승을 부리고 언론에도 인권헌장이 마치 동성애헌장이라도 되듯 성소수자 차별 문제만을 부각시키자 일부 시민위원들이 동요하고 피로감을 표출했다. 다른 한편 폭력의 전염성에 감염된 듯 서울시와 전문위원들에게 무례하게 대하거나 목청을 높이는 일부 시민위원들이 나타나기도 했다. 그래도 대다수의 시민위원들은 인내심을 갖고 동요되지 않은 채 토론을 이어갔다. 성소수자 문제에 전혀 관심없이 지내다 이번 기회에 깊이 생각하게 되었다거나, 전문위원을 찾아와서 굳이 다수 시민들이 반대하는 조항을 넣을 필요가 있는가라는 말을 남기고 가기도 했다. 다만 폭력적인 언행에 대해서는 눈살을 찌푸리거나 거부감을 드러냈다.

제4~5차 시민위원회에서는 분과별로 인권헌장에 담길 조문을 다듬고 다듬었다. 넣을 것, 빼는 것, 합칠 것 등에 대해 구체적으로 논의하느라 진도가 쉽게 나가지 않았다. 제5차 시민위원회에서는 4차 때까지 논의한 내용을 토대로 전문위원들이 문장을 다듬고 해설을 곁들여 토론자료를 제공했다. 이를 토대로 분과별로 시민위원들이 매 조항마다 합의할 수 있는 한 최대한 합의를 해 나갔다. 이렇게 해서 최종적으로 총 50개 조항 중 45개 조항에 대해 분과별로 시민위원들이 100% 합의를 했다. 합의되지 못한 조항은 다음과 같이 총 5개로 일반원칙 분과에서 1개 조항, 나머지 4개 조항은 현장의 이행분과에 속해있다. 일반원칙 분과의 차별금지조항은 처음부터 갈등이 예견된 항목이었음에 반해 현장의 이행분과는 4개 조항 모두를 위원 몇 명이 동의하지 않음으로써 합의에 이르지 못했다. 미합의된 조항의 내용은 다음과 같다.

분과	내용
일반원칙	제4조 : 차별금지사유 규정 방식 ○ 1안 : 구체적으로 예시하여 규정 - 서울시민은 성별, 종교, 장애, 자이, 사회적 신분, 출신지역, 출신국가, 출신민족, 용모 등 신체조건, 혼인여부, 임신·출산, 가족형태·상황, 인종, 피부색, 양심과 사상, 정치적 의견, 형의 효력이 실효된 전과, 성적지향 및 성별정체성, 학력, 병력 등 헌법과 법률이 금지하는 차별을 받지않을 권리가 있다 ○ 2안 : 포괄적으로 규정

	- 서울 시민은 누구나 차별을 받지 않을 권리가 있다
현장의 이행	제42조 : 현장의 이행 주체와 책임 조항 관련 “ 이 현장에 제시된 권리는 「대한민국 헌법」 및 법률에서 보장하거나 대한민국이 가입·비준한 국제인권조약 및 국제관습법에 근거하여 실천되어야 한다”는 원안 중 - 일부위원이 “대한민국이 가입·비준한 국제인권조약 및 국제관습법에 근거하여 실천되어야 한다” 는 내용을 삭제하여야 한다고 주장. 그 이유는 국제인권조약이나 국제관습법의 경우 우리나라의 실정과 문화에 맞지않을 수 있기 때문이다
	제45조 : 현장의 이행 주체와 책임 조항 관련 “시는 현장의 이행을 위해 필요한 규범과 기구 등 제도를 마련하고, 인권실태조사를 통하여 종합적인 인권정책을 수립하고 시행한다”는 원안 관련, - 일부 위원은 규범과 기구 등 제도와 관련해서는 이미 인권조례, 시행규칙에 규정되어 있으므로 내용이 중복됨. 따라서 이와 관련된 내용은 삭제되어야 한다는 의견 제시
	제 46조 : 현장의 이행 주체와 책임 조항 관련 “서울시민은 스스로 인권을 지키고, 인권친화적 삶을 지속하기 위해 노력하며, 인권교육을 받을 권리를 가진다. 시는 현장의 권리를 적극 알리고, 인권친화적인 문화 확산을 위해 다양한 방식으로 인권교육 및 홍보를 시행한다”와 관련, - 일부위원은 ‘인권교육’ 실시에 대해 인권조례에 규정된 관련 조항과 중복되어 삭제 의견 제시
	제50조 : 현장의 개정 조항 관련 “현장은 민주적 절차와 시민의 합의를 거쳐 개정할 수 있다”는 원안과 관련, - 일부 위원은 “현장의 개정은 시민인권 제정위원의 과반수 출석과 3분의 2의 찬성으로 정하고, 인권현장 개정 운영위원회를 운영한다”로 수정제의

시민이 인권의 새역사를 쓰다 … 제6차 시민위원회

마지막 회의인 제6차 시민위원회가 열린 11. 28. 서울시청 신청사 주변은 팽팽한 긴장감으로 둘러싸였다. 오후 7시부터 회의가 개최될 예정이었으나 오후가 되면서 동성애를 반대하는 몇몇 단체들이 신청사를 에워싸고 동성애 OUT과 인권현장 반대를 외치고 있었다. 길건너 덕수궁 대한문 앞에서는 성소수자단체들이 혐오단체에 맞서는 촛불문화제를

진행하고 있었다. 주룩 주룩 내리는 비가 을씨년스러움과 착잡함을 더했다. 회의장 입구에는 몇몇 언론사 기자들이 대기하며 인권현장의 결과에 촉각을 곤두세우고 있었고 서울시 관계자들은 혹여나 외부인이 들어올까 참가자의 신원을 일일이 확인했다. 회의 시간이 다가오자 서울시와 전문위원들을 비난하는 유인물이 일부 시민위원회에 의해 배포되기도 했다.

회의는 문경란 부위원장의 사회로 진행되었다. 우선 분과별로 미합의된 조항에 대한 토론을 벌인 결과 현장의 이행 분과에서 제 50조를 원안대로 받아들여지고 새롭게 합의했다. 반면 안전과 복지분과에서 제 15조에 대해 일부 위원들이 이의를 제기함으로써 새롭게 미합의 사항이 생겨났다. 제15조는 폭력으로부터 안전하게 보호받을 권리를 규정하면서 특히 폭력에 노출되기 쉬운 약자로 성소수자가 포함되는 있는 조항이었다.

시민위원회는 제 4조, 제 15조, 제 42조, 제 45조, 제 46조를 제외한, 나머지 분과별로 합의한 조항을 먼저 처리하기로 했다. 분과별로 충분한 논의를 거쳐 합의했으니 이를 타 분과위원들께서 인정하고 받아들여주시는 사회자의 말에 시민위원들은 일제히 힘찬 박수로 찬성했다. 그렇다면 분과에서 합의하지 못한 조항을 어떻게 처리할 것인가? 제4차 시민위원회 이후 11. 3. 분과별 총무단 회의에서는 미합의 조항을 어떻게 처리할 것인지에 대해 토론한 결과, “전문위원들이 설명과 의견을 덧붙여 시민위원회에 제공하고 이를 참고해 시민위원들이 전체회의에서 결정하기”로 한 바가 있었다. 그럼 이제 미합의 사항을 어떻게 처리하고 결론지을 것인가? 회의에 앞서 서울시는 미합의 사항을 처리하기 전에 발언할 기회를 달라고 했고 사회자는 시민위원들의 동의를 구한 뒤 인권담당관에게 발언할 기회를 줬다. 인권담당관이 준비해온 발표문을 꺼내 읽어가기 시작했다.

“먼저 서울시민 인권현장 제정에 참여해 주신 180인의 서울시민 인권현장 제정위원님께 진심으로 감사를 드립니다. 여러위원님의 열정과 헌신에 힘입어 서울시민 인권현장(안)이 제정되고 있습니다.

그동안 2차례 권역별 토론회, 공청회, 9차례의 시민단체 간담회, 인권콘서트, 그리고 다음-아고라, 서울시 홈페이지 등 온라인 게시판을 통해 다양한 시민의견을 수렴하였으며 이를 통해 시민이 공감하고 합의할 수 있는 인권현장을 제정하려고 노력해 왔습니다.

그럼에도 불구하고 공청회가 무산되고 강남북 토론회가 비정상적으로 개최되는 등 현재 현장의 일부 미합의사항에 대한 사회적 논란과 갈등이 번져가고 있는 실정입니다. 서울시는 공청회 과정에서 벌어진 극단 행동에 대한 유감을 표한 바 있으며, 공청회 파행 과정에 대한 책임을 절감하고 있습니다.

여러분 모두 잘 아시다시피, 서울시민 인권현장은 서울시민대표인 여러분이 만드는 사회적 약속이자 협약입니다. 서울시는 인권현장이 시민의 축제처럼 만들어지고 공표되기를 희망하고 있습니다. 하지만 안타깝게도 사회적 갈등이 확산되어, 시민의 삶 속에서 현장의 가치가 공유되어 수용성을 통혀야 하는 현장 제정 목적이 실현되기 어려운 상황에 직면하고 있습니다.

따라서 서울시는 오늘 마지막 6차 회의를 통해 표결방식이 아닌 시민위원님들의 합의를 통해 현장안이 도출되길 간절히 바라고 있습니다. 표결방식은 현장의 정신과 취지에 어긋나고 또 다른 갈등의 시작이라고 생각하기 때문입니다.

오늘 6차 회의에서 합의안이 만들어지길 간절히 희망하며 만일 오늘 합의안이 도출되지 않을 경우엔 12월 10일로 예정된 선포식을 연기하고 향후 시민사회의 다양한 의견을 더욱 광범위하게 경청해 나갈 예정입니다. 서울시는 어떠한 경우에도 합의된 사항에 대한 이행계획을 수립해나가고, 그동안의 과정을 충실히 기록하여 우리의 현재를 확인하는 등의 노력을 해나갈 것입니다.

오늘 마지막까지 최종 합의안이 나오도록 최선을 다해 주시리라 믿고 그동안 보내주신 열정과 헌신적인 노력에 다시한번 감사드립니다.”

회의장에 정적이 감돌았다. 이게 무슨 말인가? 이게 무슨 의미지? 시민위원들은 귀를 의심하는 듯 같았다. 미합의 조항을 투표로 최종 결정할 경우 서울시가 인권헌장을 받아들일 수 없다고 했다고 사회자가 재차 설명하자 장내가 웅성거리기 시작했다. 이어 앞다투어 발언이 이어졌다. 서울시를 성토했던 목소리가 많았지만 서울시의 뜻에 따르자는 주장도 나왔다. 그러면 어떻게 할 것인가? 서울시의 요구대로 만장일치에 의한 합의가 도출될 수 있도록 회의를 진행하고 끝까지 합의가 안되면 시민사회의 다양한 의견을 경청하겠다는 서울시의 말을 믿고 이대로 회의를 끝내야 하나?

하지만 시민들은 녹록지가 않았다. “왜 우리가 서울시 의견에 좌지우지 되어야 하나?” 미합의 사항을 어떻게 최종 결정할 것인지를 우리가 결정하면 되지 않는가?” 라는 주장이 나왔다. “먼저 만장일치가 아니면 받아들일 수 없다는 서울시의 입장을 받아들일 것인지 아닌지부터 결정하자”. 앞 테이블에 앉아있던 서울시 관계자들의 안색이 변하기 시작했다. 발언권을 얻어 서울시 혁신기획관이 시민위원들을 설득했지만 장내의 분위기는 반감만 더해 가는 듯 했다. 서울시는 이날 회의에서 총 6차례 발언했지만 시민위원들을 설득하거나 공감을 얻기는커녕 갈수록 거부감만 더했던 것 같다. 서울시가 당황하고 초조해하자 안경환 시민위원회 위원장이 서울시를 대신해 시민위원들을 설득하기도 했지만 이 조차도 별다른 효과를 거두지 못했다. 그만큼 서울시의 발언은 충격적이었고 시민위원들의 분노는 컸다.

결국 시민위원들은 자신들이 스스로 인권헌장을 결정할 것인가 말 것인가를 놓고 거수로 투표를 할 수 밖에 없었다. 압도적인 표차로 시민위원들은 스스로 결정하겠다고 선택했다. 그럼 스스로 어떤 방식에 따라 결정할 것인가? ▶투표 ▶만장일치 ▶회의를 더 한 뒤 결정 이라는 세가지 방안을 놓고 투표한 결과 이날 회의에서 투표로 결정하기가 압도적인 표를 얻었다. 투표 방법에 대해서도 세가지 방안이 제시되었다. ▶즉각 투표 ▶대표토론 2인이 발언한 뒤 투표 ▶미합의 조항이 있는 분과에서 대표토론 후 투표 등이 제시되었는데 각각 골고루 표를 얻었다. 이에 어느 전문위원이 2인의 대표토론을 하되 반드시 1인은 미합의 조항 있는 분과에서 하자는 안을 제시했고 이 제안이 채택되었다.

미합의 조항은 총 5개였지만 주로 차별금지 사유를 나열할 것인지 포괄적으로 규정할 것인가가 주요 관심사였기 때문에 주로 이 문제를 중심으로 대표 토론이 있었다. 대표 토론 후 투표에 들어가려던 찰나에 갑자기 인권담당관이 사회자의 마이크를 빼앗는 충격적인 사태가 발생했다. 어떻게 해서든지 투표를 막아야 한다는 절박감 때문에 이것저것 가릴 게재가 아니었던 것 같다. 마이크를 빼앗는 순간 시민위원과 전문위원 여러 명이 회의장 앞으로 뛰쳐나오고 마이크를 놓고 약간의 실랑이가 있던 뒤 회의는 계속되었다.

헌장의 이행과 관련된 제 42조, 제 45조, 제 46조에 대한 투표는 쉽게 결정되었다. 위

낙 반대의견의 명분이 취약했던 터라 원안이 압도적으로 지지를 받았다. 이로서 ▶인권헌장에 제시된 권리는 헌법과 국제인권조약 및 국제관습법에 근거한다는 것, ▶시는 헌장의 이행을 위해 규범과 기구 등 제도를 마련한다는 것, ▶인권교육을 시행한다는 조항의 확정되었다. 이어 차별금지 조항과 관련한 제 4조 및 제 15조에 대해 투표하는데 서울시의 졸렬한 방해작업이 계속되었다. 투표결과를 컴퓨터에 입력하지 않고 지연시키는 바람에 스크린 화면에 투표결과가 뜨지않아 세 번씩이나 투표를 해야 했다. 그럼에도 불구하고 드디어 스크린 화면에 60대 17이라는 숫자가 기록되었다. 제4조와 제 15조에 차별금지 사유를 열거하는 조항이 채택되었다는 사회자의 선언이 이어졌다. 드디어 시민의 손으로 만든 서울시민 인권헌장이 탄생하는 순간이었고 성소수자의 인권을 지켜낸 순간이었다. 감격스런 순간이었지만 그 감격을 제대로 느끼지도 못할 만큼 제 6차 시민위원회는 긴장됐고 격렬했으며 모든 참석자에게 힘들었다. 장내가 어수선한 가운데 서울시는 또다시 정족수가 채워지지 않았으므로 회의를 인정할 수 없다는 일방적인 선언을 해 빈축을 샀다. 7시에 시작된 회의는 11시 넘어 끝났다. 그날만 해도 무려 4시간, 6차례에 걸친 총 20시간의 장거리 마라톤 회의의 끝은 그렇게 끝났다.

그런데 회의가 끝난 지 30분 쯤 지나자 ‘서울인권헌장, 성소수자 차별금지 논란으로 합의 무산’ ‘인권헌장 제정 끝내 무산’과 같은 기사가 인터넷에 뜨기 시작했다. 나중에 안 일이지만 토론장 바깥에서 기다리던 기자들에게 전문위원들의 접근을 막은 뒤 서울시 간부가 일방적으로 회의결과를 전달한 결과였다.

서울시의 태도 변화

제6차 시민위원회에서 보여준 서울시의 태도와 행동은 그 이전까지 전문위원들과 모든 것을 의논하고 소통하던 방식을 하루아침에 뒤집는 행위여서 적잖이 당황스러웠다. 그동안의 인권헌장 제정 작업은 훌륭한 거버넌스의 전형으로 손꼽힐만했다. 준비작업까지 포함하면 1년 넘게 서울시와 전문가, 시민들은 신뢰를 바탕으로 새로운 길을 개척해갔다. 인력과 예산이 턱없이 부족했지만 전문위원들의 헌신적인 노력과 서울시 담당 직원들의 성실하고 뛰어난 업무능력 덕분에 부족함을 메꿔나갈 수 있었다. 그런데 이런 관계가 단박에 깨버린 것이었다.

서울시의 태도가 변하기 시작한 것은 인권헌장 제정을 반대하는 신문광고가 나고 박원순 시장의 샌프란시스코 발언이 국내에 보도되는 시점을 전후로 해서였던 것 같다. 그래도 그 당시만해도 서울시 담당자들은 어떻게 해서든 잘 해 보려고 애썼다. 이상한 낌새가 나타나기 시작한 것은 10. 31. 인권헌장 선포식을 준비하는 회의석상이었다. 이 시점은 강남북 권역별 토론회장이 아수라장이 되고 제 4차 시민위원회가 매우 긴장된 분위기 속에서 진행되고 난 직후였다. 선포식 준비 회의를 하는데 박시장이 선포식에 참석하지 않는 방안을 서울시가 내놓았다. 위촉식에 참석해 “인권헌장을 잘 만들어달라. 시민이 시장이다. 서울시는 이를 잘 이행하겠다”고 철썩같이 약속해놓고 정작 시민이 만든 인권헌장을 선포하는 자리에 시장이 안 온다는 것은 무슨 의미인가? 회의는 중단되었다. 일부 전문위원은 서울시가 이런 태도를 보인다면 더 이상 헌장 제정에 참여할 수 없다며 회의장을 박차고 나갔다.

11. 7. 서울시 인권위원회 2주년 토론회에 임종석 정무부시장이 축사를 하면서 “이보 전진을 위한 일보 후퇴”를 언급하고 갔다. 토론회에 참석했던 다수의 전문위원들이 인권 현장에 대한 서울시의 태도에 의구심을 갖기 시작했다. 이밖에도 서울시는 동성애 혐오자들의 난동을 방치하고 미온적으로 대처하는 등 인권현장 제정에 대한 의지를 의심할 만한 태도를 여러군데서 보이곤 했다.

마지막 제6차 시민위원회가 열리기 전에 안경환 위원장과 문경란 부위원장이 박시장과 두 번의 모임을 가졌다. 두 번 다 위원장의 요청에 따른 것이었다. 인권현장 제정이 당초의 목적과 달리 아무래도 서울시에 부담을 줄 수도 있다는 점, 당시 상황으로 봐서는 차별금지 사유를 예시할지 아니면 포괄적으로 규정할지 오로지 시민위원들의 손에 달렸지만 어느 것도 한 방향으로 전원 합의를 보기는 어려울 것 같다는 등의 얘기를 전하기 위해서였다. 면담 중에 알게 된 일이지만 놀랍게도 서울시 간부들은 인권현장이 어떤 과정을 거쳐 어떻게 진행되고 있는지를 잘 모르고 있었다. 인권현장 제정 업무의 책임자인 혁신기획관이 상당 기간동안 공석이었고 이후 임용된 민간인 출신 국장의 주요 임무에서 인권업무가 벗어나 있었던 것도 한 요인이 된 것 같았다. 시장과의 면담 시간이 짧아 인권현장 제정 과정과 시민위원들의 열정과 헌신 등을 제대로 설명하기 어려웠다.

다른 한편 보수 기독교계의 박시장에 대한 압박이 생각보다도 매우 강렬함을 알 수 있었다. 한편으론 보수 기독교계에 대한 공포심 때문에, 다른 한편으로는 시민위원들을 쉽게 설득하고 지지층의 이해를 얻을 수 있다는 안이한 생각으로 서울시는 전원합의가 아니면 인권현장을 받아들일 수 없다는 입장을 고수했던 것 같다.

위원장단은 서울시의 이같은 입장을 받아들이기 어려웠다. 시민들에게 철썩같이 했던 약속을 이제와서 내몰라라 일방적으로 깨뜨릴 수는 없는 법이다. 더구나 동성애 혐오세력의 폭력적인 주장에 비춰보면 포괄적인 차별금지 규정으로의 후퇴는 성소수자를 차별하자는 것과 동일선상의 주장이라 할 수 있다. 인권을 중심에 놓고 보면, 그런 주장에 동의할 수는 없는 것이다. 사회적 공감대를 감안해 차별금지를 포괄적으로 규정하는 방안을 고려해본다 해도 그건 민주적인 절차와 합리적이고 평화적인 토론을 통해 생각을 조정해 가는 것이 가능할 때의 이야기다. 하지만 동성애 혐오세력들과 이에 동조한 일부 시민위원들의 행태는 마치 고속도로 길 닦는데 알 박기 하는 행위와 같았다. 서울시 주장대로 전원합의에 의한 인권현장의 제정은 인권현장을 제정하지 말거나 아주 먼 미래로 유보하자는 주장과 같다는 생각이 들었다.

게다가 서울시는 시민위원들이 서울시의 입장에 순순히 받아들이지 않을 때에 대비한 대처방안도 제대로 준비하지 않았다. 시민들이 서울시의 입장에 동조하리라고 생각했다면 너무나 시민을 쉽게 본 것이고, 시민위원회의 결정과 무관하게 억지로라도 밀어부칠 생각이었다면 지나치게 오만한 자세라 할 수 있다.

제6차 시민위원회가 끝나고 난 뒤 서울시는 이틀 후인 30일 오전 시민위원회에는 알리지도 않은 채 일방적으로 기자회견을 열고 “서울시 입장에서 표결처리는 최종적으로 합의에 실패한 것으로 판단한다”며 “서울시민 인권현장은 자연스럽게 폐기되는 것”이라고 밝혔다. 기자회견을 한다는 사전통보도, 기자회견을 했다는 사후 알림도 없었다.²⁰⁾

20) 이날 발표된 서울시 보도자료는 붙임자료 참조

전문위원들이 들끓기 시작했다. 서울시의 일방적인 기자회견에 사태를 정확하게 알리는 보도자료를 돌리고 시민위원회 전문위원 명의의 성명서도 발표했다. 성명서는 “서울시민 인권헌장(이하 인권헌장)은 전 과정에 걸쳐 시민이 직접 참여하고, 주도하여 만들어 냈다는 점에서 일찍이 유례를 찾아 볼 수 없는 일대 사건이며 2014년 11월 28일은 대한민국 시민권의 역사에 빛나는 쾌거로 기록될 것”이라고 천명했다. 또한 제6차 시민위원회는 45개 조항에 대해서는 만장일치로, 45개 조항은 표결에 의한 합의로 확정하고 인권헌장을 채택한 것임으로 예정대로 선포할 것을 촉구했다.²¹⁾

특히 전문위원들이 분개한 것은 서울시가 제6차 시민위원회의 참석자 수를 왜곡시켜 보도함으로써 시민위원회의 결정을 무효로 돌리려 했다는 점이었다. 서울시는 처음에는 전원일치가 아닌 표결에 의한 결정은 받아들일 수 없다고 했다가 나중에는 정족수에 이르지 못해 시민위원회의 표결이 무효라고 주장했다. 처음 발족 당시 시민위원의 수는 150명이었지만 자진 사퇴 또는 연속적인 불참 등으로 26명이 해촉되면서 제6차 시민위원회가 개최될 당시는 124명의 시민위원이 남아있었다. 여기에 전문위원 40명을 포함하면 전체 제정위원의 수는 164명 이었다. 이날 회의장 입구에서 점검한 총 참석자 수는 110명. 지각을 하거나 회의가 밤 11시 너머까지 지속되면서 중간에 퇴장하는 이도 있어 매 시간 참석자수는 유동적이었다. 제4조와 15조에 대해 실시한 투표 결과는 60대 17이었다. 이날 위원장단과 진행을 담당할 일부 전문위원들이 공정성을 위해 투표에 참석하지 않았다. 마지막 투표는 서울시의 고의적인 의사방해가 있었고 일부 시민위원들이 서울시의 종용에 따라 회의장을 들락날락했다. 이같은 사정을 뻔히 알고도 서울시는 마치 시민위원 전원이 참석했다가 다수가 회의 진행에 불만을 품고 퇴장함으로써 77명만이 투표에 참석한 것처럼 언론에 유포했다. 다수의 언론들이 서울시의 보도자료를 그대로 인용한 기사를 쏟아내면서 시민위원회의 결정은 심각하게 훼손당했다. 전문위원들이 언론에 항의하고 언론이 당일 참석자 명단 공개와 정확한 수를 요구했지만 서울시는 집계한 자료를 끝까지 공개하지 않았다.

서울시 인권위원회는 12. 8. 긴급 임시위원회를 개최하고 서울시에 대해 ▶시민위원회가 민주적 절차를 통해 서울시민 인권헌장을 의결·확정한 것을 인정하고 조속한 시일 내에 선포할 것 ▶시민위원회 의결과 관련해 왜곡되게 언론에 발언하거나 보도자료 낸 것에 대해 정정 보도자료를 내고 시민위원회 회의 도중 의사진행을 방해한 관련 공무원에 대한 징계를 검토할 것 ▶11. 20. 서울시민 인권헌장 공청회가 일부 난동자의 폭력과 위력으로 무산된 것에 대해 엄정한 법적 대응을 강구할 것 ▶서울시민 인권헌장은 대한민국 헌법 및 국제인권규약을 근거로 보편적 인권들을 도시행정에 맞추어 구체화시킨 것임을 확인하며, 서울시정 전반에 서울시민 인권헌장을 충실히 이행할 것을 권고했다. 하지만 서울시는 여전히 권고에 대해서 어떤 이행 조치도 취하지 않을 뿐만 아니라 아무런 응답도 하지 않고 있다.

시민위원회의 시민위원들도 가만히 있지 않았다. 일부분과의 시민위원들이 자발적으로 성명서를 내자고 제안을 했고 48명의 시민위원과 29명의 전문위원 명의로 성명서가 발표되었다.²²⁾ 시민위원들은 “다들 각자의 생업과 학업으로 바쁜 가운데 오로지 제대로 된 인

21) 성명서 전문은 붙임자료 참조

권헌장을 만들어 보고자 어렵게 시간을 쪼개어 장기간 회의에 참여해온 것”이라며 “서울시가 마음에 안 든다고 제멋대로 인권헌장을 폐기할 것이었다면, 도대체 시민위원은 왜 뽑았으며, 인권헌장은 왜 만든다고 했습니까?”라고 따졌다. 또한 “늘 인권은 논란거리였고 인권헌장을 준비하면서 서울시가 이 정도 논란도 예상하지 못했다고 생각하지 않는다”며 “이제라도 서울시가 강단 있게 원칙을 지켜 12월 10일 서울시민 인권헌장을 선포하라”고 강력하게 촉구했다.

성소수자 시청 점거 농성 … 인권헌장 사태의 후폭풍

그래도 서울시는 버텼다. 그런데 이제는 시민사회가 가만히 있지 않았다. 동성애자인권연대와 같은 성소수자 단체 뿐 아니라, 참여연대가 소수자 혐오세력에 굴복하고 시민위원회 결정을 무시한 서울시에 대해 강도높은 비판을 담은 성명서를 발표했다. 인권운동사랑방, 천주교 인권위원회 등 인권단체들은 기자회견을 통해, ‘성소수자 차별반대 무지개행동’은 긴급 토론회를 통해 인권헌장 폐기를 규탄하고 인권헌장의 선포를 촉구했다. 이 와중에 시민사회단체들의 비판의 열기에 기름을 붓는 격인 일이 발생했다.

서울시가 기자회견을 열어 인권헌장이 폐기되었음을 선언한 그 바로 다음날인 12. 1. 아침, 박시장이 한국장로교총연합회 임원과 가진 조찬 간담회에서 “성전환자에 대한 보편적인 차별은 금지되어야 하지만 동성애는 확실히 지지하지 않는다”고 발언한 것이 언론에 보도되었던 것이다. 참석한 목사들은 박시장에게 인권헌장을 폐기해 감사하다고 했고 박시장은 물의를 일으켜 죄송하다고 답했다. 서울시와 박시장에 대한 비판의 불꽃이 활활 타올랐다. 비판은 박시장을 향했고 수위도 한층 높아졌다. “반인권적 혐오 발언에 휩쓸려 헌장을 폐기하는 것은 야만스러운 혐오세력에 굴복하는 것이나 다름이 없다”²²⁾ “서울시민 인권헌장을 둘러싼 갈등의 책임은 서울시이고, 갈등의 원인은 박원순 시장이다. 시장이 사과하라. 애초에 합의가 가능하지 않은 사안에 대해 합의라는 폭력을 가한 것에 대해 사과해야 한다”²⁴⁾고 거세게 몰아부쳤다. 서울장애인차별철폐연대, 시민사회 연대회의, 민변, 민주노총 등 시민사회단체들이 연달아 성명서를 발표하고 서울시를 규탄했다. 또한 정의당 성소수자위원회, 노동당 서울시당, 녹색당 서울시당과 같은 야당도 인권헌장 선포를 촉구하는 성명서를 잇달아 발표했다.

12. 6. 아침 성소수자 단체들이 기습적으로 서울시청 로비를 점거하고 농성에 들어가면서 사태는 걷잡을 수 없이 심각해졌다. 이들은 로비 천장에 “성소수자에게 인권은 목숨이다”라는 대형 플래카드를 걸었다. 시장 면담과 사과를 요구하면서 밤샘 농성을 강행했고 수많은 시민과 시민사회가 동조 농성에 돌입했다.

상황은 급박하게 돌아갔지만 서울시는 입장을 바꿀 기색을 보이지 않았다. 이대로라면 인권헌장은 선포도 되지 못하고 역사속으로 사라질 운명에 처했다. 가만히 있을 수는 없었다. 인권헌장의 선포는 서울시의 몫이니 남겨두고 대신 낭독식을 하되 원래 계획대로 12. 10. 세계인권선언일에 맞춰 행사를 갖기로 했다. 위원들이 앞다투어 행사준비와 조직

22) 성명서 전문은 붙임자료 참조

23) 정의당 성소수자위원회논평

24) 노동당 서울시당 논평

화와 홍보를 맡겠다고 자원하고 나섰다. 준비는 일사천리로 이뤄졌다. 서울시가 시민위원의 연락망을 갖고 있어 모든 시민위원에게 연락할 수는 없었지만 개별적으로 연락이 닿은 일부 시민위원들까지도 낭독식 준비에 가세했다.

12. 10. 낮 12시. 서울시청 신청사앞에서 시민위원들이 일반 시민과 함께 스케치북에 쓴 인권헌장을 한 조항씩 돌아가며 낭독했다. 인권헌장은 시민들이 헌신적으로 참여해 이룬 성과임을 공포하고 서울시가 이를 선포하라고 촉구했다. 안경환 위원장은 “오늘은 기쁘고도 슬픈 날”이라며 “인권헌장 제정 과정에서 나타난 혼란과 시행착오 또한 누구의 인권에도 높낮이가 없는 보다 나은 세상을 위한 하나의 진통으로 받아들이자”고 말했다.

이날 오후 성소수자와 박시장의 면담이 이뤄지고 이어 박시장이 사과문을 발표했다. “서울시가 시민위원회와 끝까지 함께 하지 못한 점 가슴 아프게 생각한다”면서도 “인권헌장은 사회적 협약이자 약속인 만큼 서로의 합의 과정이 더 필요한 만큼 더 많은 시간과 더 깊은 사회적 토론이 필요하다”고 밝혔다. 끝내 인권헌장 제정을 인정하거나 선포하지 않았다.

4. 맺음말

이상은 서울시민 인권헌장의 제정과정을 요약한 것이다.

서울시의 채택 여부와 관계없이, 시민의 지혜를 모아낸 시민인권헌장이라는 작품은 변하지 않고 지금 우리 앞에 놓여 있다. 이 작품은 앞으로의 시민인권 향상을 위한 디딤돌로서, 앞으로 더욱 구체화된 논의를 위한 기초자료로서의 소중한 역할을 할 수 있을 것이다.

끝으로, 시민위원회 부위원장으로서 그동안 헌신한 시민위원, 전문위원, 그리고 서울시 인권담당관과 공무원들에게 감사의 말씀을 드릴 기회를 갖지 못했음을 아쉬워하면서, 이렇게 지면으로라도 깊은 감사를 전하고 싶다. 역사를 살펴보면, 인권헌장은 손쉬운 성공으로서 성공하는 것이 아니라, 시험과 좌절을 극복하면서 한 장 한 장을 새롭게 써냈다. 서울시민 인권헌장 역시, 너무나 순탄한 길을 갔더라면, 사람들의 주목도 받지 못하고 하나의 종이로만 남아 있을지 모른다. 시련과 역경 속에서 시민인권헌장은 역설적으로 더욱 주목을 받았고, 그것의 필요성 또한 더욱 인각되었다. 그러한 주목과 필요성을 앞으로 더욱 잘 시민과 정부 속에 녹여내고 실천하는 일은, 인권을 사랑하는 모든 이의 공동과제일 것이다.

※ 붙임 : 참고자료

■ 인권헌장 권리구성체계 제1안 : 연형국 위원 안

장별 분류	세부 권리	권리의 보장내용
전문	역사적 연원과 인권의 원칙, 헌장의 제정취지, 차별금지과 평등원칙, 시민의 지향점과 약속, 민주적 제정과정과 선포	
자유롭게 소통하고 참여하는 서울	사상 및 의사 표현의 자유와 소통의 기회 보장	<ul style="list-style-type: none"> · 이념, 종교 사상의 자유 · 집회 및 결사의 자유 · 표현(언론, 출판, 사이버, 집회)의 자유 · 광장과 거리 개방
	참여와 정보 공유를 통한 시민 자치 실현	<ul style="list-style-type: none"> · 정보소통광장 개설, 결재문서 전면 공개, 정보공개 청구 없이도 사전적.적극적 정보공개, 자치구.투자.출연기관 행정정보 공개 전면 확산, 정보공개 실태 모니터링, 정보공개 정책 시민만족도 조사 - 시정 관련 정보를 투명하게 공개하더라도 언론과 인터넷에 관한 검열을 강화할 경우 참여와 정보 공유를 통한 시민 자치 실현은 요원하다.
	사생활 및 개인정보 보호	<ul style="list-style-type: none"> ① 수집제한의 원칙 ② 정보의 질 원칙 ③ 목적 명기의 원칙 ④ 사용 제한의 원칙 ⑤ 보안 장치의 원칙 ⑥ 개방의 원칙 ⑦ 개인 참여의 원칙 ⑧ 책임의 원칙 <p>http://browse.oecdbookshop.org/oecd/pdfs/free/9789264196391-sum-ko.pdf (참고 자료)</p>
	인권 문화와 민주 시민 의식 함양	<ul style="list-style-type: none"> · 인권교육 확대에 대한 내용 (공직자 대상, 고용주 및 근로자 대상, 교육기관 내 교육 등) · 인권의식 실태 조사 · 인권영화제와 같은 시민 참여형 행사의 개최
공정하고 행복한 삶을 실현하는 서울	노동을 통한 자기실현과 노동자의 권리 보장	<ul style="list-style-type: none"> · 연공서열 및 능력 이외의 다른 조건에 의하지 않고, 모든 사람이 직장에서 적절한 상위직으로 승진할 수 있는 동등한 기회 (경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약)

장별 분류	세부 권리	권리의 보장내용
		<ul style="list-style-type: none"> · 시의 비정규직 사용 제한 · 실직자 재취업 교육의 현실화 · 청소년 고용시의 차별 금지 · 노동권 교육
	적절한 주거와 쾌적한 생활환경 보장	<ul style="list-style-type: none"> · 사회적 약자의 의견을 충분히 반영한 도시 개발 정책의 수립 · 대책 없는 강제 수용과 강제 퇴거 금지 · 도시 공공시설에 대한 차별 없는 접근 · 주거취약계층의 주거권 보장 위한 정책
	시민 모두에게 장벽 없는 편리한 서울	<ul style="list-style-type: none"> · 저상버스 확대, 장애인 콜택시 증차 등을 통한 이동편의 시설 확충 · 시각장애인 및 안내견의 차별 없는 이동권을 위한 교육 및 시설 구축 · 장애인, 노약자 및 임산부를 위한 환승거리 최소화 사업 시행
	쾌적한 환경과 여가 시설을 공유할 권리	<ul style="list-style-type: none"> · 옥상 및 벽면 녹화 사업 등을 통한 도심 내 녹지 확충 · 공원 및 체육시설의 제공 및 시설 내 치안 강화를 통한 여가 생활 증진
	교육의 다양성 추구 및 자유롭고 창의적인 학습권 실현	<ul style="list-style-type: none"> · 다양한 직업 체험의 기회를 제공함으로써 청소년들의 진로 결정을 돕고, 입시 위주의 교육이 아닌 직업을 통한 자아실현의 장을 마련 · 공공 도서관의 확충을 통한 지식의 보편적 보급 확대 · 강제로 시행되는 야간 자율 학습 등을 제한함으로써 자율적 면학 분위기를 고양
건강하고 안전한 서울	질병의 공포로부터 벗어난 건강한 생활 보장	<ul style="list-style-type: none"> · 공중보건서비스의 적극적 홍보를 통한 보건소 등의 공중보건시설의 이용 증진, 1차 의료기관으로서의 역할 강화 및 의료사각지대의 해소 · 전염성 질환에 관한 교육을 통해 질병에 대한 합리적 인식 제고 및 무고한 피해자 발생 방지 · 공공의료서비스의 야간·휴일 클리닉 제공 · 호스피스 병상 운영 · 외국인 근로자 등 소외계층 의료서비스 지원 · 중증재가환자 및 가족 지원 · 희귀난치성 질환자 의료비 지원 · 암 조기검진 지원 · 필수 예방접종 및 감염병 예방관리 · 24시간 응급의료 상담 등의 응급의료 서비스 체계 구축 · 자살예방 시스템 구축 · 정신보건시설 및 회복귀시설 확충

장별 분류	세부 권리	권리의 보장내용
		<ul style="list-style-type: none"> · 치매 조기 검진 및 예방 등록 관리 · 치매 환자 및 가족에 대한 지원 강화 · 어린이 식생활 안전강화 관리
	학대와 폭력, 방임이 없는 가정, 학교, 직장 실현	<ul style="list-style-type: none"> · 인권 단체와의 협업을 통한 주기적 감시 및 적극적 구제 · 청소년 전담 상담 업무를 통한 학교 내 폭력 방지 · 피해자 치료 및 재활 프로그램 운영
	시설, 교통 등에서의 안전준수 의무	
	범죄, 교통사고, 재해, 화재, 유해 식품·약품으로부터 안전	<ul style="list-style-type: none"> · 노후한 지하철 등의 대중교통시설의 현대화를 통한 사고 방지 · 학교 앞 교통 법규 적용 강화를 통한 안전 확보 · 대형 건축물 허가 및 안전 관리 실태의 주기적 감사를 통한 사고의 사전 방지 · 관내 검찰, 경찰, 소방서 등과 공동으로 범죄, 교통사고, 재난 재해, 화재 등의 방지를 위한 적절한 조치를 취하여 시민의 안전을 보장
사회적 약자가 소외되지 않는 서울	인간다운 삶을 누릴 수 있는 최저 생활 보장	<ul style="list-style-type: none"> · 중앙 정부와 공동으로 사회 보장 제도를 확립하고 매년 필요한 충분한 재원을 확보하며, 시민이 쉽게 이용할 수 있는 체계를 마련
	성 평등 및 여성의 권리 보장	<ul style="list-style-type: none"> · 아동보육시설 및 유치원의 적극적 설립을 통한 여성의 안정적 사회 활동을 보조 · 공공기관에서의 성차에 따른 취업상의 불이익을 적극적으로 구제 · 산전후 휴가 및 육아 휴직의 이용에 관한 주기적 실태조사 실시 및 권리의 적극적 보장
	아동, 청소년, 노인이 적절한 돌봄을 받을 권리 보장	<ul style="list-style-type: none"> · 아동, 청소년의 자기 결정권 존중 · 초중고교 친환경 무상급식 실시 · 초등학생 방과 후 서비스 확대 · 어린이·청소년 인권 조례 제정 및 시행 · 아동학대 예방센터 설치 · 아동인권 교육 · 여성·아동 안전지역연대 활성화 · 아르바이트 청소년 노동권 보호 · 학교 밖 청소년 인권보호 및 증진 · 노인 특별 보호, 주택정책 수립시 노인을 위한 금융 및 서비스 보장 · 어르신에 맞춤형 일자리 제공 · 노인장기요양보험 본인부담금 지원

장별 분류	세부 권리	권리의 보장내용
	차별 없이 함께 살아갈 수 있는 장애인 권리 보장	<ul style="list-style-type: none"> · 장애인 차별에 대한 적극적 시정 조치 · 장애인의 지역 사회에서의 자립을 위한 지원 촉진 및 취업 활동 장려 · 장애 아동 가정에 대한 적극적 돌봄 서비스 제공 및 2차적 빈곤화 방지 · 장애인과 비장애인이 공동으로 사용할 수 있는 공공 서비스 센터의 건립 및 장애에 관한 교육을 통하여 올바른 인식 함양 촉진 · 정신 지체에 관한 전문 지식을 갖춘 특수 교사의 확보 및 일반 교육 시설에의 확대 배치를 통한 장애 아동의 학업 증진 및 사회 적응 능력 촉진
	이주민, 난민의 권리 보장	<ul style="list-style-type: none"> · 이주민 및 난민의 취업 활동 보조를 통한 안정된 삶의 유지에 도움. · 이주민 쉼터 운영 보조 · 이주민의 의료 건강권 확대 · 통·번역 지원시스템 구축 · 외국인 교육 지원 인프라 확대 · 내·외국인 소통 및 문화 교류 프로그램 강화 · 외국인 소외계층 생활 정착 지원 강화
문화를 향유하고 존중하는 서울	문화, 자연 유산 등 보호, 발전과의 조화	<ul style="list-style-type: none"> · 문화재 보존을 통한 역사성 확인 · 전통문화유산 활용 및 관광 자원화 · 한양 도성 정비, 북한산성 보수·보존, 풍납토성 복원 · 문화유산 종합보전대책 추진
	민간 문화 활동 장려	<ul style="list-style-type: none"> · 소외계층 문화활동 지원 (문화 바우처 증정 등 지원) · 시민 문화예술 활동 지원 (문화예술인, 단체, 동아리 등 지원)
	다양한 문화와 정체성 존중, 특정 문화 강요 금지 등	<ul style="list-style-type: none"> · 성적 지향에 의해 차별받지 않을 권리 · 문화적 다양성 존중
	국내외 인권 증진에 노력하고 기여하는 서울	<ul style="list-style-type: none"> · 국제 인권 네트워크 구축 · 시민사회와의 인권정책 협의회 구성·운영 · 지방자치단체 인권도시협의회 구성·운영
현장의 이행	현장의 실천 주체와 범위	
	정책과 제도를 통한 이행	<ul style="list-style-type: none"> · 공무원 인권 교육 강화 · 인권 자료실 · 인권 법률 상담 서비스 제공 · 인권실태조사 실시

장별 분류	세부 권리	권리의 보장내용
	헌장의 개정	· 헌장 이행보고서 정기적 발간

■ 인권헌장 권리구성체계 제2안 : 김형완 위원

장별 분류	세부 권리
전 문	<ul style="list-style-type: none"> - 한강의 기적 대한민국의 눈부신 성장, 수도서울은 세계 도시로 발돋움 - 서울은 대한민국의 빛과 그늘 투영 - 성장중심으로 인한 인간 존엄성의 경시와 홀대, 시민은 객체로 전락 - 시민 없는 국가, 다양한 특성이 사라진 무개성의 도시공간 //국가란 무엇이고, 주인은 누구인가라는 근본적인 자성과 회의 - 인권에 대한 경시는 곧 민주주의의 후퇴, 재난과 부패로 나타나 - 이제 사람중심인 서울, 시민이 행복한 서울, 미래 세대에 계도 희망이 되는 지속가능한 서울을 실현해야 - 서울시인권헌장의 제정은 시민이 주인이고, 시민의 삶과 생명, 안전이 우선하는 사람중심의 서울을 만들기 위한 사회계약의 선포 - 세계를 품는 글로벌 선진도시, 인권도시 서울을 실현
사람이 중심인 서울, 기본적인 안전을 위한 시민의 권리	<ul style="list-style-type: none"> - 안전에 관한 권리(소비자, 범죄, 폭력, 산재, 재난, 이동권, 교통, 식품, 신체, 사생활보호) - 건강에 관한 권리(영양, 식량, 보건, 위생, 의료, 출산 및 모성보호) - 주거에 관한 권리(주거기준, 전기, 가스 및 식수공급 등 에너지와 상하수도, 주거환경, 균형개발, 강제퇴거금지) - 공공서비스에 관한 권리
사람이 행복한 서울, 더 나은 미래를 꿈꾸는 시민의 권리	<ul style="list-style-type: none"> - 교육에 관한 권리(교육기회, 접근성, 다양성, 인권과 평화, 민주시민양성) - 사회보장에 관한 권리 - 일과 여가에 관한 권리(노동, 일자리) - 공공 및 개인정보에 관한 권리(행정 및 공공정보 공유, 접근권, 인터넷평등) - 지속가능한 발전에 관한 권리(온실가스, 생물다양성, 미세먼지, 숲, 자원의 공유, 환경) - 참여에 관한 권리(도시운영 참여, 사회적 경제, 소통, 주민자치, 민관협력 가버너스)

장별 분류	세부 권리
따뜻한 도시공동체 서울, 누구나 존엄하고 평등한 시민의 권리	<ul style="list-style-type: none"> - 개인의 권리(종교, 표현의 자유, 연대와 집회, 정치적 권리, 이동의 자유, 재산권, 법의 지배) - 관용과 사회통합에 관한 권리(여성, 이주민, 소수자, 사회안전망, 문화적 다양성) - 사회적 약자의 권리(노인, 아동, 장애, 비정규, 경제적 취약계층) - 도시유산과 전통보호에 관한 권리(문화, 자연유산)
현장의 이행을 위한 약속	<ul style="list-style-type: none"> - 세계인권선언 및 국제인권규약, 헌법에 기반 - 존중, 관용, 연대의 핵심가치 - 권리주체와 책무주체 명시 - 이행방법 및 주류화(제도 포함) - 적용범위 - 기 타

■ 서울시민 인권현장 구성체계 제 3안 : 통합안

장별 분류	세부 권리
전 문	과거에 대한 성찰과 미래에 대한 열망 제시, 서울시는 시민이 함께 만들어 가는 작품
자유롭게 소통하고 참여하는 서울	<ol style="list-style-type: none"> 1. 사상 및 의사 표현의 자유와 소통의 기회 보장 2. 참여와 정보 공유를 통한 시민 자치 실현 <ul style="list-style-type: none"> ▸ 공공 및 개인정보에 대한 권리, 연대와 집회, 정치적 권리 ▸ 도시운영 참여, 사회적 경제, 소통, 주민자치, 민관협력 가버너스 ▸ 행정 및 공공정보 공유, 접근권, 인터넷평등 3. 사생활 및 개인정보 보호 4. 민주 시민 의식 함양
기본적 복지와 안전을 실현하는 서울	<ol style="list-style-type: none"> 1. 안전에 관한 권리 <ul style="list-style-type: none"> ▸ 소비자, 범죄, 폭력, 산재, 재난, 이동권, 교통, 유해 식품·약품, 신체, 사생활보호 2. 학대와 폭력, 방임이 없는 가정, 학교, 직장 실현 3. 시설, 교통 등에서의 안전준수 의무 4. 주거에 관한 권리(적절한 주거기준 및 쾌적한 생활환경, 전기, 가스 및 식수공급 등 에너지와 상하수도, 주거환경, 균형개발, 강제퇴거금지) 5. 질병의 공포로부터 벗어난 건강한 생활 보장 <ul style="list-style-type: none"> ▸ 영양, 식량, 보건, 위생, 의료, 출산 및 모성보호

장별 분류	세부 권리
	6. 공공서비스에 관한 권리
누구나 존엄하고 평등한 서울	<ol style="list-style-type: none"> 1. 개인의 권리(이동의 자유, 재산권, 법의 지배) 2. 관용과 사회통합에 관한 권리 <ul style="list-style-type: none"> ▸ 여성, 이주민·난민, 소수자, 문화적 다양성, 사회안전망 ▸ 다양한 문화와 정체성 존중, 특정 문화 강요 금지 등 3. 사회적 약자의 권리 <ul style="list-style-type: none"> ▸ 아동, 청소년, 노인이 적절한 돌봄을 받을 권리 보장 ▸ 차별 없이 함께 살아갈 수 있는 장애인 권리 보장 ▸ 비정규직, 경제적 취약계층 ▸ 시민 모두에게 장벽 없는 편리한 서울(장애인, 시각장애인 등 이동권) 4. 사회보장에 관한 권리
문화를 향유하고 존중하는 서울	<ol style="list-style-type: none"> 1. 문화, 자연 유산 등 보호, 발전과의 조화 <ul style="list-style-type: none"> ▸ 도시유산과 전통보호에 관한 권리(문화, 자연유산) 2. 민간 문화 활동 장려 3. 국내외 인권문화 증진에 노력하고 기여하는 서울
더 나은 미래를 꿈꾸는 서울	<ol style="list-style-type: none"> 1. 교육에 관한 권리 <ul style="list-style-type: none"> ▸ 교육기회, 접근성, 다양성, 인권과 평화, 민주시민양성, 자유롭고 창의적인 학습권 실현 ▸ 실직자 재취업 교육 현실화 2. 일과 여가에 관한 권리 <ul style="list-style-type: none"> ▸ 노동을 통한 자아실현, 노동자 권리보장 3. 지속가능한 발전에 관한 권리 <ul style="list-style-type: none"> ▸ 생물다양성, 온실가스
더불어 살아가는 따뜻한 서울 (도시에 대한 권리)	<ol style="list-style-type: none"> 1. 시민들의 대안적 공간을 만들어갈 권리(서울시 마을운동) 2. 도시 상징물, 기념물, 지명, 공공디자인에 대한 권리 3. 모든 서울시민이 서울시의 공공공간과 기본적인 사회서비스에 대해 의사결정할 권리 4. 쾌적한 환경과 여가 시설을 공유할 권리 <ul style="list-style-type: none"> ▸ 숲·자원의 공유, 미세먼지
헌장의 이행	<ol style="list-style-type: none"> 1. 세계인권선언 및 국제인권규약, 헌법에 기반 2. 존중, 관용, 연대의 핵심가치 3. 권리주체와 책무주체 명시 <ul style="list-style-type: none"> ▸ 헌장의 실천 주체와 적용범위 4. 이행방법 및 주류화(제도 포함) <ul style="list-style-type: none"> ▸ 정책과 제도를 통한 이행 5. 헌장의 개정

■ 서울시민 인권헌장 제정 시민위원 명단

연 번	지 역	성 별	성 명	출생년도
1	종로구	남	박준수	
2		남	이종걸	
3		남	박기춘	
4		여	정재은	
5		여	임인자	
6		여	양윤순	
7	중 구	남	박천우	
8		남	정윤수	
9		남	서해동	
10		여	박소원	
11		여	서정화	
12		여	권금옥	
13	용산구	남	표 석	
14		남	조승화	
15		남	신현민	
16		여	배기순	
17		여	조연래	
18		여	오연화	
19	성동구	남	김이준수	
20		남	정 신	
21		남	박용만	
22		여	이하나	
23		여	김소영	
24		여	이혜경	
25	광진구	남	정근식	
26		남	고상현	
27		남	이원우	
28		여	안예인	
29		여	임현주	
30		여	정재화	
31	동대문구	남	최종인	
32		남	이계영	
33		남	이종민	
34		여	손은지	
35		여	박애란	
36		여	정미숙	
37	종량구	남	백현진	
38		남	최민규	
39		남	성만식	

연 번	지 역	성 별	성 명	출생년도
40		여	오경진	
41		여	이지은	
42		여	김태숙	
43	성북구	남	배현탁	
44		남	정재훈	
45		남	김명환	
46		여	정재희	
47		여	정희선	
48		여	신인순	
49	강북구	남	최승혁	
50		남	박정식	
51		남	조무웅	
52		여	박윤희	
53		여	조은실	
54		여	권남희	
55	도봉구	남	이희승	
56		남	박성호	
57		남	장재현	
58		여	윤수진	
59		여	위영란	
60		여	오여주	
61	노원구	남	장원일	
62		남	정태성	
63		남	손달수	
64		여	이시윤	
65		여	한미영	
66		여	김은숙	
67	은평구	남	유리안	
68		남	심정원	
69		남	나상선	
70		여	김수연	
71		여	여현진	
72		여	박점순	
73	서대문구	남	박자민	
74		남	김정현	
75		남	김흥희	
76		여	이나래	
77		여	고현희	
78		여	채혜미	
79	마포구	남	박기정	

연 번	지 역	성 별	성 명	출생년도
80		남	봉상욱	
81		남	오용수	
82		여	김은실	
83		여	박외란	
84		여	박경애	
85	양천구	남	박준홍	
86		남	이송원	
87		남	정철수	
88		여	배지연	
89		여	원창미	
90		여	맹희재	
91	강서구	남	김준호	
92		남	하성민	
93		남	강태원	
94		여	박초아	
95		여	최종희	
96		여	박계선	
97	구로구	남	김종찬	
98		남	박정욱	
99		남	김재경	
100		여	김이경	
101		여	정소연	
102		여	유진희	
103	금천구	남	김완수	
104		남	사성목	
105		남	김순식	
106		여	최주연	
107		여	고순남	
108		여	강은향	
109	영등포구	남	이진택	
110		남	이상부	
111		남	김영제	
112		여	변현미	
113		여	이수진	
114		여	이영란	
115	동작구	남	박종범	
116		남	장재석	
117		남	윤석권	
118		여	김규림	
119		여	소정혜	

연 번	지 역	성 별	성 명	출생년도
120		여	최명자	
121	관악구	남	권영달	
122		남	구자경	
123		남	남궁범	
124		여	김지연	
125		여	정선희	
126		여	정혜선	
127	서초구	남	장도경	
128		남	안재영	
129		남	정석현	
130		여	강승희	
131		여	오지민	
132		여	권혜경	
133	강남구	남	손영웅	
134		남	박현수	
135		남	육준석	
136		여	이하명	
137		여	이정아	
138		여	장화실	
139	송파구	남	이대근	
140		남	김영진	
141		남	위광년	
142		여	김소민	
143		여	신영실	
144		여	강옥분	
145	강동구	남	김말징	
146		남	송왕목	
147		남	이용운	
148		여	박지선	
149		여	유은숙	
150		여	위금옥	

■ 인권헌장 제정 시민위원 중 해촉자 명단

연번	성 명	해촉 사유	해촉 일시
1	정 신	자진사퇴	2014. 8. 18
2	구 자 경	"	"
3	배 지 연	"	2014. 10. 23
4	이 혜 경	"	"
5	장 원 일	"	"
6	여 현 진	"	"

7	맹희재	”	”
8	봉상욱	”	”
9	권금욱	3회 이상 연속 회의불참 및 소명사유 미제출	2014. 10. 30
10	김완수	”	”
11	박윤희	”	”
12	박종범	”	”
13	박지선	”	”
14	서정화	”	”
15	송왕목	”	”
16	유은숙	”	”
17	육준석	”	”
18	이계영	”	”
19	이하명	”	”
20	정근식	”	”
21	최종희	”	”
22	이종민	”	2014. 11. 18
23	박기춘	”	2014. 11. 19
24	남궁범	”	”
25	안예인	”	”
26	조승화	”	”

■ 서울시민 인권헌장 공청회 파행에 대한 서울특별시 인권위원회의 입장

서울시 인권위원회는 2014년 11월 20일 서울시민인권헌장 제정을 위한 공청회가 폭력과 위력이 난무하는 가운데 무산된 것에 대해 개탄한다. 오늘의 이 같은 사태는 우리 사회가 그동안 어렵게 쌓아온 인권과 민주주의에 대한 중대한 도전이 아닐 수 없다.

서울시 인권헌장 제정에 반대하는 세력은 공청회 개최 전부터 욕설과 구호를 외치는 등 공청회 개최 자체를 방해했으며, 단상의 발표자 명패를 팽개치면서 사회자와 발표자들이 접근하지 못하도록 완력을 썼다. 급기야 사회를 맡은 박래군 서울시인권위 부위원장의 목살을 잡는가 하면, 장내 정리를 호소하는 문경란 서울시 인권위원장의 마이크를 빼앗고 힘으로 밀어붙이기도 했다. 이번 공청회는 서울시가 시민인권헌장을 제정하기 위해 공식적으로 마련한 행사로 이들의 행태는 명백한 공무집행 방해죄에 해당된다.

그동안 서울시민인권헌장제정 시민위원회는 다섯 차례에 걸친 전체회의와 두 차례의 시민토론회, 아홉 차례의 간담회 등을 거치면서 의견을 조율하고 합의를 이끌어 내기 위한 최대한의 노력을 기울여 왔다. 때로는 의견충돌에 따른 격론이 벌어지기도 하였으나, 초지일관 진지하고 성숙한 토론을 통해 상당한 의견접근에 이르렀다. 이견을 좁히지 못한 극히 일부의 쟁점에 대해서도 합리적 의견개진과 토론을 통해 해결하고자 마지막까지 진력을 다하고 있다. 이날 공청회도 성숙한 토론문화를 통해 최종합의를 이끌어내고자 하는 시민적 노력의 일환으로 마련된 것이다. 오늘 공청회를 무산시킨 일부 세력의 언동은 그간의 노력을 부정하고 무위로 돌리는 것이다.

주지하다시피 오늘날 모든 사람들로부터 인권이 보편적 가치로 존중받기까지에는 숭한 도전과 난관이 있어왔다. 인권은 단 한 사람도 예외 없이, 모두 존엄한 존재이며, 누구도 차별 받아서는 안 된다는 원칙에 대한 확인으로부터 출발한다. 우리는 이 위대한 인류의 고귀한 원칙이 폭력에 의해 부정되거나 훼손되는 것을 좌시할 수 없다. 차별과 혐오를 공공연히 조장하는 반인권적 주장은 대한민국이 가입한 유엔 규약과 협약에 위배될 뿐만 아니라 대한민국의 헌법정신까지도 부인하는 것으로, 이는 관용의 범위를 넘어서는 것이다. 인류가 힘겹게 성취한 인권의 보편적 가치를 되돌릴 수 없다는 것은, 온 인류가 합의한 대원칙이다. 나아가 반기문 유엔 사무총장의 발언과 같이 “모든 곳의 모든 인권을 지키는 것이 우리의 의무”이기도 하다.

오늘 공청회가 폭력적으로 무산된 것은 명백히 폭행·협박 및 위력에 의한 공무집행방해죄에 해당하는 만큼 서울시는 일부 난동자에 대한 법적 추궁 등 엄정한 대응을 강구하여야 할 것이다. 서울시 인권위원회는 인권이 부정됨으로써 우리 사회가 다시금 야만과 광기, 증오와 폭력으로 얼룩지는 사회로 돌아가는 것에 대해 단연코 반대한다.

2014년 11월 21일
서울특별시 인권위원회

■ 보도자료

서울시민인권헌장제정에 대한 서울시 입장

○ 서울시는 그동안 서울시민인권헌장제정에 참여해 주신 180분의 서울시민 인권헌장제정 위원들이 보여주신 열정과 헌신에 진심으로 감사를 드립니다. 서울시는 쉽지 않은 논의 과정에서 사회적 합의를 만들어내려는 위원들의 노력을 기억하고 있습니다.

○ 그동안 강남·북 토론회, 공청회, 9차례의 시민단체 간담회, 인권콘서트를 통해 다양한 시민들의 의견을 청취해 왔으며, 온라인상으로도 다음 아고라, 천만상상오아시스, 서울시 홈페이지 등을 통한 의견수렴 등 시민이 공감하고 합의할 수 있는 인권헌장을 제정하려고 최선의 노력을 다해 왔습니다.

○ 그러나 공청회가 무산되고 강남북 토론회가 비정상적으로 개최되는 등 헌장의 일부 미합의 사항에 대한 사회적 논란과 갈등이 확산되어, 시민의 삶속에서 헌장의 가치가 공유되고 이를 통해 수용성을 높여야 하는 헌장제정 목적이 실현되기 어렵다는 현실적 한계에 직면하였습니다. 서울이라는 도시 속에서 사람들의 삶을 보듬고 서로 살필 수 있는 가치와 약속을 만들려는 노력이 일부 쟁점으로 인해 사회적 갈등으로 확산되는 것을 막고자 최선의 합의 과정을 만드려는 노력이었다고 생각합니다.

○ 이에 서울시는 사회적 합의를 도출하기 위한 최선의 노력과 아울러, 시민위원회 위원장 등 위원회 관계자분들에게도 합의를 도출하기 위한 설득작업을 몇차례 추진한 바 있습니다. 그리고 이런 맥락에서 인권헌장 6차회의에서도 시민위원들께 합의안 도출을 촉구한 바 있습니다. 기본적으로 서울시민 인권헌장은 사회적 약속이자 협약이기 때문입니다.

○ 따라서 서울시는 지속적으로 사회적 갈등을 야기시킬 우려가 있는 표결형태의 처리방식에 대해서는 명백하게 반대의사를 표명하고 합의방식을 진지하게 고려해주실 것을 요청하였습니다. 하지만 6차 시민위원회에서 일부 미합의 사항에 대한 표결처리가 마지막에 이루어졌습니다. 따라서 기간을 연장해서라도 최선의 합의를 촉구한 서울시로서는 헌장의 표결처리에 대해 최종적으로 합의에 실패한 것으로 판단하고 있습니다.

○ 향후 서울시는 이 과정에 함께한 분들, 그리고 이 문제에 관심이 있는 분들의 의견을 경청할 생각입니다. 인권의 한걸음 한걸음이 수많은 사람들의 지속적 노력과 긴 시간 속에서 만들어져 온 것임을 믿기 때문입니다. 서울시민들의 인권이 향상 될 수 있도록 좀더 지속적으로 노력해 나갈 것입니다.

2014.11.30.

서울특별시

■ [성명서] 서울시민 인권헌장 확정에 부쳐

마침내 서울시민 인권헌장이 시민의 손으로 마련되었다. 서울시민 인권헌장(이하 인권헌장)은 전 과정에 걸쳐 시민이 직접 참여하고, 주도하여 만들어 냈다는 점에서 일찍이 유례를 찾아 볼 수 없는 일대 사건이다. 2014년 11월 28일은 대한민국 시민권의 역사에 빛나는 쾌거로 기록될 것이다.

2014. 11. 28. 오후 7시부터 시작된 인권헌장 제정시민위원회(이하 시민위) 제 6차 회의는 4 시간의 토론 끝에, 50개 조항에 달하는 인권헌장을 최종 채택하였다. 시민위는 5차에 걸친 회의를 통해 이견 없는 45개조항은 ‘전원일치’로 통과하고, 이견이 제출된 나머지 5개 조항에 대해서는 ‘표결에 의한 합의’로 각각 확정하였다. 반대의견이 제출된 5개 조항에 대해서도 표결을 거쳐 압도적 다수가 원안을 지지하였다. 만장일치이든, 표결이든, 시민위원 모두는 상호존중에 입각한 관용과 인내심을 발휘하여, 합리적이고 이성적인 토론 끝에 인권헌장을 합의, 채택에 이른 것이다. 요컨대 서울시민인권헌장이 헌장제정시민위원회의 합의로 의결, 채택되었음은 누구도 부인할 수 없는 사실이다.

사실 서울시는 마무리단계에 이르자 상식적으로 납득하기 곤란한 태도를 드러냈다. 인권헌장제정을 위한 공청회가 일부집단의 위력으로 난장판이 되었음에도 최소한의 질서유지와 신변보호를 위한 공권력투입에 미온적이었으며 엄정한 사후적 대응도 하지 않았다. 서울시는 사회적 논란이 있는 한 인권헌장을 수용할 수 없다고 하는 등 이치에 닿지 않는 요구를 했으며, 인권헌장을 최종 채택하는 제6차 시민위에서 “미합의 조항에 대해서는 표결불가”를 공개표명하기까지 했다. 이에 시민위원들이 거세게 반박하면서 표결에 의한 의결방식을 채택하자 사회자의 마이크를 빼앗고 의사진행을 방해하기까지 하였다.

제정위원 모두는 인권헌장 제정을 위해 오늘에 이르기까지 굳은 사명감과 자부심으로 임해왔다. 그 이유는 박원순 시장이 인권변호사로 활동해왔을 뿐만 아니라, 시장으로 선출된 이후에도 “시민이 시장”이라는 슬로건에서 보이듯 시민주체의 인권도시 실현에 대한 그의 의지를 기대했기 때문이다. 그런데 민주적 원칙에 충실한 절차와 과정을 통해 확정된 인권헌장을 단지 논란이 있고, 만장일치에 이르지 못했다는 이유로 용도폐기하는 일은 있을 수 없는 일이다.

서울시는 시민위원회가 확정된 인권헌장을 예정대로 선포함으로써, 애초의 약속을 지켜야 한다. 시민위원들이 헌신적으로 만든 인권헌장을 물거품으로 만듦으로써, 그동안 추진해온 시민참여행정에 반하는 우를 범하지 않길 바란다. 그동안 인권기본조례 제정, 인권위원회 설립, 인권담당관 신설, 시민인권보호관제도 신설, 공무원 인권교육 확대강화 등 서울을 진정한 인권도시로 만들기 위한 서울시의 노력이 결코 전시용에 그치지 않음을 스스로 증명해 보이기 바란다. 인간존엄성을 존중하고 이를 서울 시민의 일상적 생활원리로 정착시키려는 선한 노력들은 결코 후퇴될 수 없는 일이다.

2014년 11월 30일

서울시민인권헌장제정 시민위원회 전문위원 일동

■ 서울시민 인권헌장 제정 시민위원회 성명서

서울시는 11월 28일 확정된 ‘서울시민 인권헌장’을 선포해야 합니다!

2014년 11월 28일 서울시민 인권헌장 제정 시민위원회는 만장일치와 압도적 다수의 표결을 통해 ‘서울시민 인권헌장’을 확정했습니다. 서울시가 공개추첨을 통해 뽑은 150명의 시민위원들과 전문위원들은 이 헌장을 만들기 위해 지난 8월부터 4개월에 걸친 6차례의 본회의 및 각종 토론회를 통해 충분한 토론과 논의를 거쳤습니다. 그 결과 이 날 각 분과에서 합의된 45개 헌장 조항은 만장일치로, 분과에서 이견이 제출된 5개 미합의 조항은 시민위원회의 민주적인 표결을 통해 압도적인 다수로 통과되었습니다. 서울시민 인권헌장은 내용 구성부터 미합의 내용 결정방식, 그리고 최종안 결정에 이르기까지 모두 합리적인 토론과 민주적 절차에 따라 확정되었습니다. 이제 서울시는 애초의 약속대로 시민이 만든 인권헌장을 선포하고 이행해야 할 책임이 있습니다.

그런데 11월 28일부터 서울시가 헌장 제정에 보여준 태도는 너무나 믿을 수 없고 충격적인 것이었습니다. 마지막 회의 때 서울시는 느닷없이 시민위원회에게 ‘미합의조항에 대해서는 표결 불가’라는 입장을 표명하면서 ‘사회적 갈등을 방지’하기 위해 ‘전원합의’할 것을 요구했습니다. 하지만 그곳에 모인 100여 명의 위원들이 한 사람의 이견도 없이 만장일치를 하라는 것은 사실상 인권헌장을 만들지 말라는 이야기입니다. 도대체 어떤 정책과 법률이 만장일치로 이루어집니까? UN이 제정한 세계인권선언도 당사국 모두의 만장일치로 의결되지 않았습니다. 역사 속에서 인권을 한 걸음 진전시켜온 다양한 법률도 입법 당시에는 다수결을 통해서 제정되었습니다. 물론 누군가의 인권을 ‘합의’ 혹은 ‘다수결’로 정한다는 것은 굉장히 꺼림칙한 일이지만, 시민위원회는 합의를 통해 헌장을 제정해야 하는 특성상 불가피하게 표결을 통한 합의 방식을 채택했습니다. 여기에 인권 조항을 ‘만장일치’로 결정하라는 서울시의 주문은 비현실적일 뿐만 아니라, 한 명의 반대자라도 있으면 누군가의 인권이 침해되어도 상관없다는 반인권적인 처사이기까지 합니다.

그럼에도 서울시는 시민위원회가 자신들의 제안을 따르지 않자 무력으로 사회자의 마이크를 뺏으려 했고, 표결처리하는 과정에서도 원안에 찬성하는 인원보다 반대하는 인원을 먼저 셉음에도 불구하고 반대인원의 합산을 고의적으로 지연시키는 등 회의진행을 방해하기까지 했습니다. 게다가 회의 이후 들려온 충격적인 소식은 서울시가 ‘서울시민 인권헌장’을 ‘합의 실패’라는 명분으로 폐기하겠다는 것이었습니다. 이 소식에 시민위원들은 분노와 배신감을 감출 수 없었습니다. 45개 조항에 대한 만장일치, 그리고 미합의 5개 조항에 대한 압도적 다수결 통과가 어떻게 ‘합의 실패’입니까? 서울시는 이에 대해 한편으로는 ‘만장일치가 아니’라고 말하면서 다른 한편으로는 ‘정족수 미달’이기 때문에 무효라고 주장하는 등 앞뒤도 맞지 않는 반박을 구사하면서 시민위원들의 헌신과 인권헌장 제정의 의지를 깡그리 무시하고 있습니다.

시민위원들이 한가해서 헌장제정에 참여한 줄 아십니까? 강의를 마치고 온 학생, 퇴근하고 온 직장인, 아기를 데리고 온 주부, 휠체어를 타고 온 장애인 등, 다들 각자의 생업과 학업으로 바쁜 가운데 오로지 제대로 된 인권헌장을 만들어 보고자 어렵게 시간을 쪼

개어 장기간 회의에 참여해온 것입니다. 서울시가 마음에 안 든다고 제멋대로 인권헌장을 폐기할 것이었다면, 도대체 시민위원은 왜 뽑았으며, 인권헌장은 왜 만든다고 했습니까? 그동안 시민위원들이 주말과 금요일 저녁을 반납해서 참여한 6번의 회의 시간을 이토록 허사로 만들 수 있습니까?

서울시는 시민위원회가 확정한 인권헌장을 예정대로 선포함으로써 애초의 약속을 지켜야 합니다. 150명의 시민들과의 약속도 못 지키는데 도대체 무슨 공약을 지킬 수 있단 말입니까! ‘시민이 시장’이라는 서울시의 슬로건이 무색하지 않게, 그리고 서울시가 진정한 ‘인권도시’로 거듭날 수 있게 11월 28일 확정 통과된 서울시민 인권헌장을 공포하고 책임감 있게 이행해주시십시오! 인권을 이루어온 역사는 언제나 갈등과 투쟁으로 점철되어 있었습니다. 사회적 갈등이 두려워서 인권을 향한 발걸음을 후퇴시키는 것은 애초에 인권을 보장할 의사가 없었다는 것이나 마찬가지입니다. 이전에 서울학생인권조례를 제정할 때도, 성북구에서 주민인권헌장을 만들 때에도, 늘 인권은 논란거리였습니다. 인권헌장을 준비하면서 서울시가 이 정도 논란도 예상하지 못했다고 생각하지 않습니다. 이제라도 서울시가 강단 있게 원칙을 지키는 모습을 보여주기를 바랍니다. 시민들이 이성적 토론을 통해 합의한 내용마저도 당초 약속과 달리 폐기하는 행동은 인권과 민주주의에 대한 유린이라고 밖에 할 수 없습니다. 과연 박원순 시장이 진실로 인권변호사 출신 시장이 맞는지, 공인으로서 이렇게 함부로 말 바꾸기를 해도 되는지 묻고 싶습니다. 우리 서울시민 인권헌장 제정위원회 시민위원들은 서울시가 12월 10일 세계인권의 날에 서울시민 인권헌장을 선포할 것을 강력하게 촉구합니다!

서울시민 인권헌장 제정 시민위원회 시민 위원(48인)

- ▶ 일반원칙 분과 : 김규림, 김소영, 김순식, 김이경, 박소원, 박천우, 윤수진, 이나래, 이종걸, 정소연
- ▶ 참여와소통 분과 : 김은실, 위영란, 최승혁
- ▶ 복지과안전 분과 : 강은향, 박외란, 박자민, 사성목, 신인순, 오지민, 위금옥, 정석현, 정재은, 정혜선, 최민규, 하성민
- ▶ 환경과문화 분과: 서해동, 오용수, 윤석권, 이시윤, 이희승, 임인자, 정재훈, 정태성, 권남희
- ▶ 더 나은미래 분과 : 고현희, 김말징, 김소민, 김이준수, 김종찬, 박기정, 박용만, 이송원, 이하나, 표석, 한미영
- ▶ 헌장의 이행 분과 : 변현미, 최명자, 최주연

서울시민 인권헌장 제정 시민위원회 전문 위원(29인)

- ▶ 고연옥, 김은정, 김인식, 김형완, 노진석, 노현수, 문경란, 박래균, 박홍순, 배경내, 배미영, 배복주, 배용호, 손민호, 염형국, 윤지현, 이정은, 이주영, 이창림, 이해응, 이호영, 임재홍, 장상미, 정다영, 조백기, 최성윤, 한대희, 홍성수, 홍혜란

시민위원의 눈으로 본 서울시민 인권헌장

정재은 (서울시민 인권헌장 제정 시민위원회 시민위원)

I. 들어가며

지난 해, 강의 경험을 쌓고 싶은 마음에 장애인단체를 통해 장애인의 인권을 주제로 하여, 초·중고등학생을 대상으로 강의를 시작하였다. 그 무렵, SNS를 통해 서울시민 인권헌장의 제정에 참여할 '서울시에 거주 또는 직장을 둔 서울시민을 대상으로 지역별·성별·연령별 대표성을 반영한 무작위 공개추첨을 통해 150명의 시민위원을 선발한다'고 시민위원을 모집하는 공고문을 보게 되었다. 법을 전공하였지만, 인권법에 대해 기본적인 지식만 있어 인권헌장의 제정과정을 통해 인권에 대한 공부할 수 있는 계기가 될 것 같아 시민위원으로 지원하게 되었다. 한 달여간의 시간이 흘러, 제정위원회에 선발되었다는 메일을 받았다. 지역별·성별·연령별을 기준으로 하여 공개추첨방식으로 추첨한 결과 10.5 대 1에 경쟁률로 선발되었다고 한다. 시민위원으로는 10대 고등학생부터 78세의 고령인 어르신까지 다양한 연령대로 구성되었다.

서울시는 세계'최초'로 시민이 참여하여 함께 만들어가는 서울시민 인권헌장²⁵⁾이라는 명분하에 8월 13일부터 11월 28일까지 약 4개월간의 6차 전체회의, 권역별 토론회, 분야별 간담회, 공청회 등의 마라톤 회의를 거쳐 인권헌장을 채택하였다. 그런데 돌연 서울시는 6차 회의에서 사회적 합의가 제대로 이루어지지 않았다는 점을 들어, 전체 안건이 만장일치로 통과하지 않으면 서울시는 인권헌장을 받아드릴 수 없다고 통보하였다. 회의 결과는 45개 조항은 만장일치로, 5개 조항은 표결로서 통과시켰다. 결국 서울시는 인권헌장이 채택되자마자 "11.28(금) 19시, 6차 인권헌장제정시민위원회에서 합의 도출 실패, 사회적 합의를 통해 헌장을 제정코자 하는 당초 취지와 달리 사회적 갈등 확산"이라는 보도 자료를 11월 30일 배포하며 공식적으로 부인하였다. 사실상 인권헌장의 폐기를 선언한 것이었다.

서울시는 12월 10일 세계인권선언의 날에 맞춰, 인권헌장을 제정하고 이날 선포하기로 예정되어 있었다. 그런데 서울시는 종전과 같이 인권헌장의 폐기하겠다는 뜻을 굽히지 않았다. 이에 시민위원들은 같은 날, 인권헌장의 알리기 위해서 50여명의 시민위원들은 인권관련 단체들과 함께 서울시청 앞마당에 모여 인권헌장을 낭독하는 식을 거행하였다. 시민들의 손에 의해 제정되었던 인권헌장이 시민들의 손으로 세상의 빛을 보게 된 순간이었다. 형식적으로 보면, 인권헌장의 내용은 서울시가 지켜야 할 의무와 책임이기에 시민들의 낭독식은 자칫 의미가 없어 보일 수도 있었다. 그러나 실질적으로 본다면, 시민들과의 약속을 일방적인 의사로 저버린 서울시에 시민들이 저항권을 행사한 것이었다.

25) 이하'인권헌장'이라고 칭함.

본 발제자는 서울시가 시민위원과의 약속을 저버린 행위에 대한 반성과 함께 하루빨리 서울시민 인권헌장을 선포함으로써, 시민의 인권을 보호·보장하는 인권도시로 거듭나길 바라는 마음으로 지난 123일간의 서울시민 인권헌장 제정과정을 살펴보고자 한다.

II. 서울시민 인권헌장의 의의 및 시민위원의 참여

1. 서울시민 인권헌장의 의의

서울시민 인권헌장²⁶⁾은 UN의 세계인권선언문이나 인권관련 규약과 협약 등과 같이 국제적인 인권목록과 우리나라의 헌법상 기본권으로 존재하지만 이념적·추상적인 권리를 시민들의 일상생활에서 구체적으로 실현하는 데 의의가 있다. 서울시민 인권헌장을 통해, 시민들은 자신이 생활하는 도시 안에서 최소한의 존엄성을 유지하며 살아가는데 필요한 권리들로 구체화하여, 그러한 권리를 보호하고 보장해야 할 책무를 서울시에 요구할 수 있게 된다. 몬트리올이나 유럽의 도시에 대한 권리세계헌장, 광주와 성북구의 인권헌장 등이 제정된 목적이기도 하다.

서울시의 주인인 서울시민의 참여 소통을 통해 인권헌장을 제정과정을 통해 인권에 대한 가치를 재확인하고 실천하는 계기가 되었다. 인권비전을 공유함으로써 지속가능한 인권도시는 물론, 서울시민의 인권이 충분히 보장되고 있는지에 대한 근본적 성찰을 통해 시민의 미래에 대한 열망을 담아 인권에 대한 가치를 공유하고 확산시켜 지속가능한 인권도시를 구현한다. 또한 서울시가 시민 주도로 인권헌장을 제정해 시민사회와 함께 인권헌장을 지속적으로 실천하고 보호하겠다는 의지를 표명하였다. 유럽의 시민사회와는 달리 인권에 대한 경험 부족한 우리시민사회의 시민들의 참여와 의견조율과정을 통해 교과서에서 배웠던 민주주의 합의과정이라는 면에서는 분명 인권에 대한 학습효과를 발휘하였으며, 이런 과정이야말로 인권헌장이 가지는 중요한 가치라 할 것이다.

서울시민 인권헌장은 ‘서울시민들이 기본적으로 누려야 할 건강, 복지, 교육, 주거 등에 대한 인권목록을 담은 것으로 서울시민들의 인권실현을 책임진 서울시의 책무를 담은 규범이자 사회적 협약이다’라고 정의할 수 있다.

2. 시민위원 참여의 의의와 한계

1) 시민위원참여의 의의

서울시는 함께 만들고 함께 누리는 인권도시 서울을 만들기 위해 서울시 인권기본조례 제12조²⁷⁾에 따라 서울시민 인권헌장 제정을 추진과정에 착수하였다. 이 과정에서 「서울특

26) 인터넷 위키 백과사전에서는 “서울시민인권헌장은 서울시민이 차별받지 않고 누릴 인권을 규정할 선언문이다. 박원순의 공약으로 시작된 이 사업은 발표 예정일인 세계인권선언일을 앞두고 성적 지향 문제로 막판에 표류하고 있다. 성소수자단체들은 급기야 서울시청을 점거하는 시위를 벌이고 있다”고 정의하고 있다 (<http://ko.wikipedia.org/wiki/%EC%84%9C%EC%9A%B8%EC%8B%9C%EB%AF%BC%EC%9D%B8%EA%B6%8C%ED%97%8C%EC%9E%A5>).

27) 서울특별시 인권기본조례 제12조(서울시민 인권헌장)에서는 “시장은 인권을 존중하는 가

별시 인권기본조례」 제5조(시민의 참여)는 ‘시민은 스스로가 인권이 존중되는 지역사회를 실현하는 주체라는 점을 인식하여 인권의식의 향상에 노력하고, 시의 인권시책에 참여한다.’고 정의하고 있으며, 제4조 제2항은 ‘시장은 인권정책 수립에 있어 시민의 참여를 최대한 보장하여야 한다’고 시장의 의무를 규정. 이 조항을 근거로 시민들의 참여를 추진한 것으로 보인다.

다른 도시의 인권헌장처럼 인권전문가들로 구성되어 전문적인 지식을 바탕으로 체계적인 인권헌장을 빠른 시일 안에 만들 수도 있다. 그러나 인권 및 법에 대한 전문적인 지식을 갖고 있지는 않지만 시민들의 참여는, 시민 스스로가 현실점에서 일상생활에서 문제가 되고 있는 사항들을 구체화시켜 그것을 인권헌장에 담았다는데 그 가치가 있다. 또한 인권도시의 공무원과 행정가들에게만 의무와 책임이 부여되는 것이 아니라 인권헌장을 제정한 시민들에게도 함께 인권헌장을 지킬 의무와 책임이 있다.

6차에 걸친 회의과정에서 시민들의 열정과 헌신은 스스로가 인권의 주체라는 것을 확인시켜주는 자리였다. 시민들의 노력은 인권헌장에 고스란히 담겨있다고 해도 과언이 아닐 것이다. 자원봉사형식의 무급임에도 불구하고, 월차를 쓰는 등의 생업을 잠시 접고 인권헌장제정에 참여하였다. 인권헌장제정과정은 시민위원들에게는 단순히 행정에 참여한 것이 아닌, 인권에 대한 책임과 감수성을 발휘할 수 있었던 시간이었다.

2) 시민위원참여의 한계

8월 6일 서울시신청사에서 서울시민 인권헌장 시민위원들의 위촉식을 가졌다. 박원순 시장은 시민위원들에게 일일이 위촉장을 수여하였고, 인권헌장을 잘 만들어달라는 당부인 말을 건네받았다. 시민위원들은 서울시로부터 인권헌장을 제정할 수 있는 권한을 위임받은 것이었다. 천만 서울시민을 대표하여 인권헌장을 제정한다는 책임감을 느꼈던 순간이었다. 그러한 책임감은 회의 진행에 앞서, 시민위원으로서 인권헌장 제정과정에서 어느 범위까지 참여할 수 있을 것인가에 대한 의문으로 나타났다. 자칫 잘못하면 서울시의 행사에 시민위원들은 들러리로 전락하는 게 아닌가 하는 우려였다.

인권헌장 제정과정은 기본적으로 인권헌장에 들어갈 범주만 제시되었고, 그것을 참고하여, 시민위원들이 스스로가 필요한 권리를 제시하였다. 전체적인 회의는 시민위원들의 주도하에 진행되었고, 전문위원들은 회의진행자로서 원만한 토론이 이루어질 수 있도록 질서를 유지할 뿐이었다.²⁸⁾ 시민들이 제시한 의견은 단어나 짧은 문장형식의 권리로서, 5

치를 구현하고 지속 가능한 인권도시를 만들기 위해 서울시민 인권헌장을 제정하여 선포한다.”고 규정하고 있다.

28) 「서울시민 인권헌장」 시민위원 그라운드 룰을 정하여 회의가 진행되었다. 회의의 규칙은 다음과 같다.

1. 모든 의견은 동등하게 소중하다.
2. 상대의 발언을 경청한다(회의 중 큰 소리를 내거나 원탁에서 전화 받지 않는다).
3. 회의에 적극 참여한다.
4. 회의 목적에 집중하되 소수 의견을 존중한다(상대방의 의견을 끝까지 경청 후 나의 의견을 제시한다).
5. 중요한 내용을 먼저, 보충 설명을 나중에 말한다.

차에 회의를 거치면서 점차 완성된 문장의 모습을 갖춰갔다.

인권에 대한 추상적인 개념만을 알고 있던 시민들은, 법적 효력이 없는 인권헌장을 왜? 제정해야 하는 가에서부터 인권헌장으로 인해 조례가 개정되는 것이냐의 다양한 의문을 제기하였다. 의문에 대한 답을 제시하고 설득하는 과정에서 토론시간을 적잖게 소모되었다. 또한 회의과정에서 자신의 의견만을 내세우는 시민위원들도 있었고, 서로 각자의 의견이 너무나도 달라 의견을 조율하는 과정도 쉽지않은 않았다. 이러한 토론과정을 통해 시민위원들은 차츰 인권에 대한 인식을 확인하고 인권과 인권헌장의 목적과 필요성을 배워갈 수 있는 기회가 되었다.

3) 시민위원의 대표성에 대한 문제제기

인권헌장의 제정과정에서 시민위원들의 한계와는 별도로, 인권헌장제정을 반대하는 입장에서 시민위원들의 대표성을 공격하기 시작하였다.

그들은 “모집지원자 중에서 150명을 무작위로 뽑았다고 하는데, 왜? 서울시는 각계각층에서 고루 선발해야 함에도 불구하고 아무런 기준 없이 무작위 추첨하였느냐”는 것에서부터 “지역별, 성별, 연령별을 기준으로 할 것이 아니라 실질적인 소득, 학벌 등을 기준으로 하였어야 하는 게 아니냐”는 의견도 있었다. 시민위원들은 정당하게 지원을 통해서 공개추첨방식에 의해 선발되었으며, 추첨과정은 이미 서울시가 영상을 통해서 공개하였다. 또한 지역별, 성별, 연령별은 기존의 통계학에서 널리 사용하는 대표성의 원칙에 따른 기준을 정한 항목들이었다.

시민위원을 소득, 학벌과 같은 기준으로만 선발한다면, 기존의 다른 헌장의 전문가집단의 인권헌장과 차이가 없을 것이며, 인권의 가치를 자본주의 가치와 부합시키는 것은 맞지 않다. 오히려 자본주의에서 소외된 소수자에 대한 기본적인 인권을 보호하는 데 인권의 가치가 있다고 생각된다.

Ⅲ. 서울시민 인권헌장의 내용적 검토

1. 서울시민 인권헌장의 구조와 내용

인권헌장은 전문, 일반원칙, 참여와 소통, 안전과 복지, 환경과 문화, 더 나은 미래, 헌장의 이행으로 분류되었고, 전문을 제외한 50개 조항으로 구성되어 있다.

1) 시민위원에 의해 만들어진 인권헌장

인권헌장을 제정하는 과정에서 유념해두었던 것은, 누구나 쉽게 인권헌장을 이해하는 것이었다. 이는 초등학교생들도 이해할 수 있을 정도의 쉬운 단어로, 구체적으로 실천 가능

6. 발언 횟수, 시간 등을 고르게 나눈다.

7. 메모한다. 메모 후 발언하면 일목요연하게 말할 수 있고 시간도 줄어든다. 게다가 기록도 남길 수 있다.

8. 반 인권적 언행을 하지 않는다.

9. 인권감수성을 갖고 자신의 발언에 책임을 진다.

하도록 인권헌장의 문장을 작성하자는 데 시민들의 뜻을 모았다. 이는 천만 시민들을 대표로 인권헌장에 참여한다는 책임감 때문이었다. 서울시민이 함께 참여하였다는 것은 단순히 공간적인 측면이 아니라 시민 스스로가 자신과 이웃에게 현시점에서 꼭 필요한 구체적이고 현실적으로 접근하여 인권을 대변하고자 하였다.

인권헌장에 담긴 내용으로는 시민들이 서울시에 정책에 참여하고, 개인정보에 관한 보호, 사생활보호, 재난과 사고로부터의 보호와 정책수립, 폭력으로부터 사회적 약자의 보호와 범죄피해자와 가해자 가족에 대한 지원, 질병에 대한 보건, 저출산으로 인한 여성과 유아의 정책지원, 안전한 먹거리, 주거 빈곤층에 대한 정책마련, 도심의 쾌적한 휴식 공간 확충, 교육, 고용, 여가생활, 헌장이행에 관한 내용 등. 다른 도시나 나라에서 볼 수 있었던 인권헌장 내용도 담겨져 있었지만, 유해환경으로부터 안전한 먹거리를 보장받기 위한 권리 등, 새로운 시각에서 접근한 권리도 규정되었다.

2) 표결에 의해 통과된 미합의 사항

일반원칙, 안전과 복지, 헌장의 이행분과에서 합의가 되지 않는 조항이 발생되었다. 안전과 복지 분과는 제15조에 서울시의 의무로서, “서울시는 여성, 아동, 어르신·약자, 장애인, 성소수자, 이주민 등 폭력에 노출되기 쉬운 환경에 처한 시민을 특별히 고려한다.”고 규정하고 있었는데, 성소수자에 대한 논란으로 합의를 이루지 못하고 있었다. 다행히 미합의사항에 대한 표결에 앞서, 분과내부회의에서 합의가 이루어져 전체회의에 상정되었고 만장일치로 통과되었다. 그 외, 다른 분과의 미합의 사항은 최종적으로 표결에 의해 통과가 되었다. 그 내용을 살펴보자면 다음과 같다.

분과	조항	내용
일반원칙	제4조	서울시민은 성별, 종교, 장애, 나이, 사회적 신분, 출신지역, 출신국가, 출신민족, 용모 등 신체조건, 혼인 여부, 임신·출산, 가족형태·상황, 인종, 피부색, <u>양심과 사상</u> , 정치적 의견, 형의 효력이 실효된 전과, <u>성적지향 및 성별정체성</u> , 학력, 병력 등 헌법과 법률이 금지하는 차별을 받지 않을 권리가 있다”로 여기서 문제가 되었던 내용은 다른 아닌 ‘성적지향 및 성별정체성’이었다.
헌장의 이행	제42조	이 헌장에 제시된 권리는 「대한민국 헌법」 및 법률에서 보장하거나 대한민국이 가입·비준한 국제인권조약 및 국제관습법에 근거하여 실천되어야 한다.
	제45조	시는 헌장의 이행을 위해 필요한 규범과 기구 등 제도를 마련하고, 인권실태조사를 통하여 종합적인 인권정책을 수립하고 시행한다.
	제46조	서울시민은 스스로 인권을 지키고, 인권 친화적인 삶을 지속하기 위해 노력하며, 인권교육을 받을 권리를 가진다. 시는 헌장의 권리를 적극 알리고, 인권 친화적인 문화 확산을 위해 다양한 방식으로 인권교육 및 홍보를 시행 한다.

	제50조	헌장은 헌장개정 시민위원회 구성 등 시민의 다양한 참여를 보장할 수 있는 민주적 절차와 시민의 합의를 거쳐 개정할 수 있다.
--	------	---

성소수자에 대한 반대하는 입장에서는 단순히 성소수자에 대한 조항만이 아니라 인권교육을 통한 성소수자의 내용이 교육적으로 삽입된다는 이유를 들며 문제를 제기하였다. 그로 인해 헌장의 이행분과에서 관련 조항이 미합의 되는 결과를 낳았다. 이러한 성소수자에 대한 반대는 2007년 차별금지법의 제정을 추진하던 때로 거슬러 올라갈 수 있다.

2007년 국가인권위원회가 제정을 권고한 차별금지법에는 차별금지사유가 구체적으로 열거되었는데 법무부에서 발의한 차별금지법에는 7개의 사유가 삭제됐다. 이에 인권단체들은 반발했고 7개 사유(성적 지향, 출신국가, 병력, 언어, 가족상황 및 가족형태, 범죄경력에 관한 항목, 학력)가 삭제된 차별금지법은 차별금지법이 아니라 차별조장법이라고 비판했다. 이를 국제사회에 알렸고 2008년 유엔인권이사회 국가별인권상황 정기검토(Universal Periodic Review)에서 여러 국가가 한국 정부에게 “성적 지향에 대한 차별금지 사유가 포함된 차별금지법 제정”을 권고했다. 2012년 UPR 2차 심의에서도 마찬가지로 한국 정부에게 권고했고 정부는 검토 중이라 대답했지만 아직도 차별금지법을 제정하기 위한 정부의 노력은 보이지 않는다. 차별금지법을 제정할 때에는 가능한 한 차별로 인식되고 있는 분야를 최대한 규정함으로써 차별금지법의 집행 및 재판에 있어 판단규범으로서 명시적으로 해석기준을 제시하는 것이 바람직한 것으로 판단된다.

기존의 국내·외의 인권관련 법률에 성소수자에 대한 내용이 없는 것은 아니다. 성소수자에 대한 인권관련 규정은 다음과 같다.

명칭	내용
몬트리올권리와 책임헌장	제2조 인간의 존엄성은 빈곤과 모든 형태의 차별, 특히 민족이나 국적, 인종, 나이, 사회적 지위, 혼인 여부, 언어, 종교, 성별, 성적 성향 또는 장애에 근거한 것들에 대한 지속적인 투쟁의 일부로서 보존될 수 있을 뿐이다.
도시에 대한 권리세계헌장	제1조 모든 사람은 성별, 나이, 건강상태, 소득, 국적, 민족, 이주상황, 정치적, 종교적, 성적 성향에 따른 차별로부터 자유로우며, 본 헌장에서 밝히는 원칙과 규범에 따라서 문화적 기억과 정체성을 보존하기 위한 도시에 대한 권리를 갖고 있다.
광주인권헌장	제12조 다양한 문화와 정체성이 존중되는 도시 실현 ①모든 시민은 피부색, 종교, 언어, 출신 지역, 국적, 성적 지향 등에 관계없이 자신의 문화를 향유하고, 자신의 종교를 표명하고 실천하며, 자신의 언어를 사용할 권리가 있다.
국가인권위원회법	제2조 3호 "평등권 침해의 차별행위"란 합리적인 이유 없이 성별, 종교, 장애, 나이, 사회적 신분, 출신 지역(출생지, 등록기준지, 성년이 되기 전의 주된 거주지 등을 말한다), 출신 국가, 출신 민족, 용모 등 신체 조

	건, 기혼·미혼·별거·이혼·사별·재혼·사실혼 등 혼인 여부, 임신 또는 출산, 가족 형태 또는 가족 상황, 인종, 피부색, 사상 또는 정치적 의견, 형의 효력이 실효된 전과(前科), 성적(性的) 지향, 학력, 병력(病歷) 등을 이유로 한 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 행위를 말한다.
서울특별시 학생인권 조례	5조(차별받지 않을 권리) ① 학생은 성별, 종교, 나이, 사회적 신분, 출신지역, 출신국가, 출신민족, 언어, 장애, 용모 등 신체조건, 임신 또는 출산, 가족형태 또는 가족상황, 인종, 경제적 지위, 피부색, 사상 또는 정치적 의견, 성적 지향, 성별 정체성, 병력, 징계, 성적 등을 이유로 차별받지 않을 권리를 가진다.

우리나라의 국가인권위원회법과 서울시 학생인권 조례, 광주인권헌장에서는 이미 성적 지향에 대한 차별금지조항을 담고 있다. 결국 서울시민 인권헌장에서 성소수자에 대한 내용을 삽입하는 것은 기존의 법률에서 정하고 있는 기준을 그대로 따른 것에 불과하다.

2. 분야별 간담회

서울시는 다양한 시민들의 목소리를 듣기 위해 강남·강북권 토론회에 이어 총 9번의 분야별 간담회를 가졌다.²⁹⁾ 분야별 간담회는 여성, 어르신, 북한이탈주민, 아동·청소년, 장애인, 성소수자(반대), 성소수자, 이주민·외국인, 종합 등과 같이 총 9회에 걸쳐 사회적 소수자의 목소리를 들을 수 있는 자리를 마련하였다. 이번 간담회를 통해, 다양한 분야의 의견을 들을 수 있었다.

1) 용어 및 개념의 정리

소수자를 더 소수로 만드는 용어에 대한 개념적 정리가 필요하다고 전했다. 일례로, 노인 대신 어른으로서 공경할 수 있는 어감의 ‘어르신’으로 변경해달라는 의견이 있었다. 북한이탈주민은 탈북자, 새터민 등의 표현은 모두 당사자들은 인권침해 소지가 있는 단어라 하여 사용을 꺼리고 있으며, ‘북한이탈주민’이라는 중립적 용어를 사용하는 것이 좋겠다는 의견을 개진하였다. 외국인의 경우도 외국인이라는 용어 속에 차별적인 개념이 내포되어 ‘체류하는 사람’하는 정의해주었다. 단 ‘체류’라는 단어를 사용할 경우 개념정의를 부탁하였다.

모든 분야에서 인권헌장에 정의된 ‘사회적 약자’를 ‘사회적 소수자’로 변경해달라고 요구하였다. 이는, 약자라는 어감이 주는 권리의 주체라기보다는 시혜를 받는 객체로의 이미지가 강하다는 이유에서였다. 의견을 수렴하여 최종인권헌장에는 사회적 약자나 소수자가 아닌 ‘사회적 취약한 상황에 놓인’으로 하여 사람이 아닌 상황에 초점을 맞춰 정의하였다.

2) 폭력 및 부적절한 처우를 받지 않을 권리

29) 발제자는 분야별 간담회에 간사로서, 9번의 간담회 중 7번(성소수자 반대, 이주민 제외)을 참석하여 많은 분야별 시민단체들의 의견을 청취할 수 있는 기회를 가지게 되었다.

여성 및 노인에 대한 폭력은 국내뿐만 아니라 국제사회에서도 중요한 이슈로서, 국제 사회의 보고들을 토대로 독립된 주제로 다루어주었으면 하는 바람을 가졌다. 또한 폭력 및 부적절한 처우는 세대 간의 소통과 갈등이 제대로 이루어지지 않는데서 오는 것으로서 해소될 수 있도록 정보와 소통의 창구를 마련되었으면 하였다.

3) 적극적인 고용과 지속적인 근로보호

사회적으로 저평가될 수 있는 근로인력으로 여성, 장애인, 노인, 북한이탈주민이지만, 자신의 건강이 허락하는 범위에서 사회구성원으로서 다른 사람들과 함께 일을 하며, 자신의 생계를 스스로 책임지고 싶다는 의견이 있었다.

여성근로자의 경우는, 모성보호를 위해 아이들을 양육하면서 일할 수 있게 환경을 만들어야 한다고 주장하였고, 북한이탈주민은 국가보조금 지급 기간이 끝나면 기업에서 내쫓기는 현실은 개선되어야 일할 수 있는 기회를 차별 없이 제공 받을 수 있도록 해달라고 하였다.

4) 차별과 편견의 해소

차별과 편견을 없애는 인권교육과 편견 해소 위한 홍보하였으면 한다. 특히, 미디어의 왜곡, 학교교육 현장에서의 잘못된 인식 등에 대한 차별과 편견을 심화되고 있다고 지적하였다.

5) 보건과 의료

북한이탈주민 및 이주민·외국인에서는 보건과 의료에 대한 서비스를 지원받을 수 있는 정책을 마련해달라고 하였다. 특히, 북한이탈주민은 북한을 이탈하는 과정에서 다양한 사건을 경험하면서 외상후 스트레스가 심하다고 호소하였다.

6) 교육

교육형태(대안학교 등)에 대한 차별이 없애고, 청소년들에 대한 문화의 장을 마련하여 청소년이 참여할 수 있도록 해주셨으면 하였다.

6) 이동권과 주거

장애인 및 교통약자의 이동권 보장과 시설의 접근권 및 탈시설 정책을 적극 추진하고, 장애인들이 ‘인간답게 거주할 권리’를 보장하는 의무를 명시하여 이를 서울시가 의무로서 지켜주었으면 하였다. 또한 청년과 여성의 경우, 주거환경이 열악하다. 서울의 경우, 높은 집값으로 인해 적절한 주거할 권리가 보장되지 않아, 이를 보장할 정책들이 나왔으면 좋겠다는 의사를 밝혔다.

7) 소결

분야별 간담회는 다양한 분야만큼이나 그 요구사항도 다양하였다. 기본적인 인권에서부

터 인권교육 등의 인식개선에 대한 내용도 있었다. 결론적으로 인권현장으로 한 도시가 이러한 바람들을 다 해결하기는 쉽지 않겠다고 보인다. 이는 결국 국가가 정책으로 수립하여 하나씩 이루어 나아가야할 과제라고 할 것이다. 간담회의 내용은 시민위원들에게 전해졌고, 인권현장에 반영되었으며, 서울시의 각 부서로 내용이 전달되었다. 서울시가 지속적으로 개선해나갈 것이라 생각된다. 인권을 현실적으로 보장하는 데에는 다양한 사회적 지원과 관심이 필요하다는 것을 새삼 느끼게 되었던 값진 시간이었다.

IV. 서울시민 인권현장의 절차적 검토

1. 회의일정의 제약

당초 계획은 5차 회의를 거쳐 인권현장이 제정하는 것이었다. 회의는 평일과 주말 3~4 시간동안 시민들이 원탁에 앉아 진행하였는데, 많은 시민들이 시간을 안배하여 자신의 의사를 전달해야하기 때문에 시간적 여유가 없었던 게 사실이다.³⁰⁾ 또한 회의를 진행하면서 토론 및 의견조율과정이 쉽지 않아, 시간이 많이 지체되었다. 3차 회의 이후에는 서서히 회의를 한차례 더 개최하는 게 현실적으로 가능한 것이 아니냐는 의견이 속속 나오기 시작하였다. 문장으로 다듬는 시간도 만만치 않게 할애되었기 때문이다. 특히, 안전과 복지 분과의 경우는 인권현장의 전체 1/3에 해당하는 15개 조항의 내용을 다루다 보니, 각 조항의 내용 정리 및 문장 작업이 녹록치 않았다. 그래서 공식적인 회의를 한차례 더 진행하고도 별도로 1차례의 비공식 회의를 진행하게 되었다.

인권현장 채택된 이후에 많은 시민위원들은 시간적 여유가 조금만 더 있었다면 더 좋은 문장으로 인권현장을 완성하지 않았을까하는 아쉬움의 목소리가 들리기도 했다.

2. 성소수자 반대단체의 외압

인권현장의 제정과정은 오랜 시간 자신이 성소수자인줄도 모르고 살았거나, 알게 되었지만 사회적인 시선으로 인해 밝히지 못하고 음지에서 생활해 왔던 성소수자들을 수면위로 떠오르게 한 계기가 되었다고 생각한다.

우리사회가 성소수자에 대한 오해와 편견이 얼마나 뿌리 깊게 자리하고 있는 지에 대해서도 이를 바로잡기 위해 인식개선이 먼저 이루어져야 할 필요성이 있다는 것도 알게 되었다. 그들을 제대로 이해하지 못하는 데에서 오는 편견이 결국 그들을 소외 및 차별받게 하는 결과를 가져왔기 때문이다.

인권현장으로 시민들의 인식개선 또는 인권교육을 한다는 건 시기상조이며, 인권현장이 아닌 다른 행정에서 성소수자에 대해 다루어졌어야 했다는 의견도 나오기 시작하였다.

현장제정과정에서 성소수자에 대한 반대의견은 3차 회의 이후 조금씩 나오기 시작하였다. 발제자가 참여한 분과의 경우, 2차 회의까지는 각각의 권리를 주장하는 선에서 머물

30) 발제자가 참여했던 복지과 안전 분과의 경우는, 공식적인 6차 회의와는 별도로 비공식적으로 한 차례 더 회의의 논의를 거쳐야 했다. 그 결과 지금의 15개 조항을 만들어낼 수 있게 된 것이다.

렸고, 3차 회의부터는 시민위원들이 자신이 가고자 지원한 분과로 이동하여 회의가 진행되었는데 이때부터 인권헌장에 성소수자를 삽입할 것인지 말 것인지에 대한 의견이 분분하였다. 당시만 하더라도 인권헌장의 제정이 무산될 만큼 사회적 논란을 야기할 단초가 될 것이라고는 상상조차 하지 못하였다.

성북구에서 개최한 권역별 토론회를 참석하여 처음으로 집단적인 성소수자 반대들을 접하였다. 그들의 조직적인 움직임은 위협적으로 다가왔다. 사전등록제임에도 불구하고 막무가내식의 밀어붙이기와 샷대질과 막말은 기본이었다. 토론회에 참석한 다른 여성과 장애인에게 비하적인 발언으로 언어폭력을 가하기도 하였다. 또한 성소수자들을 에이즈환자로 몰아가며 어디서 만들었는지 모르는 전단지 등을 살포하며 마치 신문 기사를 스크랩한 것인 듯 내보이며 자신들의 주장을 이어갔다.

성소수자에 대한 혐오성 발언은 이미 그 수위를 지나쳐 인권을 알리고 보장하자는 토론회의 취지는 벗어나기 시작하였다. 이후 9번의 분야별 간담회에서도 성소수자 반대단체들의 조직적인 참여와 간담회의 주제와는 맞지 않는 혐오발언을 지속적으로 하였다. 또한 6차 회의를 앞둔 상황에서 열린 공청회는 반대단체의 점거와 폭력으로 개최하기도 전에 무산되고 말았다. 자신의 의사가 성소수자 반대일지라도 그것을 전달하는 과정이 비상식적이고 폭력적이라면 그들의 의사는 상대방에게 고려의 대상이 아니다.

이 과정에서 서울시의 인권담당관들의 미온적인 대처가 물의를 빚었다. 반대단체의 폭력과 불법점거에 따른 공권력을 투입하기보다는 행사를 개최하려는 의지는 보이지 않고, 오히려 무산시켰다. 또한 공청회 이후, 폭력을 한 가해자를 형사고발조치를 하지 않는 등의 미온적인 대처로 일관하였다.

3. 미합의 사항에 대한 합의과정

1) 분과별 총무단 합의체 회의

6차 회의를 25일 정도 남겨둔 11. 3. 미합의사항 및 사회적 이슈에 대한 결정방법을 결정하기 위한 분과별 총무단의 회의가 있었다. 서울시는 회의진행에 따른 내용을 메일로 보냈고, 일부 총무는 이 메일주소를 이용하여, 총무단 회의에 앞서 1시간 정도 일찍 만나 회의에 대한 회의를 하자는 메일도 보냈다. 나중에서야 안 사실이지만, 메일을 보낸 총무는 성소수자에 대한 내용이 인권헌장에 삽입되는 것을 막고자 회의에 앞서 총무들을 설득할 요량으로 모임을 먼저 갖자고 제안한 것으로 추정된다. 결과적으로 회의 전에 따로 모임을 갖지는 않았다. 일련의 과정이 보여주듯 쉽사리 회의가 진행되지 않을 거란 예상을 하게 되었다.

회의의 내용은 6차 전체회의에서 서울시민 인권헌장 안에 대한 합의방식을 논의하는 자리였다. 합의의 방식을 결정하기에 앞서, 메일을 보내왔던 총무가 문제가 제기하였다. 위원장, 부위원장, 분과별로 2명의 총무로 공지되었던 합의구성원에 각 분과별 1명의 전문위원으로 추가로 참석하여 회의에 참여한다는 것에 이의를 제기한 것이었다. 기존의 통보에는 전문위원의 참석의 기록은 없었다. 하지만 통보되었던 참석자만이 참석한다는 내용도 합의도 없었다. 이는 결국 전문위원이 회의에 참여할 것인가에 대한 합의의 표결을 거쳐야만 했다.³¹⁾ 아무래도 주요안건에 대한 논의에 전문위원의 참여로 인하여 결과가 달라

질 것이라는 의심에서 반발했던 것으로 판단된다. 이날 회의에서 미합의 사항에 대한 결정은 전문위원들의 의견과 함께 전체회의에서 조항을 상정하여 통과시키는 방식으로 결정하였다.

2) 미합의 사항에 대한 합의방식

6차 회의 당일, 시청역 지하통로를 지나쳐서 시청으로 들어서는데, 성소수자 반대단체의 점거 및 시위가 위압적으로 느껴졌다. 만일에 있을 수도 있는 불상사를 방지하기 위해, 시위대만큼의 전경들이 배치되었다. 다른 시민위원들은 시청에 들어설 때 시위대들과 약간의 실랑이도 있었다고 한다.

시위대의 함성만큼의 엄숙한 분위기로 전체회의가 시작되었고, 총무단 결정사항이 시민위원들에게 전달되었다. 서울시 인권담당관은 인권헌장 안건에 대한 결정에 앞서, 시민위원들에게 공지할 것이 있다고 하였다. 그리고는 “서울시가 사회적 물의를 빚고 있는 인권헌장에 대해서 만장일치로 전체통과가 되지 않는다면 서울시는 인권헌장을 받아드릴 수 없다”고, 또한 “서울시가 인권헌장에 대한 제정 권한을 시민위원에게 위임하였듯이 그 위임에 대한 권한을 박탈하는 것 역시 서울시가 할 수 있다”고 시민위원들에게 협박을 하였다.

일순간 회의장 안에 있던 모든 시민위원들은 혼란에 빠지고 말았다. 권한을 위임하고 다시금 박탈하는 것이 일방적인 의사표시로 가능한가? 위임은 계약이다. 일방의 의사표시로 성립할 수 있는 성질의 것의 법률행위가 아니다. 권한뿐만 아니라 시민위원들은 인권헌장 제정위원으로서의 정체성도 박탈당한 것이었다.

인권의 역사를 살펴보더라도, 세계인권선언의 채택과정에서 당시 58개국이었던 유엔의 회원국이 2년간의 기간 동안 85차례의 회의, 하부위원회 20차례, 1,400여회에 걸쳐 작성 및 채택하였다. 각기 다른 정치, 문화, 사회, 종교적 배경을 가진 국가와 이해관계자들 간의 수 없이 많은 논쟁과 협의를 거쳐 탄생한 산고의 인권문서로서, 1948년 12월 10일, 파리 유엔 총회 세계인권선언 채택하였는데, 이때 58개국이 참석하여 찬성 48표, 반대 0표, 기권8표, 불참 2표로 결정되었다.³²⁾ 서울시가 밝힌 만장일치의 합의는 설득력이 없는 억지라고 밖에 생각되지 않는다.

분과별로 합의가 된 사항이 전체회의 안건에 상정되었고, 결과는 만장일치로 결정되었다. 그리고 미합의 사항은 다시금 분과내부회의를 한 번 더 거치도록 마지막 회의시간을 주었다. 끝까지 합의점을 찾지 못한 5개 조항의 미합의 사항은 결국 그대로 전체회의에 상정되었다. 서울시의 일방적인 행위에 대해 성소수자에 대한 미온적인 생각을 갖고 있었던 시민위원들에게 인권은 더 이상 묵과할 수 있는 권리가 아니라는 생각을 심어주었고, 찬성에 한 표를 던지게 하는 계기가 되었다.³³⁾

31) 이날 전문위원의 참여여부에 대한 안건으로 7시 ~ 8시 반으로 예정되어 있었던 회의시간 10시 무렵까지 지연되었고, 결국 총무단의 결정으로 전문위원들이 회의에 참여하게 되었다.

32) 국가인권위원회, 「세계인권선언을 통해 본 세계와 인권」, 2008, 4면.

33) 회의도중 서울시 인권담당관은 사회를 보던. 인권 위원장의 마이크를 강제적으로 빼앗는

서울시 인권담당관은 회의과정 중에도 계속해서 사회자의 마이크를 빼앗는 등의 물리적인 힘을 사용하더니, 표결에 의한 결정방식에 따라 집계를 하는 과정에서도 지연과 누락시키는 행동을 하였다. 표결의 결과는 당일 참석한 시민위원은 110명의 시민위원 중, 회의지연으로 인해 자리를 떠난 시민위원 외의 77명이 표결에 참여 60명의 찬성과 17명의 반대로 과반수가 넘겨 서울시민 인권현장이 채택된 순간이었다. 서울시의 방해에도 불구하고 끝까지 자리를 지킨 시민위원들의 승리가 아닐 수 없었다.

애초에 서울시는 미합의 되는 조항에 대한 결정방식이나 합의과정에 대한 규율방식은 존재하지 않았다. 위촉식에서도 서울시는 시민위원들의 제정에 지원하는 지원자로서의 역할을 할 것이라고 입장을 밝힌바 있다. 그리고 회의가 진행된 상황에서 총무단을 선발하여 이 문제를 어떻게 해결해 나갈 것인지에 대한 회의과정을 마련한 것이었다. 결국, 총무단회의와 전체회의를 통해서 논의되는 결과로서 전개되는 과정이 있었을 뿐이었다. 순탄치 않았던 회의과정 속에서 미합의가 나올 수밖에 없을 거라는 생각은 시민위원이라면 누구나 충분히 예상할 수 있었던 결과였다. 그러나 서울시는 설득이나 합의의 과정을 모색하기보다는 만장일치의 합의가 되지 않는다면 서울시는 인권현장을 받아드릴 수 없다는 입장을 밝힘으로써, 6차 회의 이전에 인권현장을 폐기하겠다는 의지가 있었다고 보인다.

V. 맺으며

서울시민 인권현장은 시민들이 참여한 전 세계적으로 유례를 찾아볼 수 없는 인권현장이라는 점에서 가치가 있다. 시민위원으로서 서울시민 인권현장제정과정에서 참여하면서 안팎으로 서울시가 가졌을 부담은 충분히 공감할 수 있다. 그러나 6차 회의에서 보여준 서울시의 미성숙한 설득과정과 물리적인 행위 등은 시민위원들의 그 어떤 비난에도 자유로울 수 없을 것이다.

서울시는 만장일치라는 합의를 요구하기보다는 시민들을 설득하고 난관을 극복할 방법을 모색하는 등의 우회적인 타협안을 찾으려는 노력을 하거나 기존에 대처해 왔던 방법인 서울시민 인권현장의 제정권한은 서울시가 아닌 시민위원들에게 있으며, 서울시는 결정에 따라 선포를 할 의무만 있다고 강조하였어야 했다. 마지막에 와서 동반자로서 시민위원을 신의를 저버리는 행위는 스스로의 무능함으로 보여주는 기회가 된 것이다. 또한 사실도 진실도 아닌 왜곡된 보도 자료를 배포하여, 잘못된 보도를 하게 만든 책임도 있다. 물론 사실을 확인이나 검증도 않고 그대로 보도한 MBC 등, 각 언론매체도 문제가 있다. 언론은 최소한 그 사건에 대한 사실관계인 물론 진실이 무엇인지 파악하고 객관적인 사실을 보도할 의무가 있다. 그런데 진실은 고사하고 사실조차도 확인하지 않고, 왜곡된 방송을 함으로써 일반 서울시민들에게 잘못된 정보를 각인시켜 버렸다. 서울시와 언론의 무책임에 대한 실망이 커져버렸다.

이후 인권현장이 사실상 폐기되었고, 성소수자단체들은 7일간 서울시를 점거하며 시위를 벌였다. 박원순 시장은 기독교 단체를 찾아 사과하는 등의 이해가 되지 않는 행보를 보이기도 하였다.

등의 비상식적이고 물리적인 행위를 하였다.

서울시민 인권헌장제정은 박원순 시장의 선거공약 중의 하나였으며, 「서울특별시 인권 기본조례」 제12조(서울시민 인권헌장) ‘시장은 인권을 존중하는 가치를 구현하고 지속 가능한 인권도시를 만들기 위해 서울시민 인권헌장을 제정하여 선포한다’고 하였으며, 제4조(시장의 의무) ① ‘서울특별시장(이하 "시장"이라 한다)은 시민의 인권 보호와 증진을 위하여 노력하여야 하며, 관련 시책을 적극 추진하여야 한다’과 ② ‘시장은 인권정책 수립에 있어 시민의 참여를 최대한 보장하여야 한다’고 규정하고 있다. 이 조항에 근거하여 서울시와 박원순 시장은 서울시민 인권헌장제정을 머지않아 재추진할 것으로 보인다. 시민위원으로서, 서울시가 서울시민 인권헌장 및 시민들의 인권에 대해 수시로 모니터를 하는 과정을 거쳐, 서울시 스스로가 얼마나 조례와 인권헌장의 내용을 잘 이행해나가는 지 확인해나갈 계획이다.

아직까지 많은 시민위원들은 서울시민 인권헌장을 서울시가 선포하고, 그 자리에 시민위원들을 초대해주길 바라는 마음을 가지고 있다. 이미 일장춘몽이 되어버린 인권헌장일 지도 모르지만, 인권헌장제정과정은 시민위원들에게 인권이라는 희망을 볼 수 있었던 시간이었으며, 새로운 인권의 시발점이 되었다고 할 것이다.

시민위원의 눈으로 본 서울시민 인권헌장

이하나 (서울시민 인권헌장 제정 시민위원회 시민위원)

2014년 7월 17일 서울시민 인권헌장 제정 시민위원으로 선정되었다는 이메일을 받았습니다. 서울시가 인권헌장을 '시민의 손'으로 제정하고자 무작위 추첨으로 시민위원을 뽑는다는 소식을 처음 들었을 때만해도 제가 이 시민위원에 선정되리라고는 꿈에도 상상하지 못했습니다. 당시 인터넷을 통해 서울시민 인권헌장 사업을 접했던 저는 짧은 기간이지만 인권단체에서 자원활동을 해왔고, 나름대로 인권에 대한 관심을 지속적으로 이어오고 있던 터라 인권헌장 제정 시민위원에 응모하기로 결심했습니다. 부족하지만 제가 접했던 보편적 인권의 원칙이 헌장에서 꼭 지켜지길 바랐고, 인권이 제도화되는 과정에서 그 내용이 왜곡되거나 유명무실해지는 일을 방지하고 싶었기 때문입니다. 나중에 알게 된 사실이지만 제가 무심코 응모한 시민위원 추첨에는 1570명의 지원자가 몰려 10:1의 경쟁률을 보였다고 합니다. 그 수많은 사람들 중에서 제가 추첨되었다니, 엄청난 행운이 아닐 수 없었고, 그만큼 시민위원이라는 책임이 무겁게 다가왔습니다.

1. 시민참여로 제정하는 인권헌장, 기대와 우려를 안고 출발하다.

시민위원 150명, 전문위원 35명, 서울시의원 3명 등으로 구성된 서울시민 인권헌장 제정 시민위원회(이하 시민위원회)는 서울시로부터 권한을 위임받아 8월 13일 전체 회의를 시작으로, 서울에 사는 모든 사람들이 기본적으로 누려야 할 권리 및 이를 보장할 서울시의 책무를 담은 인권헌장 제정에 착수했습니다. 지금까지 많은 도시 인권헌장이 제정되었지만 서울시의 경우처럼 전문가가 아닌 시민들이 대거 참여하여 인권헌장을 제정하는 것은 세계적으로 보았을 때도 그 예를 찾아보기 힘든 획기적인 시도였습니다. 이는 시민이 주체가 되어 스스로의 규범으로서 인권을 받아들이고 정립해나간다는 점에서 민주주의의 증진과 인권 문화 확산에 크게 기여할 수 있을 것이었습니다. 헌장에 들어갈 인권을 논의하고 합의해가는 과정이 시민들에게 민주적인 의사결정의 경험을 제공하고, 인권 교육의 장으로 기능할 수 있으리라 기대되었기 때문입니다. 또한 헌장이 비록 법적 구속력은 없더라도 인권을 시의 공식적 규범으로 받아들인다는 상징적 의미가 클 것으로 보였습니다. 서울시가 자신들의 권한을 위임해 스스로 제정하는 헌장인 만큼 헌장의 내용이 서울시정에 최소한 규범적 구속력을 가질 것이기 때문입니다. 즉 헌장에 비추어 반인권적인 시정에 비판을 가할 수 있고, 보다 직접적으로는 '헌장의 이행' 조항을 통해 인권헌장의 내용이 서울시의 정책에 반영되도록 제도적으로 담보할 수도 있었습니다. 따라서 이 같은 상당한 상징적 의미와 민주적 의의를 지닌 서울시민 인권헌장 제정에 제가 시민위원으로서 직접 참여할 수 있게 된 데에 큰 기쁨과 막중한 책임감을 느꼈습니다. 헌장에 건 기대가

꼭 현실화될 수 있도록, 제대로 된 인권현장을 만들어야겠다는 생각이 컸습니다.

<국가인권위원회법>그러나 한편으로는 시민 참여가 가질 수 있는 한계를 무시하기 힘들었습니다. 아무래도 무작위 추첨으로 뽑힌 시민위원들이다보니 기존의 인권 담론과 원칙들에 대한 전문성이 부족할 수밖에 없었고, 저마다 다종다양한 배경을 가지고 있는 위원들이 서로 잘 알지 못하는 상태에서 얼마나 소통할 수 있을지 불투명했기 때문입니다. 특히 인권에 대한 합의 수준이 크지 않고 이와 관련된 배경 지식을 충분히 공유하지 못한 상태라는 점이 우려되었습니다. 이럴 경우 시민위원회 내에서 다수결 논리에 의해 인권의 원칙이 훼손될 가능성이 생기기 때문입니다. 인권에 대해 모두가 처음부터 무리 없이 합의할 수 있다면 좋겠지만, 그것은 인권의 성격상 불가능한 일이라고 생각합니다. 왜냐하면 역사적으로 인간의 권리는 언제나 그 사회에서 배제되고 억압받는 이들의 권리로 주장되어 왔고, 따라서 기존의 지배적인 이데올로기와 기득권 안에 있는 대다수 이들에게는 불편하고 갈등적인 내용이 될 수밖에 없기 때문입니다. 때로는 갈등과 유혈을 수반하면서 인권의 원칙을 확립해 온 역사가 있기에, 분명 시민위원회 내에서도 인권에 대한 첨예한 쟁점과 대립이 재현될 것이라 보았습니다. 그러한 논쟁의 결과로 혹시나 이미 국제적으로 확립된 인권 규범에서 후퇴한 내용을 현장에 담게 되는 것은 아닐지, 과연 시민위원들의 자율적인 토론만으로 보편적 인권에 부합하는 결과를 담보할 수 있을지 불안했습니다.

<국가인권위원회법>서울시가 이러한 점들을 충분히 감안했는지에 대해서도 의구심이 들었습니다. 제정 과정에서 발생할 수 있는 갈등을 시민위원들 스스로가 제어할 수 있다고 지나치게 낙관한 채 별다른 안전장치를 마련한 것 같아 보이지 않았기 때문입니다. 어쩌면 지금껏 인권현장이 주로 전문가들에 의해 제정되어 온 것은, 다수결 논리로부터 소수자들의 권리를 지킬 수 있도록 이를 위한 충분한 경험과 전문적 소양이 요구되었기 때문일 것입니다. 따라서 시민 참여로 인권현장을 제정하겠다는 서울시의 시도는 한편으로는 시민들 사이에서 인권과 민주주의를 증진할 수 있는 기회가 될 수 있는 동시에, 다른 한편으로는 ‘다수의 합의’에 인권의 원칙을 종속시킬 수 있는 위험을 가진 양날의 검이었다고 생각합니다. 그에 따라 저는 회의에 참여하기 전부터 과연 반인권적 견해들이 토론을 통해서 잘 제어될 수 있을지, 혹시나 제가 무의식중에 혐오 발언이나 차별적인 의견을 던지는 않을지 몹시 걱정되었습니다.

2. 전반적으로 순조로웠던 회의, 하지만 여전히 불안 요소

<국가인권위원회법>기대 반 우려 반으로 들어간 회의였지만, 전체 회의에 참여한 시민위원 분들이 보여준 태도는 걱정했던 것보다 훨씬 성숙하고 차분한 것이었습니다. 비록 인권에 대한 생각은 조금씩 다를지라도, 기본적으로 인권현장 제정에 관심을 가지고 지원하신 분들인 만큼 인권의 보편적 가치에 동의하시는 분들이 많았습니다. 그리고 무엇보다 서울시민을 대표하여 인권현장을 제정한다는 책임감을 갖고 적극적인 참여 의지를 보여주셨습니다. 그 결과 예정에 없던 인권교육이 시민위원 분들의 요구로 두 번이나 이루어졌고, 전체회의에는 수업을 마치고 온 학생, 퇴근하고 온 직장인, 아기를 데리고 온 여성, 휠체어를 타고 온 장애인 등 다들 각자의 생업과 학업으로 바쁜 시민위원들이 평균적으로

100명 이상 성실하게 참여해주셨습니다.

<국가인권위원회법>시민위원이 참여하는 전체회의는 총 6차례로 진행되었습니다. 1~2차 회의에서는 인권현장에 어떤 내용이 들어가면 좋을지 자유롭게 의견을 개진했고, 이 의견들을 모아 분과별로 나눈 후, 각자가 지명한 분과에 들어가 현장 조문을 완성하는 3~6차 회의를 가졌습니다. 사실 처음 회의를 참여했을 때만해도 과연 ‘아마추어’인 시민위원들이 완성도 높은 인권현장을 만들어낼 수 있을지 막막했습니다. 참고자료가 제공되고 전문위원들이 도움을 주시기는 했지만 어쨌든 현장의 내용과 구조, 완성된 조문까지 모두 비전문가인 시민위원들의 손으로 해내야 했기 때문입니다. 특히 1~2차 회의 때만 해도 시민위원 중에는 중간 소음과 같이 인권보다는 민원에 가까운 문제를 제기하는 분들이 계셨고, 때로는 자신이 당한 억울한 일을 들어달라며 전문위원을 붙잡고 오랫동안 하소연하는 경우도 있었기 때문에 애를 먹기도 했습니다. 그러나 회의가 거듭됨에 따라 막막해 보였던 인권현장은 서서히 그 윤곽을 드러내기 시작했습니다. 여기에는 평일 저녁이나 주말에 시간을 내서 3~4시간 이어지는 마라톤 회의에 참여한 시민위원들의 헌신과, 때로는 중구난방으로 나온 시민위원들의 의견을 깔끔하게 정리하고 투박한 단어들을 공식적인 용어로 운문해 주신 전문위원들의 지원이 녹아 있었습니다. 회의 때마다 마지막에는 조별 혹은 분과별로 논의한 결과를 발표하는 시간을 가졌는데요, 이 발표물들은 시민 참여가 갖는 어려움을 감안하면 비교적 높은 수준을 보여주었다고 생각합니다. 개인적으로 회의 결과가 발표될 때마다 인권에 부합하지 않는 의견이 나오지 않을까 굉장히 긴장했지만, 그런 걱정은 기우였음을 증명이라도 하듯 모든 조가 나름대로 잘 정리되고 알찬 내용을 발표로 보여주셔서 감탄하기도 했습니다.

1~2차 회의 이후 저는 노동인권엔 관심이 있었기 때문에 노동과 교육 관련 내용을 담당하는 ‘더 나은 미래’ 분과에 지원해 들어갔습니다. 운이 좋았던 건지 ‘더 나은 미래’ 분과 위원 분들은 모두 상대방을 배려하고 합리적으로 토론하는 태도를 보여주셨습니다. 제대로 된 인권현장을 만들어야겠다는 열의가 느껴졌고, 심지어 수능을 앞둔 고3 수험생 분이 총무를 맡아주시기도 했습니다. 그 결과 ‘더 나은 미래’ 분과에서는 토론 쟁점이 생길 때마다 서로의 의견과 전문위원의 조언을 듣고 각자 합리적이라 생각하면 대체로 수긍하는 모습을 보여서 합의가 원만하게 이루어질 수 있었습니다. 때로는 위원 분들이 전반적으로 진보적인 의견을 주셔서 깜짝 놀라기도 했습니다. 예컨대 교육 분과이다 보니 학생인권 이야기가 나올 수밖에 없었는데요, 저는 학생 인권엔 유보적인 분들이 계실지 모른다고 생각해서 긴장하고 있었지만, 다들 학생인권은 당연한 권리라고 흔쾌히 동의하고 넘어가셔서 굉장히 놀랐습니다. 비록 학생인권 내용 자체는 서울시 학생인권조례와 겹치는 이유로 현장에서 빠졌지만, 위 사례는 분과에 모이신 위원 분들이 비교적 인권에 대한 동의 수준이 높았다는 점을 보여준 하나의 척도로 볼 수 있을 것 같습니다. 개인적으로 ‘더 나은 미래’ 분과의 모습은 시민참여형 현장 제정이 의도한 가장 이상적인 형태가 아니었을까 싶습니다. 하지만 달리 생각하면 갈등이 수위로 올라오지 않을 만큼 논의를 깊게 진행하지 못한 것일 수 있다는 평가도 가능하겠습니다. 특히 제가 속한 분과는 추후 커다란 논란의 대상이 된 성소수자 권리를 명시적으로 언급한 내용이 없었기 때문에 더 순조롭게 진행되었던 것 같습니다. 다만 분과에서 보여주신 위원님들의 성실한 태도와 평소 언행에 비추어보건대, 성소수자 혐오와 차별에 동의하는 분들은 거의 계시지 않았던 것으로 보입

니다.

8월부터 수차례의 회의를 거치면서 시민위원회는 안정적인 궤도에 올랐지만, 그럼에도 불안 요소는 계속 존재했습니다. 대부분의 시민위원들은 차분하고 성숙된 자세로 토론에 임했으나 몇몇 분들은 눈살을 찌푸리게 하는 차별과 혐오 발언을 일삼았던 것입니다. 아직 배경 지식이 없기 때문인지 그동안의 고정관념 때문에 그런 것인지 인권에 반하는 발언을 서슴없이 하는 분들이 종종 계셨는데요, 광화문 광장에서 집회를 금지해야 한다든지, 장애인 편의시설이 비장애인에 대한 역차별이라든지 등의 발언을 계속 하셔서 곁에 계신 전문위원님이 굉장히 애를 먹은 모습이 기억납니다. 분명히 전체 회의 진행 원칙에는 반인권적인 언행을 금지한다고 명시되어 있음에도 불구하고 실질적으로 이를 제지할 수단은 별로 존재하지 않았던 점이 아쉽습니다. 인권에 대한 전문성이 부족할 수밖에 없는 시민들이 참여하는 회의이기에 인권에 어긋나는 언행이 발생하는 일은 불가피한 측면이 있지만, 그래도 이를 충분히 제어할 수 있는 장치가 제도적으로 마련되었어야 하지 않나 싶습니다.

그러한 불안 요소 중 가장 우려가 되었던 것은 성소수자 인권에 대한 공격이었습니다. 성소수자 관련 차별 발언을 서슴지 않는 일부 시민위원들이 있었고, 1~2차 회의록에 담긴 의견 중에는 성소수자 인권은 보장하지 말아야 한다는 내용이 눈에 밟혔습니다. 또한 시민위원회를 위해 개설된 인터넷 카페에는 성소수자 인권이 사회적 논란이 되니 현장에서 빠자는 의견이 지속적으로 올라왔는데요, 저는 성소수자 혐오 의견이 카페에서 지배적인 것으로 비추어지는 것이 우려되어, 한번 성소수자 인권단체의 논평을 올렸다가 엄청난 수의 댓글 세례를 당해야 했습니다. 무서워서 댓글을 일일이 확인해보진 못했지만, 대부분 성소수자 인권을 인정하지 말아야 한다는 혐오 의견을 피력한 것이었습니다. 그러한 혐오 의견의 영향 때문인지, 성소수자 권리와 관련된 내용이 들어간 ‘일반 원칙’ 분과(차별금지 사유 명기)와 ‘복지와 안전’ 분과(폭력에 취약한 소수자 명기)에서는 차별사유에 소수자를 명기할 것인지 여부가 첨예한 쟁점이 되어 최종회의 때까지 미합의 사항으로 남겨졌습니다. 뿐만 아니라 성소수자 차별금지를 넘어서 인권현장의 효력을 약화시키려는 의견도 있어서, ‘현장의 이행’ 분과에서는 서울시가 ‘국제 인권 조약과 국제관습법에 근거하여’ 현장을 실행하고, 현장의 이행을 위한 구체적인 계획을 마련하며, 인권교육을 실시한다는 등의 조항이 논란이 되어 최종회의 때 미합의 사항으로 제출되었습니다.

그러나 성소수자를 배척하는 의견이 시민위원회에서 지배적이었다고 생각하지는 않습니다. 걱정하고 성소수자 혐오에 집중하는 시민위원 분들이 몇 분 계시기는 했지만 위원회 내에서 다수는 아니었고, 전반적으로 전체회의는 악다구니 없이 차분한 분위기에서 진행되었기 때문입니다. 게다가 제가 카페에 성소수자 인권을 지지하는 글을 올린 이후 전체 회의에서 한 시민위원 분은 제게 카페에 올린 글에 대해 동의하는 댓글을 달까 하다가 논란만 더 일으킬까 우려되어 그냥 두었다고 말씀해주시기도 했습니다. 돌이켜 보면 시민위원 중에서 성소수자 혐오 의견을 적극적으로 피력하신 분들은 애초에 동성애 반대를 위해 시민위원회에 지원했던 것이 아닌가 싶습니다. 그 분들 때에는 정말로 성소수자 인권이 현장에서 삭제되어야 한다고 굳게 믿은 것인지 모르겠지만, 그러한 언행은 차별과 혐오에 맞서야 할 인권현장의 의미를 퇴색시키고, 시민들이 인권을 논의하는 공론장 자체를 무력화시키는 효과를 초래하기에 받아들일 수 없는 것이었습니다. 과연 그런 분들을 제가 설

득할 수 있을지, 혹시나 그 분들의 의견이 다수 여론이 되어 인권현장이 단호하게 소수자 인권 보호를 천명하지 못하는 것은 아닐지 불안함이 계속되었습니다.

3. 성소수자 혐오세력의 인권현장 공격, 이해할 수 없는 서울시의 미온적 대응

서울시민 인권현장을 위태롭게 만든 가장 큰 위협은 시민위원회 밖에서 들어왔습니다. 보수 기독교 단체들을 비롯한 동성애 혐오세력이 인권현장을 공격하고 나선 것입니다. 인권현장 제정회의가 본격적으로 시작된 지 얼마 되지 않아 일간지에는 ‘동성애 합법화하는 서울시민 인권현장 반대’라는 혐오 단체들의 광고가 실리기 시작했습니다. 이를 필두로 성소수자 혐오 단체들은 전체 회의가 있을 때마다 서울시청 근처에서 집회를 열어 동성애 차별금지를 빌미로 서울시민 인권현장이 폐지되어야 한다고 주장했으며, 시민들의 의견수렴을 위해 열린 인권현장 토론회와 공청회에 조직적으로 난입해 아수라장을 만드는 일까지 벌였습니다.

현장 제정에 대한 혐오 세력의 훼방이 본격적으로 이슈화된 것은 강남권과 강북권에서 열린 두 토론회 때부터였습니다. 저는 개인적으로 참석하지 못했지만 직접 갔던 위원 분들의 이야기를 들으니, 토론 시간 내내 성소수자에 대한 혐오 의견을 쏟아내는 분들이 많아, 인권에 대한 논의가 제대로 이루어지지 못했다고 합니다. 그와 같은 혐오 세력의 조직적인 회의 방해는 성소수자의 인권을 짓밟는 혐오 행동임은 물론이고, 인권 전반에 대한 시민사회 내의 생산적 논의를 가로막는 폭력이었습니다. 자신들의 혐오를 관철하기 위해 누군가의 존엄성을 박탈하고 모두의 인권을 후퇴시키는 그 처사에 분노하지 않을 수 없었습니다. 게다가 혐오 행동은 한 번 용인되면 다른 소수자들을 대상으로 확산될 소지가 크기 때문에 초기에 엄단할 필요성이 있었습니다. 성소수자 혐오가 받아들여지면 혐오의 공격대상은 곧 여성, 이주민, 비정규직, 장애인 등 사회 내에서 취약한 다양한 집단들로 확산될 것이 불 보듯 뻔한 일이었습니다.

뿐만 아니라 토론회에 퍼실리테이터로 참여한 시민위원 분들도 혐오세력의 폭력에 고스란히 노출되었습니다. 일부 참여자들은 한 시민위원에게 어떻게 동성애에 찬성할 수 있냐고, 그렇게 멍청해서 인권현장을 제정할 수 있겠냐는 막말을 일삼았고, 나아가 시민위원들의 신상과 이력, 경력 등을 공개해야 한다는 위협까지 벌였다고 합니다. 그로 인해 충격을 받으신 시민위원 한 분이 울면서 실신하는 일이 벌어졌음에도 불구하고 서울시는 아무런 조치도 취하지 않았습니다. 당시 토론회의 파행을 수수방관하는 서울시의 태도에 대해 시민위원 한 분이 문제제기를 했더니 서울시 측에서는 ‘그래도 전체회의는 잘 진행되지 않느냐, 우리는 시민위원님들을 믿는다.’는 답변만 되돌아왔다고 합니다. 정말 무책임한 발언이 아닐 수 없었습니다. 토론회가 명백한 반인권적인 혐오 폭력에 의해 파행을 겪었음에도 불구하고 이에 대처하는 서울시의 태도는 이상하리만치 안일하고 미온적인 것이었습니다.

토론회의 파행 이후 4차 전체 회의부터는 분위기가 꽤 무거워졌던 것으로 기억합니다. 시민위원 분들 중에서도 이러한 파행에 대해 경각심을 갖게 된 분들이 많았습니다. 발표 시간에 ‘기사로 토론회 파행 소식을 들었습니다. 그런 만큼 인권현장이 사회적으로 많은

주목을 받게 된 것 같습니다.’라는 발언을 해주신 분도 계셨습니다. 또한 4차 회의 때부터 혐오세력의 공격 대상이 된 성소수자 권리에 대해 토론 과정에서의 대립이 날카로워졌다고 합니다. 그래도 다행이었던 것은 전체 회의는 강남북 토론회와 같은 불상사 없이 적어도 차분한 토론이 진행되었다는 점이었습니다.

혐오세력의 공격이 정점을 찍었던 것은 공청회 때가 아니었나 싶습니다. 5차례의 전체 회의 결과 마련된 초안을 갖고 11월 20일 개최될 예정이었던 인권헌장 공청회는 동성애 반대 단체 회원 200여 명의 조직적 참여와 방해로 결국 무산되었습니다. 이날 공청회에는 저도 직접 참석했는데요, 그야말로 지옥도를 보는 것 같았습니다. 공청회 시작은 2시였지만, 혐오 단체는 12시부터 공청회장에 대거 들어와 자리를 차지하고 있었다고 합니다. 제가 도착한 2시에는 이미 장내가 아수라장이었습니다. 회의장에 들어서니 200여 명의 사람들이 좌석을 몽땅 차지한 채 ‘사회자 바꿔라!’라는 구호를 설 새 없이 외치고 있었습니다. 아직 진행자가 오지 않은 단상은 동성애를 반대하는 분들이 새까맣게 몰려 보이지도 않았습니다. 곧 사회자와 토론자들이 도착하자 반대 세력들은 단상을 점거하고 ‘서울시민 선동헌장’, ‘동성애 아웃’ 등의 플래카드를 들면서 ‘사회자 나가라’, ‘동성애 아웃’ 등의 구호를 외쳤습니다. 자리에 앉아주시길 부탁하는 사회자의 마이크를 빼앗고 목살을 잡는 등의 폭력도 일삼았습니다. 그 광기어린 분위기는 무섭다 못해 믿기지가 않아 비현실적으로 느껴질 정도였습니다. 몇몇 행동은 정말 기가 찼습니다. 수많은 사람들이 혐오 피켓을 든 그곳에서 성소수자 인권운동 활동가들이 차별금지 피켓을 들었을 때 그들은 활동가들의 피켓을 가리고 빼앗는 데 여념이 없었습니다. 활동가들은 다른 이들의 혐오 피켓을 전혀 빼앗지도 손대지도 않았는데 말입니다. 이에 항의하자 어떤 분이 자신의 행동을 ‘표현의 자유’라고 아주 뻔뻔스럽게 정당화하던데요, 그 모습을 제 눈앞에서 보고 있자니 기가 막히고 말문이 막혔습니다. ‘표현의 자유’라는 단어가 오염되는 기분이었습니다. 공청회가 시작도 되지 못한 채 무산되었을 때, 혐오 행동을 주도한 목사님으로 보이는 한 분이 단상에 올라서서 자신들이 승리했다면서 ‘할렐루야’를 외쳤습니다. ‘할렐루야’ 소리가 그리도 끔찍할 수 있는지 처음 알았습니다. 공청회의 폭력적 무산을 눈앞에서 직접 지켜보면서 저는 누군가의 권리를 이런 식으로 압살하는 그들의 혐오 행동에 분노가 끓어오르는 것을 넘어, 저 사람들이 왜 저렇게 광기를 띠는지 도무지 이해가 가지 않았습니다. 공청회 곳곳에서 말도 안 되는 주장과 행동들이 홍수처럼 난무하던 당시 상황은 너무나 갑갑하고 절망적인 것이었습니다.

더욱 화가 나고 이해할 수 없었던 것은 서울시가 이러한 혐오세력의 폭력에 아무런 대응도 하지 않았다는 것입니다. 당시 공청회장에 들어와 있었던 경찰은 신고가 들어오지 않았다는 이유로 시의 공식 행사가 폭력적으로 무산되는 사태를 수수방관하고 있었습니다. 도대체 서울시는 왜 공청회에 난입한 혐오 단체 회원들을 ‘공무집행방해’로 신고하지 않은 것입니까? 서울시는 공식 행사가 테러를 당해도 가만히 있는 곳이란 말입니까? 박원순 시장에 반대하는 세력이 이런 식으로 다른 행사를 무력화시킨다면 그 때도 가만히 있을 것이란 말입니까? 나중에 기사를 찾아보니 서울시 담당자는 ‘인권헌장은 시민위원회 주도로 진행되며, 서울시에서는 그 장을 마련해 주는 것이 주된 일’이라고 선을 그었다고 합니다.³⁴⁾ 하지만 서울시는 그 장을 ‘안전하게’ 마련하는 일에조차 책임을 다하지 않았습니다. 시민위원들은 토론회와 공청회에서 혐오세력이 행사한 폭력에 아무런 대책 없이 노

출되어 있었고, 그로 인해 현장에 계셨던 분들은 굉장히 트라우마적인 경험을 겪을 수밖에 없었습니다. 게다가 소수자 인권을 앞장서서 보호해야 할 국가 기관이 명백한 혐오행동에 제재를 가하지 않은 것은 그 자체로 차별과 혐오를 정당화하고 소수자에게서 시민권을 박탈하는 행동입니다. 서울시가 공공의 장소에서 자행되는 혐오세력의 폭력을 그대로 방치한 처사는 자신들이 뽑은 시민위원에 대한 보호의 책임을 방기한 것이었을 뿐만 아니라 그 자체로 성소수자 혐오 행동을 암묵적으로 용인하는 것이기도 했습니다.

서울시의 미온적 태도는 이에 그치지 않았습니다. 왜냐하면 서울시는 인권현장 관련 단체 간담회에 성소수자 혐오 단체를 포함시키기도 했기 때문입니다. 전체회의에서 참고자료로 제공된 이 간담회 결과 자료를 보고서 저는 서울시에 메일을 보내 항의하기도 했습니다. 실제 간담회 자료를 보면 분야별로 의견을 청취한 단체들의 스펙트럼이 꽤 넓어 몇몇 인권 사안들에 보수적인 태도를 보인 단체들도 포함되어 있기는 했지만, 아무리 그래도 명백히 성소수자에 대한 혐오를 표방하는 단체들에게 인권에 관한 발언권을 주었다는 것은 도저히 용납할 수 없는 처사였습니다. 그러나 항의 결과 제가 담당자로부터 받은 답변은 ‘성소수자 인권이 아직 사회적 합의가 덜 되지 않았다.’는 이상한 내용이었습니다. 돌이켜보면 그 때 더 강하게 항의했어야 한다는 후회가 듭니다. 당시만 해도 저는 서울시가 인권현장 제정을 추진할 의지가 있다고 믿고 있었고, 시민위원 한 사람의 이익제기에 도 손수 통화로 답변을 준 것에 대해 고마워해야 할 것 같아 추가적인 항의 표시를 하지 못했습니다. 이제 와서 보면 당시 서울시가 보인 미온적 태도는 애초에 서울시가 인권현장을 제대로 제정할 의지가 별로 없었음을 보인 징후였다는 생각이 듭니다. 순진하게도 그런 서울시를 철썩 같이 믿은 제 자신이 한심하게 여겨집니다.

4. 성소수자 차별금지를 명기한 ‘서울시민 인권현장’, 시민이 만들고 서울시가 무산시키다.

시민위원회는 동성애 반대 단체들의 공격으로 난항을 겪기도 했지만, 우여곡절 끝에 마지막 6차 회의에 다다랐습니다. 11월 28일 6차 회의에서는 분과별로 합의한 초안을 최종적으로 확인하고 미합의사항들을 결정하는 시간을 가졌습니다. 먼저 각 분과에서 합의된 조문에 대해 전체 박수로 통과시켰고, 다음으로는 미합의 조항으로 제출된 차별사유 명기 방식 및 ‘현장의 이행’ 분과의 쟁점 사항에 대해 전체 회의에서 어떻게 결정을 내릴 것인지 그 방법을 논의하고자 했습니다. 이 결정방식을 논의하려던 차에 갑자기 서울시 인권담당관 김태명 과장이 회의에 들어와 미합의 사항에 대해서는 지금 사회적 갈등이 심하고 이에 대한 충분한 논의가 필요하니 표결이 아닌 ‘합의’를 최대한 도출해 주시라는 의견을 냈습니다. 만약 오늘 합의가 되지 않는다면 12월 10일로 예정된 선포식을 연기하여 시민사회로부터 더 광범한 의견을 수렴하겠다는 말도 덧붙였습니다. 느닷없는 서울시의 개입에 시민위원회는 굉장히 당황했습니다. 왜냐하면 여태까지 수차례의 회의동안 그와 같은 서울시의 개입은 한 번도 없었을 뿐더러, ‘표결이 아닌 최대한의 합의’를 바란다는 서울시

34) 갈홍식 기자, “‘동성애 혐오’ 판치는데, 서울시는 뭐하나?”, 비마이너, 2014.11.28.
<http://beminor.com/news/view.html?smode=&skkey=%B5%BF%BC%BA%BE%D6+%C7%F8%BF%C0&skind=both&sterm=§ion=1&category=4&no=7669>

의 요구는 사실상 그 자리에 참석한 100여 명의 위원들에게 만장일치를 종용하는 것이나 다름없었기 때문입니다. 게다가 이 만장일치가 오늘 안에 이루어지지 않는다면 현장 선포를 미루고 보다 폭넓게 의견을 수렴하겠다는 서울시의 막연한 계획은 만장일치가 아닐 시 인권헌장을 무기한 연장하겠다는 것, 사실상 인권헌장을 포기하겠다는 것으로 비추어졌습니다.

곳곳에서 반발이 터져 나왔습니다. 시민위원들은 ‘이렇게 많은 인원이 만장일치를 하는 것은 불가능하다. 표결을 통해 결정할 수밖에 없다’, ‘왜 표결이 합의가 아니냐’, ‘우리는 차악으로 표결을 해서라도 인권헌장을 최종적으로 마무리 짓기 위해 이 자리에 왔다’라는 등의 발언을 해주시면서 서울시의 비현실적인 요구에 반대하는 입장을 표명했습니다. 그 때까지도 저는 어리석음 만치 순진하게 서울시의 입장을, ‘다수결로 인권헌장을 결정한다는 게 인권의 취지에 맞지 않으니 인권에 관한 이상주의적인 원칙을 서울시가 고수하려는 구나.’라고 받아들였습니다. 여기에는 미합의사항 내용에 대한 토론은 들어가 보지도 못한 채 결정 방식에 대한 논의로 회의가 지지부진해지는 게 마음에 들지 않은 심정도 있었습니다. 그래서 ‘일단 내용에 대한 토론으로 들어가서 서울시 말대로 최대한 합의를 내보자’라는 참으로 미련한 발언을 하기도 했습니다. 그런데 서울시 측의 말을 계속 더 들어보니, 만약 시민위원회가 합의가 아닌 표결 방식으로 현장 내용을 결정한다면 이 헌장을 이행할 주체인 서울시로서는 받아들이기 어렵다고 하면서, 서울시가 받지 않으면 헌장은 아무 소용이 없을 테니 사실상 시민위원회의 의사와는 무관하게 서울시가 마음대로 하겠다는 의사를 내비치는 것이었습니다. 그때부터는 저도 ‘왜 말을 저런 식으로 하지?’라고 생각하며 이상함을 느꼈습니다. 하지만 그것은 좋은 뜻을 ‘잘못’ 말한 게 아니라 애초부터 서울시가 자신의 입맛에 맞지 않는 인권헌장은 폐기할 작정이었다는 것을 보여주는 것이었습니다.

격렬한 논란 끝에 시민위원회는 서울시의 제안을 받아들이지 않고 위원들의 표결로 미합의 사항을 결정할 것을 다수결로 결론 냈습니다. 그렇게 주요 안들에 대한 표결에 들어간 결과, 먼저 ‘현장의 이행’ 분과의 미합의사항에 대해서는 ‘이 헌장에 제시된 권리는 (중략) 대한민국이 가입·비준한 국제인권조약 및 국제관습법에 근거하여 실현되어야 한다.’, ‘시는 현장의 이행을 위해 필요한 규범과 기구 등 제도를 마련하고, 인권실태조사를 통하여 종합적인 인권정책을 수립한다.’ ‘인권교육 실시’ 등의 문구가 포함된 원안으로 결정되었습니다. 제가 속한 분과에서는 인권헌장이 효력을 가지려면 당연히 원안이 되어야 한다는 분위기였습니다.

다음으로 가장 논란이 첨예했던 차별금지사유 명기 방식에 대해서는 시간이 부족한 관계로 ‘성적 지향 및 성별 정체성’을 포함한 구체적 명기에 찬성하는 측과 반대하는 측의 대표발언을 각각 2명 씩 들은 뒤 표결을 진행하기로 했습니다. 먼저 찬성 발언으로는 홍성수 교수님과 일반원칙 분과의 한 시민 위원님이 발언해주셨습니다. 이 과정에서 찬성 발언을 맡으신 시민위원님은 자신의 성정체성을 커밍아웃하시기도 했습니다. 저는 이 부분에서 매우 가슴이 아팠습니다. 차별과 혐오를 무릅쓰고 자신의 성적 지향을 공개적으로 밝혀야만 소수자 인권 보호를 호소할 수 있는 이 현실이 안타까웠기 때문입니다. 이후 반대 발언 또한 두 분의 의견을 들었는데, 한 분은 차별금지사유가 사회적으로 논란이 되니 이를 삭제하자는 입장이었고, 다른 한 분은 성소수자를 ‘정신병자’라고 지칭하면서 거의 알아들을 수 없는 고성을 지르셔서 눈살을 찌푸리게 했습니다. 그 분의 언행을 두고

곳곳에서 불만이 터져 나오기도 했습니다. 이처럼 명백한 반인권적 언행에 대해 아무런 제재를 가하지 못한 시민위원회의 구조는 분명한 평가를 남겨야 한다고 생각합니다.

찬반 의견을 모두 들었을 때 어느 쪽이 더 합리적인지는 명백해 보였습니다. 애초에 논리와 객관적 자료의 측면에서 볼 때 성소수자 혐오는 정당화될 수 없는 것이었습니다. 현행법의 내용을 그대로 담은 수준인 차별금지사유 명기 또한 당연한 것이었고요. 게다가 반대 측 발언으로 나오신 한 분이 워낙 무례하게 행동하셨기 때문에 그것 때문에라도 여론이 돌아설 것 같았습니다. 발언이 모두 끝나고 이제 표결에 들어가려는 순간 갑자기 김태명 인권담당관 과장이 사회자인 문경란 부위원장님의 마이크를 뺏으려고 시도했습니다. 정말 충격적이었습니다. 그동안 유지되어왔던 서울시에 대한 신뢰가 산산이 부서지는 순간이었습니다. 무려 서울시 '인권과' 과장이 인권헌장 제정을 무력으로 방해하다니요. 방금 전까지만 해도 순진하게 서울시를 믿었던 제 자신이 너무나도 어리석게 느껴졌습니다. 김태명 과장에게 시민위원들이 문제제기한 이후 최종적으로 마지막 표결이 진행될 수 있었습니다. 표결에 들어갈 때 얼마나 가슴을 졸였는지 모릅니다. 제발 시민위원 분들이 찬성 쪽으로 들어주시기를 간절히 기도했습니다. 그리고 그 자리에 모인 압도적인 다수가 찬성 쪽에 손을 들었을 때 저는 긴장이 탁 풀리면서 감동이 밀려왔습니다. 혐오세력의 난동과 서울시의 방해에도 굴하지 않고 당당하게 성소수자 차별 금지를 공식적으로 선포할 수 있게 되었기 때문입니다. 투표 결과 60 : 17로 서울시민 인권헌장은 성소수자 차별금지를 명문화한 최종안으로 통과되었습니다.

그렇게 감격에 젖은 순간도 잠시, 서울시 측 회의 속기사는 투표 결과를 타이핑해 스크린에 띄워놓는 일을 고의적으로 지연시키면서 끝까지 회의를 방해했습니다. 결국 시민위원들의 항의로 타이핑은 이루어졌지만, 이번에는 김태명 과장이 갑작스럽게 회의 정족수가 채워지지 않았다면 현장 제정은 무효라고 일방적으로 선언했습니다. '정족수'는 그때까지 한 번도 제기되지 않은 개념이었습니다. 여태까지 '인권헌장은 시민위원회 주도로 진행'된다고 선을 그으면서 현장 제정과 관련된 모든 결정을 시민위원회에 일임해 온 서울시가 이제 와서 되도 않는 어깃장을 놓으려 한다니 어이가 없을 뿐이었습니다. 게다가 워낙 회의가 지체되어 사정 있는 시민위원들이 먼저 귀가한 경우가 있었을 뿐, 회의 결과에 항의하는 의미의 집단 퇴장도 일어나지 않았습니다. 무엇보다 처음에는 '만장일치'를 운운하다가 나중에는 '정족수 미달'을 이유로 무효라고 주장하는 태도에 대해 일관성이라도 갖추시라고 말씀 드리고 싶었습니다. 설마 이런 어처구니없는 논리로 정당하게 제정된 인권헌장이 무산될까, 저는 모든 것이 거짓말 같았습니다. 최종 표결을 마치고 나서는 시간이 너무 늦어졌기 때문에 더 이상 항의를 지속할 수 없었고, 저는 다른 시민위원들과 함께 분노에 떨며 귀가할 수밖에 없었습니다.

그 날 밤 인권변호사였다는 경력으로 진보적 정치인을 표방해 온 박원순 서울시장에 대한 신뢰는 산산조각 났습니다. 오랫동안 시민사회에서 활동하면서 성소수자 인권을 모르지 않을 박원순 시장인데 설마 혐오세력에 굴복해 인권헌장을 폐기할까라는 저의 믿음은 와장창 깨졌습니다. 수개월 동안 들인 그간의 노력이 이렇게 허무하게 물거품이 되다니 극심한 분노와 배신감이 몰려왔습니다. 주말과 평일 저녁에 쉬지도 못하고 회의에 참석해서, 귀가하면 녹초가 되어 쓰러져 잤던 그동안의 시간은 어떻게 보상받을까요. 고작 이런 결과를 보려고 수많은 시민위원들과 성소수자들이 혐오세력의 공격을 감내해야 했던 것일

까요. 혐오세력의 무시무시한 난리에도 굴하지 않고 시민위원들이 최대한 합리적으로 토론하여 결정한 끝에 성소수자 차별금지 명문화라는 결과를 이끌어냈는데, 서울시는 무슨 명분으로 이 모든 노력을 한순간에 무위로 돌릴 수 있단 말입니까. 150명 시민위원들과의 약속도 제대로 못 지키면서 어떻게 천만 시민들과의 공약을 지킨단 말입니까?

다음 날 일요일부터 서울시는 인권헌장이 ‘합의에 실패해’ ‘무산’되었다는 보도 자료를 뿌려 인권헌장 제정에 대한 정확한 보도를 가로막았습니다. 45개 조항 만장일치(전체 박수) 통과, 5개 조항 다수결 통과로 결정된 헌장이 어떻게 ‘합의 실패’입니까? ‘만장일치만이 합의’라는 서울시의 주장은 터무니없이 비현실적일 뿐만 아니라 한 명의 반대자라도 있으면 누군가의 인권이 침해되어도 상관없다는 반인권적인 태도이기까지 합니다. 당시 회의에 개입해 헌장 제정 무산을 꾀했던 것도 모자라 끝까지 거짓말을 일삼으며 시민위원회를 기만하는 서울시의 행태에 실망감을 감출 수 없었습니다. 뿐만 아니라 박원순 시장은 인권헌장 폐기 이후 시민위원들에게는 일언반구의 사과도 없이, 제일 먼저 한국장로교 총연합회 임원들을 만나 ‘동성애를 지지할 수 없다’는 발언을 하기까지 했습니다. 어쩌면 이렇게 인권변호사였던 자신의 인생행로를 철저히 배반할 수 있는지, 자신이 내세운 ‘시민이 시장’이라던 슬로건의 허구성을 이토록 가감 없이 스스로 드러낼 수 있는지 모르겠습니다. 그럼에도 변하지 않는 사실은, 11월 28일 서울시민 인권헌장 제정 시민위원회는 민주적이고 정당한 절차를 거쳐 성소수자 차별금지를 명문화한 서울시민 인권헌장을 최종적으로 합의 통과시켰다는 것입니다. 그리고 서울시는 아무런 정당한 이유도 없이 인권헌장을 일방적으로 거부했다는 사실입니다. 시민들은 각고의 노력 끝에 성소수자 차별과 혐오는 안 된다는 합의를 이끌어냈지만, 이를 독단적으로 배격함으로써 혐오를 옹호하고 인권과 민주주의를 유린한 이는 그 누구도 아닌 바로 서울시, 박원순 서울시장이었습니다.

5. 서울시민 인권헌장 - 시민위원회의 값진 성과, 이를 거부한 서울시의 패착

2014년 8월부터 대략 4개월에 걸친 대장정 끝에 시민위원회가 서울시민 인권헌장을 제정한 것은 분명 값진 성과라고 생각합니다. 특히 동성애 혐오 단체들의 공격과 위협에도 불구하고 끝까지 성숙한 토론 자세와 합의 과정을 지키면서 소수자 차별 금지를 단호하게 천명한 것은 서울시민 인권헌장 제정의 가장 빛나는 순간이 아니었을까 생각합니다. 다만 회의 내에서 발생한 반인권적 언행들을 실질적으로 제어할 수 있는 제도적 장치가 부재했다는 점, 시민위원들의 인권에 대한 소양을 증진시키고 합의 수준을 제고할 수 있는 교육 체계가 사전에 마련되지 않았다는 점은 아쉬운 점으로 남습니다. 이러한 사항은 평가를 잘 남겨서 추후에 유사한 정책이 추진될 시 꼭 반영되었으면 합니다.

이상의 아쉬운 점에도 불구하고 수개월에 걸쳐서 100여 명의 시민들이 자발적으로 6차례의 장기간 회의에 참여해 보편적 인권의 원칙을 지키는 결과물을 내놓았다는 것은 충분히 경이로운 것이었다고 생각합니다. 이러한 서울시민 인권헌장의 빛을 바래게 한 것은 단연 서울시의 행보였습니다. 11월 28일 서울시는 서울시민 인권헌장 최종안을 일방적으로 폐기함으로써 다음과 같은 잘못을 저질렀습니다.

첫째로 자신들이 직접 권한을 위임한 시민위원회와의 약속을 저버렸습니다. 서울시가 헌장 선포를 거부한 데에 시민위원으로서 들었던 가장 즉자적인 감정은 약속을 일방적으로 파기 당했다는 분노였습니다. 제가 속한 분과의 많은 위원 분들이 지난 수개월 간 들인 시간과 노력이 헛수고가 된 데에 격노하셨습니다. 이러한 시민위원들의 분노에도 불구하고 서울시가 인권헌장을 폐기한 이유는 동성애 혐오세력의 공세로 인해 정치적인 부담감을 느꼈기 때문이라고 짐작됩니다. 하지만 그와 같은 정치적 계산은 박원순 시장에게 자충수로 돌아올 가능성이 큽니다. 왜냐하면 보수 기독교를 주축으로 한 혐오 세력은 인권헌장이 무산되었다 해도 박원순 시장에 대한 지지로 돌아설지 극히 의심스럽지만, 대신 이번 행보로 박원순 시장은 헌장 제정에 헌신적으로 참여한 수많은 시민위원들만큼은 확실하게 실망시켰기 때문입니다. 대체적으로 인권과 진보의 가치에 긍정적이었던 시민위원들을 적으로 돌리는 선택이 과연 '정치적 이익'이란 면에서도 현명한 판단일지 의구심이 듭니다. '시민이 시장'이라는 구호가 무색하게, 스스로 마련한 '시민' 참여의 판마저도 '시장'의 구미에 조금이라도 맞지 않으면 어김없이 뒤집어엎는 마당에 그 어떤 서울시민이 박원순 시장을 신뢰할 수 있을지 모르겠습니다. 더욱 두려운 것은 서울시가 시민위원들에게 남긴 이 실망감이 우리 사회에 만연한 정치에 대한 냉소와 혐오를 한층 강화시킬지도 모른다는 점입니다. '우리는 끝까지 들러리 선 것이냐'고 분노를 토로했던 한 시민위원님의 모습이 눈에 선합니다.

두 번째로 서울시는 자신들이 성소수자의 인권을 중요치 않게 여긴다는 매우 나쁜 신호를 보냈습니다. 성소수자 차별금지를 명문화했다는 이유로 인권헌장을 폐기한 행보는 그 자체로 성소수자의 권리를 삭제하는 상징성을 지닌 것이며, 정치권이 성소수자 인권을 보호할 의지가 없다는 것을 공공연하게 선포한 격입니다. 이러한 서울시의 선행은 다른 지자체와 공공기관에 굉장한 악영향을 미칠 것입니다. 이미 지난 해 말 성북구는 보수 기독교 단체들의 반대를 이유로, 주민참여예산제도로 선정된 성소수자 청소년 지원 사업에 대한 예산을 불용시킨 바 있습니다. 서울시의 인권헌장 거부를 계기로 곳곳에서 성소수자에 대한 공적인 인권 보호가 후퇴할 것이 우려됩니다. 아니 그 가능성은 이미 현실화되고 있습니다. 그렇지 않아도 일상적인 차별과 혐오에 시달리는 성소수자들에 대해, 서울시가 혐오세력을 대변하여 인권 포기 선언을 함으로써, 이들의 권리를 더욱 사각지대로 내몰았다는 점에 참담함을 느낍니다. 앞으로 얼마나 더 많은 이들이 존재를 부정당하고 벼랑 끝으로 내몰릴지 생각하면 끔찍하기까지 합니다.

나아가 서울시의 인권헌장 폐기는 혐오세력에게 승리의 경험을 안겨주어 이들이 더욱 기세등등하게 소수자들에 대한 혐오를 조직화할 발판을 제공했습니다. 이미 보수 기독교계 동성애 혐오 단체들은 성소수자 차별 금지가 명시된 성북구와 광주광역시 등의 인권헌장은 물론이며 국가인권위원회법도 고쳐야 한다고 나서고 있습니다. 성소수자 혐오뿐만 아니라 여성, 장애인, 이주민, 비정규직 등 다른 소수자들에 대한 혐오도 더욱 강화되지 않을까 우려됩니다. 결국 이 책임은 인권에 대한 분명한 원칙 없이 지자체 치적 쌓기의 일환으로 인권헌장에 접근한 서울시에 있습니다. 서울시가 진정한 '인권 도시'로 거듭나고 싶었다면, '인권'이라는 엄연한 방향성을 갖는 헌장 제정 과정에서 혐오 발언과 폭력에 대해 단호한 태도를 취했어야 했으며, 이러한 내용을 시민들과 공유하고 함께 토론함으로써 각자의 인권 의식을 향상시킬 수 있도록 했어야 합니다.

6. 서울시가 폐기한 인권헌장, 시민들의 연대와 실천으로 살려낼 때.

결과적으로 서울시민 인권헌장은 서울시에 의해 공식적으로 선포되지 못했습니다. 이는 누군가의 존재가 부정당하고, 보편적 인권의 원칙이 현실의 표 계산과 힘의 논리에 의해 밀려난 뼈아픈 사건이었지만, 마냥 무기력한 경험만으로 남지는 않았습니다. 왜냐하면 인권헌장 무산에 항의하여 성소수자 인권단체들이 서울시청을 점거하여 농성을 벌였고, 시민위원들 사이에서도 항의 성명서를 작성해 연서명을 받고 발표하는 등 자발적인 저항의 움직임이 전개해갔기 때문입니다.

시민위원들이 항의 성명을 내자는 아이디어는 제가 속한 ‘더 나은 미래’ 분과 카카오톡 방에서 나왔습니다. 충격적인 헌장 무산 이후 위원님들이 카톡방에서 분노와 배신감을 토로하던 중, 한 분이 ‘연판장을 돌려 볼까요?’라는 제안을 해주셨고, 그에 따라 분과는 항의 성명서를 쓰고 연서명을 받는 일에 착수했습니다. 성명서가 완성된 뒤에는 분과 카톡방 내에서 연서명을 받았고, 다른 분과의 경우에는 그동안 서울시가 시민위원들에게 보낸 전체메일의 ‘받는 사람’ 주소 목록을 참조하여 연서명 제안을 이메일로 보낼 수 있었습니다. 이는 일방적으로 헌장을 폐기한 서울시에 대해 시민위원들이 잠자코 당하지 않는다는 것을 보여주는 행동이었기에, 실망감에 휩싸인 시민위원 분들께 다시금 힘을 불어넣는 계기였고, 그런 만큼 항의 성명서 발표에 큰 기대를 거신 분들도 많았습니다. 하지만 아무래도 이메일을 통해서만 연서명을 제안한 것이라 많은 서명이 모이지 못했고, 그로 인해 성명서를 시민위원 전체의 이름으로 발표하기는 어려웠습니다. 그 결과 시민위원 48명과 전문위원 29명의 서명을 받은 이 성명서는 12월 10일 서울시민 인권헌장을 시민위원회가 직접 발표하는 기자회견 자리에서 ‘서울시민 인권헌장 제정을 축하하는 시민의 모임’이라는 이름으로 발표되었습니다. 비록 12월 10일 당일에 박원순 시장의 사과가 나오면서 항의 성명 발표는 그리 주목받지 못했지만, 그럼에도 시민위원들이 한데 모이기 힘든 조건에서 나름대로 헌장 폐기에 맞서 자발적으로 입장을 내고 항의한 시도라는 점에서 의의가 있다고 봅니다.

박원순 시장의 사과 이후에도 인권헌장이 폐기되었다는 사실은 변하지 않았습니다. 이에 실망한 시민위원 분들이 많아 마음이 착잡했던 것도 사실입니다. 그럼에도 위안이 되었던 말은 바로 ‘시작이 반’이라는 말이었습니다. 시민위원회가 성소수자 차별금지를 명문화한 인권헌장을 제정한 ‘시작’을 마련해 놓았으니, 언젠가 헌장의 내용이 꼭 선포되고 성소수자 차별금지가 당연하게 여겨질 날이 오리라고 기대해봅니다. 물론 그런 날이 자동적으로 오지는 않을 것입니다. 그 날이 올 때까지 차별과 혐오에 맞서서 소수자 인권을 옹호하는 시민들의 연대와 실천이 꾸준히 전개되어야 할 것입니다. 제게 2014년 서울시민 인권헌장 제정 시민위원 활동은 현실에서 인권의 원칙이 후퇴하는 모습을 직접 목격할 수 있었던 쓰라린 경험이었던 동시에, 그러한 현실에 맞서 소수자 인권을 보장하는 데 노력해야겠다는 의지를 북돋울 수 있었던 기회였습니다. 그런 의지와 분노가 모여 그 누구도 차별받지 않고 존재를 부정당하지 않는 사회가 오기를 기원해 봅니다. 2014년 서울시가 저버린 인권헌장은, 우리 모두의 인권을 당신들의 정치적 계산에 맡겨둘 수 없다는 단호

한 의지와 힘이 모일 때, 언제나 생생하게 다시 살아날 것이라 생각합니다.

2부

서울시민 인권헌장 제정,
무엇을 남겼나?

서울시민 인권헌장의 구성체계와 특징

홍성수 (서울시민 인권헌장 제정 시민위원회 전문위원, 숙명여대 교수)

I. 서울시민 인권헌장의 제정 과정

서울시민 인권헌장(이하 “인권헌장”)의 제정은 시민참여, 시민주도형으로 설계되었다. 헌장 제정의 책임을 맡은 시민위원은 본인의 지원과 추천으로 선발되었다. 하지만 문제는 이런 방식으로 선임된 시민위원의 인권에 대한 이해 정도가 천차만별이었다는 것이다. 본인이 자원한 것이긴 하지만, 인권과 시민참여에 대한 ‘관심’에서 비롯된 정도이지, 인권에 대한 전문적인 배경지식이 있는 경우는 많지 않았다. 과연 이런 상황에서 시민들이 다섯 번의 회의를 통해 수십 개에 이르는 인권헌장의 조문을 제정한다는 것이 가능한 일일까? 인권헌장의 내용적 준비를 담당했던 ‘서울시민 인권헌장 제정위원회 헌장기초분과’는 시민 회의가 열리기 수개월 전부터는 이 문제를 집중토론했다. 먼저, 주최 측이나 전문위원이 헌장 초안을 제시하고, 그것에 대한 추인만 받는 방식이 가장 간단하겠지만, 진정한 시민 참여형이 될 수는 없다고 보고, 그런 방식은 애초에 염두에 두지 않았다. 그렇다고 아무런 정보 제공 없이 헌장을 제정하는 것도 무리라고 봤다. 결국, 사전 자료를 어느 수준으로 제시하는가가 핵심적인 쟁점이었다. 국내외의 인권헌장이나 헌법, 국제인권규약 등 샘플이 될 만 한 것들만 제시하는 방법도 검토되었지만, 최종적으로는 기존 인권규범 샘플들과 함께 ‘권리 목록’을 제시하는 것으로 결정되었다. 권리 목록은 <몬트리올 권리와 책임 헌장>, <도시에 대한 권리 세계헌장>, <도시에서 인권을 위한 지구헌장-의제>, <호주 빅토리아 주의 2006 인권과 책임의 헌장>, <도시에서의 인권보호를 위한 유럽 헌장>, <광주 인권헌장>, <성북주민 인권선언> 등 국내외 주요 인권헌장과, Social Progress Index (Social Progress Initiative), Human Development Index (United Nations Development Programme), Better Life Index (OECD) 등의 국제인권지수, 그리고 서울의 특징적 권리를 도출하기 위하여 인권정책기본계획, 시정운영계획 등을 참조하여 마련하였다. 최종적으로 시민위원들에게 제시된 권리목록은, 1) 일반원칙, 2) 참여, 소통, 개인정보, 3) 안전, 건강, 사회보장, 4) 사회적 약자, 5) 문화, 환경, 지속가능발전, 6) 교육, 일, 7) 헌장의 이행 등으로 항목을 나눈뒤, 각 항목별로 각 권리를 개조식으로 제시하는 것으로 결정되었다.³⁵⁾

그리고 제1차 시민위원회(2014년 8월 13일)는 이렇게 제시된 구분에 따라 시민위원들이

35) 예컨대, “참여, 소통, 개인정보” 항목에서는 사상·의사 표현의 자유, 집회/시위를 할 권리, 참여와 시민자치 (도시운영 참여, 소통, 주민자치, 민관협력 거버넌스, 자유로운 소통 기회), 사생활(프라이버시) 및 개인정보보호, 정보에 관한 권리 (공공/행정 정보의 공개, 접근권, 인터넷의 평등하고 공적인 이용)의 추상 수준으로 제시되었다.

자유롭게 인권헌장에 포함시킬만한 세부 목록들을 제시하는 것으로 진행되었다. 그 결과 중복 의견을 제외하고, 총 319개의 권리 목록이 시민위원 의견으로 나왔다. 제2차 시민위원회(2014년 9월 2일)에서는 권리 목록과 권리의 목록을 권리별 분류가 주로 논의되었고, 196개의 권리목록이 추가로 제시되었다. 2차 회의 이후 두 차례에 걸친 전문위원 회의(9월 5일, 9월 11일)를 통해, 그동안 제시된 권리목록들의 유사·중복 내용이 통합·재분류되었고, 최종적으로 1) 일반원칙, 2) 참여하여 소통하고 함께 만들어가는 서울, 3) 기본적인 복지와 안전을 실현하는 서울, 4) 쾌적한 환경과 문화를 누리는 서울, 5) 더 나은 미래를 꿈꾸는 서울, 6) 헌장의 이행으로 전체 분류를 정하게 되었다. 제3차 시민위원회(2014년 9월 26일)부터는 시민위원들이 본인이 원하는 분과에 들어가 분과별로 본격적인 초안 작성에 돌입하게 되었다. 즉, 전체 분과는 총 6개가 된 것이고, 이 분과는 시민위원회가 종료될 때까지 그대로 유지되었다. 각 분과별로 그동안 제시되었던 권리 목록들을 추리고 재조정하는 식의 논의가 4차 시민위원회 (2014년 10월 25일), 5차 시민위원회(2014년 11월 13일)에 걸쳐 계속되었고, 최종적으로는 6차 시민위원회(2014년 11월 28일)의 의결을 통해 서울시민 인권헌장이 제정된 것이다.

II. 인권헌장의 구성 체계 분석

1. 개요

최종적으로 성안된 인권헌장은 다음과 같이 모두 6개의 장으로 구성되어 있다.

<p>제1장 일반원칙</p> <p>제2장 시민이 참여하고 소통하며 함께 만들어 가는 서울</p> <ul style="list-style-type: none"> - 자유로운 참여 함께하는 소통 - 개인정보에 관한 권리와 의무 <p>제3장 안전한 서울, 건강한 서울, 살기 좋은 서울</p> <ul style="list-style-type: none"> - 안전에 대한 권리 - 건강에 대한 권리 - 적절한 주거에 대한 권리 - 사회보장에 대한 권리 	<p>제4장 쾌적한 환경과 문화를 누리는 서울</p> <ul style="list-style-type: none"> - 문화에 관한 권리 - 쾌적한 환경에 살 권리 - 지속가능한 발전에 관한 권리 <p>제5장 더 나은 미래를 꿈꾸는 서울</p> <ul style="list-style-type: none"> - 교육 - 일과 노동 <p>제6장 헌장을 실천하는 서울</p> <ul style="list-style-type: none"> - 헌장의 이행 주체와 책임 - 헌장이행의 방법 - 헌장의 개정
--	---

<표1: 서울시민 인권헌장의 전체 구성>

일단, 첫 회의에서 시민위원들에게 논의용으로 제시되었던 권리 목록(표2 참조)과 비교해보면, 전체적으로 분류 자체는 대동소이하며, ‘사회적 약자’에 관한 부분이 장에서 제외되었다는 점을 알 수 있다.

분야	세부 권리
전 문	<ul style="list-style-type: none"> - 서울 인권현장의 필요성 - 서울의 역사성, 상징성, 대표성, 책임성 - 서울의 발자취: 변화, 성취, 문제, 성찰, 도전 - 인권현장의 기본 방향 - 인권현장을 제정·선언하는 서울시민들의 포부와 다짐 - 서울시 공직자들의 의무 자각과 약속
일반원칙	<ol style="list-style-type: none"> 1. 인권, 평등과 차별금지, 관용과 연대 2. 도시에 대한 권리 <ul style="list-style-type: none"> - 도시의 공공성: 시민의 존엄과 행복을 위한 공간으로서의 도시 - 시민이 서울시의 공공정책과 도시계획의 의사결정에 평등하게 참여할 권리 - 도시의 공공 공간과 사회서비스를 자유롭게 이용할 수 있는 권리 - 도시 상징물, 기념물, 지명, 공공디자인에 대한 권리 3. 인권의 주체와 서울시의 의무 <ul style="list-style-type: none"> - 서울시민의 권리와 책임 - 인권의 보호와 증진을 위한 서울시의 의무
참여, 소통, 개인정보	<ol style="list-style-type: none"> 4. 사상·의사 표현의 자유, 집회/시위를 할 권리 5. 참여와 시민자치 <ul style="list-style-type: none"> - 도시운영 참여, 소통, 주민자치, 민관협력 거버넌스 - 자유로운 소통 기회 6. 사생활(프라이버시) 및 개인정보보호 7. 정보에 관한 권리 <ul style="list-style-type: none"> - 공공/행정 정보의 공개, 접근권 - 인터넷의 평등하고 공적인 이용
안전, 건강, 사회보장	<ol style="list-style-type: none"> 8. 안전에 관한 권리 <ul style="list-style-type: none"> - 위험과 재해로부터 보호 - 범죄, 폭력, 산업재해, 재난, 유해 식품/약품으로부터 보호 9. 학대·폭력·방임이 없는 안전한 가정·학교·직장·지역사회에서 살 권리 10. 사회보장에 관한 권리 <ul style="list-style-type: none"> - 인간다운 삶을 누릴 수 있는 최저생활 11. 적절한 주거에 관한 권리 <ul style="list-style-type: none"> - 물리적, 경제적으로 적절한 주거공간 - 전기, 가스 및 식수의 적절한 공급 - 세입자의 안정적 정주 보장 - 부당한 강제퇴거 금지 12. 건강에 관한 권리 <ul style="list-style-type: none"> - 공중위생과 보건의료 - 질병의 공포로부터 자유로운 삶 - 영양, 식량, 보건, 위생, 의료, 출산 및 모성보호 13. 양질의 공공서비스에 관한 권리
사회적 약자	<ol style="list-style-type: none"> 14. 관용과 사회통합에 관한 권리

분 야	세부 권리
	<ul style="list-style-type: none"> - 소수문화, 문화적 다양성, 다양한 문화/정체성 - 특정 문화 강요 금지 <hr/> <p>15. 사회적 약자의 권리</p> <ul style="list-style-type: none"> - 아동, 청소년, 노인에 대한 적절한 돌봄 - 소수자 권리 보장과 차별금지 - 비정규직, 경제적 취약계층의 권리 - 장애인 등 약자의 보행권, 이동권 - 공공시설에 대한 접근권
문화, 환경, 지속가능발전	<p>16. 문화에 관한 권리</p> <ul style="list-style-type: none"> - 문화생활 향유 - 공공문화시설 이용 - 자연·문화유산의 보존과 활용 - 민간 문화예술 활동 지원 - 소외계층 문화활동 지원 <hr/> <p>17. 쾌적한 환경에서 살 권리</p> <ul style="list-style-type: none"> - 쾌적한 자연자원의 공유 - 적절한 녹지와 공원 - 공해, 환경오염으로부터의 보호 - 온실가스, 생물다양성 <hr/> <p>18. 지속가능한 발전에 관한 권리</p> <ul style="list-style-type: none"> - 지속가능한 도시 - 인간과 환경의 조화 - 인간과 사회를 위한 경제 (협동조합, 사회적 경제, 사회적 기업, 공유경제 등)
교육, 일	<p>19. 교육에 관한 권리</p> <ul style="list-style-type: none"> - 평등한 교육 기회 - 평생 학습권 - 공공도서관 - 인권·평화 교육, 민주교육 지원 및 활성화 <hr/> <p>20. 일에 관한 권리</p> <ul style="list-style-type: none"> - 휴식권 - 노동기본권 - 지역 일자리 - 양질의 일자리 - 직장·가정 양립 (육아 휴직, 출산휴가의 보장, 어린이집 지원)
헌장의 이행	<p>21. 인권헌장의 근거</p> <ul style="list-style-type: none"> - 세계인권선언, 국제인권조약, 헌법, 법률, 인권기본조례 <hr/> <p>22. 인권헌장의 적용범위</p> <hr/> <p>23. 국제 인권문화 증진에 기여</p> <ul style="list-style-type: none"> - 국제 인권네트워크 구축 <hr/> <p>24. 인권헌장의 이행 방법</p> <ul style="list-style-type: none"> - 제도와 정책

분 야	세부 권리
	- 인권침해의 구제
	25. 헌장의 개정

<표2: 서울시민 인권헌장 제정을 위한 주요 권리 목록>³⁶⁾

2. 인권헌장의 전체적인 구성

1) 전체 구성상의 특성

전체 구성은 제1장에서 일반원칙의 내용을 담고, 제2장에서는 자유권, 제3장에서는 안전, 건강, 사회보장에 대한 권리, 제4장에서는 환경권과 문화권, 제5장에서는 교육권, 노동권, 제6장에서는 헌장의 이행에 관련한 내용을 담았다. 각 장의 표제를 “~~하는 서울”이라고 해서 친근하면서도 각 장의 핵심 내용이 잘 드러날 수 있게 한 것이 특징이다. 다만 제5장 “더 나은 미래를 꿈꾸는 서울”은 장의 제목만으로는 그 내용을 짐작하기 다소 어렵다는 문제가 지적될 수 있을 것이다.

먼저, ‘제1장 일반원칙’에서는 다른 조문에서 미처 담기 어려운 내용이나, 다른 조문에서 구체화되긴 하지만 특별히 강조되어야 할 중요한 내용을 담았다. 전체적으로 모든 인권의 내용이 균형있게 담겨 있지는 않다. 특히 자유권에 관한 내용은 상당수가 빠져 있다. 처음에 참고용으로 제시되었던 권리 목록에도 자유권에 해당하는 내용은 자세하게 담기지 않았고, 시민위원회 논의과정에서도 자유권에 대한 내용은 거의 추가되지 않았다. 처음부터 이 헌장은 ‘서울시’에 대하여 서울시민이 권리를 주장하고 이행책임을 부과하는 것을 지향했고, 그러다보니 지자체 수준에서 할 수 없는 내용은 굳이 포함시키지 않은 것이다. 실제로, 지자체 판 헌법에 가까운 내용의 <호주 빅토리아 주의 2006 인권과 책임의 헌장>을 제외하고, 몬트리올, 광주, 서울성북구 등의 인권헌장은 자유권, 특히 신체의 자유에 관련한 내용은 담겨 있지 않다. 서울시민 인권헌장에서도, 사회권 중 건강, 안전, 주거, 사회보장, 문화, 환경, 교육에 관련한 내용이 자세히 담았다. 다만, 자유권에 해당하는 개인정보권은 서울시가 많은 개인정보를 취급하고 있기 때문에 넣은 것이고, 역시 자유권에 해당하는 사상·의사표현의 자유는 집회·시위에 관련해서 서울시가 일부 관여하고 있는 부분이 있기 때문에 포함시킨 것이다. 노동권의 경우에는 지자체가 책임지기 어려운 부분도 있으나, 책임범위 내에 있는 것이 있기 때문에 그 수준에서 인권헌장에 포함시켰다. 공공사안에 대한 참여권은 인권헌장의 기본적인 이념을 담고 있는 기본적이고도 중요한 내용이기 때문에, 일반원칙(제2조)에 담고, 다시 제6조, 제7조에서 구체화하는 형식을 취했고,

전체 분량상으로는 안전에 대한 권리와 건강에 대한 권리가 유난히 조문 내용이 길고 내용도 아주 상세하다. 이것은 다른 지역의 인권헌장과 비교해도 독특한 점이라고 할 수 있는데, 세월호 참사 이후 안전에 대한 관심이 증대된 것의 영향이라고 할 수 있다. 실제로 시민위원회에서 안전에 대한 이야기가 많이 나왔고, 그러한 논의결과가 인권헌장 제정

36) 1차 회의 때 시민위원들에게 제시된 권리 목록

에 적극 반영된 것이다.

2) 자세한 서술과 다수의 조문

전체적으로 볼 때는 조문의 숫자가 50개에 이를 정도로 상당히 많은 편이다. <도시에 대한 권리 세계헌장>은 21개 조문, <도시에서의 인권보호를 위한 유럽 헌장>은 34개 조문, <광주인권헌장>은 21개 조문, <성북주민 인권선언>은 21개 조문이라는 사실을 보면 쉽게 인지할 수 있는 부분이다. <호주 빅토리아 주의 2006 인권과 책임의 헌장>이 49개 조문으로 되어 있기는 하지만, 이 헌장은 지자체 판 헌법이라고 할 수 있는 성격을 가지고 있고, 따라서 자유권 조문이 상당수 포함되어 있기 때문에 단순 비교는 적절치 않다. 굳이 비교하자면, 68개 조문으로 구성되어 상당히 자세한 내용을 담은 '유럽도시헌장' 정도가 비교대상이 될 수 있을 것이다.

이렇게 조문이 많아진 것은 시민참여 방식의 제정절차에서 기인한 바가 크다. 아무래도 시민들은 추상적으로 간명하게 표현하는 것보다는 자세하게 풀어서 서술하는 방식에 익숙했던 것 같다. 또한 실제로 효력이 있는 규범이 되기 위해서는 가능한 한 자세하고 분명하게 서술해야 한다는 의견이 시민위원회 회의를 주도하는 경향도 있었다. '중복'된 부분을 통합한다거나, 표현을 간명하게 바꾸는 것에 관련해서는 전문위원들이 의견을 많이 제시했고 실제로 반영된 부분도 적지 않았다. 하지만 구체적인 서술 자체가 크게 바뀌지 않았고, 결과적으로도 내용 자체가 선언적·추상적이라기보다는 구체적·설명적인 서술이 전체적인 인권헌장의 서술 스타일을 주도하게 되었다.

3) 독창적인 내용

다소 특이하고 독창적인 내용의 조문들도 눈에 띈다. 제7조의 정보격차 해소, 제9조의 주민자치활동 및 자원봉사활동 등의 장려와 지역공동체 활성화, 제12조의 재난 및 사고로부터 보호받을 권리, 제13조의 안전에 관한 정보를 충분히 제공받고 재난 및 안전관리 시책 수립 및 추진과정에 참여할 권리, 제12조와 제15조의 '피해자 및 가족에 대한 심리적·물질적 안정을 위한 보호와 지원, 제19조의 감염병에 대한 보건의료 제공, 제33조의 걷고 싶은 거리 조성, 제40조의 가사노동과 돌봄노동의 사회적 가치와, 생활임금 조치 등은 다른 인권헌장에서 찾아보기 힘든 내용이다. 이 점은 조문별 내용 분석에서 다시 살펴보도록 하겠다.

3. 조문별 서술 방식

인권헌장 또는 인권규범의 조문을 서술하는 방식은 여러 가지가 있는데, 크게 나누자면, 1) 시민의 권리를 규정하는 방식(예: <세계인권선언>, <도시에 대한 권리 세계 헌장>), 2) 전체적으로 시민의 권리를 위주로 규정하되, 국가(지자체)의 책무를 별도의 조문으로 언급하는 방식(<몬트리올 권리와 책임 헌장>, <도시에서 인권을 위한 지구헌장-의제>, <호주 빅토리아 주의 2006 인권과 책임의 헌장>), 3) 한 조문 내에서 시민의 권리와 국가(지자체의 책무)를 나란히 규정하는 방식(예: <도시에서의 인권보호를 위한 유럽 헌장>, <광주

인권헌장>, <성북주민 인권선언> 등)이 있다. 이 중 서울시민 인권헌장이 채택한 방식은 시민의 권리와 서울시의 책무를 나란히 규정하는, 세 번째 방식이었다.

도시에서의 인권보호를 위한 유럽 헌장 제9조: 1. 결사 만남, 시위에 대한 시민의 권리는 인정되고 보장되어야 한다. 2. 지방당국은 결사를 시민권의 표현으로써 장려하여 시민의 자율성을 존중한다. 3. 도시는 조직의 열린 만남과 비공식적 모임을 위한 공공공간을 제공한다. 이는 모든 사람들을 위해서 관련 규정을 준수한다면 이러한 공간에 대한 자유로운 접근을 가능하게 해준다.

광주인권헌장 제6조 ① 모든 시민은 적절한 주거 환경과 쾌적한 생활 환경을 누릴 권리가 있다. ② 시는 시민이 인간의 존엄성을 유지할 수 있는 적절한 주택에서 생활할 수 있도록 보장하며, 특히 주거 취약계층의 주거권 실현을 위해 노력한다.

서울시민 인권헌장 제11조 서울시민은 자기의 사적정보 처리에 관하여 자기결정권을 갖는다. 서울시는 공무수행 중 취득한 개인정보를 보호한다.

제13조 서울시민은 안전에 관한 정보를 충분히 제공받고 재난 및 안전관리 시책 수립 및 추진과정에 참여할 권리가 있으며, 서울시는 이를 보장한다.

이러한 규정 방식은 자칫 추상적인 권리에 대한 공허한 선언이 될 수도 있는 인권헌장의 규범력을 강조하는데 유리하다. 시민의 권리에 대한 지자체의 책무를 반복해서 구체적으로 서술하기 때문이다. 인권헌장의 실질적 이행 여부에 대한 시민위원들의 우려가 반영되어 이런 규정 방식이 채택되었다고 할 수 있다. <도시에서의 인권보호를 위한 유럽 헌장>과 <광주인권헌장>은 한 조문 내에서 각각의 항이 권리와 책무를 담는 방식으로 규정한 반면, 서울시민 인권헌장은 한 조문의 같은 항에서 권리와 책무를 동시에 규정하는 방식을 채택했다. 13조처럼 아예 한 문장으로 이어서 표현한 경우도 있었다.

하지만 모든 조문의 형식을 일률적으로 통일한 것은 아니다. 권리의 성격에 따라 권리+책무의 기계적 조합이 불가능한 경우도 있었기 때문이다. 실제로, 권리주체와 권리를 언급하는 것이 나은 경우도 있고, 이행주체와 책무를 언급하는 것이 더 적절한 경우도 있다. 예컨대, 시민들이 '자원봉사활동을 지원받을 권리'를 규정하는 것은 다소 어색할 것이다. 이 경우에는 굳이 권리-책무를 쌍으로 규정하지 말고, 그냥 서울시의 책무만 언급하는 것이 더 자연스럽기 때문에 그런 서술방식을 택했다.

서울시민 인권헌장 제9조 서울시는 서울시민의 주민자치활동 및 자원봉사활동을 적극 장려하여 지역공동체를 활성화한다.

제26조 서울시는 임신·출산·양육과 어린이·장애인·어르신에 대한 돌봄과 지원 등 사회가 함께 하는 육아·돌봄 환경을 조성한다.

제40조 서울시는 가사노동과 돌봄노동의 사회적 가치가 정당하게 실현되도록 노력한다.

특별히 권리와 책무를 나란히 언급할 필요가 없는 경우에는 권리만 규정하고 서울시의

책무에 대해서는 언급하지 않았다.

서울시민 인권헌장 제3조 서울에 살거나 머무는 모든 사람은 존엄한 시민으로서 권리를 갖는다.

16조 2항 서울시민은 질병이나 병력으로 인해 정당한 이유없이 학교나 직장 등 사회에서 불이익을 받지 않을 권리가 있다.

권리와 책무를 나란히 서술하되, 한 조문 내에서 소화하는 것이 아니라, 조문을 달리해서 서술한 경우도 있었다.

서울시민 인권헌장 제21조 서울시민은 건강하고 안전한 주거와 생활환경을 누릴 권리가 있다. 서울시는 인간다운 주거생활에 적합한 주거환경 조성을 위해 노력한다.

제22조 ① 서울시는 주거권을 존중하는 도시정책을 수립하고, 적절한 대책 없는 강제 퇴거를 금지한다.

② 서울시는 주거생활의 안정을 보장하는 주택정책을 마련하고 시행한다.

4. ‘사회적 약자’에 관한 규정

사회적 약자의 장을 별도로 둘 것인지에 관련해서는 많은 논의가 있었다. <표2>에서 보듯이, 원래 제시되었던 주요 권리 목록에는 사회적 약자의 장이 별도로 있었지만, 최종적으로는 제외되었다. 수많은 사회적 약자의 권리를 일일이 나열할 경우 어떤 사회적 약자를 언급할 것인지 고르는 것 자체가 어려운 일이라는 점, 그리고 다른 조문들을 통해서도 사회적 약자의 인권에 관한 내용이 얼마든지 담길 수 있다는 의견이 다수를 점했다.

하지만 이 부분은 여전히 논쟁적인 부분이다. 인권헌장의 취지가 구속력을 갖는 새로운 규범을 정초하는 것이라기 보다는, 시민들과 함께 권리주체를 호명하고 구체적인 권리를 확인한다는 점에 있다면 다소 중복되는 점이 있더라도 사회적 약자에 관한 장을 별도로 두는 것에도 충분한 이유가 있기 때문이다. <광주인권헌장>은 여성, 아동, 청소년, 노인, 장애인 등을, <성북주민 인권선언>은, 계약직 노동자, 비정규직 노동자, 시간제 노동자, 여성 및 이주노동자, 장애인 노동자, 청소년 노동자, 아동과 청소년, 여성, 장애인, 어르신, 이주민, 성소수자, 노숙인, 감염인, 난민, 북한이탈주민 등을 직접 언급하고 있는 것이 좋은 사례다. 특히 <성북주민 인권선언>의 경우, 성소수자, 감염인, 북한이탈주민 등을 특별히 언급함으로써 그동안 권리의 주체로 존중받지 못했던 소수자들을 호명하고 그들이 권리를 옹호하겠다는 의지를 직접 천명하고 있다. 특히, 노동자에 대한 분류는 ‘법적인 관점’에서 보면 다소 어색한 분류이지만, 일상적으로 흔히 쓰이는 개념을 있는 그대로 활용하여, 시민의 삶 속에 살아 숨쉬는 현장을 만들기 위해 애쓴 흔적이 역력하다.

하지만 서울시민 인권헌장은 그러한 소수자에 대한 호명을 포기하는 대신에, 어떤 유형의 소수자건 상관없이 경험할 수 있는 권리 목록을 아주 구체적으로 나열하는 방향으로 택했다고 할 수 있다. 예컨대, 여러 유형의 소수자들은 대개 노동권에 있어서 취약한 지위를 갖게 된다. 이러한 문제를 다루기 위해, 각 소수자별 권리를 자세하게 규정하는 방법도

있지만, 노동권 자체를 구체적으로 규정하여, 모든 소수자들의 노동권을 자연스럽게 강조하는 방법도 있는 것이다.³⁷⁾ 서울시민 인권헌장의 ‘일과 노동’ 파트의 경우, ‘좋은 일자리를 가질 권리’, ‘고용형태, 직종에 따른 차별 금지’, ‘적정복지’, ‘노동취약계층의 일자리 확대’, ‘가사노동과 돌봄노동의 사회적 가치 실현’, ‘휴식과 여가’, ‘생활임금을 받을 권리’ 등을 규정함으로써 후자의 길을 선택했다. 이러한 규정방식은 특정 소수자를 언급하지 않으면서도 궁극적으로는 각 소수자들의 권리를 옹호하는 방식이라고 할 수 있다.

5. ‘도시에 대한 권리’에 관한 규정

사실 도시에 대한 권리 규정은 처음부터 시민위원회에서 적극 논의된 것은 아니며, 4차 회의 이후 전문위원들이 적극적으로 제안하여 최종적으로 포함된 부분이라고 할 수 있다. 아무래도 낯선 개념이다 보니 시민위원회 차원에서 활발히 논의되긴 어려웠고, 전문위원들이 지자체 단위의 인권선언에서 ‘도시’와 ‘지역’만의 성격이 반영되어야 한다는 점을 내세워 시민위원회에 의제로 제시했던 것이다.

도시에 대한 권리는 앙리 르페브르의 “도시에 대한 권리”(the right to the city)³⁸⁾에 이론적 배경을 두고 있다. 르페브르는 도시는 다양한 도시거주자들이 함께 만들어가는 일종의 집합적 (제품[products]이 아니라) 작품(Oeuvre)이며 시민들은 도시라는 작품에 대한 권리가 있다는 점을 주장했다. 그리고 그 내용으로는 ① 작품으로서의 도시에 대한 권리, ② 도시공간을 도시거주자들 모두를 위한 사용가치를 최대할 공간으로 보는 전유의 권리, ③ 도시생활을 변혁하고 부활시키는 권리로서 참여의 권리, ④ 자본의 동질화된 공간에 맞서 차별적인 공간을 생산할 권리, ⑤ 정보의 권리, ⑥ 시민권을 넘어서서 외국인을 포함한 모든 도시거주자의 권리, ⑦ 도시중심부에 대한 권리³⁹⁾ 등을 제시했다. 대도시 시민들의 삶의 경험에서 나오는 새로운 형태의 시민권을 주장한 홀스톤의 “도시 시민권”(Urban Citizenship)⁴⁰⁾ 개념과 도시를 일종의 공유재(common)로 보고, 자본과 권력에 맞서 시민들이 도시를 형성하고 창조해 나갈 권리를 주장한 데이비드 하비의 ‘도시권’⁴¹⁾ 개념도 중요한 배경을 제시하고 있다. 이러한 이론적 배경을 바탕으로, 세계적인 차원에서 도시에 대한 권리 개념이 발전되어 왔는데, 이를 간략히 요약하면 다음과 같다.

a. 유네스코/유엔의 도시에 대한 권리 프로젝트 (2005~)

- 도시권 개념의 시사점: 1) 모든 거주자가 도시의 혜택에 자유롭게 접근하게 하고 책임성도 부여, 2) 도시행정의 투명성·형평성·효율성. 정부는 효율적이고 평등한 서비스

37) 인권헌장의 목록이 무한정 길어질 수 없다는 점을 생각하면, 이는 선택적인 문제일 수도 있다.

38) Lefebvre, H, Writings on Cities. Malden, Massachusetts: Blackwell, 1996

39) 강현수, 도시에 대한 권리, 책세상, 2010, 제1장 참조.

40) Holston, “Urban Citizenship and Globalization”, Allen J. Scott (ed.), Global City-Regions : Trends, Theory, Policy, Oxford University Press, 2001; 이하는 주로 “인권 도시의 개념 정립 및 국내외 사례 조사”, 서울연구원 수탁연구과제, 2012 참조.

41) 데이비드 하비, 반란의 도시

제공 의무. 3) 주민들의 민주적 의사결정에 대한 참여 및 존중. 시민들의 권한부여 (empowerment) 촉진. 4) 경제·사회·문화적 생활의 다양성 증진. 5) 빈곤, 사회적 배제, 도시 폭력 감소. 6) 모든 도시 거주자들이 도시 생활의 완전한 기회에 접근가능성 보장.

- 핵심주제: 1) 지방 민주주의와 도시 거버넌스, 2) 도시에서 배제되고 소외받는 집단에 대한 사회적 포용, 3) 도시의 문화적 다양성과 종교적 자유, 4) 값싸고 쾌적한 도시 서비스에 대한 권리.

- 권리의 목록: 공공공간의 민주적 이용, 도시 빈민들이 점유한 토지의 양성화, 물과 같은 필수 생존 자원에 대한 권리, 적절하고 균형잡힌 토지 이용 권리 등

b. 도시에서의 인권보장을 위한 유럽 헌장 (2000)⁴²⁾

제1조 도시에 대한 권리: 1. 도시는 그 안에서 살고 있는 모든 사람들에게 속한 집합적 공간이다. 도시 거주자들은 자신들의 정치적·사회적·생태적 발전을 위한 권리를 갖는 동시에 연대의 의무가 있다.

2. 도시 정부는 가능한 모든 수단을 통해 도시 거주자 모두의 존엄성과 삶의 질을 존중해야 한다.

c. 도시에 대한 권리에 대한 세계 헌장 (2004)⁴³⁾

- 1조 2. 도시에 대한 권리는 지속가능성, 민주주의, 공정, 그리고 사회정의의 원칙에 따라 도시의 동등한 사용권으로 정의된다. 도시에 대한 권리는 자유로운 자결권과 적절한 생계기준을 완전히 실현하는 것을 목적으로 도시 거주민들의 습관과 관습에 기반하여 도시 거주민들, 그 중에서도 특히 취약하고, 소외된 집단의 행동과 조직에 정당성을 부여하는 집합적 권리이다 ... 그리고 또한 도시에 대한 권리는 발전할 권리, 건강에 이로운 환경을 누릴 권리, 자연자원을 향유하고, 보전할 권리, 도시계획과 관리과정에 참여할 권리, 역사문화유산에 대한 권리를 포함한다.

d. 도시에서 인권을 위한 지구 헌장-의제 (2011)⁴⁴⁾

- 가치/원칙: 최고의 가치로서의 모든 인간은 존엄성; 자유, 평등 (특히 남녀간), 차별 금지, 차이 인정, 정의 및 사회통합; 도시정책으로서의 민주주의 및 시민참여; 인권의 보편성, 불가분성 및 상호의존성; 사회적 및 환경적 지속성; 전세계 모든 도시간은 물론 각 도시의 모든 구성원들 간의 협동 및 단결성; 능력 및 수단에 따라서 도시 및 도시거주자들이 공유하고 구별되는 책임성

- 주요의제: I. 도시에 대한 권리, II. 참여 민주주의에 대한 권리, III. 도시내 시민의 평화와 안전에 대한 권리, IV. 남녀가 평등하게 대우받을 권리, V. 아동의 권리, VI. 공공 서비스에 접근할 수 있는 권리, VII. 양심, 종교, 사고 및 정보의 자유, VIII. 평화롭게 집회하고, 교섭하며 노동조합을 결성할 권리, IX. 문화적 권리, X. 주택 및 거주지에 대한 권리, XI. 깨끗한 물과 음식에 대한 권리, XII. 지속적인 도시개발에 대한

42) European Charter for the Safeguarding of Human Rights in the City, 2000.

43) World Charter on the Right to the City, 2004.

44) Global Charter-Agenda for Human Rights in the City, 2011.

권리

e. 미국, <도시에 대한 권리 연대>⁴⁵⁾의 도시에 대한 12가지 권리목록

- 시장의 투기로부터 자유롭고 공동체 형성, 지속가능한 경제, 문화 및 정치공간에 도움이 되는 토지와 주택에 대한 권리
- 공공의 목적으로 활용되는 도시 영역에 대한 영구적인 공공 소유권의 권리
- 유색인종, 여성, 동성애자, 성전환자에 속하는 노동자들이 그들에게 도움이 되는 경제활동을 할 수 있는 권리
- 유색인종이자 노동자계급으로 구성된 지역사회가 그들의 문화적, 사회적 통합성을 유지하는 교통, 하부구조, 서비스를 누릴 권리
- 우리가 거주하고 일하는 도시의 계획과 거버넌스에 관하여 완전한 투명성과 책임성 속에서 지역사회를 통제하고 의사결정할 수 있는 권리
- 유색인종이자 노동자계급으로 구성된 지역사회가 이곳의 지역경제를 착취하고 괴롭혔던 모든 지역적, 국가적, 국제적 제도들로부터 경제적 호혜성을 확보하고 부흥할 수 있는 권리
- 국가의 개입 없이 국경 너머 도시들 사이에 연대를 형성하고 지원할 수 있는 권리

f. 2011년 국제인권도시네트워크 광주인권도시 선언

3. ‘인권도시’란 인권이 근본적인 가치와 준수해야 하는 기본원칙으로 작용하는 지방 차원에서의 공동체와 사회정치적 과정으로 정의할 수 있습니다.

4. ‘인권도시’는 지방 정부, 지방의회, 시민사회, 기업과 기타 이해관계자들이 이누건 기준과 규범에 근거한 파트너십의 정심으로 모든 거주민들의 삶의 질을 향상시키기 위해 함께 노력하는 ‘지역적 차원에서의 인권 거버넌스’로 이해할 수 있습니다.

g. 2014년 광주 인권도시 이행원칙

① 인권도시란

- 도시 거버넌스에 인권에 기반한 접근을 적용하는 공동체
- 모든 행위자들이 도시적 차원에서 삶의 질을 향상시키기 위한 의사결정과정과 이행 과정에 관여하는 열린 그리고 참여적인 과정
- 보편적인 인권 기준에 기반하여 포용적이고 평등한 도시를 만들어가는 프레임워크
- 도시 거버넌스에 인권에 기반한 접근을 적용할 특정한 책임이 있으며, 각 나라의 헌법과 법 체계에 따라 다른 형태와 기능을 가짐

② 도시에 대한 권리는

- 도시적 차원에서 주민들이 적극적인 참여를 통해 양질의 삶을 누릴 수 있는 권리를 실현하는 전략적 도구임
- 사적 재산을 넘어 사회적으로 정의롭고 환경적으로 균형 있는 도시공간의 사용에 대한 공공의 이익을 고려하는 권리임
- 적절하고, 지불할 수 있고, 수용가능하고 적응가능한, 식량, 교육, 주거, 에너지, 이

45) 미국 “도시에 대한 권리 연대 (the Right to the City Alliance)”
<http://www.righttothecity.org>

동성 그리고 공공시설과 같은 기본적인 사회적 서비스에 대한 완전한 접근을 보장하는 권리임

h. 광주 인권도시 이행원칙의 원칙 10

원칙1: 도시에 대한 권리

- 인권도시는 세계인권선언과 헌법과 같은 기존의 국내외 인권 원칙과 규범에서 인정 받은 모든 인권을 존중한다.
- 인권도시는 정의, 형평, 연대, 민주주의와 지속가능성의 원칙에 따라 모든 거주자들의 도시에 대한 권리를 인정하고 이를 시행하기 위해 노력한다.

여기서 구분해야 할 개념은 도시에 ‘도시에서의 인권’(Human Rights in the City)과 ‘도시에 대한 권리’(Rights to the City)이다. ‘도시에서의 인권’이 기존의 국가 차원에서 중앙정부가 책임지던 권리보장의무를 지자체에도 부과한다는 취지로서, 기존의 인권을 지방/도시 차원에서 주장한다는 의미라고 한다면, 도시에 대한 권리는 도시에 대한 집단적 권리를 말한다. ‘도시에서의 인권’은 기존의 인권목록과 대동소이할 수밖에 없다. 다시 말해, 국가 차원의 인권의 지자체 버전일 뿐이기 때문이다. 반면 ‘도시에 대한 권리’는 기존의 권리(특히 사회·경제·문화적 권리)와 상당부분 겹치지만, 독자적인 권리주장이 될 수 있는 여지가 있다. 특히, 도시라는 공간 자체를 하나의 단위로 보고 그것에 대한 ‘집단적’ 권리를 주장하는 것은 그 자체로 유의미한 부분이 있었다. 그렇다면, ‘도시에 대한 권리’를 여러 조문에 녹여내는 것도 필요하지만, ‘전문’이나 현장 전반부 일반원칙에 포함시키는 것이 바람직하다고 할 수 있다.

하지만 도시에 대한 권리의 세부 내용은 대부분 여러 조문에서 반영되어 있기 때문에 굳이 일반원칙에서 반복할 필요는 없을 것이다. 예컨대, ‘도시에 대한 권리’에 대한 세부 목록으로 제시되는 필요에 의거한 권리 (통신할 권리, 여행할 권리, 식수나 음식에 대한 권리, 균형발전의 혜택을 받을 권리 등), 도시 상징물/기념물에 대한 권리, 지명에 대한 권리, 공공 디자인에 대한 권리 등⁴⁶⁾은 다른 조문에서 충분히 반영되어 있다.

그럼에도 불구하고 전체를 포괄하는 하나의 조문을 상징적으로 1조에 배치하는 정도가 좋겠다고 본 것이고, 그렇게 해서 최종적으로 성안된 내용은 다음과 같다.

서울시민 인권선언 제1조 서울은 시민이 함께 만들어가는 공동체이며, 시민은 서울의 주인이다.

이것은 ‘도시에 대한 권리’이기도 하지만, 서울시가 서울시민 인권현장을 통해 지향해야 할 궁극적인 목적이라는 점에서 제1조에 배치하였다. 이렇게 도시에 대한 권리를 선언적이고 상징적인 내용을 담아 제1조에 배치하는 것은 <도시에서의 인권보호를 위한 유럽 헌장>(2000)이나, <도시에 대한 권리에 대한 세계 헌장>(2004)의 경우도 마찬가지다.

46) 강현수, 도시에 대한 권리, 책세상, 2010, 제4장 참조.

III. 조문별 내용 분석

1. 제1장 일반원칙

제1조 서울은 시민이 함께 만들어가는 공동체이며, 시민은 서울의 주인이다.

제2조 서울시민은 서울시정에 참여할 권리와 공공서비스를 차별 없이 향유할 권리를 갖고 서울시는 이를 보장할 책무를 진다.

제3조 서울에 살거나 머무는 모든 사람은 존엄한 시민으로서 권리를 갖는다.

제4조 서울시민은 성별, 종교, 장애, 나이, 사회적 신분, 출신 지역, 출신 국가, 출신 민족, 용모 등 신체조건, 혼인 여부, 임신·출산, 가족형태·상황, 인종, 피부색, 양심과 사상, 정치적 의견, 형의 효력이 실효된 전과, 성적지향 및 성별정체성, 학력, 병력 등 헌법과 법률이 금지하는 차별을 받지 않을 권리가 있다.

제5조 서울시민은 타인의 권리를 존중하며, 모든 이들이 더불어 함께 살아가는 관용의 도시 서울을 만들기 위해 노력한다.

일반원칙은 다른 조문들을 포괄하면서, 인권헌장이 지향하는 바를 일반적인 수준에서 밝히는 내용으로 구성되어 있다. <몬트리올 권리와 책임 헌장>은 ‘원칙과 가치관’, <도시에 대한 권리 세계 헌장>은 ‘일반조항’, <도시에서 인권을 위한 지구헌장-의제>에서는 ‘총칙’이라는 장을 두고 있는 것과 같은 취지라고 볼 수 있다.

1조는 ‘도시에 대한 권리’론의 영향을 받아, 서울이 서울의 주인인 서울시민들이 함께 만드는 공동체임을 확인하는 것이다. 일반원칙 중에서도 1조를 무엇으로 하는가는 중요한 의미를 갖고 있다. 일반적으로는 1조는 전체 조문에서 가장 중요한 내용을 담거나, 전체를 포괄하는 내용을 담는다. <성북주민 인권선언>에서 권리에 대한 선언을 1조에 둔다거나, <도시에서 인권을 위한 지구헌장-의제>에서 헌장의 목표를 1조에 담는 것이 대표적인 사례다. 서울시민 인권헌장은 서울이라는 공간과 그 주인인 시민을 내세움으로써, 가장 중요하고 포괄적인 내용을 담아냄과 동시에 ‘도시’ 인권헌장의 특성을 드러내고 있다. 이것은 <몬트리올 권리와 책임 헌장>의 제1조가 “도시는 인간의 존엄성, 관용, 평화, 포용 및 평등의 가치가 모든 시민들 사이에서 장려되어야 하는 영토이자 생활공간이다”이고, <도시에 대한 권리 세계 헌장>의 제1조와 <도시에서의 인권보호를 위한 유럽 헌장>의 제1조(총칙)가 “도시에 대한 권리”인 것과 궤를 같이 한다. <서울특별시 인권기본조례>의 제1조 목적조항(“이 조례는 서울특별시 시민의 인권을 보호하고 증진하기 위한 정책을 수립·집행하도록 함으로써, 모든 시민이 인간으로서의 존엄과 가치를 실현하여 행복한 삶의 권리를 누릴 수 있도록 함을 목적으로 한다)과 제2조의 3의 인권도시의 정의조항(“‘인권도시’라 함은 모든 시민의 인권이 생활 속에서 실현되며 행복한 도시공동체를 구현해 나가는 도시를 말한다.”)를 헌장에 담은 것이라고 해석할 수도 있을 것이다.

제2조의 서울시정에 참여할 권리와 공공서비스를 차별 없이 향유할 권리는 다른 조문에서도 찾아볼 수 있는 내용이지만, 일반원칙에도 규정함으로써 강조를 한 것이라고 할 수

있다. 제3조는 일종의 ‘적용범위’에 관한 조항인데, <서울특별시 인권기본조례>의 “‘시민’이라 함은 시에 주소 또는 거소를 둔 사람, 체류하고 있는 사람, 시에 소재하는 사업장에서 근로하는 사람을 말한다.”(제2조의 2)라는 규정을 다시 서술한 것이라고 할 수 있다. 이 부분에 대해서는 시민위원들은 시민의 범위를 넓히는 것에 대해서는 대부분 동의했지만, 서술방식을 놓고는 이견이 있었다. 구체적인 시민의 주체를 최대한 자세히 규정하자는 의견과 추상적인 서술로 같음하자는 의견이 대립했던 것이다. 기존의 인권기본조례의 규정에서, 서울에서 학교를 다니는 학생을 추가하자는 의견이 제기되었지만, 그러한 규정방식이 오히려 ‘비학생’을 소외시킬 수 있다는 반론에 부딪히기도 했다. “사업장에 근로하는 사람”을 포함시킬 것인가의 문제에 대해서도 같은 대립이 있었다. 결과적으로는 구체적으로 나열하기보다는 <서울특별시 인권기본조례>보다 더 추상적으로 “살거나 머무는 모든 사람” 정도로 마무리하는 것으로 합의가 도출되었다.

제4조는 차별금지에 관한 조항으로서, <국가인권위원회법>에 담긴 차별금지사유에 ‘성별정체성’을 추가한 것이다.⁴⁷⁾ 성별정체성은 최근 새롭게 부각되고 있는 차별금지사유이며, <서울특별시 어린이·청소년인권조례>, <서울특별시 학생인권조례>, <충남도민 인권선언>에도 포함되어 있다.⁴⁸⁾ 제4조에서 차별금지사유를 나열할 것인지를 놓고는 격론이 벌어졌다. 나열하지 말자는 시민위원들은, “서울시민은 누구나 차별을 받지 않을 권리가 있다”라는 식으로 추상적인 서술을 제안했다. 하지만 차별금지사유를 구체적으로 나열하는 이유는 어떤 속성에 근거한 차별이 금지되는 것인지 알려주는 것 자체가 의미가 있기 때문이다. 따라서 차별금지사유가 나열되지 않는 차별금지조항은 별다른 의미를 갖기 어렵다. 더욱이 ‘인권헌장’의 제정은 시민들이 활발한 토론을 통해 법률상의 차별금지사유를 더 구체적이고 풍부하게 만들으로써 시민들이 인권을 체감할 수 있고 삶 속에 녹아들게 하는 과정이어야 한다는 점을 고려하면 추상적인 서술에 그치는 것은 더더욱 문제가 있다고 할 수 있다.

전체 법체계상으로 봐도 하위법령으로 갈수록 차별금지사유가 구체화되는 것이 자연스럽고 체계에도 맞는다. 현행 헌법이 가장 일반적으로 차별금지원칙을 정하고 있고,⁴⁹⁾ 법률이 그 차별금지사유를 좀 더 자세하게 나열하고, 조례에서는 그 보다 더 자세하게 나열하는 것이 자연스럽다는 것이다. 실제로 우리 헌법 - 법률(<국가인권위원회법>) 조례(<서

47) ‘성별정체성’(gender identity)은 개인의 내적이고 개인적인 젠더(gender)의 경험으로서, 신체에 대한 개인적인 인식, 말투, 버릇, 의상 등 다양한 젠더 표현을 의미한다. 성별 정체성은 타고난 성과 일치할 수도 있고 아닐 수도 있다.

48) **서울특별시 학생인권 조례** 제5조(차별받지 않을 권리) ① 학생은 성별, 종교, 나이, 사회적 신분, 출신지역, 출신국가, 출신민족, 언어, 장애, 용모 등 신체조건, 임신 또는 출산, 가족형태 또는 가족상황, 인종, 경제적 지위, 피부색, 사상 또는 정치적 의견, **성적 지향, 성별정체성**, 병력, 징계, 성적 등을 이유로 차별받지 않을 권리를 가진다.

서울특별시 어린이·청소년 인권조례 제7조(차별금지의 원칙) ① 어린이·청소년은 나이, 성별, 종교, 사회적 신분, 지역, 국가, 민족, 언어, 장애, 용모 등 신체조건, 임신 또는 출산, 가족형태 또는 가족상황, 인종, 경제적 지위, 피부색, 사상 또는 정치적 의견, **성적 지향, 성별정체성**, 병력, 징계, 성적, 고용형태 등을 이유로 차별받지 않을 권리를 가진다.

49) **헌법** 제11조 제1항 모든 국민은 법 앞에 평등하다. 누구든지 성별·종교 또는 사회적 신분에 의하여 정치적·경제적·사회적·문화적 생활의 모든 영역에 있어서 차별을 받지 아니한다.

울시 어린이·청소년인권조례>, <학생인권조례>)는 그런 구조를 가지고 있다. 그런데 인권 헌장이 법률보다도 더 추상적인 규정을 담는 것은 인권헌장의 제정 취지 자체를 무색하게 하는 일이라고 봐야 할 것이다.⁵⁰⁾ 또한 세계의 다른 인권헌장⁵¹⁾이나 국내의 다른 지자체의 인권헌장⁵²⁾에서도 차별금지사유를 나열하지 않는 경우는 없으며, 보통 헌장의 앞부분

50) **국가인권위원회법** 3. "평등권 침해의 차별행위"란 합리적인 이유 없이 성별, 종교, 장애, 나이, 사회적신분, 출신 지역(출생지, 등록기준지, 성년이 되기 전의 주된 거주지 등을 말한다), 출신 국가, 출신 민족, 용모 등 신체 조건, 기혼·미혼·별거·이혼·사별·재혼·사실혼 등 혼인 여부, 임신 또는 출산, 가족 형태 또는 가족 상황, 인종, 피부색, 사상 또는 정치적 의견, 형의 효력이 실효된 전과(前科), 성적(性的) 지향, 학력, 병력(病歷) 등을 이유로 한 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 행위를 말한다.

형의 집행 및 수용자의 처우에 관한 법률 (약칭: 형집행법) 제5조(차별금지) 수용자는 합리적인 이유 없이 성별, 종교, 장애, 나이, 사회적 신분, 출신지역, 출신국가, 출신민족, 용모 등 신체조건, 병력(病歷), 혼인 여부, 정치적 의견 및 성적(性的) 지향 등을 이유로 차별받지 아니한다.

군에서의 형의 집행 및 군수용자의 처우에 관한 법률 (약칭: 군형집행법) 제6조(차별금지) 군수용자는 합리적인 이유 없이 성별, 종교, 장애, 나이, 사회적 신분, 출신지역, 용모 등 신체조건, 병력(病歷), 혼인 여부, 정치적 의견 및 성적(性的) 지향 등을 이유로 차별받지 아니한다.

51) **도시에 대한 권리 세계 헌장 (2005)** 1조. 도시에 대한 권리 1. 모든 사람은 성별, 나이, 건강상태, 소득, 국적, 민족, 이주상황, 정치적, 종교적, **성적 성향**에 따른 차별로부터 자유로우며, 본 헌장에서 밝히는 원칙과 규범에 따라서 문화적 기억과 정체성을 보존하기 위한 도시에 대한 권리를 갖고 있다.

도시에서 인권을 위한 지구 헌장-의제 (2007) B. 적용범위: 이 헌장-의제의 모든 조항들은 모든 도시 거주자들에게, 개인적으로 그리고 집단적으로 차별 없이 적용된다. 이 헌장-의제에서 모든 거주자들은 어떠한 구분도 없는 시민들이다. 성, 인종, 피부색, 인종적 혹은 사회적 출신, 유전적 특징, 언어, 종교 혹은 믿음, 정치적 견해 혹은 어떤 다른 견해, 한 국가 내 소수자의 일원, 재산, 출생, 장애, 나이 혹은 **성적 지향성** 등등에 근거한 어떠한 차별도 허용되지 않는다. 비록 고정된 거주지가 없다고 하더라도 도시의 영역 안에 사는 모든 사람이 도시의 거주자로 인정된다.

도시에서의 인권 보호를 위한 유럽 헌장 (2000) 제2조 권리의 평등과 비차별 원칙: 이러한 권리들은 지방당국에 의해서 피부색, 나이, 성, **성적지향**, 언어, 종교, 정치적 의견, 인종, 국가 또는 사회출신, 수입의 정도에 관하여 그 어떠한 차별 없이 보장된다.

호주 빅토리아주의 2006 인권과 책임의 헌장 (2006) 본 헌장에서 차별은, 사람과 관련되었을 때, 1995년의 기회균등법 6조(연령; 장애; 정치적 신념 혹은 활동; 인종; 종교적 신념 혹은 활동; 성별; 그리고 **성적 지향**을 포함하여 어떠한 차별이 금지되는지에 대한 다수의 특성들을 나열한다)에 제시된 특성에 근거한 차별(1995년의 기회균등법 의미 이내에서)을 의미한다.

몬트리올 권리와 책임 헌장 (2005) 제2조 인간의 존엄성은 빈곤과 모든 형태의 차별, 특히 민족이나 국적, 인종, 나이, 사회적 지위, 혼인 여부, 언어, 종교, 성별, **성적 성향** 또는 장애에 근거한 것들에 대한 지속적인 투쟁의 일부로서 보존될 수 있을 뿐이다.

52) **성북 주민인권선언문** 제1조 1. 성북 주민은 성별, 나이, 외모, 장애, 인종, 종교, 병력(病歷), 사상, 신념, 출신 및 거주지역, 결혼여부, 가족구성, 학력, 재산, **성적지향**, 국적, 전과(前科), 임신·출산 등 어떤 이유로도 차별받지 않을 권리가 있다.

제16조 성소수자 성북구는 성소수자가 차별과 배제의 대상이 되지 않도록 최선을 다한다.

에 배치함으로써 그 중요성을 강조하고 있기도 하다. 또한 차별금지사유 나열을 반대하는 중요한 이유는 ‘성적 지향’이 차별사유에 포함되어 있기 때문이었는데, 이는 어느 현장에 나 일관되게 포함되어 있기도 하다.⁵³⁾

제5조의 경우에는 인권현장의 취지가 서울시를 향한 것이고 서울시에 책무를 부과하는 것이긴 하지만, 시민 스스로도 인권보장에 대한 책임이 있으며, 이기적인 주장이 되어서는 곤란하다는 주장이 힘을 얻으면서 포함된 것이다. 이 부분을 인권현장 43조, 44조와 연동하여, 시민의 책무(공동 노력, 타인의 권리 침해 금지)를 포괄적으로 규정하는 방법도 가능했을 것이다.

제5조 후단의 “더불어 함께 살아가는 관용의 도시”라는 부분은 세계화시대의 국제도시, 글로벌도시, 다문화도시로서의 서울의 위상이 반영된 부분이다. 하지만 이 부분의 중요성에 비해서는 너무 소략하게 표현된 것이 아닌가 하는 아쉬움이 남는 부분이다. 인권현장 전체에서도 제34조에서 다루고 있는 것이 전부다. 다문화주의, 외국인 문제 등은 서울의 중요한 이슈이자 미래의 핵심 의제라는 점을 고려하면 아쉬운 부분이 아닐 수 없다. 제3조의 적용범위에서 ‘머무는 사람’까지 시민으로 포함시킨 것과 연동하여, 제5조의 관용의 도시의 맥락을 좀 더 구체화했다면 어땠을까 하는 생각이 든다.

충남도민 인권선언 제1조 차별금지의 원칙 충남도민은 성별, 나이, 외모, 장애, 인종, 종교, 병력(病歷), 사상, 신념, 출신 및 거주지역, 결혼여부, 가족구성, 학력, 재산, **성적지향**, **성별 정체성**, 국적, 전과(前科), 임신, 출산 등 어떤 이유로도 차별받지 않을 권리가 있다.

광주인권현장 제12조 다양한 문화와 정체성이 존중되는 도시 실현: 모든 시민은 피부색, 종교, 언어, 출신 지역, 국적, **성적 지향** 등에 관계없이 자신의 문화를 향유하고, 자신의 종교를 표명하고 실천하며, 자신의 언어를 사용할 권리가 있다.

53) 국제인권규범에서는 ‘국제규약’의 차원에서 성적 지향에 의한 차별을 명시하고 있지는 않으나, 2009년 사회권위원회 일반논평(general comments), 여성차별철폐위원회의 최종견해(concluding observations), 2011년 인권이사회 ‘성적지향과 성별정체성에 관한 첫 번째 UN 결의’ 채택, 반기문 유엔사무총장의 성적 지향에 대한 차별금지에 대한 수차례의 명시적·공식적 언급, 2006 성적지향과 성정체성에 의한 차별금지원칙을 각국이 법제화할 것을 천명한 국제NGO들의 ‘요그야카르타 원칙(Yogyakarta Principles)’, 2012년 UN의 LGBT를 위한 Born free and equal campaign 시작, 2014년 국제올림픽위원회(IOC)의 성적지향에 따른 차별금지를 올림픽 헌장(Olympic charter)에 규정하겠다는 방침, 유럽, 미국, 남미 등에서의 동성혼 법제화 등으로 성적 지향에 따른 차별금지는 이미 세계의 보편적 상식이 되어 있다. 이 문제에 관한 국제동향에 대해서는, 김지혜, 성적지향과 성별정체성에 관한 국제인권법 동향과 그 국내적 적용, 법조 제61권 제11호, 2012, 181-222쪽 참조.

2. 제2장 시민이 참여하고 소통하며 함께 만들어 가는 서울

<자유로운 참여 함께하는 소통>

제6조 서울시민은 누구나 서울시 행정 및 공공사안에 참여할 권리가 있고, 서울시는 이를 보장하기 위한 제도를 마련한다.

제7조 서울시민은 서울시 공공정보에 대해 알권리가 있다. 서울시는 누구나 쉽고 평등하게 서울시 공공정보에 접근할 수 있도록 하며, 서울시민들 간의 정보격차 해소방안을 마련한다.

제8조 서울시민은 사상·의사표현의 자유를 갖는다. 서울시는 시민의 의사표현과 평화로운 집회·결사의 자유를 보장하기 위한 제도를 마련한다.

제9조 서울시는 서울시민의 주민자치활동 및 자원봉사활동을 적극 장려하여 지역 공동체를 활성화한다.

<개인정보에 관한 권리와 의무>

제10조 서울시민은 사생활을 보장받을 권리가 있다.

제11조 서울시민은 자기의 사적정보 처리에 관하여 자기결정권을 갖는다. 서울시는 공무수행 중 취득한 개인정보를 보호한다.

제6조 참여에 대한 권리는 일반원칙에 있는 내용이지만, 이를 다시 한번 강조하고 서울시의 책무를 추가하는 등 구체화한 것이다. 제7조는 알 권리를 규정하고 있는데, 이와 더불어 ‘정보 격차 해소’에 대해서 특별히 규정한 점에 특색이 있다.

제9조는 주민자치활동과 자원봉사활동 지원, 지역공동체 활성화 등을 언급하고 있는데, 시민들의 연대성이 확대·발전되는 것은 시민사회의 몫이지만, 이에 대한 ‘지원’은 지방자치단체의 책무이며 그러한 지원을 요구하는 것 자체가 시민의 권리일 수 있다는 내용을 담고 있는 것이다. 일반적인 권리선언이나 인권헌장에서 찾아보기 어려운 특색있는 조항이라고 할 수 있다.

한편, 사상·의사표현의 자유를 규정한 제8조와 개인정보에 대한 10조와 11조는 자유권에 해당하는 내용이지만, 신체의 자유 등 다른 자유권과는 달리, 지자체와 관련이 있는 내용이기 때문에 포함되었다.

3. 제3장 안전한 서울, 건강한 서울, 살기 좋은 서울

〈안전에 대한 권리〉

제12조 서울시민은 재난 및 사고로부터 보호받을 권리가 있다. 서울시는 재난과 사고를 예방하고, 발생 시 시민의 안전을 우선적으로 확보하며, 피해자 및 가족에 대한 심리적·물질적 안정을 위한 보호와 지원 등을 한다.

제13조 서울시민은 안전에 관한 정보를 충분히 제공받고 재난 및 안전관리 시책 수립 및 추진과정에 참여할 권리가 있으며, 서울시는 이를 보장한다.

제14조 서울시민은 보행과 교통에서 안전할 권리가 있으며, 서울시는 보행자의 안전을 우선한다. 서울시는 교통약자가 안전하게 이동할 수 있도록 사람중심의 교통체계를 구축한다.

제15조 서울시민은 신체적, 정신적, 사회적 폭력으로부터 안전하게 보호받을 권리가 있으며, 서울시는 가정, 학교, 일터, 다수인 보호시설, 지역사회 등에서 폭력을 예방하고 근절하는 제도와 환경을 조성한다. 서울시는 여성, 아동, 노약자, 성소수자, 이주민 등 폭력에 노출되기 쉬운 환경에 처한 시민을 특별히 고려한다. 서울시는 피해자와 피해·가해 가족에 대한 지원을 한다.

인권헌장 제정 시기는 세월호 참사의 아픔이 채 가시기 전이었다. 그래서 시민위원들의 안전에 대한 권리에 관심은 상당히 높은 편이었고, 이 부분이 인권헌장에 자연스럽게 반영되게 되었다. 특히 재난이나 사고에 대한 부분은 서울시가 책임을 지고 있는 부분이 많기 때문에 이 부분이 특별히 강조되는 것은 충분히 가능하고 필요한 것이었다. 인권기준이나 헌장, 가이드라인 중에서 안전에 대해서 이렇게 자세한 규정을 담은 것은 드문 경우라고 할 수 있다. 한국과 서울의 당대의 현실이 인권헌장에 적극 반영된 부분이라고 평가할 수 있을 것이다. 특히, 피해자 및 가족에 대한 지원, 재난/안전 대책 수립에 대한 참여권 등을 규정한 것은 의미있는 부분이라고 생각된다. 자치경찰제를 하고 있는 지역에서는 ‘치안’이라는 개념이 강조되기도 하는데, 한국의 경우 자치경찰제가 도입되지 않은 관계로 치안보다는 재난/안전에 관한 부분이 강조되어 규정되어 있다.

교통에서의 접근권 등은 많은 인권헌장에서 규정하고 있는 부분이지만, 서울시민 인권헌장에서 보행자의 권리, 교통약자의 권리를 부각시키면서, “사람중심의 교통체계”를 내세운 것은 유의미한 부분이라고 평가할만하다. 이는 그동안 서울시의 도시개발과정에서 사람보다는 차량 위주로 교통체계가 발전되어 왔음에 대한 비판적인 반성이 반영된 것이다.

앞서 서울시민 인권헌장이 개별 소수자들을 호명하는 방식을 취하지 않았다고 언급한 바 있는데, 그럼에도 불구하고 제15조에서는 여성, 아동, 노약자, 성소수자, 이주민 등이 언급되어 있다. 폭력에 노출되기 쉬운 취약한 소수자들을 구체적으로 언급하지 않고는 이 부분에 대한 강조가 어렵다고 본 것이다.

〈건강에 대한 권리〉

제16조 ① 서울시민은 신체적·정신적·사회적으로 건강할 권리가 있다. 서울시는 생애주기별 건강상 특성을 고려하여 시민 개개인이 건강한 삶을 영위할 수 있도록 제도와 환경을 조성한다.

② 서울시민은 질병이나 병력으로 인해 정당한 이유없이 학교나 직장 등 사회에서 불이익을 받지 않을 권리가 있다.

제17조 ① 서울시민은 자신의 건강보호와 증진을 위하여 적절한 진료와 치료를 받을 권리가 있다. 서울시는 신속한 응급의료를 포함하여 양질의 보건의료체계와 의료 환경을 조성·관리한다.

② 서울시민은 보건의료 과정에서 충분히 알고 선택할 권리가 있으며, 서울시는 보건의료기관에서 이러한 권리가 보장되도록 필요한 조치를 취한다.

제18조 서울시민은 임신, 출산, 양육과 관련하여 건강을 영위할 권리가 있으며, 서울시는 이와 관련하여 여성과 가족 및 영·유아의 건강 증진을 위한 정책을 강구한다.

제19조 ① 서울시는 주요 정신건강 위험 요인을 파악하고, 자살 등 정신관련 질환과 사고를 예방하는 정책을 마련한다.

② 서울시는 감염병의 발생과 확산을 방지하고 감염병 환자에 대하여 신속하고 적절한 보건의료를 제공 한다.

제20조 서울시민은 안전하게 먹을 권리가 있다. 서울시는 먹거리의 안전을 보장하고 올바른 먹거리 정보 제공과 시스템을 구축하는 등 시민의 영양 및 건강을 증진한다.

보건의료와 건강 영역은 지자체가 책임을 질 수 있는 전형적인 영역이며, 이에 대한 책무를 규정하는 것은 지자체 인권헌장에서는 드문 일이 아니다. 하지만 서울시민 인권헌장의 경우, 생애주기별 건강 특성의 고려, 질병/병력에 의한 불이익 금지, 보건의료에 대한 알 권리, 정신건강, 감염병, 먹거리 등을 자세히 규정하고 있다는 점에서 주목해볼만 하다.

〈적절한 주거에 대한 권리〉

제21조 서울시민은 건강하고 안전한 주거와 생활환경을 누릴 권리가 있다. 서울시는 인간다운 주거생활에 적합한 주거환경 조성을 위해 노력한다.

제22조 ① 서울시는 주거권을 존중하는 도시정책을 수립하고, 적절한 대책 없는 강제퇴거를 금지한다.

② 서울시는 주거생활의 안정을 보장하는 주택정책을 마련하고 시행한다.

제23조 ① 서울시는 주거빈곤층 및 무주택 저소득층, 탈시설 주거 약자의 주거권 실현을 위해 장단기 계획을 마련한다.

② 서울시는 강제퇴거, 재난, 임대료연체, 폭력피해 등의 사유로 노숙 또는 홈리스 상태에 처하는 이들의 주거권 보장을 위해 노력한다.

주거 역시 지자체 인권현장에서 자세하게 다루는 것이 일반적이다. 지자체가 많은 책임을 지고 있는 대표적인 분야가 주거이기 때문이다. 서울시 인권현장 비교적 자세한 규정을 담고 있다. 특히 탈시설 주거약자의 주거권, 강제퇴거 등으로 인한 노숙자/홈리스에 대한 주거권 보장 등을 구체적으로 언급한 것이 이례적이라고 할 만 하다.

〈사회보장에 대한 권리〉

제24조 서울시민은 인간다운 생활을 유지하는 데 필요한 사회보장을 누릴 권리가 있다. 서울시는 중앙정부와 공동으로 실업·질병·장애·빈곤 등의 상황에서 건강과 소득 보장을 위한 사회보장제도를 확충하고 시민들이 쉽게 이용할 수 있도록 지원한다. 서울시는 사회적으로 취약한 상황에 놓인 시민들의 참여와 자립에 필요한 제도와 여건을 조성한다.

제25조 서울시민은 물, 전기, 가스, 통신, 교통 등 필수적인 도시서비스를 누릴 권리가 있으며, 서울시는 이를 보장한다.

제26조 서울시는 임신·출산·양육과 어린이·장애인·어르신에 대한 돌봄과 지원 등 사회가 함께 하는 육아·돌봄 환경을 조성한다.

사회보장에 대한 권리 역시 여타 지자체 인권현장에서 강조되고 있는 부분이지만, 서울시민 인권현장에서는 특히 ‘참여’와 ‘자립’을 강조함으로써, 사회보장권에 대한 기본 원칙을 새롭게 환기시켰다는 점에서 특이점을 찾을 수 있다. 사회보장이 국가가 시민에게 급부를 제공하는 성격을 가지고 있기는 하지만, 시민들을 객체화, 수동화시키는 것으로 이해되어서는 안된다는 문제의식이 적극 반영된 부분이다. 이를 위해서는 사회복지에 대한 참여가 필수적이며, 사회복지의 궁극적인 지향은 자립에 놓여 있어야 할 것이다. 서울시민 인권현장이 이 점을 강조하고 있는 것은 매우 의미있는 것이라고 생각된다.

또한 제49조 노동권 부분에서 ‘돌봄노동의 사회적 가치’를 규정한 부분과 더불어 제26조에서도 ‘돌봄’활동에 대한 사회적 책임을 강조하고 있다. 돌봄활동이 단순히 사적 영역

으로 환원될 수 없으며, 사회적, 공적 차원의 연대와 분담이 필수적임을 강조하고 있다.⁵⁴⁾

4. 제4장 쾌적한 환경과 문화를 누리는 서울

〈문화에 관한 권리〉

제27조 서울시민은 서울시의 자연환경 및 역사적인 유산을 비롯하여 문화, 예술, 스포츠 등 다양한 문화생활을 향유할 권리를 갖는다. 서울시는 시민의 문화 활동이 충족될 수 있도록 지원한다.

제28조 서울시민은 공원, 도서관, 휴식시설, 문화시설, 스포츠시설 등 공공시설에 쉽게 접근하여 자유롭게 이용할 권리를 가진다. 서울시는 공공문화시설에 대한 시민들의 지리적·물리적·경제적 접근성을 높일 수 있도록 지원한다.

제29조 서울시민은 자연유산, 문화유산을 보전하고 가꾸며 이 과정에 참여할 권리를 갖는다. 서울시는 시민의 의견을 최대한 반영하여 자연문화유산의 보전계획을 수립한다.

제30조 서울시민은 다양한 문화, 예술, 스포츠 활동에 자유롭게 참여하여 표현하고 창작할 권리를 가진다. 서울시는 시민 및 문화·예술·스포츠 활동가들의 권리가 보장될 수 있도록 지원하며 특히, 문화소외계층을 지속적으로 지원한다.

〈쾌적한 환경에 살 권리〉

제31조 서울시민은 보다 쾌적한 환경에서 살 권리가 있다. 서울시는 적절한 녹지와 공원을 조성하여 시민들이 쾌적한 자연환경을 누릴 수 있도록 노력한다.

제32조 서울시민은 깨끗한 물과 공기를 마시며, 유해로운 물질과 소음에 의한 불편으로부터 보호받을 권리를 가진다. 서울시는 이를 위해 삶과 생활의 질을 향상시키기 위한 생활환경정책을 지속적으로 펼친다.

제33조 서울시민은 쾌적하고 안전하게 통행할 수 있는 보행권과 대중교통 이용권을 갖는다. 서울시는 걷고 싶은 거리를 만들기 위해 노력한다.

54) 대표적으로, 조안 C. 트론토, 돌봄 민주주의, 김희강, 나상원 역, 아포리아, 2014 참조.

〈지속가능한 발전에 관한 권리〉

제34조 서울시민은 다양한 개인과 공동체의 문화적 특성을 공유하고 존중하며 누릴 권리가 있다. 서울시는 다양한 문화가 평화롭게 공존하며 발전, 실현될 수 있는 조건을 만든다.

제35조 서울시민은 지속가능한 도시 서울에 대한 권리를 가지며 서울시와 함께 문화유산, 자연유산, 환경유산을 보전하여 후속세대가 향유할 수 있도록 노력한다.

문화나 환경에 대한 것 역시 다른 지자체 인권헌장에서 비교적 자세히 다루고 있는 부분이다. 서울시민 인권헌장에는 공공시설에 대한 접근성을 지리적, 물리적, 경제적 접근성으로 상세하게 표현하고 있다는 점이 특이한 부분이며, 자연/문화유산의 보전과정에 대한 ‘참여’가 강조되고 있다는 점도 주목해볼만 하다. ‘참여’는 서울시민 인권헌장의 전면에 흐르는 가장 핵심적인 이념이라고 해도 과언이 아닐 것이다. 중복되는 부분이 많음에도 불구하고 여러 영역에서 재차 삼차 확인되고 있는 이념이다.

문화에 대한 평등한 접근권, 향유권을 넘어, ‘문화소외계층에 대한 지원’이 적극적으로 언급되어 있는 점도 주의깊게 봐야 할 부분이다. 제33조에서는 보행과 대중교통 이용시 쾌적함과 안전함을 제공해야 한다는 점을 강조하면서, ‘걸고 싶은 거리’를 정면에 내세운 것은 다른 인권헌장/선언에서 찾아보기 어려운 흥미로운 부분이다. 제35조에서 “지속가능한 발전” 개념을 활용한 것은 관련 논의의 최신 트렌드를 반영한 것이며, ‘후속세대의 향유’를 언급한 것도 의미있는 대목이라고 보여진다.

5. 제5장 더 나은 미래를 꿈꾸는 서울

〈교육〉

제36조 서울시민은 평등한 교육의 기회를 가진다. 서울시는 시민이 차별 받지 않고 신체적, 문화적 다양성과 경제적, 사회적 환경에 따라 교육받을 권리가 실현될 수 있도록 지원한다.

제37조 서울시민은 자신의 발전과 행복을 위해 평생교육을 받을 기회를 갖는다. 서울시는 직업 및 교양, 시민참여 등의 평생교육 활동체계를 마련하고 서울시민의 자유로운 참여와 자발적인 학습을 보장한다.

제38조 서울시민은 교육과정에서 정치 및 종교적 강요를 받지 아니하며, 독립적이고 자유로운 교육을 받을 권리를 가진다.

교육영역은 한국의 경우 중앙정부 차원에서의 교육부와 각 시도 교육청이 담당하고 있는 부분이 많지만, 지자체에서도 각종 지원을 책임지고 있다. 대부분의 지자체에서 교육관

런 부서를 두고 있기도 하다. 서울시민 인권헌장은 그런 점을 반영해 교육 관련 규정을 적절하게 규정하고 있다. 제38조 교육과정에서 정치 및 종교적 강요 문제는 종교사학이 특별히 많은 서울의 현실이 반영된 대목이라고 할 수 있다.

<일과 노동>

제39조 서울시민은 좋은 일자리를 가질 권리가 있으며 고용형태, 직종 등에 따른 차별을 받지 아니한다. 서울시는 이에 관한 교육과 정보를 제공하고 국제노동기준에 따라 일할 권리와 적정복지 등을 보장한다. 서울시는 특히 노동취약계층의 일자리 확대를 위해 노력한다.

제40조 서울시는 가사노동과 돌봄노동의 사회적 가치가 정당하게 실현되도록 노력한다.

제41조 ① 서울시민은 적절한 휴식과 여가생활을 누릴 권리가 있고 서울시는 이의 실현을 위한 경제적, 사회적, 문화적 환경을 조성해야 한다.

② 서울시민은 행복한 삶을 누릴 권리가 있고 서울시는 이의 실현을 위해 기본적인 생활 보장을 위한 생활임금 등과 같은 적극적 조치를 강구한다.

<일과 노동> 부분은 지자체의 역할이 제한적일 수밖에 없지만, 워낙 중요한 부분이기 때문에 권한 범위 내에서 할 수 있는 부분을 최대한 포괄적으로 규정했다고 볼 수 있다. 제39조 노동 관련 조문에서는 국제적으로 확립된 개념인 “좋은 일자리”(decent work)를 전면으로 내세우고 있다는 점이 주목할 만하다. 근로기준법의 최소기준을 넘어, ‘좋은’ 수준의 일자리에 대한 권리를 규정한 것이다. 국제노동기준에 따른 일할 권리와 적정복지의 보장을 규정하고 있다는 점도 중요한 부분이다. 이것은 소극적인 국내법(노동법)의 준수를 넘어서, 좀 더 적극적이고 확대된 권리보장이 필요함을 천명한 것이라고 할 수 있다. 제 41조에서 ‘최저임금’이 아니라 ‘생활임금’을 언급한 것도 같은 맥락으로 해석할 수 있다. 즉, 39조와 41조의 전체적인 내용은 최저근로기준의 준수 정도로 노동권의 내용을 소극적으로 정의하지 않고, 양질의 일자리, 적정복지, 생활임금 등의 개념을 통해 적극적이고 확장된 수준의 노동권의 보장을 이야기하고 있다고 할 수 있다.

제40조에서 가사노동과 돌봄노동의 사회적 가치의 문제를 별도로 언급한 것은 전체 조문에서 가장 주목해볼만 부분이라고 해도 과언이 아닐 것이다. 특히 돌봄노동은 이제 막 논의되기 시작한 개념이고 아직 확립된 공식적/법적 개념은 아니지만, 인권헌장에 적극적으로 기술함으로써 그 중요성을 환기시킨 것이라고 평가할만하다. 다만, 아직 사회적으로 익숙한 개념이 아니므로 수식어를 붙이거나 항을 좀 더 할애하여 더욱 자세한 서술을 했어도 좋았을 것으로 보인다.

6. 제6장 헌장을 실천하는 서울

〈헌장의 이행 주체와 책임〉

제42조 이 헌장에 제시된 권리는 「대한민국 헌법」 및 법률에서 보장하거나 대한민국이 가입·비준한 국제인권조약 및 국제관습법에 근거하여 실천되어야 한다.

제43조 서울시민은 이 헌장에 제시된 권리가 일상의 삶 속에서 실현되고 내면화될 수 있도록 스스로 지키고 실천할 책임이 있다.

제44조 서울시는 헌장에 명시된 권리가 행정의 전 영역에 걸쳐 완전히 실현될 수 있도록 적극적으로 노력할 책무가 있다.

제42조가 규정하고 있는 인권헌장의 근거규범은 ‘일반원칙’에 포함시킬 수도 있는 내용이지만, 헌장의 이행 파트에 담았다. 내용은 <국가인권위원회법>이나 <서울특별시 인권기본조례>에 있는 내용과 대동소이하다.

제43조의 시민의 책무는 다른 인권헌장에서도 찾아볼 수 있는 부분이다. <몬트리올 권리와 책임 헌장> 제25조에는 시민이 인권실현을 위해 시정부와의 ‘공동의 노력에 참여한다’는 내용이 있으며, <도시에 대한 권리 세계 헌장> 21조에도 모든 사람들이 도시에 대한 권리의 이행에 능동적으로 참여한다는 내용이 있고, <광주인권헌장>에도 헌장의 이행 부분에 시민들의 실천 의무가 포함되어 있다. 다만 이를 서울시민 인권헌장에서는 ‘일상의 삶 속에서 실현되고 내면화’라고 함으로써 좀 더 생동감 넘치게 표현해 냈다.

〈헌장이행의 방법〉

제45조 시는 헌장의 이행을 위해 필요한 규범과 기구 등 제도를 마련하고, 인권실태조사를 통하여 종합적인 인권정책을 수립하고 시행한다.

제46조 서울시민은 스스로 인권을 지키고, 인권친화적 삶을 지속하기 위해 노력하며, 인권교육을 받을 권리를 가진다. 시는 헌장의 권리를 적극 알리고, 인권 친화적인 문화 확산을 위한 다양한 방식으로 인권 교육 및 홍보를 시행한다.

제47조 시는 행정의 집행과정 등에서 시민이 인권침해를 당한 경우 피해회복을 위한 구제절차를 마련하며, 구체적인 방법과 절차는 조례와 규칙에 정한다.

제48조 시는 헌장에 제시된 권리의 이행여부를 정기적으로 점검·평가하고 이를 공표하며, 이 과정에 시민의 참여를 적극적으로 보장한다.

제49조 시는 국내외 인권기구, 도시, 시민사회단체 등과 네트워크를 구축하여 인권신장 교류협력을 추진한다.

‘헌장의 이행’과 관련해서는 예상외로 시민들의 의견이 적극적으로 개진된 부분이라고 할 만하다. 실제로 시민들이 열심히 헌장을 만들어도 서울시가 이행하지 않으면 무슨 의

미가 있냐는 의견이 시민위원회 회의 내내 자주 제기되었다. 그 결과 헌장의 이행에 대해서도 자세한 내용을 담게 된 것이다. 이행에 관한 내용은 국내외 인권헌장에서도 비슷한 내용을 찾아볼 수 있다. <몬트리올 권리와 책임 헌장>과 <호주 빅토리아 주의 2006 인권과 책임의 헌장>에는 인권침해 구제에 관한 내용이 비교적 자세히 담겨 있으나, 서울시의 경우 <서울특별시 인권기본조례>에 관련 내용이 자세히 규정되어 있어 인권헌장에는 굳이 자세한 내용을 담을 필요는 없었다.

인권헌장이 시의 책무를 담는 것인가, 아니면 시와 시민의 책무를 담는 것인지에 대해서도 많은 논의가 있었다. 시의 책무를 기본으로 하면서도, 시민들도 일주체로서 함께 협력하고 스스로 노력해야할 의무가 있음이 담겨야 한다는 주장이 많았고, 그래서 43조와 46조에 ‘서울시민의 책무’ 조항을 담았다. 대부분의 인권규범이 국가(지자체)의 책무를 규정하는 것에 초점이 맞춰져 있어, 이러한 시민의 책무 조항은 나름대로의 의미가 있다. 서울이 “시민이 함께 만들어가는 공동체”이며, “시민은 서울의 주인”이라는 제1조의 이념이 인권헌장의 이행에서도 구현되는 것이라고 해석해도 좋을 것이다. ‘<몬트리올 권리와 책임 헌장>’에도 ‘타인의 권리를 침해하지 않을 의무’(제14조), ‘시민의 공동 노력 책임’(제15조) 조항이 있다.

한편, 제42조에 대해서는 국제인권조약과 국제관습법이 우리 실정과 문화에 맞지 않다는 점에서 삭제 의견을 제시한 시민위원이 1명 있었고, 규범과 기구 등 제도(45조)와 인권교육(46조)는 <서울특별시 인권기본조례>에 관련 내용이 있기 때문에 불필요하다는 시민위원이 2명 있었다. 결국 분과 내 합의가 안되어 최종 시민회의 때 전체 회의로 넘어간 사안이다. 실제로 조례에는 “‘인권’이라 함은 헌법과 법률이 규정하고 있거나 대한민국이 가입·비준한 국제인권조약 및 국제관습법이 인정하는 인간으로서의 존엄과 가치 및 자유와 권리를 말한다.”(제2조의 1)이라는 조항이 있는데, 강조의 의미에서 다시 한 번 담아내는 것으로 최종 결정되었다.

〈헌장의 개정〉

제50조 헌장은 민주적 절차와 시민의 합의를 거쳐 개정할 수 있다.

제50조는 헌장이 추후에 개정될 가능성을 대비해서 만든 조항이다. 시민위원회는 2014년 11월까지로 임기를 만료하고 해산하도록 되어 있어서, 시민위원회를 다시 열어서 개정 절차를 밟는 것은 불가능하기 때문에 ‘민주적 절차’와 ‘시민의 합의’ 정도로 개정할 수 있다는 점을 규정했다. <광주인권헌장>에는 ‘시민적 합의’와 ‘민주적 절차’로 개정할 수 있다는 조항이 있으며, <몬트리올 권리와 책임 헌장>에는 ‘공개협의’를 진행할 수 있다는 내용이 담겨 있다.

한편 이 조문은 분과 소속 시민위원 중 1명이 반대의견을 제시하여, 결국 전체 회의로 넘어가게 되었다. 반대의견은 “헌장의 개정은 시민인권제정위원의 과반수 출석과 3분의 2의 찬성으로 정하고, 인권헌장개정운영위원회를 운영한다.”로 규정하는 의견이었다.

IV. 나아가며

위에서 살펴본 바와 같이 서울시민 인권헌장은 시민참여로 진행된 제정과정의 특징 못지 않게, 그 내용면에서도 유의미한 특이점들이 꽤 많이 눈에 띈다. 그 제정과정의 특별함이 그 결과물 또한 특별하게 만든 것이 아닌가 한다. 전체적인 구성상 다소 투박한 면이 없지 않지만, 그 또한 시민참여형으로 만든 인권헌장의 특수성이라고 이해할 수 있는 부분이다.

더 나아가 서울시민 인권헌장이라는 결과물은 시민참여형 절차가 어떤 영역에까지 적용될 수 있는지를 가늠하게 해주는 잣대 역할도 하고 있다. 인권헌장을 만드는 일은 입법과정과 유사하다. 입법의 궁극적 주체는 시민이지만, 입법 자체는 국민대표기관인 국회의 몫이며 특히 그 구체적인 입안(drafting)은 매우 전문적인 영역으로 간주된다. 즉 입법에 일반시민의 의견이 반영되긴 해야 하지만, 그 성안 과정 자체는 전문적인 영역이라는 것이다. 인권헌장의 입안과정도 같은 맥락에서 전문가들이 해야 하는 전문적인 영역에 속할 것이다. 이것을 시민참여형으로 기획했다는 것 자체가 하나의 무모한 도전이었을지도 모른다. 자칫 선부른 과욕으로 어설픈 결과물이 나왔을 수도 있었을 것이다. 하지만 다행히도 그 결과물은 다른 어떤 인권규범과 비교해도 손색이 없는 수준이다. 다소 부족한 면이 없는 것은 아니지만, 그에 못지않게 특별한 장점도 많은 의미있는 결과물이라는 평가를 받을만 하지 않을까 한다. 물론 여기에는 그 과정에서의 세심한 장치들 - 시민위원과 전문위원의 조화, 권리목록의 제시, 6회에 걸친 회의, 효과적인 토론방식과 회의 진행 등 - 이 중요한 역할을 했을 것이다.

서울시민 인권헌장 제정과 시민 참여의 의의

이정은 (서울시민 인권헌장 제정 시민위원회 전문위원, 성공회대 연구교수)

1. 들어가며

서울시 인권헌장의 정식명칭은 ‘서울시민 인권헌장’이다. 광주인권헌장, 몬트리올 권리와 책임헌장 등 국내외 인권헌장의 일반적인 명칭과 달리 ‘서울시민’이 강조되어 있는 것은 이 헌장의 가장 큰 특징 중 하나라고 할 수 있다. 실지로 서울시는 “서울시민과 함께 만들어가는 인권헌장”을 표방하며 시민위원회를 모집하고 추천·선발하여 인권헌장 제정위원으로 위촉하였다.

그렇다면 서울시민은 인권헌장 제정과정에서 어떤 역할을 하였는가? 시민제정위원들이 이 과정에서 정말 주인이었을까? 그들은 헌장제정과정에 어떻게 참여하게 되었고 그들의 의견은 얼마나 반영되었으며 시민위원들이 중요하게 생각하는 인권의 내용은 무엇이었는가? 그리고 무엇보다도 시민위원들이 서울시의 인권헌장을 제정하기 위해 참여한다는 것은 어떤 의미가 있는 것일까?

“참여”를 통한 의사결정과정에는 수많은 갈등과 어려움이 따른다. 참여에는 갈등에 대한 관용과 인내가 필요하고 특별한 의사소통기술이 요구된다. 특히 개인이든 서울시라는 행정조직이든, 자신의 입장을 타인에게 설득시킬 수 있다는 자신감과 자치역량이 중요하다.(Verba et al. 1995; Skocpol 2003) 그래서 시민들의 참여를 ‘행정적 합의’라는 단순한 알리바이로 만들지 않기 위해서 서울시에게는 참여한 시민들과 무슨 내용과 형식으로 소통할 것인가의 무거운 책임이 주어지게 된다.

따라서 시민들이 인권헌장 제정과정에 참여하는 것은 헌장의 주인이 됨과 동시에 헌장 제정과정의 주체가 되어 인권헌장이 대중적인 권위를 획득할 수 있게 하는 중요한 통로를 만든다는 것을 의미이다. 비록 매끈하고 세련된 내용은 아니더라도 2014년도 현재, 서울 시민들이 인권문제로 제시하는 것을 목록화하여 논의를 거쳐 선포하는 것, 그 과정 자체가 인권의 중요성을 환기시키며 시민인권헌장의 대중성과 현재성을 드러내는 작업이다. 시민위원들이 서울시민 인권헌장 제정에 어떤 역할을 했고 그 의미가 무엇인가를 밝히기 위해서는 시민위원들이 인권헌장을 어떻게 만들어왔는가를 잘 보여주는 것이 무엇보다도 필요하다고 생각한다.

2. 시민위원들의 참여과정: 절차적 참여

일반시민들이 인권헌장 제정과정에 직접 참여하여 헌장을 만드는 방식은 확실히 신선한 것이었다. 자신들이 살아가는 생활근거지의 인권헌장을 시민들이 직접 만드는 것은 정치적인 억압으로부터 해방을 선포한 근대적인 인권선언과는 또 다른 성격을 갖는다. 사회적

인 억압과 폭력으로부터 벗어나고자 한 혁명적인 인권선언은 아니지만, 민주화 이후 ‘인권’이라는 키워드를 정치와 행정, 그리고 일상에서 실질화해야 해야 하는 상황에서 상호 책임적인 성격을 띤 시민과의 일종의 약속, 계약이라는 역사적인 의미까지도 부여할 수 있는 것이다. 이런 점에서 시민들이 중요하게 생각하는 인권목록을 논의하여 선포한 것은 한국인권사에서 매우 중요한 의미를 갖는다. 그래서 서울시가 일반시민들을 헌장의 제정과정에 참여시키겠다는 계획을 발표하였을 때, 비록 과정은 힘들더라도 시민들의 목소리를 “직접” 들을 수 있다는 생각에 약간의 흥분에 휩싸였다.

서울시는 행정에서 발휘할 수 있는 모든 홍보수단을 이용해서 신청자를 모집하였다. 추첨은 25개 자치구별로 성별과 연령(14-34세 이하, 35세-49세, 50세 이상)을 고려하여 6명을 무작위 선발하였다. 신청서를 제출한 사람들은 모두 1570명, 이 중 150명을 선정하도록 되어 있었으므로 10.5대 1의 경쟁률을 보였다. 서울시는 추첨의 공정성을 기하기 위해 추첨이 진행되었던 2014년 7월 16일 3시에 온라인으로 상황을 생중계하기도 하였다.

이렇게 선정된 시민위원들은 서울시민 인권헌장의 제정위원으로 위촉되어 2014년 8월 6일부터 2014년 12월 31일까지 5개월간 활동하게 되었다. 일부에서는 150여명이 어떻게 서울시민을 대표할 수 있느냐며 문제를 제기하기도 하였지만, 신청자를 공개적으로 모집하여 선정하는 절차상의 과정은 합리적으로 이뤄졌다. 150명의 시민위원은 성별과 연령, 자치구에 따라 ‘할당표본추출’되었다는 점에서 서울시민제정 위원으로서의 대표성을 갖기에 충분하였고 이후 전문위원 30명은 비례대표 개념으로 시민위원들을 지원하는 역할을 담당하게 되었다.

그렇다면 시민위원들은 어떤 이유로 인권헌장 제정과정에 참여하고자 신청서를 제출하게 되었을까? 2014년 6월 16일부터 7월 10일이라는 짧은 모집기간에 1500명이 넘는 사람들이 신청을 하게 된 요인은 무엇이였을까? 보편적 인권론과 현실의 한계를 고민하고 있던 필자는 이들의 행동을 추동하게 한 동인이 무엇이었는지 가장 궁금하였고, 첫모임부터 회의 진행자의 자격으로 이와 관련하여 시민위원들과 가볍게 대화를 나눌 수 있었다. 그러나 기대와는 달리 많은 사람들의 대답은 소극적이었다.

- (1) “그냥 홍보메일이 와서 별 생각없이 지원했다. 응시자가 많으면 서울시가 좋을 것 같아서 당연히 안 될 거라는 생각에 지원했다.”
- (2) “메일로 광고가 와서 인권에 대해서 잘 모르지만 시민이 만들어간다는 말이 매력적이어서 지원하게 되었다.”
- (3) “아는 사람이 인권헌장을 만든다는데 한번 지원해보지 않겠냐고 연락해서 그냥 지원했다.”

물론 시민위원(3)의 경우, “아는 사람”이 누구인지 말하지 않았다. 서울시 행정에 적극적으로 참여한 시민위원(1)과 (2)의 경우, (1)은 박원순 시장 이전부터 서울시의 홍보매일을 받아보고 있다고 답을 했고 (2)의 경우는 박원순 시장 취임 이후 회원으로 가입하였다고 한다. 그러니까 박원순 시장의 공약이나 정치적 성격이 시민위원으로의 지원여부를 좌우하였다고 보기는 어려울 것이다.

그러나 “그냥” “홍보메일 광고가 와서” “아무 생각없이” 지원하였다는 시민위원들의 대답은 시간이 흐르면서 변해갔다. 좀 더 설명이 길어졌고 이유가 많아졌다. 처음에는 잘 알지도 못하는 사람에게 속내를 얘기하기 싫은 이유도 있었겠지만, 현장제정과정에서 퇴근시간 이후와 주말을 거의 반납하면서까지 참여하는 이유를 시민위원들 스스로가 정리해가는 것처럼 보였다. 서울시 메일링리스트의 회원이든, 인권에 대해 잘 몰랐든 간에 현장제정위원으로 참여하게 된 이유는 개인마다 다양한 목적이 있었기 때문이다.

(4) “집을 지었는데 공무원들이 업자들 편에서 부실공사를 방조하여 피해를 입어서 건축물 설립과정의 부패에 대해 어디에서건 호소하고 싶었다.”

(5) “노동일에 관여하는데, 정규직과 비정규직간에 문제가 많다. 그 문제를 구체적으로 알리고 싶었다.”

(6) “개인적으로 지하철 광고를 보고 인터넷으로 신청을 하게 되었다. 특별히 인권에 관심이 있는 것은 아니지만, 관련 직장에서 직언을 하여 불이익을 받은 일이 있었고 그것이 계속 맘에 걸렸다. 그 때 광고를 보고 신청을 하게 되었다.”

시민위원들은 평소 사회생활에서 느낀 문제를 현장을 통해 인권과 연결시키고자 하였고 그것을 알리거나 해결하고자 참여하게 되었다. 자신이 겪은 억울한 민원이 받아들여지지 않자 민원을 해결하고자 현장제정위원으로 참여한 경우도 있었다. 직장에서 느낀 불합리한 문제와 쉽게 토로하지 못한 불이익을 다른 사람들에게 알리기 위해 인권현장 제정 시민위원으로 참여하기도 하였다.

다른 한편으로, 자신의 전문성을 인권현장 제정 과정에 발휘하겠다는 목적을 가지고 참여하는 시민위원들도 많았다. 자신의 전문적인 지식을 다른 사람들에게 알려주고자 하는 것에서 나아가, 인권현장에 자신이 종사하는 분야의 권리를 포함시키겠다는 적극적인 의사를 가지고 참여하였다.

(7) “페이스북을 보고 신청했다. 서울시민대상이기엔 시민의 한 사람으로 참여해야겠다고 생각했다. 문화 쪽에서 일하는데, 인권현장에 문화 분야에 대한 언급이 없을지도 모른다는 생각이 들었다. 문화역시 사회권과 마찬가지로 문화적 권리로 중요한 가치를 포함하는데 사회 각 분야는 각각 떨어져 진행되기에 서로를 잇는 생각이 중요하다고 생각했고, 문화분야에 대한 발언이 필요하다고 생각했다.”

(8) “교통관련 분야에서 일하는데, 시민들이 정확한 교통지식이 없고 교통문제에 대해 안전 불감증을 가지고 있다. 내가 가지고 있는 정보를 알려주고 싶어서 참여하게 되었다.”

(9) “사회복지분야에서 일한다. 시설에서 힘들게 생활하는 사람들의 인권문제와 인간의 존엄성을 이야기하고 싶다.”

그러니까, 시민위원들의 참여를 이끌어낸 것은 각기 내용과 형식은 다르더라도 어떤 형태로든 개개인이 가지고 있던 ‘절실함’이 아닐까 생각해 본다. 절실함의 경중을 쉽게 논할 수 없는 것은 그것이 개인적인 민원으로 제기되었든, 직장에서의 억울한 처우가 되었든간에 개인이 겪은 인간의 존엄성에 대한 상처이기 때문이다. 인권현장이 무엇이고 어떤 형식이며 어떻게 실현되는지의 여부와 상관없이 ‘인권현장을 시민들이 직접 만든다’는 말에 자신들의 경험을 알리고 또 문제를 해결할 수 있는 행정적인 하나의 통로로 여겼다고 할 수 있다. 실지로 2001년 11월 25일 국가인권위원회가 설립되었을 때, 진정서를 제출하기 위해 새벽부터 대기표를 받아서 기다렸던 수많은 사람들은 개인적인 노력으로도 해결하지 못하고 행정으로도 해소되지 못한 구구절절한 ‘억울한 사연’들을 ‘인권’을 빌어서 이야기하고자 했다.

3. 시민위원들이 현장에 담고자 한 인권: 내용적 참여

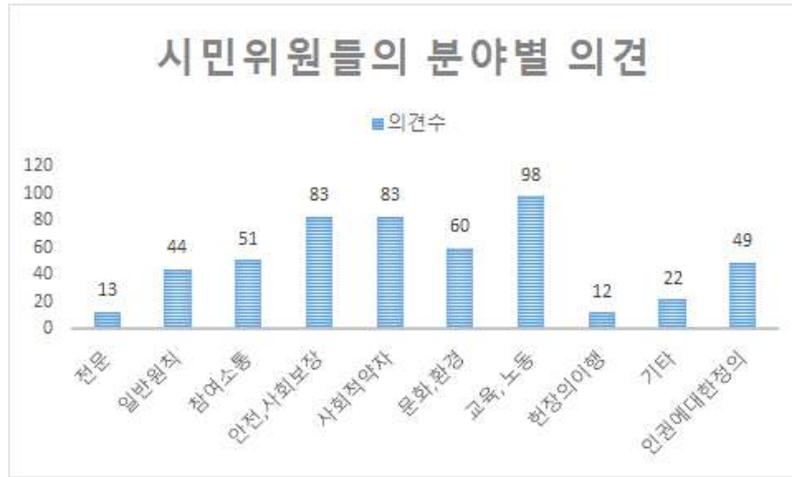
일반적으로 인권현장은 형식적인 틀이 있고 문구도 추상적이다. 하지만, 서울시민 인권현장은 시민위원들이 인권에 대한 다양하고 풍부한 의견을 제시하고 논의하는 과정에서 틀과 언어를 만들어가도록 하였다. 전체 6차에 걸친 회의 중, 첫 회의와 두 번째 회의에서는 시민위원들이 생각하는 인권의 목록을 자유롭게 논의하고 발표하는 시간을 가졌다. 서울시민 인권현장의 간결한 문구가 나오기까지 짧게는 3시간에서 길게는 5시간이 넘는 마라톤 회의를 몇 번이나 가졌다.

1차 회의 이후에는 전체 제정위원 중 132명이 참석하여 319개의 의견을 제출하였다. 여기에 2차 회의에서 196개 권리 목록이 추가 되어 중복을 피하여 총 515개의 권리목록이 작성되었다. 1, 2차 회의 이후 작성된 권리목록을 범주별로 구분하여 정리한 내용을 보면 다음과 같다.

<표1> 1차 회의 후 196개의 분야별 권리목록



<표2> 1, 2차 회의 후 총 515개의 분야별 권리목록



1차 회의 때 인권현장에 포함되어야 할 내용을 논의하는 자리에서 무엇이 인권인지, 어떤 문제를 인권문제로 생각하는 지에 대한 의견이 자연스럽게 제시되었다. 시민위원들은 “이게 인권에 해당하는지 아닌지 모르지만”이라며 자신이 생각하는 인권문제를 제안하였다. 그것은 불합리한 제도에 대한 것도 있었고 일상적인 안전에 대한 위협이나 생활에 불편한 내용들도 포함되어 있었다. 그러면서 자신은 인권을 무엇이라고 생각하는지를 정의하여 제시하였다. 이런 맥락에서 시민위원들이 제안한 인권의 정의에서 중요한 것은 의견수가 아니라 그들의 인권에 대한 은유이다.

<표3> 시민위원들의 인권에 대한 정의

인권은 태양이며 권리, 인권은 너와 나 시민의 행복, 인권은 편안함, 소외받지 않는 것, 등대, 인간의 도리, 사람다움을 인정하는 것, 많은 사람들의 공감, 같음과 다름을 인정하는 것, 모든 사람이 누려야할 권리, 타인에 대한 관심에서 비롯하는 것, 자신의 철학을 담은 작품, 존중받을 권리, 사회적으로 인정받아온 인간이라는 것이 확대되어 온 것처럼 축소되어서는 안됨, 모든 사람이 억울하지 않는 사회, 인권은 빛, 나무

1, 2차에 걸쳐 시민위원들이 가장 많은 제안을 한 분야는 교육.노동 분야와 안전.사회보장 분야, 그리고 사회적 약자 분야이다. 문화.환경 분야와 참여.소통 분야, 일반원칙분야에도 골고루 의견을 낸 데에 비해 전문이나 현장의 이행분야는 의견이 소수로, 인권현장 전체 틀에 대한 관심은 초기에는 적었다고 할 수 있다.

(1) 먼저, 98(55/43)개의 목록에 이르는 교육.노동 분야를 살펴보면, 인권교육에 대한 중

요성을 제안한 내용이 압도적이다. 유치원부터 일반 시민들에 이르기까지 학생과 교사들을 망라하여 전 세대에 걸쳐 다양한 인권교육, 인성교육을 의무화할 것을 제안하고 있다. 학교 내에서의 교육뿐만 아니라 직업교육이나 인성교육은 학교 이외의 기관에서도 실시되어야 할 것을 요구하였다. 교육의 기회보장과 학생들의 수업권, 교사의 교권 보장도 논의되었다.

노동(일과 여과)파트에서 가장 많이 논의된 내용이 비정규직 차별문제로 관공서에서 일자리 창출을 명목으로 비정규직을 양성하는 문제를 지적하였다. 아르바이트생 인권보장, 3D업종 종사자, 감정노동자의 인권보장, 고용주의 노동인권 의무교육도 제안되었다. 여가와 관련해서는 생활임금제(문화, 의료, 주거 등 기본권의 전제조건이 되는 경제 빈곤의 해결)의 시행, 여가를 즐길 권리, 건강한 수면 보장 등도 제시되었다.

(2) 두 번째, 안전.사회보장분야에서는 안전에 대한 권리를 각 분야별로 규정할 것을 요구할 정도로 구체적이었다. 폭력과 위협, 유해식품으로 부터의 안전, 안전한 환경 조성, 보행권, 안전한 환경 마련, 환자의 인권보장 특히, 세월호사건 등 사회적으로 이슈가 된 사건들에 대한 피해자와 가족들에 대한 정신적 지원 제도 마련도 요구하였다. 안전한 주거나 기초생활수급자의 자립까지 책임질 수 있는 지원과 사회보장도 중요하게 논의되었다.

(3) 인권의 목록 중에서 사회적 약자 분야는 가장 논쟁적이었다. 사회적 약자가 차별받지 않고 공공서비스를 이용할 권리를 제안하면서도 ‘사회적 약자’는 누구를 가리키는 지에 대한 논의가 상당부분을 차지하였다. 노인, 외국인, 이민자, 장애인, 아동.청소년, 노숙자, 여성, 성소수자의 인권이 거론되면서도 외국인과 성소수자의 인권보장에 대해서는 찬반 논쟁이 회의초기부터 첨예하게 대립하였다.

시민위원들 중에는 ‘사회적 약자’라는 용어가 특정집단을 대상화하는 차별적 요소가 있으므로 다른 표현으로 바뀌어야 한다고 주장하기도 하였다. 사회적 약자, 소수자라는 말의 의미가 모호하므로 좀 더 명확하게 바꿀 필요가 있다고 주장하였다. 일부에서는 “모두의 권리 증진”으로 하되 사회적 약자에 대해서는 특별히 고려하는 방식을 제안하거나 소수자에 대한 나열이 필요한지, 혹은 서울시민이라고 정의해야 하는지에 대한 논의도 필요하다고 하였다. 결국 인권헌장의 구성과 틀을 짜는 과정에서는 전문위원들이 제시한 사회적 약자와 관련된 분야는 최종 틀에서는 독립된 분야로 분류되지 않게 되었다.

(4) 문화.환경(지속가능발전)분야에서는 문화소외계층에 대한 지원, 서울시민들의 문화예술 활동에 참여하고 창작할 권리, 전통문화유산의 보호, 종교 강요 금지, 공원의 확대, 애완동물, 경적 등의 소음을 줄여 쾌적하게 살 권리, 길거리 흡연금지, 일조권 등의 환경에 대한 권리를 요구하였다. 또한 건축구조의 창의적인 디자인 장려, 자연친화적인 도시설계, 주차 공간 확보 등 도시설계와 건축 관련 내용도 제안되었다.

(5) 참여.소통(개인정보)분야에서는 관공서가 지역주민과 소통할 의무, 자신이 사는 지역에 대해 알 권리, 시정에 참여할 권리, 시정운영의 투명성, 노인이나 사회 취약계층의 정

보 접근권 등이 논의되었다. 그리고 소통이 원활히 되는 시스템을 구축하여 민간이 감시하고 관리할 수 있도록 할 것을 제안하였다.

(6) 일반원칙 분야에서는 소수자 차별금지, 지역차별금지 등 평등과 차별금지, 인간의 존엄성에 대한 원칙과 타인에 대한 배려, 질서존중의 원칙을 제안하였다. 서울의 상징성, 대표성에 부합하는 다른 도시에 대한 의무, 인권행정에 대한 의무, 청렴한 도시에서 살 권리 등 인권의 보호와 증진을 위한 서울시의 의무를 제시하였다.

이처럼 우리가 일상생활에서 느끼는 차별문제에서부터 사회의 구조적인 문제를 총망라하여 인권의 목록이 제시되었고 많은 사람들이 인성교육, 인권교육의 필요성을 강하게 요구하였다. 물론 시민위원들의 인권에 대한 다양한 의견은 권리들끼리 충돌하는 내용도 있었고 인권에 반하는 내용도 포함되어 있었다. 민족주의적 관점에서 외국인이나 결혼이주 여성에 대한 차별을 주장하기도 하였고 교권이 먼저냐 학생인권이 중요하냐를 둘러싼 논쟁이 있기도 하였다. 또한 시민위원들의 경험에서 비롯된 인권 논의는 원칙에 근거하기보다는 상호 모순되거나 이중적이었다. 노동문제, 비정규직의 차별 문제에 대해서는 매우 비판적이지만 사상의 자유에 대해서는 분단국가를 이유로 반대하였다. 여성, 아동, 장애인의 인권보장에는 적극적이지만, 외국인, 성소수자의 인권은 제한해야 한다는 의견도 제시되었다.

그러나 시민위원들이 제시한 인권의 목록은 자신들의 경험에서 비롯된 것이 많았기 때문에 가슴 절절하고 구체적인 만큼, 다른 사람들의 경험이나 혹은 원론적인 인권문제에 대해서 열린 자세로 논의에 참여하였다. 내용적으로 인권의 원칙에 충실하고자 하였으며 무엇보다도 위원들 간에 논쟁이 계속되자 시민위원들이 직접 인권에 대한 이해를 높일 수 있는 참고할만한 자료 제공을 요구하거나 인권헌장 제정과정을 교육의 장으로 만들어줄 것을 요구할 만큼 주도적이었다.

이렇게 1, 2차 회의과정과 논의된 인권목록을 기반으로 시민위원들은 헌장구성(안)을 제시하였다. 12개 조에서 제안한 조별 분류(안)을 조정하여 인권헌장의 최종형태가 마련되었으며 시민위원들은 자신이 참여하고자 하는 분야의 순위를 정하여 제출하였다. 가장 많은 위원들이 지원한 분야는 환경.문화 분과, 안전.사회복지분과 순이었다. 시민위원들이 각 분과에 지원한 이유에 대해서는 필자가 참여했던 환경문화파트에서만 정보를 수집할 수 있었다.

환경.문화 분과에 가장 많은 사람들이 참여하게 된 것은 “익숙하고 일상생활과 관련이 있기 때문”이라고 답하였다. “쉽게 신경 안 쓰고 주위에서 관심을 가질 수 있는 것”, “피부에 와 닿는 일상적인 생활과 관련된 일”이기 때문에 환경문화에 지원을 하게 된 것이 시민위원들의 생각이었다. 그러나 대부분은 환경 분야와 스포츠, 문화 분야에서 직업인으로 생활하는 사람들로 관련 분야와 관련된 사람들과 의견을 나누고 자신들의 생각을 다른 사람들에게 알리려고 하는 적극적인 의미가 있었다.

4. 시민위원들의 참여의 의미: 참여민주주의의 실현

시민위원들은 단지 몇 시간의 회의에만 참석한 것이 아니라 헌장제정에 필요한 인권교

육을 요구하여 2차례의 교육을 받았다. 회의에 참석하기 전에는 짧은 시간에 자신의 생각을 효율적으로 이야기하기 위해 그 내용을 깨알같이 적어오는 성실함을 보이기도 했다. 논쟁이 계속될 때는 독단적으로 의견을 제시하는 것이 아니라, 인권의 원칙에 대해 질문하며 다른 사람들의 의견을 구하였다. 그 내용들을 모아 전문위원들은 ‘인권헌장 Q & A’를 만들었다. 인권헌장 제정과정에 시민들은 단순히 회의에만 참석한 것이 아니라, 시민들 스스로가 인권에 대해 고민하고 논의하며 학습하는 장으로 만들어갔다.

“실제 헌장안은 전문위원들이 정리만 한 것이었으며, 최대한 시민위원들의 의견을 반영하고자 최선을 다 하였다. 다만 인권으로 보기 어려운 가치나 권리들, 중복되는 의견, 헌장에 담기 부적절하다고 판단되는 의견들의 경우에 한하여 문구 정리 등을 통해 다듬는 작업을 하였을 뿐이다. 절차에 있어서도 항상 시민위원들의 동의를 구하여 절차를 정하였으며, 동의하지 않은 절차를 집행하거나 진행하지 않았다.”

많은 시간과 정성을 들인 만큼 인권헌장이 단순한 형식에 그치는 것이 아닌 실효성 있는 대안이 되기를 원했다. 방대하게 제시된 구체적인 인권목록을 분과별로 보완하고 추상화시키는 지난한 과정에 들어서면서 인권헌장이 어떻게 현실에서 구현되는지를 궁금해 하였다. 여러 차례의 회의에 걸쳐 논의된 그 많은 내용이 단지 몇 줄의 조항으로 정리되는 것에 대해 초조해하였다. 인권헌장 제정과정에 참여하지 않은 일반 시민들이 그동안 나뉘던 구체적이고 치열한 논의들을 알지 못할까봐 아쉬워하였다. 회의 초기에는 크게 관심을 갖지 않았던 헌장의 이행과 관련된 매우 구체적인 질문과 요구들이 쏟아지기 시작했다.

서울시민들이 이러저런 내용의 인권을 보호받아야 한다는 당위론적 접근에서 더 나아가 서울시는 인권보장을 위해 무엇을 할 것인지, 시민과의 약속에 관한 장을 별도로 만들라는 의견이 제시되었다. 시민들의 의견을 반영하여 개별조항마다 ‘서울시민은 ~권리가 있다. 서울시는 ~ 책무가 있다’는 형식으로 헌장의 문구를 조정해나갔다.

그럼에도 불구하고 인권헌장이 행정에 어떻게 반영되는 지, 절차에 대한 의구심은 쉽게 사라지지 않았다. 시민이 참여하여 만든 인권헌장이므로 그것이 구현되는 과정도 시민들은 확인받고 싶어 했다. 그러니까 시민위원들은 시민으로서 시민참여의 책무를 스스로 다하고자 한 것이다. 단순한 참여의 형식에 그치는 것이 아니라, 자신들이 논의하고 합의해 낸 문구가 구체적으로 실현되는 실질적 참여의 절차와 내용을 요구하였다. 하지만 아쉽게도 서울시는 “서울시민과 함께 만들어가는 인권헌장”은 구상하였지만 “서울시민과 함께 구현하는 인권헌장”까지 로드맵을 가지고 있지 못하는 것으로 보였다.

서울시는 책무를 명시하는 것에 부담스러워 하였고 시민위원들은 서울시의 인권헌장 구현의 행정적 절차에 의구심을 가졌다. 이런 의구심을 해소하여 논의를 이끌어 가기 위해서는 인권헌장에서 논의된 구체적인 내용이 인권헌장 해설서에 담겨질 것이라고 설명할 수밖에 없었다. 비록 헌장에는 단지 한 문장으로 추상화되어 있지만 그 문장이 얼마나 구체적이고 많은 논쟁 속에서 만들어진 것인지, 어떤 내용을 포함하고 있는지, 시민위원들의 생생한 기록을 근거로 작성될 것이라는 개인적인 바람만 이야기만 할 수 있었다.

시민들의 참여를 통해 행정거버넌스 실현에 기여한다는 것은 그만큼의 갈등과 조정과정, 시간과 노력이 필요하다. 시민위원들은 인권헌장 제정과정에 참여하게 되면서 개인적

으로 인권에 대해 고민하고 학습하는 과정을 거치며 우리 사회의 인권보장 수준을 진단하고 인권보장의 행정적 기준을 제시하였다고 생각된다. 시민들의 의견은 간단한 설문으로 조사된 것이 아니라 장시간의 토의와 논쟁, 공유의 시간을 거쳐 작성된 것이다. 인권헌장을 만드는 절차나 내용적인 측면에서 이렇게 시민위원들이 실질적인 역할을 하며 결과물을 만들어놓은 적은 많지 않은 것으로 알고 있다. 시민위원들은 서울시의 인권정책(안)을 제안하였고 장기간의 인권보장 플랜을 제시하였다.

서울시는 인권헌장 제정 과정에 시민위원들을 참여시킴으로써 인권에 대한 시민들의 역량을 강화하는 데에는 공헌하였지만, 결과적으로 시민위원들의 참여를 통해 스스로의 행정적인 역량을 강화하는 데에는 실패하였다. 시민들을 참여시키는 형식에만 급급했을 뿐, 성숙된 시민들의 역량을 따라가지 못했고 그들의 참여의 의미와 역할을 만들어가지 못했다. 시민참여를 어떻게 내용적으로나 형식적으로 이어가서 인권행정에 활용할 것인지 제시하지 못하였다. 참여민주주의를 실현하고자 한 시민들의 요구를 무화시켜버리면서 행정의 한계를 보여주고 말았다.

“매회 회의 참여에서 시민위원들이 보여준 민주적 시민의식을 확인한 것은 내가 얻은 가장 큰 수확이고 이것은 쉽게 잊혀 지지 않을 것이다. 인권헌장 제정을 반대하는 폭력적인 활동에도 불구하고 굳건하게 인권헌장을 제정하려는 위원들이 성숙한 시민의식을 발휘한 것은 여전히 건전한 시민이 다수인 것을 확인하면서 우리사회 민주주의의 미래를 낙관한다.”

5. 맺으며

참여민주주의는 ‘민주주의의 결손(democratic deficit)’을 극복하는 데에 기여한다. 시민들이 공공현안에 직접 참여함으로써 그들의 능동성을 강화하고 엘리트 정치인들의 권력 남용을 억제할 수 있다. 또한 참여를 통한 자각은 시민 개개인의 탈정치화와 정치적 무관심을 극복함으로써 장기적으로는 정책에 대한 신뢰성을 확보하는 데에 기여한다.(주성수 2005, 35-39) 그러나 한편으로 참여는 결정 절차를 복잡하게 만들고 비용과 시간을 필요로 하며 참여의 ‘빈익빈 부익부’ 등 일종의 불평등을 심화시킬 수 있다(Andrew Heywood 2009, 39-41)는 점에서 시민들의 참여에 대한 부정적인 의견도 있다.

참여의 효과가 무엇이든 서울시는 인권헌장 제정과정에서 시민참여에 대한 일종의 환상을 가지고 시작한 것으로 보인다. 인권은 고귀한 인류의 가치이기 이전에 현실사회에서 가장 치열하게 논쟁되는 인간의 삶과 관련된 것으로 갈등은 늘 잠재적이고 예견된 것이다. 그럼에도 불구하고 인권헌장을 “시민이 만들어간다”고 할 때, 어떤 시민들과 어떤 원칙으로 만들어갈 것인지에 대해서는 고민하지 않았다. 시민들은 성숙했으나 참여한 시민들의 요구를 수용할 정치적 판단과 행정역량이 부족했다.

다시 머리말에서 제기했던 질문으로 돌아가 보자. 서울시민 인권헌장에서 시민위원들은 어떤 역할을 하였고 그것은 인권헌장에 어떻게 반영되었는가? 시민위원들은 정말 주인이었나? 지금까지 살펴본 것처럼 그들은 주인이었다. 시민위원들은 인권헌장 제정 과정의 구성원으로 절차적으로나 내용적으로 적극적이며 주체적으로 참여하였다. 제정위원들 간

의 치열한 논쟁 속에서 인권의 가치를 헌장 속에 어떻게 담보할 것인가를 고민하였다. 합리적인 개인에 대한 믿음, 인권의 원칙에 대한 믿음에서 회의는 진행되었고 헌장은 제정되었다. 인권의 구체적인 내용이 헌장의 특성상 추상화되는 과정에서 실망과 아쉬움이 있었지만, 거기에서 멈추지 않고 내용을 실질화하기 위해 후속작업을 요구하였다.

그러나 주인인 그들의 역량을 신뢰하지 못했던 서울시는 인권헌장을 공포하지 않음으로써 결과적으로 시민위원들을 행정의 들러리로 전락시켰다. 시민참여라는 장기적인 정책적 신뢰성을 확보할 수 있는 좋은 수단을 이용하여 서울시 인권헌장의 의의를 살리고자 했지만 시민위원들과의 소통에는 실패했다.

시민위원들은 참여·소통분과에서 소통의 문화를 조성하고 의사소통할 수 있는 공동체를 만들자고 제안하였다. 시민참여에 대한 사후 보안이 필요하며 단기간이 아니라 장기간으로 참여하면서 시민들의 의견을 지속적으로 보장할 수 있는 제도적 장치가 필요하다고 하였다. 즉 소통이 원활히 되는 시스템을 구축하는 것이 인권행정의 기본이라고 하였다. 서울시가 인권헌장 제정 시민위원이라는 역량있는 시민들에게 권위를 부여하고 신뢰를 쌓아갈지, 시민들의 참여를 “정치적인 알리바이를 위한 쇼”로 정리할 지는 소통과 참여를 슬로건으로 내건 서울시의 몫으로 남게 되었다.

더군다나 역사적으로 어떤 정치세력이나 어떤 나라도 인권을 폐기하는 곳은 없다는 것을 상기해볼 필요가 있다. 문제는 어떤 내용의 인권이며 누구를 위한 인권인가이다. 서울 시민 인권헌장의 제정과정과 시민위원들의 참여과정, 그리고 논쟁이 되었던 미합의 사항과 서울시가 공포하지 않은 이유 등의 모든 기록들은 한국 인권사의 한 페이지로 남게 될 것이다.

서울시민 인권헌장, 갈등과 쟁점

- 성소수자 차별금지 조항을 중심으로 -

엄형국 (서울시민 인권헌장 제정 시민위원회 전문위원, 공감 변호사)

1. 들어가는 글

시민이 함께 만들어가는 공동체인 서울의 주인으로서 시민이 주체적으로 서울에 살거나 머무는 모든 시민의 존엄한 인권을 보장하기 위해 만든 서울시민 인권헌장이 서울시의 반대와 동성애 혐오세력의 폭력적인 활동으로 인해 결국 선포되지 못하였다. 서울시는 지난 2014년 6월, 시민위원 150명, 전문위원 35명 등으로 구성된 서울시민인권헌장제정시민위원회를 구성하였다. 시민위원회는 서울시로부터 인권헌장 제정권한을 위임받아 서울에 사는 모든 사람이 기본적으로 누려야 할 권리 목록과 그것의 실현을 책임질 서울시의 책무를 담은 규범으로서의 인권헌장 제정 활동을 벌여왔다.

시민위원회는 2014년 8월부터 6회에 걸친 전체회의, 30회의 전문위원회의, 2회의 권역별 토론회, 9회의 인권단체 분야별 토론회, 공청회, 인권콘서트 등을 통하여 충분한 정보를 제공하고 상호토론의 과정을 거쳐 총 50개 조항의 「서울시민 인권헌장」을 작성하였다. 시민위원회는 2014년 11월 28일 6차 회의에서 최종안을 확정하고, 12월 10일 세계인권선언의 날에 선포할 계획이었다. 그러나 동성애합법화 반대 시민연합 등 동성애 혐오세력이 온라인 공간 뿐 아니라 오프라인 공간에서도 조직적으로 인권헌장 제정을 방해하였고, 그러한 동성애 혐오세력에 굴복한 서울시는 표면적으로는 표결로 인권헌장을 채택하는 것에 반대한다며 합의가 되지 않았다는 이유로 인권헌장 선포를 무산시켰다.

2. 서울시민 인권헌장 선포 무산 경위

1) 동성애 반대세력의 조직적 의견 표출

서울시는 시민위원회를 구성하여 서울시 인권헌장을 제정하도록 하면서 지역별로 서울시 인권헌장 제정에 관한 의견을 수렴하기 위해 강남 및 강북지역에서 각 1회 토론회를 진행하였다. 9월 30일 강남 지역 토론회에서 뿐만 아니라 10월 17일 강북 지역 토론회에서도 일부 시민의 성소수자 혐오 발언이 물의를 빚기도 하였다. 이들은 일반 시민임을 강조하였지만 자기들끼리 뭉쳐 다니며 성소수자를 혐오하는 내용이 담긴 유인물도 여기저기에 배포하기도 하였다. 이런 일련의 사건들로 인하여 성소수자 반대 단체에서 조직적으로 인권헌장 제정을 방해하고 있는 게 아니냐는 의혹이 커져갔다.

특히 10월 17일 강북지역 토론회에서는 일부 시민이 성소수자 차별 금지 내용이 포함된 인권헌장에 대한 비난을 쏟아내었다. 이들은 의견수렴을 위한 분과토론 자리에서 ‘성소

수자 때문에 아이들이 잘못된 길로 빠져든다’, ‘에이즈나 걸려라’ 등 성소수자에 대한 차별적 발언을 하였다.⁵⁵⁾ 이들은 ‘서울 시민 대다수가 동성애에 반대한다’고 주장하며 서울 시민인권헌장에서 성소수자 인권을 보장하는 조항이 ‘독소조항’이라며 인권헌장에 대한 폐기를 주장하였다. 그 과정에서 성소수자 권리를 옹호하는 시민들과 격한 논쟁이 벌어지기도 하였다. 서울시 홈페이지 ‘서울시민인권헌장 나도 한마디’ 게시판에는 ‘동성애 옹호하는 인권헌장에 반대한다’라는 제목의 게시물들이 연일 도배되었다. 동성애 반대단체들은 지난 11월 17일에도 서울역에서 집회를 열고 서울시민인권헌장 제정을 반대한다는 입장을 밝히며, 서울시에서 이를 받아들이지 않으면 박원순 시장 퇴진을 요구하겠다고 주장하기도 하였다.

2) 공청회에서의 불법폭력

시민위원회는 2014년 11월 20일 오후 2시 서울시청 서소문별관에서 그간 논의해온 인권헌장 초안을 발표하고 시민 의견을 묻는 공청회를 진행할 계획이었다. 하지만 당일 오후 1시경부터 동성애에 반대하는 보수단체 회원 200여 명이 공청회장에 단체로 진입하였다. 동성애 반대단체 회원들은 “인권헌장 폐기하라”, “에이즈 OUT”, “빨갱이는 물러가라”, “동성애 옹호하는 박원순 물러나라” 등의 구호를 외치며 공청회 개최를 막았다. 공청회장 밖에서는 낮 12시경부터 보수 기독교 단체가 인권헌장을 반대하는 기도회를 열기도 하였다.

오후 2시 20분경, 서울시민인권헌장제정시민위원회 전문위원인 인권중심사람 박래군 소장이 공청회 사회자로 나서 행사 시작을 알리자, 동성애 반대단체 회원들은 박 소장이 동성애를 옹호하는 활동을 해 왔다고 일제히 손 피켓을 꺼내들고 "사회자 바꿔라!"라고 외치며 진행을 방해하였다. 그 과정에서 동성애 반대단체의 일부는 단상으로 올라가 박 소장의 목살을 잡고 밀치는 등 폭력을 행사하기도 하였다. 또한 공청회장 곳곳에서 동성애 반대단체 회원들과 공청회 참가 시민, 인권단체 활동가들 간에 충돌이 벌어졌다. 동성애 반대단체 회원들이 인권단체 활동가들이 든 피켓을 빼앗거나, 동성애 차별 발언을 해 물리적 충돌로 이어지기도 하였다. 이에 시민위원회 측은 참가자들의 안전이 우려되어 공청회를 취소한다고 밝혔다. 동성애 반대단체 회원들은 인권단체 회원들이 공청회장을 빠져나간 뒤에도 구호를 외치고 애국가를 부르는 등 집단행동을 한동안 이어갔다. 서울시민인권헌장 제정을 놓고 충돌은 계속되어 동성애 반대단체들은 11월28일 서울시청 서소문 별관 앞에서 인권헌장 반대 집회를 열었고, 인권단체들 또한 같은 날 저녁 8시 대한문 앞에서 '성소수자 혐오에 맞서는 촛불문화제'를 열었다.

지난 2011년 서울학생인권조례를 만들 때도 성적지향과 임신·출산의 자유 부분에 대해 일부 기독교 보수단체의 반발이 극심하였다. 성적지향에 대한 차별 금지 같은 사회적 소수자들의 인권을 보장하기 위한 차별금지법도 2007년부터 번번이 기독교 보수단체의 극심한 반대로 제정되지 못하였다.

55) 그외에도 ‘동성애자 항문 성교로 에이즈가 속출한다’, ‘에이즈 치료비로 혈세가 낭비된다’, ‘성소수자에는 수간(짐승을 상대로 한 성행위), 시간(시체 간음), 소아성애자 등이 포함된다’는 등의 차별적 발언을 내뱉었다.

3. 서울시민 인권헌장 제정과정에서 서울시의 문제점

1) 공청회에서의 불법폭력 방치

2014년 11월 20일 「서울시민 인권헌장」 제정을 위한 공청회가 폭력과 위력이 난무하는 가운데 무산되었다. 「서울시민 인권헌장」제정에 반대하는 사람들이 공청회 개최 전부터 집단적으로 욕설과 구호를 외치는 등 공청회 개최 자체를 방해했으며, 단상의 발표자 명패를 팽개치면서 사회자와 발표자들이 접근하지 못하도록 완력을 썼다. 급기야 사회를 맡은 박래균 서울시 인권위원회 부위원장의 목살을 잡는가 하면, 장내 정리를 호소하는 문경란 서울시 인권위원장의 마이크를 빼앗고 힘으로 밀어붙이기도 하였다.

그런데 서울시는 공청회 당일 위와 같은 불법적이고 집단적인 폭력에 공청회에 참석한 시민들이 무방비 상태로 노출되고 있는 상황을 방치하며 어떠한 보호조치도 하지 않았다. 서울시 측은 “인권헌장은 시민위원회 주도로 진행되며, 서울시에서는 그 장을 마련해 주는 것이 주된 일”이라고 선을 그었고, 인권헌장 제정을 방해하는 동성애 혐오단체 대응 방안에 대해서도 “신중하게 접근할 필요가 있다. 선불리 이분들의 참여를 끊어낼 경우 문제가 있다. 대응 방안은 검토할 예정이다.”라고 하며 불법적이고 집단적인 폭력에 대해 면죄부를 주었다. 헌장 제정 과정에서 헌장에 대한 의견을 받아들일 수는 있다. 그러나 ‘동성애는 차별해도 된다, 안 된다’ 같은 토론 아닌 토론을 방치하며 혐오세력 발언을 그대로 인용해 인권헌장 의견인 양 받아들이는 것은 대단히 부적절하다. 특히 공청회가 폭력적으로 무산된 것은 명백히 폭행·협박 및 위력에 의한 공무집행방해죄에 해당하는 만큼 서울시는 일부 난동자에 대하여 형사고발 등 엄정하여야 한다.

2) 6차 시민위원회 의사진행 방해

2014년 11월 28일 제6차 시민위원회에 110명의 시민위원이 출석하였고, 헌장 50개 조항 중 45개 조항은 분과별 토론에서 이견 없이 전체회의에 상정되어 참석자 전원의 찬성으로 통과되었다. 나머지 5개 조항, 제4조(차별받지 않을 권리)⁵⁶⁾, 제15조(폭력예방과 피해자지원)⁵⁷⁾, 제42조(헌장의 이행 주체와 책임)⁵⁸⁾, 제45조 및 제46조(헌장 이행의 방법)⁵⁹⁾

56) 제4조 서울시민은 성별, 종교, 장애, 나이, 사회적 신분, 출신 지역, 출신 국가, 출신 민족, 용모 등 신체조건, 혼인 여부, 임신·출산, 가족형태·상황, 인종, 피부색, 양심과 사상, 정치적 의견, 형의 효력이 실효된 전과, 성적지향 및 성별정체성, 학력, 병력 등 헌법과 법률이 금지하는 차별을 받지 않을 권리가 있다.

57) 제15조 서울시민은 신체적, 정신적, 사회적 폭력으로부터 안전하게 보호받을 권리가 있으며, 서울시는 가정, 학교, 일터, 다수인 보호시설, 지역사회 등에서 폭력을 예방하고 근절하는 제도와 환경을 조성한다. 서울시는 여성, 아동, 어르신·약자, 장애인, 성소수자, 이주민 등 폭력에 노출되기 쉬운 환경에 처한 시민을 특별히 고려한다. 서울시는 피해자와 피해·가해 가족에 대한 지원을 한다.

58) 제42조 이 헌장에 제시된 권리는 「대한민국 헌법」 및 법률에서 보장하거나 대한민국이 가입·비준한 국제인권조약 및 국제관습법에 근거하여 실천되어야 한다.

59) 제45조 시는 헌장의 이행을 위해 필요한 규범과 기구 등 제도를 마련하고, 인권실태조사

는 전체회의에서 찬반토론을 거쳐 시민위원들의 표결로 최종안을 결정하기로 하였다. 먼저 제42조, 제45조, 제46조에 대한 표결 결과, 원안 찬성이 73명, 원안 삭제가 10명으로 원안대로 통과되었다. 제4조, 제15조에 대한 표결 결과 차별금지사유를 구체적으로 명시하는 원안 찬성이 60명, 차별금지사유를 명시하는 것에 반대하는 의견이 17명으로 원안으로 통과되었다. 이로써 「서울시민 인권헌장」은 서울시로부터 제정권한을 위임받은 시민위원회의 민주적 절차에 따라 적법하게 의결·확정되었다.

그럼에도 불구하고 서울시는 2014. 11. 28. 제6차 시민위원회 회의에서 “사회적 논란이 있는 한 인권헌장을 수용할 수 없다”며 갑작스럽게 ‘전원합의방식’을 요구하였다. 또한 관계 공무원은 사회자인 문경란 시민위원회 부위원장의 마이크를 빼앗으며 의사진행을 방해하였다. 뿐만 아니라 서울시 담당공무원 중 일부가 정족수 미달로 인권헌장 표결을 무산시키기 위해 일부 시민위원들에게 퇴장을 종용하고, 표결 결과의 집계를 지연시키는 등 의결 과정을 고의적으로 방해하였다는 정황도 포착되었다. 서울시는 관계 공무원이 시민위원회 회의 도중에 적극적으로 의사진행을 방해한 사항과 관련하여 그 경위를 밝히고 해당 공무원에 대한 합당한 책임을 물어야 할 것이다.

3) 6차 시민위원회 의결과 관련한 왜곡보도 자료 제공

2014년 11월 28일 6차 시민위원회의 회의가 종료된 직후, 서울시 관계자가 일방적으로 왜곡된 사실관계를 전달하는 인터뷰를 감행하여 ‘서울시민 인권헌장 합의실패’, ‘서울시민 인권헌장 합의무산’이라는 언론보도가 있었다. 또한 2014년 11월 30일 일요일 오전, 서울시는 시민위원회와 어떠한 사전협의도 없이 기자설명회를 개최하여, “제6차 시민위원회에서 일부 미합의 사항에 대한 표결처리가 이루어졌기 때문에 최종적으로 합의에 실패한 것으로 판단”했고 “12월 10일 축제처럼 인권헌장을 발표하려 했지만 지금은 현실적으로 어렵게 됐다”고 일방적인 발표를 하였다.

이에 같은 날 시민위원회 전문위원들은 “마침내 서울시민 인권헌장이 시민의 손으로 마련되었다. 이번 「서울시민 인권헌장」은 시민위원들이 6차에 걸친 시민회의 등을 통해 직접 성안한 뜻 깊은 헌장이며, 시민이 참여해 도시를 만들어간다는 시민참여의 정신을 구현하기 위해 모든 노력을 다한 결과물이다. 이렇게 성안된 「서울시민 인권헌장」은 이념적, 추상적으로 존재하는 권리들을 시민의 일상적 생활공간 안에서 구체화시키고 실현하려고 하고 있다. 아울러 성적지향 및 성별 정체성을 포함하여 차별금지 사유를 열거하는 조항을 시민들의 압도적인 찬성으로 포함하게 되었다. 전문위원들은 우리나라 인권 역사의 한 획을 긋는 「서울시민 인권헌장」 작업에 참여해 온 것에 대해 깊은 자부심을 느끼며, 시민들이 만든 「서울시민 인권헌장」을 예정된 대로 12월 10일 선포하고 이행할 것을 서울시에 강력히 촉구한다”는 요지의 성명서를 발표하였다.

그런데 서울시는 제6차 시민위원회 회의의 내용과 결정을 “무산”, “폐기” 운운하며 임

를 통하여 종합적인 인권정책을 수립하고 시행한다.

제46조 서울시민은 스스로 인권을 지키고, 인권친화적 삶을 지속하기 위해 노력하며, 인권 교육을 받을 권리를 가진다. 시는 헌장의 권리를 적극 알리고, 인권 친화적인 문화 확산을 위한 다양한 방식으로 인권 교육 및 홍보를 시행한다.

의적, 자의적으로 왜곡하여 언론에 발표함으로써 시민위원회 및 시민위원들의 명예를 훼손하였다. 따라서 서울시는 시민위원회의 의결과정과 관련하여 왜곡되게 언론에 발표하고 보도자료 낸 것에 대하여 공식적으로 정정 보도청구를 하여야 한다.⁶⁰⁾

4. 갈등과 쟁점: 성소수자 차별금지 조항을 중심으로

1) 쟁점이 된 서울시민 인권헌장 조항

서울시민 인권헌장

제4조 서울시민은 성별, 종교, 장애, 나이, 사회적 신분, 출신 지역, 출신 국가, 출신 민족, 용모 등 신체조건, 혼인 여부, 임신·출산, 가족형태·상황, 인종, 피부색, 양심과 사상, 정치적 의견, 형의 효력이 실효된 전과, 성적지향 및 성별정체성, 학력, 병력 등 헌법과 법률이 금지하는 차별을 받지 않을 권리가 있다.

제15조 서울시민은 신체적, 정신적, 사회적 폭력으로부터 안전하게 보호받을 권리가 있으며, 서울시는 가정, 학교, 일터, 다수인 보호시설, 지역사회 등에서 폭력을 예방하고 근절하는 제도와 환경을 조성한다. 서울시는 여성, 아동, 어르신·약자, 장애인, 성소수자, 이주민 등 폭력에 노출되기 쉬운 환경에 처한 시민을 특별히 고려한다. 서울시는 피해자와 피해·가해 가족에 대한 지원을 한다.

제42조 이 헌장에 제시된 권리는 「대한민국 헌법」 및 법률에서 보장하거나 대한민국이 가입·비준한 국제인권조약 및 국제관습법에 근거하여 실천되어야 한다.

제45조 시는 헌장의 이행을 위해 필요한 규범과 기구 등 제도를 마련하고, 인권실태조사를 통하여 종합적인 인권정책을 수립하고 시행한다.

제46조 서울시민은 스스로 인권을 지키고, 인권친화적 삶을 지속하기 위해 노력하며, 인권교육을 받을 권리를 가진다. 시는 헌장의 권리를 적극 알리고, 인권 친화적인 문화 확산을 위한 다양한 방식으로 인권 교육 및 홍보를 시행한다.

서울시가 ‘사회적 논란’이 된다는 이유로 거부했던 서울시민 인권헌장 제4조 “서울시민은 (중략) 성적지향 및 성별정체성 등 헌법과 법률이 금지하는 차별을 받지 않을 권리가 있다”는 것이다. 이는 이미 우리 법률과 국제인권규약에서 보편적으로 인정되는 권리이다. 성적 지향(Sexual Orientation)은 남성, 여성 또는 모두에 대하여 성적 또는 정서적 반응을 경험하는 경향, 자신에 대한 인식으로 이해된다.⁶¹⁾ 세계보건기구(WHO)는 1993년 ICD-10(국제질병분류표 10차 개정판)에서 동성애를 비롯한 성정체성 자체는 정신적 장애와 아무런 관련이 없다는 것을 확인하였으며, 이성애, 동성애, 양성애를 동등한 입장에서 가치중립적인 성격으로 진단. 분류하고 있다...(중략)...국내에서도 세계보건기구의 기준을

60) 서울특별시 인권위원회「서울시민 인권헌장」에 관한 권고 결정문, 2014. 12. 8. 참조

61) William Byne & Bruce Parsons, Human Sexual Orientation: The Biologic Theories Reappraised, 50 Archives Gen. Psychiatry 228, 229 (1993)

따라 한국표준질병분류를 고시하며, 그 분류에서 “성적 지남력(지향성) 그 자체는 장애와 연관시킬 수 없다.”고 밝히고 있다.⁶²⁾ 인권헌장 제8조의 경우에 ‘서울시는 ... 장애인, 성소수자, 이주민 등 폭력에 노출되기 쉬운 환경에 처한 시민을 특별히 고려한다’는 내용으로 지극히 보편타당한 법원리를 규정한 것이다. 인권헌장 제42조·제45조·제46조는 헌법과 국제인권조약이 정하는 바대로 인권헌장을 시행하는 것인바, 이 또한 사회적 논란거리로 삼아야 할 대상이 될지는 심히 의문이다.

2) 성소수자 혐오단체의 주장

성적 소수자(sexual minority)는 동성애자, 양성애자, 성전환자(트랜스젠더), 간성(인터섹스) 등 성적지향과 성별정체성이 주류로 인정되는 것과 다르다고 느끼는 사람들을 칭한다. 지난 2007년 차별금지법안 제정 무산 때, 2011년 서울학생인권조례 제정 때를 비롯하여 이번 2014년 서울시민 인권헌장 선포 무산 때에도 보수 기독교단체 중심의 동성애 반대세력들의 논리는 지난 ‘차별금지법안’ 입법예고 당시 법무부에 차별금지 대상에서 ‘동성애’ 조항을 삭제할 것을 요청한 의견서에 정리가 되어 있다. 법안에 대한 구체적인 반대 이유는 다음과 같다⁶³⁾. 첫째, 차별금지법안에 성적 지향이 포함되면 동성애를 정상으로 공인하게 된다는 점. 둘째, 동성애에 대한 혐오와 편견을 교육내용에 포함하거나 교육하는 행위를 금지시켜 기독교 이념으로 세워진 학교라도 동성애를 나쁘다고 가르칠 수 없으며, 동성애를 하지 않도록 권면하며 동성애 확산을 막으려는 일체의 건전한 노력을 막는다는 점. 셋째, 동성애를 우호적으로 표현하는 영화나 드라마들이 더욱 늘어나 확산을 조장한다는 점. 넷째, 동성애가 사회에 확산되면 결혼을 감소, 저출산문제, 에이즈 확산 등의 사회 병리현상을 더욱 심화시킬 것이라는 점 등이다.

그러나 이들의 주장 자체에서 동성애에 대한 혐오와 편견을 그대로 드러내고 있으며, 국제인권조약과 국내 여러 법령에서도 확인되고 있는 바와 같이 성적 지향을 이유로 차별이나 혐오를 하여서는 안된다.

3) 성적지향에 대한 차별금지 조항의 의미와 중요성

(1) 국내법상 차별금지

국내에서 성적 지향을 이유로 차별금지를 명문화한 최초의 법률은 2001년에 제정된 국가인권위원회법이다. 현행 국가인권위원회법 제2조 제4호⁶⁴⁾는 성적 지향을 평등권 침해의

62) 국가인권위원회 2003.3.31.자 02진차80, 130 결정 참조

63) 강현일 국가조찬기도회 사무총장 특별기고 “반성서적 ‘동성애 차별금지법안’ 반대운동을 전개하며”, 2007.11.08 크리스찬투데이

64) 국가인권위원회법 제2조 (정의) 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.

1. ~ 3. (생략)

4. "평등권침해의 차별행위"라 함은 합리적인 이유 없이 성별, 종교, 장애, 나이, 사회적 신분, 출신지역(출생지, 등록기준지, 성년이 되기 전의 주된 거주지역 등을 말한다), 출신국가, 출신민족, 용모 등 신체조건, 기혼·미혼·별거·이혼·사별·재혼·사실혼 등 혼인 여부, 임신 또는 출산, 가족형태 또는 가족상황, 인종, 피부색, 사상 또는 정치적 의견, 형의 효력이 실

차별행위의 한 유형으로 규정하고 있다. 2007년 (구)행형법이「형의 집행 및 수용자의 처우에 관한 법률」로 전부개정되는 과정에서 동법 제5조의 차별금지사유를 확대하면서 ‘성적 지향’을 차별금지사유로 명문화하였다.⁶⁵⁾ 동법 개정안은 제안이유에서 ‘종전에는 수용자 처우에 있어서 국적·성별·종교 및 사회적 신분에 따른 차별금지만을 규정하였으나, 교정시설 내에서의 수용자간 실질적인 평등 실현과 사회 전반의 인권의식 고양을 위하여 장애·나이·출신지역·출신민족·신체조건·병력(病歷)·혼인 여부·정치적 의견 및 성적 지향 등을 차별금지사유로 추가’하였다고 밝히고 있다. 또한 2009년 전부개정 된 「군에서의 형의 집행 및 군수용자의 처우에 관한 법률」제6조는 차별금지사유를 확대하면서 성적 지향을 차별금지사유로 명문화 하였다.⁶⁶⁾

「서울특별시 인권기본조례」제6조 제1항은 “모든 시민은 인권을 존중받으며, 헌법과 국가인권위원회법 등 관계 법령에서 금지하는 차별을 받지 아니한다.”라고 규정하고 있고, 「서울특별시 학생인권조례」제5조, 「서울특별시 어린이·청소년 인권조례」제7조 등에서 차별금지사유로서 성적지향과 성별정체성을 명시하고 있다. 한국은 2014년 9월 26일 UN 제 27차 인권이사회에서 성적지향과 성별정체성을 근거로 한 차별과 폭력에 반대하는 ‘성적 지향, 성별정체성, 인권’ 결의안(A/HRC/27/L.27/Rev.1)에 찬성한 바 있다.

헌법 제10조에 보장된 행복추구권은 개인의 자기운명결정권을 전제로 하는 것이고, 이 자기운명결정권에 포함되어 있는 성적자기결정권은 성적행동의 여부 및 그 상대방을 결정할 수 있는 권리인 바, 이와 같은 성적행동에는 동성애도 포함된다 할 것이다. 교육인적자원부 발행 성교육 교사용 지도지침서는 “우리 사회에서 동성애자는 타인의 따가운 시선을 받아야 하며 또한 자신의 사랑을 표현하는데 제약을 받는다. 이는 동성애자를 비정상적으로 보는 사회의 영향을 받기 때문이다. 동성애 또한 하나의 인간적인 삶인 동시에 애정의 형

효된 전과, 성적(性的) 지향, 학력, 병력(病歷) 등을 이유로 한 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 행위를 말한다. 다만, 현존하는 차별을 해소하기 위하여 특정한 사람(특정한 사람들의 집단)을 포함한다. 이하 같다)을 잠정적으로 우대하는 행위와 이를 내용으로 하는 법령의 제·개정 및 정책의 수립·집행은 평등권침해의 차별행위(이하 "차별행위"라 한다)로 보지 아니한다.

- 가. 고용(모집, 채용, 교육, 배치, 승진, 임금 및 임금 외의 금품 지급, 자금의 융자, 정년, 퇴직, 해고 등을 포함한다)과 관련하여 특정한 사람을 우대·배제·구별하거나 불리하게 대우하는 행위
 - 나. 재화·용역·교통수단·상업시설·토지·주거시설의 공급이나 이용과 관련하여 특정한 사람을 우대·배제·구별하거나 불리하게 대우하는 행위
 - 다. 교육시설이나 직업훈련기관에서의 교육·훈련이나 그 이용과 관련하여 특정한 사람을 우대·배제·구별하거나 불리하게 대우하는 행위
 - 라. 성희롱 행위
5. ~ 7. (생략)

65) 형의 집행 및 수용자의 처우에 관한 법률 제5조(차별금지) 수용자는 합리적인 이유 없이 성별, 종교, 장애, 나이, 사회적 신분, 출신지역, 출신국가, 출신민족, 용모 등 신체조건, 병력(病歷), 혼인 여부, 정치적 의견 및 성적(性的) 지향 등을 이유로 차별받지 아니한다.

66) 군에서의 형의 집행 및 군수용자의 처우에 관한 법률 제6조(차별금지) 군수용자는 합리적인 이유 없이 성별, 종교, 장애, 나이, 사회적 신분, 출신지역, 용모 등 신체조건, 병력(病歷), 혼인 여부, 정치적 의견 및 성적(性的) 지향 등을 이유로 차별받지 아니한다.

식이다”(중학교용), 또는 “이제는 더 이상 동성애가 성도착증으로 분류되지는 않는다”(고등학교용)고 설명하고 있다. 또한 국내 청소년들의 성문제를 상담하는 각 기관들도 상담에서 “일반인이 알고 있는 것과는 달리 동성애는 더 이상 성도착에 해당하지 않는다”고 설명하며 위에 열거한 국내외의 이론들을 바탕으로 점차 동성애에 긍정적으로 접근하고 있다.⁶⁷⁾

지난 17대 국회 때 정부가 차별금지법안에 대하여 국회 법제사법위원회 수석전문위원은 ‘성적 지향’을 차별사유로 예시하는 안이 타당하다는 의견을 제시하면서 다음과 같은 사유들을 그 근거로 제시하였다.⁶⁸⁾ ① 「국가인권위원회법」에 포함되어 있던 ‘성적 지향’도 헌법 제11조 제1항의 보호대상에 포함되며, 최소한 용인하는 사회적 분위기가 조성되고 있는 점 등을 고려할 때 제정안에서 노회찬의원안처럼 차별금지사유에 “고용형태” 및 “성적 지향”을 포함시키는 방안을 신중히 검토할 필요가 있고, ② 예시 또는 열거규정에 있어서는 향후 사회환경 변화에 따른 법 적용의 괴리를 방지하기 위하여 보충조항(“그밖에 대통령령으로 정하는 사항” 또는 “그밖에 …을 위하여 필요한 사항” 등의 표현)을 규정함으로써 예시되지 않은 사항은 해석을 통하여 적용가능하다는 논리를 들어 중요한 차별금지사유만 명시하는 것으로 충분하다고 볼 수도 있으나, 기존의 관련 입법례 및 입법 당시의 사회적 상황을 참고하여 가능한 한 차별로 인식되고 있는 분야 내지 내용을 최대한 규정함으로써 향후 차별금지법(안)의 집행이나 재판시 해석기준을 제시해 주는 것이 바람직하며, ③ 더구나, 안 제7조에 따르면, 국가인권위원회는 정부가 수립하는 차별금지 및 차별의 예방 등 차별시정을 위한 차별시정기본계획의 수립을 위한 권고안을 대통령에게 제출하여야 하고, 안 제6조제3항에 따르면, 정부는 기본계획을 수립할 때 국가인권위원회가 제출하는 권고안을 존중하여야 하므로, 결국 국가인권위원회는 「국가인권위원회법」에 따른 차별금지영역 및 차별금지사유 등을 기초로 권고안을 마련할 것인바, 이 법률안에서의 차별의 범위에 「국가인권위원회법」에 따른 차별의 개념을 반영시키는 것이 향후 법 집행 및 적용의 원활을 도모할 수 있을 것이다.⁶⁹⁾

「국가인권위원회법」 및 차별금지법안 원안에서 차별금지사유 예시항목으로 규정되었던 ‘성적 지향’을 차별금지 사유에서 제외하는 것은 우리 사회의 일반인들에게, 특히 반동성애적인 태도(호모포비아)를 가진 일반인들에게 계속해서 성적 지향을 이유로 차별해도 된다는 부정적인 신호를 주어, 역설적으로 인권헌장의 입법취지에 모순되는 결과를 초래하는 것이다. 조직법의 성격이 강했던 국가인권위원회법과 달리 서울시민 인권헌장은 시민들에게 차별금지에 대한 확고한 메시지를 전달함으로써 예방적 기능을 수행할 수 있어야 하며, 그러한 의미에서 ‘성적 지향’을 차별 사유에서 제외하는 것은 서울시민 인권헌장의 입법정신과도 부합하지 않는 것이다.⁷⁰⁾

67) 국가인권위원회 2003.3.31.자 02진차80, 130 결정 참조

68) 국회 법제사법위원회 수석전문위원 임인규, 차별금지법안(정부) 검토보고, 2008. 2.

69) 차별금지법안 노회찬의원안(의안번호 178002)은 정부안의 차별금지사유 외에 「국가인권위원회법」상 차별금지사유를 기초로 “출산, 출신국가, 가족형태 및 가족상황, 전과, 성적지향, 학력, 병력”을 명시하고, “성별정체성, 언어, 고용형태”를 추가적으로 예시하고 있다.

70) 정정훈·장서연, 성적 지향을 이유로 한 차별금지, 법무부 차별금지법안 토론회 발제문, 2010. 참조

(2) 국제법상 차별금지 조항

‘성적지향’과 ‘성별정체성’은 인권조약에 명문으로 언급되어 있지 않지만 시민권규약 및 사회권규약 등 주요 인권조약에 포함된 차별금지조항의 해석을 통해 그 권리가 인정되어 왔다.⁷¹⁾ 특히 지난 2011년 6월 17일 제17차 유엔인권이사회에서는 ‘인권, 성적지향과 성별정체성(Human Rights, Sexual Orientation and Gender Identity)’이라는 제목의, 성적지향과 성별정체성을 이유로 발생하는 인권침해에 초점을 둔 유엔 역사상 최초의 결의안이 채택되었다. 우리나라도 인권이사회의 이사국으로서 ‘인권, 성적지향과 성별정체성’ 결의안의 채택에 찬성하였다.⁷²⁾

이 결의안에서는, “세계 곳곳에서 성적지향과 성별정체성을 이유로 개인에게 가해지고 있는 폭력적이고 차별적인 행위들에 대해 심각한 우려를 표명”하며 두 가지 구체적인 요청을 하였다. 첫째, 전 세계의 성적지향과 성별정체성에 근거한 차별적인 법과 관례 및 폭력행위를 기록하고, 이러한 폭력과 인권침해를 근절시키기 위한 국제인권법 활용에 대한 조사연구를 실시하고, 둘째, 동 주제로 패널 토론을 개최하여 정보에 입각한 대화의 장을 마련하도록 하였다.⁷³⁾ 이에 따라 2011년 12월에 유엔인권최고대표의 보고서 ‘성적지향과 성별정체성을 이유로 한 차별적 법과 관행 및 개인에 대한 폭력적 행위’가 인권이사회에서 제출되었고, 2012년 3월 7일에는 인권이사회에서 패널토의가 실시되었다.⁷⁴⁾

또한 2010년 12월 10일 세계인권의 날을 맞아 유엔 반기문 사무총장은 “양심을 가진 인간으로서 우리는 일반적으로 차별을, 특별히 성적지향과 성별정체성을 이유로 한 차별을 거부합니다. 문화적인 태도와 보편적 인권이 대립할 때는 보편적 인권이 반드시 우선되어야 합니다.”라며 기념비적인 연설문을 낭독하였다.⁷⁵⁾

71) 사회권규약 제2조 제2항의 차별금지조항을 다룬 일반논평 제20호(2009년)에서는, 다음과 같이 규약 상 명시된 “기타의 신분(other status)”에 성적지향과 성별정체성이 포함된다는 해석을 제시하였다.

“제2조 제2항에서 인정되는 ‘기타의 신분’은 성적지향을 포함한다. 당사국은 개인의 성적 지향 때문에, 예를 들어 유족연금에 대한 권리 등, 규약 상의 권리를 실현하는 데 어려움을 겪지 않도록 보장하여 한다. 또 성별정체성도 차별금지사유의 하나로 인정된다. 예를 들어, 성전환자(트랜스젠더), 트랜스섹슈얼, 간성(인터섹스)은 학교나 직장에서 괴롭힘을 당하는 등 심각한 인권 침해에 자주 직면한다.” CESCR, General Comment No. 20

72) 우리나라 정부는 성적 지향 및 성별정체성 쟁점에 대하여 대외적으로 성적 소수자의 인권을 옹호하는 입장을 취해왔다.

73) Human Rights Watch, Historic Decision at the United Nations: Human Rights Council Passes First-Ever Resolution on Sexual Orientation and Gender Identity, (2011. 6. 17.). 김지혜, 성적지향과 성별정체성에 관한 국제인권법 동향과 그 국내적 적용, 법조 2012. 11(Vol. 674)에서 재인용

74) 김지혜, 성적지향과 성별정체성에 관한 국제인권법 동향과 그 국내적 적용, 법조 2012. 11(Vol. 674)

75) Secretary-General, Confront Prejudice Speak Out against Violence, SG/SM/13311, HR/5043, (2010. 12. 10.).

5. 혐오발언과 표현의 자유

혐오발언(hate speech)은 인종, 종교, 젠더, 연령, 장애, 성적 지향 등을 근거로 하여, 선동적(inflammatory), 모욕적(insulting), 조롱하는(derisive), 위협하는 발언으로 개인 또는 집단을 공격하고 혐오를 조장하는 것 정도로 정의된다. 혐오발언(hate speech)은 직접적 대상이 되고 있는 소수자 혹은 그 집단에 대해 지극히 극복하기 어려운 해를 입히지만 그에 머무르지 않고 직접적으로 혐오표현에 참여하지 않는 사회 구성원의 인식과 자존감에도 부정적 영향을 미칠 수 있는 민주주의의 적이다. ‘성소수자 때문에 아이들이 잘못된 길로 빠져든다’, ‘에이즈나 걸려라’ 등 성소수자에 대한 혐오 발언을 ‘의견’으로 받아들인다면 폭력을 용인하는 꼴이다. ‘표현의 자유’라는 인권의 언어로 소수자의 인권을 침해하고 ‘의견’이라는 이름으로 폭력을 허용해선 안 된다.

우리 헌법 제21조 제4항은 “언론·출판은 타인의 명예나 권리 또는 공중도덕이나 사회윤리를 침해하여서는 아니된다”라고 하면서 표현의 자유의 내재적 한계를 밝히면서 표현의 자유가 개인적 법익뿐만 아니라 사회적인 영향도 고려하고 있다. 또한 우리나라도 가입하고 있는 ‘시민적·정치적 권리에 관한 국제 규약(자유권 규약)’ 20조 2항에 따르면 성소수자 혐오세력은 표현의 자유에 의해 보호되지 않는다. 자유권 규약 20조 2항은 ‘차별, 적의 또는 폭력의 선동이 될 민족적·인종적 또는 종교적 증오의 옹호는 법률에 의하여 금지된다’라고 명시하고 있다. 헌법 및 국제인권규약의 취지에 맞추어 이제 혐오표현에 대해서 그 정도, 대상, 반복성, 지속성 등에 따라 민·형사상 제재가 실효적으로 이루어질 필요가 있다고 보여진다.⁷⁶⁾

76) 이준일, 혐오표현과 차별적 표현에 대한 규제의 필요성과 방식, 고려법학 제72호 2014년 3월, 표현의 자유를 위한 연대, 혐오에 대한 규제와 표현의 자유 토론회 자료집, 2013. 7. 18. 참조

3부

서울시민 인권헌장,
무엇을 할 것인가?

‘서울시민 인권헌장 제정’ 추진을 통해 본 인권의 정치

김형완 (사단법인 인권정책연구소 소장)

1. 머리말

언어는 의미와 내용(contents)을 만들고, 의미와 내용은 프레임을 통해 세(hegemony)를 조직한다. 때문에 변화는 기존의 언어를 깨고 새로운 언어를 만들어 “재잘거리는 것”으로부터 시작한다. 기존질서는 당연히 새로운 언어의 등장/유포에 부정적이다. 낯선 것을 불온한 것, 위험한 것, 과격함 것으로 치부한다. 반인권의 일상을 살아온 우리에게 인권은 아직도 낯선 게 부인할 수 없는 현실이다. 어쩌면 “마침표가 없”기 때문에 인권의 숙명 자체가 영원히 낯선 것일 수밖에 없는지도 모른다. “인권은 소수자의 언어”라는 명제는 그래서 매우 합당하다. 인권에 기반한 변화를 실현하기 위해서는 물론 새로운 언어를 창출하는 것도 중요하지만, 이에 도전하는 부정성을 분석하여 변증법적으로 지양시킬 때 변화의 단서를 잡을 수 있을 것이다. 우리 사회는 과연 인권의 언어에 합의하였는가? 인권을 통해 변화하고 있는가? 아니 그런 변화를 피하고는 있는가? 변화의 걸림돌은 무엇인가? 이 글은 서울시민 인권헌장 제정을 위한 일련의 진행과정을 통해 도출된 몇 가지 쟁점들을 추려보고 인권에 기반한 변화를 실천적으로 모색해보고자 작성하였다.

2. 인권의 풍경1: 주권은 국가에게 있다!

지난 2001년 국가인권위원회가 설립되면서 우리사회에서 적어도 ‘인권’이라는 용어만큼은 ‘불온’의 딱지를 떼어내고 비로소 보통명사로 통용되기 시작했다. 87년 6월 항쟁 이후 형식적 민주주의가 확립되었다고는 하지만, 여전히 인권은 여전히 민주화, 운동권, 반정부라는 용어와 어깨를 나란히 하며 제도권 밖에서나 통용되던 용어였다. 인권전담 국가기구의 설립은 그 활동의 유효성 여부를 떠나, 설립 그 자체만으로도 ‘국민의 인권보장을 위해 국가가 존립한다’는 국민국가의 본질적 존재이유를 근대가 출범한지 3, 4백년이 지난 시점에서야 비록 어정쩡하게나마 이 땅에서도 확인할 수 있게 해주었다. 그러나 용어가 국가에 의해 인증되었다고 해서 그 내용마저 공인된 것은 아니었다. 아직도 적지 않은 사람들이 “주권은 (국민에게 있지 않고)국가에게 있으며, 모든 권력은 (국민으로부터 나온다기 보다는)대통령으로부터 나온다”고 여긴다. 헌법 제1조는 교과서에나 존재할 뿐 현실에선 어떠한 규범적 권위를 갖지 못한다. 실제 공무원 인권교육을 진행하면서 “주권은 누구에게 있냐”고 질문을 던졌을 때, 적지 않은 공무원들이 “국가”라고 답해서 적지 않게 당황한 경험도 있다. 상황이 이 지경이다 보니 ‘민주공화국’의 원리는 물론이거니와, “국가는 개인 가지는 불가침의 기본적 인권을 확인하고 이를 보장할 의무를 진다”(헌법 제10조)는 헌법조문은 그저 ‘좋은 얘기(rhetoric)’에 불과할 뿐 일반 국민들의 체감현실과는 한참 동

떨어진 얘기가 될 수밖에 없다. 학생인권이 보장되면 교사의 인권이 침해된다며 교권실현의 책무를 애꿎게도 학생이 지게 되는가 하면, 민주화로 시민들의 인권의식이 예민해질수록 공권력이 무력화되면서 무질서가 초래되며, 법치가 무너지고, 법집행공직자의 인권이 침해된다고 여긴다. 공권력행사자의 인권보장 책무를 어처구니없게도 국민이 지는 구도가 만들어진다. 그래서 인권교육은 ‘세상을 난장판’으로 만드는 부작용만 양산할 뿐이니 ‘반듯한’ 인성교육으로 대체되어야 한다고 주장한다. 국가권력이 “가만히 있으라!”하면 죽음이 덮쳐 와도 그저 가만히 있어야 하는 게 모범국민의 도리이다.

3. 인권의 풍경2: 시민의 실종

왜 이렇게 되었을까? 식민지와 전쟁, 군사독재를 거치는 동안 야만적인 국가폭력을 온몸으로 경험하면서 국가권력이 절대존엄으로 신성시되었고 이에 따라 시민사회의 성장(자기성숙)이 심각하게 지체되었다. 절대군주의 ‘신민’에서 제국주의의 ‘식민’을 거쳐 국가동원형 ‘국민’으로 형태변환을 거듭하는 동안 정치적 ‘시민’의 탄생과 성장이 계속 미뤄지고 지체된 탓에 시민권은 물론, 헌법이 보장하는 기본권조차도 주권자에게 내면화될 여지조차 없었다. 정치권력과 경제성장의 과실이 소수에게 독과점되면서 대다수 시민의 자유와 평등이 신장될 수 있는 물질적 토대(하부구조)마저 상실했다. 경제·사회·문화적 권리는 국가의 정책적 목표는 될지언정 기본권으로 인정되기에는 언감생심 꿈도 못 꿀 일이 되었다. 나아가 법치주의가 무너지니 자유권적 기본권이 흔들리고, “자유 민주적 기본질서”는 뜬금없이 ‘자유(민주)주의’라는 체제이념으로 둔갑해서 사상양심의 자유는 ‘빨갱이’와 동의어로 간주된다. “복지가 국민을 나태하게 만든다”는 집권당 대표의 인식수준에서는 사회권적 기본권은 급진좌파라는 특정이념집단만의 주장으로 밖에 비춰지지 않는다. 그나마 자유는 명분에 밀려 마지못해 찢끔찢끔 세상으로 ‘훈방조치’ 되고는 있지만, 평등은 곧 반체제로 언어의 감옥에 꼼짝없이 갇혀 있는 꼴이다. “성장이 우선해야 분배도 있다”는 낙수이론이 인권담론에도 영향을 미쳐서, “자유 다음에 평등”이라는 식의 단계론적 인권발전이라는 오인이 곳곳에서 나타난다. 이로 인해 불가분성, 상호의존성, 상호연관성이라는 인권의 고유특성은 제 자리를 잡지 못한 채 유령처럼 배회하고 있다. A등급의 국가인권위원회가 있고(물론 이마저도 최근 등급보류판정을 연거푸 받아 조만간 강등이 예상되지만), 국제사회에서 소위 ‘산업화’와 ‘민주화’를 경이롭게 성취했다고 평가받는 대한민국 인권현실의 민낯은 바로 이것이다. 이와 같은 인권상황의 총체적 난맥, 파행성은 안팎으로 시민(권)의 형성을 위협하며 인권의 지속가능한 증진에 부정적 요인으로 작용했다. 이는 크게 두 가지로 정리된다.

4. 시민실종을 부채질 하는 내외적 요소

첫째 시민계급의 정치적 진출과 함께 등장한 근대 인권의 개념이 서구에서 대개 보수의 대표적 가치로 자리 잡은 것과는 달리, 한국사회에서는 진보, 좌파, 급진개혁의 아이콘인 양 취급되었다. 인간존엄성에 관한 인류의 자각과 합의가 이 땅에서는 마치 정치적으로 급진적이고 불온한 가치로 왜곡된 것이다. 한국사회의 보수집단이 보수가 아닌 기득권집

단에 불과하다는 평가를 받는 데는 그만한 이유가 있다. 보수의 주요 가치랄 수 있는 법치, 자유, 정직, 투명성, 합리, 책임, 다양성, 다원성, 명예의 존중 등이 그들의 것이 아니기 때문이다. 시민적 정치적 권리만큼은 보수가 가장 중시해야 할 가치이다. 그러나 보수와 달리 기득권집단에게 이권(돈)은 존재할지언정 인권(가치)은 존재하지 않는다. 권력과 대세를 좇아 온갖 이권을 챙기려는 기득권집단에게 때로 국가는 아주 좋은 자기합리화의 명분을 준다. 국가권력을 사유화하기만 하면, 국가라는 공적 기구를 통해 사익의 보호와 증진을 얼마든지 보장받을 수 있기 때문이다. 따라서 기득권집단에게 사유화된 국가는 절대선이며, 국가운영의 한시적 위임체에 불과한 정권은 국가와 동일시되어 맹목적인 충성강요가 정당화된다. 표면적으로는 진보와 보수/좌파와 우파 간의 갈등인 양 각색되지만, 그 갈등의 실제주소는 국가(권력)에 대한 무조건적인 충성에 동의나, 저항이냐로 판가름된다. 파시즘이 애국이고 반파시즘은 진보좌파의 급진이념으로 간주되는 것이다. 민주주의와 인권보장으로 정당화 되어야 할 국가에 정작 민주주의와 인권이 실종됨으로써 결국 강제와 동원에 의한 통치만이 국가의 요체가 되고 말았다. 그야말로 “꼬리가 몸통을 흔드는” 형국이 벌어지는 격이 아닐 수 없다. 이것이 시민의 실종을 초래한 외부적 요인이다.

둘째 인권을 단지 추상적 규범으로 이해하는 태도의 문제이다. 천부인권론과 같은 자연권적 인권론을 수백 년이 지난 지금에도 그대로 답보함으로써 인권이 그저 도덕담론쯤으로나 통용되었다. 인권이 ‘역지사지’니 ‘배려’니 ‘사랑’이니 하는 추상적 메타담론 속에 빠지면 개인의 자유를 성취하는 데도, 동시에 사회공동체의 평등과 연대를 구현하는 데도 아무런 실천적 함의를 갖지 못한다. 본디 인권의 자궁이 권력관계이고, 근대라는 구체적 역사의 산물임에도 불구하고, 권리주체와 책무이행자의 구분이나 권력관계와 같은, 인권을 구성하는 핵심개념들을 사상시키면 인권담론은 필경 일종의 인성론, 품성론에 빠지고 만다. 형해화(形骸化) 되는 것이다. 이렇게 되면 인권주장이 곧 원초적 욕망과 이해충돌이 벌어지는 이익투쟁으로 치환되고, 이로써 무분별한 권리주장은 스스로 삼가야 한다는 자기검열을 일상화 시키면서 권리주체자로서의 자력화 기반을 스스로 붕괴시킨다. 요컨대 “폭정과 억압”(세계인권선언 전문)의 주체가 누군지, 그 대상이 누군지 따져 묻지 않는 것이다. 법의 지배를 얘기하면서도 그 지배의 주체가 누구고, 지배의 대상이 누군지 얘기하지 않는다. 그야말로 만인에 대한 만인의 무한책임을 강조함으로써 인권담론이 영동하게도 책임담론으로 변신하는 동시에 주권자와 책무자간의 주객전도까지 이뤄진다. 즉 주권자가 책무자가 되고, 책무자가 주권자로 자리바꿈하는 사태까지 벌어지고 마는 것이다.

이런 맥락에서는 인권행정이란, 그저 민원인을 (권한자의)재량으로 잘 모시는 것(고객관리), 국민 또는 주민의 편의를 보다 더 잘 돌봐주는 것(여전히 행정의 대상이자 타자이다)에 불과한 것으로 오해된다. 새마을운동이나 영세민취로사업 따위가 인권행정의 좋은 모델이 되고, 고작해야 복지정책을 강화하는 것쯤으로 여겨진다. 주민복리의 증진을 이른바 ‘생활밀착형 인권’이라고 둘러댄다. 인권이 곧 인간정체성에 다름 아니며, 헌법적 가치이기에 최우선적으로, 최대한 고려되어야 마땅함에도 불구하고, 인권은 정책의제의 우선순위에서 늘 뒷전으로 밀려나거나, 여러 의제 중의 하나 정도로 간주된다. 시민이 스스로의 자력화를 통해 인권의 가치를 공유하는 공동체를 실현하는 것, 요컨대 주체의 자력화를 꾀

해 무력화 된 시민성을 회복하는 동시에, 사회적 연대와 도덕성에 기반한 인권중심의 가치공동체를 구현하는 것이 인권행정의 목표이며, 이 과정에서 촉진자의 역할을 담당하는 것이 행정청이라는 점을 아무리 목청 높여 외쳐도 누구 하나 귀를 기울이지 않는다. 여전히 행정관청이 앞장서서 나를 따르라고 요구한다. 인권행정의 성패는 선정을 베푸는 특정(정치)지도자의 인품이나 계몽적 철학, 또는 관용과 포용력에 따라 좌지우지되고 만다. 우리는 몇몇 선출권력자들이 왕년의 인권감수성(인권은 영원히 낮선 것이기에 부단히 현장 속에서 자기혁신을 하지 않으면 바로 박제화 되기 마련이다)을 담보로 정치적 양보(인권을 내세울수록 정치적 손익에 재산이 맞지 않는다고 생각한다)와 선심으로 인권정책을 추진하거나, 또는 자신의 업적을 치장하는 소재로 인권을 소비하는 행태를 적지 않게 목도하기도 한다. 이 프레임 속에서는 인권주장과 실천을 원칙적으로 강하게 내세울수록, 이른바 ‘인권텔레반’으로 간주되면서, 그저 ‘대중정서는 외면한 채, 또는 정치현실을 모른 채 원칙만을 주장하는 원리주의자’로나 간주된다. 앞서 얘기한 인권규범이 인류사회에 보편적이고, 기본적인 가치이기 때문에 최우선적으로 최대한 고려되어야 한다는 원칙은 역시 ‘인권텔레반’들 끼리나 통용되는 얘기일 뿐이다. 이것이 시민실종의 내재적 요인이다.

5. 서울시민 인권헌장 제정의 파행과 엇나간 양비론

이런 와중에 서울시가 인권헌장을 제정하겠다고 나섰다. 지난 2011년 10월 19일 서울시장 선거에 출마한 박원순 후보는 ‘시민의 존엄성과 행복추구를 위한 기본생활권리’를 담은 ‘서울시민 권리선언’을 발표하면서 인권조례와 인권헌장 제정, 인권위원회 설치, 인권옴부즈만 임명, 인권정책기본계획 수립 등을 공약으로 제시한 바 있다. 박원순 후보가 당선되자 2014년 상반기 들어서면서부터 서울시는 공약의 이행 차원에서 인권헌장 제정사업을 추진하기 시작했다. 당초 서울시 인권담당부서의 입장은 전문가그룹이 초안을 만들고 이 초안을 토론회와 공청회, 간담회 등의 요식 절차를 거쳐 확정하고자 하는 의사를 가졌던 것으로 짐작된다. 그런데 당시 이 사업에 대한 서울시인권위원회의 심의과정에서 문경란 서울시인권위원회 위원장은 인권헌장이 갖는 본질적인 가치가 잘 살아날 수 있도록 하려면 “제대로 할 것”을 주문하면서, “제대로 하려면 결코 만만치 않은 도전이 있을 수 있으니, 시장의 확고한 의지와 방침을 재확인 할 필요가 있다”고 지적하였다. 이렇듯 새삼스레 시장의 의지와 방침을 요구, 재확인하면서까지 야심차게 시작한 사업이었음에도 불구하고 결국 인권헌장 제정사업은 완료되지 못한 채 좌초되었다. 혹자는 서울시인권위원회를 비롯해 인권헌장 제정사업에 참여한 일부 인권진영이 “정치적으로 세련되지 못한 행보를 취함에 따라 서울시와 (서울시인권위를 포함한)인권진영이 윈-윈 하기는커녕 서로 패착을 두고만 우를 범했다”며 양비론적인 입장을 취한다. 이 주장은 그 자체만으로도 우리 사회의 인권상황이 처해 있는 안팎의 도전요인을 고스란히, 그리고 복합적으로 함의하고 있다. 따라서 그 주장의 타당성에 대해 보다 면밀한 분석이 요구된다. 더구나 이러한 ‘정책의 난맥’과 이에 대한 ‘엇나간 양비론적 평가’의 양상이 단지 서울, 또는 박원순 시장에만 국한되는 게 아니라는 점에서 더욱 시사적일 수밖에 없다. 최근 들어 여러 지방자치단체가 우후죽순처럼 인권조례를 제정하는 등 인권레짐을 창설하고는 있지만, 과연 인권에 기반한 행정이 무엇인지, 궁극적으로 실현하고자 하는 목표와 가치는 무엇인지, 그 과

정과 절차에서 유의해야 할 대목은 무엇인지를 사려 깊게 고민하는 흔적은 별로 찾아보기 힘들다. 아무리 ‘양의 질로의 전환 법칙’을 신봉한다 해도 이 문제는 보통 심각한 게 아니다. 제대로 해보지도, 안정적으로 자리 잡아보지도 못했음에도 불구하고, 이쪽저쪽에서 변죽만 울린 채로 인권은 그저 ‘소란’만 일으키는 골치 아픈 이슈로 전락할 가능성이 커졌기 때문이다. 인권이 내용 없이 언어만 ‘과소비’될 때 인권에 대한 사회적 피로현상은 불가피하게 수반되며, 이는 곧바로 인권에 대한 사회적 인식이 부정적으로 형성, 확산되는 데 매우 큰 악영향을 끼치기 마련이다.

6. 서울시민 인권헌장 사태가 남긴 과제

비록 중도에 좌초되고는 말았지만 서울시민 인권헌장 제정 경험을 계기로 인권행정과 인권 거버넌스, 나아가 인권레짐을 기획하고 추진하는데 반추해봐야 할 대목들을 정리해보면 다음과 같다.

6-1. 인권의 정치

조효제는 인권에 대한 논의가 정치공간에서 갈등하는 여러 가치 중에서 언어적 우선순위 또는 논의의 문턱일 뿐이라고 설명하면서, 인권의 정치성을 강조한다(조효제, 인권의 문법, 33쪽 후마니타스 2007). 즉 인권이 여러 가치의 경합에 있어서 적어도 언어표현상 으뜸의 자리를 차지할 뿐, 이에 대한 인정과 동의의 문턱을 넘어야만 비로소 다음 단계로 넘어갈 수 있다는 의미일 것이다. ‘다음 문턱’이란, 요컨대 “누가 무엇을 어떻게 할 것인가”일 것이다. 결국 당대의 사회공동체 구성원으로부터 어떻게 인정과 동의를 획득할 것인가와 관련된 문제이다. 다분히 정치적인 것이다. 즉 어떤 것을 인권이라고 전제하더라도 그것의 내용과 수준을 어떻게 정할지에 대한 문제는 정치과정의 논쟁을 통해 정해진다는 것이다. 이는 결국 사회발전단계(구조성), 사람들의 욕구(주체성), 자원의 존재/동원정도(가용성), 정치문화수준과 권력관계(헤게모니) 등과 매우 밀접하게 연계될 수밖에 없다. 정치활동(투쟁)의 역동성이 인권의 선언적 한계, 왜곡, 또는 고정된 가치로 화석화 되는 것을 막아주기 때문에 인권의 획득, 확장, 심화의 과정은 항상 정치적인 수밖에 없다. 여기서 특별히 유의해야 할 두 가지 과제가 도출된다.

첫째 진영논리의 위험성이다. 진영논리는 비판에 있어서의 이중 잣대라는 위선을 드러냄과 동시에 의제의 위계적 서열화를 꾀한다. 인간존엄성과 같은 보편가치를 ‘정치적 판단’의 하위개념으로 놓고 유, 불리를 따져 가며 편 가르기로 재단한다. “같은 편끼리는 눈감으라”는 저속한 요구를 일삼는다. 인권적 민감성을 사소한 것, 또는 과민한 것으로 치부하면서 대의명분을 위해 “가만히 있을 것”을 요구한다. 그런데 이 진영논리 속에는 반드시 권력관계가 작용하는 법이어서 잠자코 있어야 할 주체는 항상 약자, 소수자들이다. 예컨대 시장은 다른 누구도 아닌, 삶 자체가, 존재 자체가 통째로 부정 당해온 일상을 견뎌온 이들에게 도리어 “(이 사태로 인해)이제까지의 삶이 송두리째 부정 당하는” 자신의 고통을 토로한다. 나는 서울시민 인권헌장 제정의 파행사태 발발 직후 “시장이 인권변호사

출신인데 아무런 성소수자인권문제에 대해 그리 부정적일 리가 있겠나, 아마도 정무라인의 문제 아니겠나, 설혹 그가 그랬다 해도 정치인으로서의 고충을 대승적으로 이해해줘야 하는 것 아니냐”라는 충고(?)를 허다하게 들었다. 이 구도는 ‘정치인 시장-갑, 정무라인-을, 인권활동가-병, 성소수자-정’이라는 위계적 권력구도를 여지없이 드러낸다. ‘인권의 방정식’에 의하자면 마땅히 가장 큰 책무를 져야 할 당사자는 갑인데, 책무자인 갑은 사라지고 을, 병의 순서를 거쳐 최종적으로 정이 다 짊어지는 꼴이 벌어지는 것이다. 인권이 정치과정을 통해 헤게모니를 확장하는 게 아니라, 정치가 인권을 희생양으로 삼아 자신의 이익을 도모한다면, 거꾸로도 한참 거꾸로 된 것 아닌가. “인권현장은 뭐 할라고 만듭니까?”라는 박원순 시장의 말을 그대로 빌려 표현하자면, 도대체 “정치는 뭐 할라고 합니까?”라는 물음이 뒤따를 수밖에 없다.

둘째 세속주의적 정치의 위험성이다. 세속주의 정치의 특징은 당선을 지상 목표로 삼아서 표만 쫓는 것이다. 흔히들 정치는 ‘표’이기 때문에 정치인은 다수의 의사를 쫓을 수밖에 없다고 한다. 언뜻 그럴 듯하게 들리지만, 이 언술은 틀렸다. 백보를 양보한다 해도, 반은 맞고 반은 틀린 얘기다. 김대중 대통령은 정치인은 ‘서생적 문제인식’과 ‘상인적 현실감각’을 고르게 갖춰야 한다고 말했다. 정치행위는 가치투쟁이면서 동시에 이익투쟁이어야 한다는 뜻일 터이다. 그런데 이익투쟁도 따지고 보면 가치투쟁을 효과적으로 수행하기 위한 수단으로 존재하는 것이지, 그 자체가 목적시 될 수는 없는 일이다. 정치는 본질적으로 가치투쟁이고 그 실현을 위해 이익투쟁도 벌이는 것이다. 서생적 문제인식이 없는 정치인은 정치인이 아니라 그냥 상인인 것이다. 정치인의 확장성은 자신의 정치적 정체성, 요컨대 추구(실현)하고자 하는 가치를 집요하게 상인적 현실감각으로 풀어낼 때 비로소 가능해지는 법이다. 진보가 표가 안 된다고 진보정치인이 진보의 가치를 포기한다면 그게 무슨 진보정치인이며, 그런 정치라면 왜 하려는지 되새겨 봐야 한다. 인권이 현실정치에서 표가 안 된다고 해서(이점도 사실은 검증된 바 없다) 피하고 숨기는 데 급급할 것이 아니라, 인권을 상인적 감각을 통해 설득하고, 확산시켜 표로 연결시키는 역량이 요구되는 것이다. 이러한 역량이 없다면 그는 정치적 역량이 없는 것이다. 많은 진보적 정치인들이 정체성과 확장성을 대립항으로 전제하고 마치 정체성을 포기해야만 확장성이 담보되는 양 착각하지만, 이는 심각한 착각이다. 기득권세력들이 이해관계라는 자신들의 정체성을 노골적으로 내세워, 단결하고 확장하는 사례를 참고할 필요가 있다. 정체성을 해체하면 확장성도 없다는 냉혹한 사실을 지난 민주정부 10년의 경험을 통해 우리는 뼈저리게 확인하지 않았는가. 특히 이익투쟁으로 환원시켜서는 안 될 가치투쟁마저도 그저 사회 갈등양상으로 치부하여 ‘조정’의 대상으로 삼는 우를 범한다. 이해를 둘러싼 갈등이야 마땅히 사회통합을 위해 조정해야 하고 이는 정치인에게 주어진 중요한 사명이기도 하다. 그런데 보편 타당한 가치, 심지어 규범적으로 이미 확보된 사회적 가치마저 부정하는 특정집단의 폭력 사태까지도 민-민 갈등으로 간주한다면, 이는 정치인의 사명을 저버리는 것뿐만 아니라 결과적으로 폭력의 용인, 나아가 반인권적 범죄집단을 정당화시켜주는 역할까지 하게 되는 것이다.

6-2. 서울시민 인권헌장 제정의 매듭짓기

2014년을 마무리하는 마지막 달, 아이러니하게도 세계인권선언기념일인 12월 10일 박원순 시장은 서울시민 인권헌장 제정 중단 사태와 관련하여 사과문을 발표했다. 그 전문은 아래와 같다.

“최근 ‘서울시민 인권헌장’ 제정과정에서 벌어진 일들로 인해 시민여러분들과 ‘서울시민 인권헌장’ 제정시민위원님들께 심려를 끼쳐드린 점 머리 숙여 사과드립니다. 아울러 서울시가 시민위원회와 끝까지 함께 하지 못한 점 가슴 아프게 생각합니다. 좀 더 신중하고, 책임 있게 임해야 했음에도 불구하고 그러지 못했고, 논의과정에서의 불미스런 일들에 대해서도 제 책임을 통감합니다. 이번 일로 인해 제가 살아 온 삶을 송두리째 부정당하는 상황은 힘들고 모진 시간이었음을 고백합니다. 그러나 한편으론 제 자신을 돌아보는 시간이었습니다. 시민운동가, 인권변호사 경력의 정체성을 지켜가는 것과 현직 서울시장이라는 엄중한 현실, 갈등의 조정자로서 사명감 사이에서 밤잠을 설쳤고, 한 동안 말을 잃고 지냈습니다. ‘서울시민 인권헌장’은 법률과는 달리 시민들이 자발적으로 만들어가는 사회적 협약이자 약속이니 만큼 서로간의 합의 과정이 중요하다고 생각했습니다. 서울시는 ‘서울시민 인권헌장’ 선포하는 자리에 함께하지 못했습니다. 합의를 이끌어 내기 위해서 시민위원님들이 보여주신 헌신적인 과정을 잘 알고 있습니다. 하지만, 이런 노력에도 불구하고 엄혹하게 존재하는 현실의 갈등 앞에서 더 많은 시간과 더 깊은 사회적 토론이 필요하다고 생각했습니다. 선택에 따르는 모든 책임을 묵묵히 지고 가겠습니다. 그리고 제가 서있는 자리에서 현존하는 차별을 없애기 위해 노력해 가겠습니다. 모든 차별행위에 맞서 ‘차별 없는 서울’을 만들겠다는 ‘처음 마음’에는 변함이 없습니다. ‘모든 국민은 인간으로서의 존엄과 가치를 가지며 차별을 받아서는 안 된다.’는 헌법정신을 지켜가기 위해 더욱 더 노력하겠습니다. 앞으로 더 어렵고, 더 많은 시간이 걸릴 수 있지만, 상호신뢰의 원칙을 가지고 논의와 소통의 장을 계속 열고 서울시가 할 수 있는 방안을 모색해 가려고 합니다. 보내주신 관심과 걱정에 다시 한 번 진심으로 감사드립니다.”

사과의 진정성을 의심하는 것은 도리가 아니지만, 사과문의 내용 가운데 여전히 의구심을 자아내게 하는 대목이 적지 않아 이를 분명하게 정리해두는 것이 필요하다. 그것은 대략 다음과 같다.

첫째 시민운동가, 인권변호사 경력의 정체성을 지켜가는 것과 현직 서울시장이라는 엄중한 현실, 갈등의 조정자로서 사명감 사이에서 갈등의 토로이다. 이에 관해서는 앞서 ‘인권의 정치’에서 기술한 바와 같이 정체성과 확장성은 반드시 대립항적 관계를 맺는 게 아니며, 정치는 단순히 이해관계의 갈등을 조정하는 것을 넘어, 옳은 것을 대중화 시키는 사명을 띠는 점에서 상황인식 자체에 문제가 있음을 보여준다. 더구나 인권을 둘러싼 갈등은 가치투쟁에서 벌어지는 것이지 이익투쟁에서 비롯되는 게 아니기 때문에 갈등조정 대상이라기보다는 설득과 제재, 교육, 홍보의 방법으로 해소되어야 하는 것이다. 만약 일부라도, 아니 대다수 사람들이 고문(拷問 torture)에 찬성한다고, 이를 시민들 간에 만장일치 합의가 이뤄져야만 정치인이 고문에 반대하고, 제도적으로 제재할 수 있다고 한다면

도대체 무엇을 어디서부터 가능하게 할 수 있단 말인가.

둘째 ‘서울시민 인권헌장’은 사회적 협약이자 약속이니 만큼 ‘합의’가 중요하다고 강조한다. 헌장이 사회적 협약인 것은 맞다. 그러나 그 협약의 당사자는 ‘갑으로서의 시민’과 ‘을로서의 정부’이다. 그래서 시민 간의 합의여부와 무관하게, 시민의 인권보장을 최대화하려는 갑(서울시민)의 요구에 대해, 그 이행책무를 최대한 축소, 회피하려는 을로서의 정부(서울시) 사이의 갈등이 서울시민 인권헌장에서 핵심적인 쟁점이 될 수밖에 없다. 그런데 한 당사자인 정부는 어느 순간 감쪽같이 사라지고, 난데없이 시민간의 합의가 헌장제정의 선결요건이라고 주장한다. 책무자의 회피 때문이 아니라 시민 간 ‘합의미수’로 인해 헌장제정이 좌초됐다는 논리왜곡이 나타난 것이다. 마치 노사 간의 문제를 노노 간의 문제로 둔갑시키는 것과 유사한 논리가 아닐 수 없다. 더구나 그 합의가 사실상 만장일치를 가리키는 것이어서 더욱 위선적이다. 합의의 사전적 의미는 다른 의견을 갖는 사람들이 상호조정해 의해 공통의 견해에 이르는 것을 뜻한다. 주지하다시피 민주사회에서 합의는 대개 숙의(熟議)를 통해 도모하게 되는데, 만장일치는 그 결정의 한 방법에 불과한 것이지, 합의가 곧 만장일치를 뜻하지는 않는다. 세계인권선언도 만장일치로 채택되었다고는 하지만, 일부 국가가 퇴장한 가운데 이뤄진 것이다. 역사적으로 세상의 그 어떤 헌장(물론 독재국가를 제외하고)도 완전한 합의, 즉 만장일치로 채택되지 않았다. 차라리 책무수행의지가 없거나, 또는 동의할 수 없으므로 헌장에 사인 못 하는 고충을 이해해달라고 호소하면서, 이에 따르는 비판과 평가를 피하지 않고 고스란히 받겠다고 하면 적어도 위선적이라는 비난을 받는 일은만큼은 없었을 것이다. 합의를 명분으로 그 책임을 오히려 시장이 시민에게 전가하는 것은 누가 봐도 비루하다.

셋째 이제까지 살아 온 삶이 송두리째 부정 당하는 힘들고 모진 시간이라고 고백한다. 왜 아니시겠는가. 충분히 공감한다. 그러나 이러한 토로는 적어도 성소수자를 상대로 하는 사과문에 담을 내용은 아니었다. 우리 사회에서 삶이 송두리째 모욕당하고, 부정당하는 일상을 살아온 자가 과연 누군가. 그들의 삶을 조금이라도 이해하고 공감한다면 시장의 이런 고백은 적어도 성소수자 앞에서 해서는 안 될 언사였다.

넷째 그럼에도 불구하고 모든 차별행위에 맞서 ‘차별 없는 서울’을 만들겠다는 ‘처음 마음’에는 변함이 없으며, ‘모든 국민은 인간으로서의 존엄과 가치를 가지며 차별을 받아서는 안 된다.’는 헌법정신을 지켜 가겠다고 밝혔다. “나는 동성애를 지지하지 않는다”는, 심지어 어법에도 맞지 않는 이 차별적 발언은 위 사과문이 나오기 불과 몇 일전에 보도를 통해 알려진 바 있다. 최근 서울시 홈페이지에는 인권담당부서의 인권정책팀 업무 가운데 서울시민 인권헌장 제정 후속조치로 ‘45개 합의조항 이행’, ‘인권헌장조형물 설치’, ‘인권헌장백서 제작’ 등을 분장사항으로 정하고 있음을 확인했다. 서울시인권위원회는 서울시장에게 서울시민 인권헌장을 선포하라고 권고하였는데, 서울시는 현재까지도 아무런 답을 내놓지 않고 있다. 서울시민 인권헌장 제정위원들은 절차상 흠결이 없는 만큼 제정된 것으로 간주하고 스스로 선언식까지 가진 바 있다. 이것만이 아니다. 최근 ‘비온뒤무지개재단’은 법무부와 국가인권위원회에 이어 서울시에 의해 잇따라 법인등록신청 자체가 거부

되었다. 법무부와 국가인권위원회는 그렇다 치더라도 인권도시를 표방하는 서울시마저도 뚜렷한 이유 없이 이를 거부한 것이다. 정치인은 구체적인 정치행위로 평가받는다. 신뢰도 근거가 있어야 가능해지는 법 아닌가. 무조건적인 믿음은 맹신이다. 서울시는 인권도시, 서울시인권정책기본계획, 서울시민 인권현장을 대체 어떻게 할 셈인가.

7. 맺음말

많은 유권자가 기존정치에 환멸을 느끼면서 새 정치에 목말라 하는 가장 큰 이유는 사실 따지고 보면, 거창한 공약이나 이념과 같은 고상함을 기대하기 때문이 아니다. 오히려 매우 소박하고 상식적인 기대를 정치인들이 종종 저버리는 데서 비롯된다. 예컨대 말과 행동의 일치, 정직과 진정성으로 책임정치를 실현하는 것은 진보와 보수, 좌와 우를 막론하고 정치현장에 종사하는 모든 이들에게 요구되는 공통필수 덕목이다. 그 기반 위에 정책과 이념의 차별성도 비로소 존재한다. 박원순 시장을 지지하는 많은 사람들은 그가 진보정치인이어서, 또는 인권변호사 출신이어서 지지하는 것이 아니다. 이미 자칭타칭 진보정치인 연 하는 사람들이 적지 않고, 인권변호사 출신 정치인 또한 적지 않다. 그럼에도 불구하고 박원순이라면 적어도 기존의 정치인들이 보인 무책임한 행태, 허장성세의 빈말, 위선이 넘치고 앞뒤가 맞지 않는 임기응변식 정치가 아닌, 소박하지만 책임지고, 일관성 있게 약속을 지키는 정치인일 것이라는 사람들의 기대가 있는 것이다. 안타깝게도 박원순 시장은 기존 정치인들이 하던 방식 그대로 성소수자라는 인권이슈를 ‘대증적으로 소비’해 버림으로써, 그만이 갖고 있고, 또 가져야 할 소중한 자산을 스스로 버렸다. 더구나 결과적으로 시민참여의 절차적 정당성을 부정함으로써 그가 캐치프레이즈처럼 내세우던 “시민이 시장이다”라는 구호도 무색해지고 말았다. 이 사태는 단지 성소수자인권 문제에 국한되지 않고 유력한 정치인, 그것도 차기 대선후보 중에 우리 사회가 가장 아끼고 보듬어야 할 희망의 대안에 심각한 균형을 초래했다. 설마하니 그가 “동성애를 지지하지 않는다”고 새벽닭이 울기 전에 세 번을 부인한다고 해서, 하루아침에 인권과 민주주의에 반대하는 일부집단이 박원순 지지로 돌아설 것이라는 생각에서 그리 한 것이라고는 믿고 싶지 않다. 만일 그리 생각했다면 무능한 것이고, 아니라는 걸 알면서도 그랬다면 정말 불가사의한 일이다. 파장이 이리 클지(이미 지지도가 큰 폭으로 하락했다) 문제의 심각성을 미처 사전에 인지하지 못했다면 정직하게 실착을 인정하고 진정성 있는 사과(기왕의 사과는 사과가 아니다)가 있어야 한다. 그게 박원순 다운 것이다. 우리는 이제라도 우리가 알고 있는 본래의 박원순으로 속히 그가 돌아오길 바란다. 고개를 가웃하게 만드는 정치행보는 일은 누가 봐도 바람직한 일이 아니다. 왜 정치를 하는지, 정치를 해서 무엇을 이루려는지 이제 박원순식 새 정치는 그 스스로에게 묻고 있다. 그 물음의 한가운데 ‘인권도시 서울’이 있다. 끝.

토 론 문

토 론 문

이준일 (고려대학교 교수)

1. ‘서울시민 인권헌장’(이하 ‘인권헌장’으로 약칭)의 제정은 2012년 9월에 제정된 ‘서울특별시 인권기본조례’에 근거하여 2014년 하반기에 추진되었다(동조례 제12조). 이를 위하여 ‘서울시민 인권헌장 제정 시민위원회’(이하 ‘시민위원회’로 약칭)가 구성되었는데 시민위원회는 150명의 시민위원과 35명의 전문위원으로 채워졌다. 하지만 시민의 참여와 주도로 완성된 인권헌장은 서울시(조례는 인권헌장의 제정 및 선포의 주체를 서울시장으로 규정함)가 수용하지 않음으로써 폐기되었다.

2. 인권은 다양한 특성을 갖지만 ‘보편성’이야말로 인권을 특징짓는 가장 본질적인 특성이다. 다만 여기서 보편성은 인권의 ‘존재’에 대해서 보편적 합의가 가능하다는 뜻이지 인권의 ‘내용’에 대해서 보편적 합의가 가능하다는 뜻이 아니다. 어떠한 개별적 권리가 인권의 목록에 포함될 수 있는지, 인권목록에 포함된 개별적 권리의 범위가 어디까지인지에 대해서 꾸준한 논의가 필요한 이유가 여기에 있다. 이러한 맥락에서 인권헌장이 제정되는 과정에서 시민들(시민위원회에 참여한 시민은 물론 그 과정을 지켜본 시민들)은 인권의 목록에 어떠한 권리가 포함될 수 있는지, 그리고 그러한 권리들이 어떠한 의미내용을 가질 수 있는지에 대해서 숙의할 수 있는 기회를 얻었다고 볼 수 있다.

3. 인권을 관철하는 주체는 기본적으로 국가(중앙정부)이지만 지방자치단체(지방정부)도 인권을 관철하는 주체가 될 수 있다. 여기서 국가와 지방자치단체의 역할분담이 문제될 수 있다. 대한민국의 경우에는 연방제가 아니기 때문에 인권의 관철에서 원칙적 주체는 국가일 수밖에 없다. 비록 대한민국의 헌법이 지방자치제도를 규정하여 지방자치단체의 역할을 강조하고 있으나 현실에서 지방자치단체의 권한은 매우 협소하다. 실제로 헌법이 지방자치단체에 부여하고 있는 권한은 “주민의 복리에 관한 사무를 처리”하고 “주민의 재산을 관리”하는 것으로 한정되어 있다(헌법 제117조 제1항). 권한의 대상이 인간이나 국민이 아니라 ‘주민’인 것이다. 그것도 지방자치단체가 그러한 사무처리나 재산관리를 위해 제정하는 조례는 “법령의 범위 안에” 있어야 하기 때문에 법령을 위반할 수도 없다. 애초에 인권의 관철을 포함하여 지방자치단체의 역할이 매우 제한적일 수밖에 없는 제도적 이유가 바로 이것이다.

4. 이미 대한민국의 최고법인 헌법은 제2장에서 다양한 “기본적 인권”을 열거하고 있고, 심지어 헌법에 열거되지 않은 권리도 존중된다고 규정하고 있다(헌법 제37조 제1항). 무엇보다도 인권의 핵심인 인간존엄을 기본적 인권의 장 맨 머리에 두면서, 일반적 자유

권으로 이해되는 행복추구권(헌법 제10조 제1문 후단)과 일반적 평등권(헌법 제11조 제1항)까지 명시적으로 규정하고 있다. 굳이 다른 국제인권규범을 열거하지 않더라도 이미 인간존엄과 자유 및 평등을 명시한 헌법으로부터 인간이 누려야 할 기본적 인권의 핵심은 모두 도출될 수 있다. 게다가 헌법 제12조부터 상세하게 열거된 개별적 기본권들의 목록은 굳이 다른 법규범을 통해 국민이 향유해야 할 기본적 인권의 목록을 규정하는 것이 특별한 의미를 갖지 않음을 확인해 준다. 다른 법규범을 통해서 보장되는 권리들은 헌법적 권리들을 구체화하는 좀 더 개별적인 권리가거나 각각의 법규범이 법체계 안에서 가지는 지위에 상응하는 정도의 중요성만을 가진 권리를 의미한다.

5. 법률이나 조례에 의한 인권의 선언은 인권의 존재를 재확인한다는 점에서 의미가 있다. 이러한 맥락에서 시민헌장 제정의 의의를 찾을 수 있다. 한편 법률이나 조례에 의한 인권의 세분화는 인권의 내용을 구체화할 수 있다는 점에서도 매우 유용하다. 하지만 법률이나 조례에 의해서 인권이 재확인되거나 구체화되는 과정에서 자칫 법률이나 조례에 열거된 권리가 자연법적 권리나 헌법적 권리와 동등한 지위를 획득하면 오히려 헌법상 보장된 기본적 인권이 그 이전의 자연법적 인권의 지위를 떨어뜨릴 수 있는 위험이 있다. 인권의 또 다른 특성은 실정법적 권리보다 높은 지위(실정법에 대한 우월성)에서 그 권리의 정당성을 평가할 수 있다는 점인데 인권은 그 자체로 자연법적 정당성을 가지면서 대부분의 인권이 헌법에 수용되었음에도 불구하고 법률이나 조례에서 인권의 목록이 또 다시 열거되면 헌법과 법률/조례가 동등한 지위를 가질 뿐만 아니라 인권과 실정법마저도 동등한 지위를 가짐으로써 규범 상호 간의 서열은 의미를 잃게 된다. 법률이나 조례에 의해서는 인권의 재확인이나 구체화만 이루어지고 인권의 창설이 이루어는 데 신중해져야 하는 이유가 여기에 있다. 따라서 시민헌장의 제정 과정에서 거기에 포함된 내용이 인권의 재확인이거나 구체화인지 아니면 인권의 창설이었던지를 숙고해 보아야 할 필요가 있다.

‘서울시민 인권헌장’을 둘러싼 인권의 정치

류은숙 (인권연구소 ‘창’ 활동가)

1. 시민위원 참여에 대하여

헌장 제정 과정에 참여한 시민위원과 전문위원들의 노고를 많이 느꼈다. 자칫하면, 인권을 소수 정치인의 치적이나 행정의 장식물로 만들 수도 있었다. 어렵고 힘든 줄타기 과정 속에서 위기는 많았다. 시민위원들의 참여는 헌장의 정초에서 중요한 역할을 했을 뿐만 아니라 그런 ‘비틀거림’의 증인이 됐다. 전문위원으로 참여한 인권활동가들에게서도 비슷한 말을 들을 수 있었다. 그들은 서울시에 대한 미심쩍음과 실망으로 비틀거릴 때마다 시민위원들의 열정에 맘을 다잡을 수 있었다고 했다. 헌장 제정의 궤도 이탈을 되돌려야 할 앞으로의 과제에 시민위원들의 증인으로서의 역할을 기대한다. 여기서 증인이란, 서울시가 참여를 독려했다는 알리바이의 증인이 아니라 헌장의 주인으로서 추구했던 가치에 대한 증인이다.

2. 헌장의 내용에 대하여

첫째, ‘사회적 약자’에 관한 장이 삭제된 점은 아쉽다. 그에 대한 설명은 “수많은 사회적 약자의 권리를 일일이 나열할 경우 선별 자체가 어렵고, 다른 장에서 충분히 그 내용을 녹여낼 수 있다는 의견이 다수를 점하게 되어 삭제된 것”이라 한다. 하지만 일반적인 국제인권기준들(원칙, 가이드라인 등)은 보편적 권리를 열거한 후, 구조적 요인으로 인해 권리에 취약할 수밖에 없는 개인들과 개인들의 집단을 특정하는 방식을 택하고 있다. 이미 국제적·지역적 차원에서 공인된 문서들의 숱한 예시가 있기에 선별의 어려움은 상쇄될 수 있다고 본다. 권리취약자가 처한 상황을 강조함으로써, 보편적 권리들은 구체성을 갖출 수 있다. 사회적 약자 부분이 삭제됨으로써 헌장 전반이 일반론에 치우친 느낌을 준다.

둘째, ‘안전’ 개념의 소극성이다. ‘재난 및 사고로부터 보호받을 권리’, ‘보행의 안전’, ‘폭력으로부터 안전’ 등으로 구체적인 것은 좋다. 하지만 그로 인해 안전 개념이 소극적인 safety에 국한된 느낌을 준다. 안전 사례의 구체적인 열거에 앞서, 보다 폭넓게 안전을 사고한 인간 안전(human security)개념을 전제하면, 뒤에 나오는 건강권, 사회보장권 등과 연결된다는 느낌도 줄 수 있다.

셋째, ‘어르신·약자’란 용어 문제다. 노인의 부정적 어감을 줄이기 위해 쓴 취지는 이해되나, 이런 완곡어법 사용이 다른 용어와 어울리지는 않는다. 같이 열거된 ‘아동, 여성, 장애인’ 등은 누구나 지칭할 수 있는 용어이지만, ‘어르신’은 소위 아랫사람이 윗분을 부를 때만 쓸 수 있는 용어다. 완곡어법이 굳이 필요하다면, 노인 자신을 포함하여 누구나 쓸 수 있는 용어를 생각해야 할 것 같다.

3. 현장의 파국과 시청점거 무지개농성

인권현장을 둘러싼 말은 파국의 성격을 간명하게 보여준다. 그것은 ‘은’, ‘도’, ‘만’의 조사의 정치였다. 즉, 1) 모든 사람‘은’ 인권을 갖는다, 2) 성소수자‘도’ 인권을 갖는다, 3) 보편적 인권을 부정하는 것은 아니지‘만’, 성소수자 인권은 시기상조다. 4) 이걸 성소수자‘만’의 문제가 아니다. 차별과 혐오는 우리 모두의 인권과 상관된 문제이므로 모두의 문제다.

이렇게 ‘인권의 정치’와 ‘인권을 위한 정치’가 맞붙었다. 나는 1)과 3)을 ‘인권의 정치’라 부르고, 2)와 4)를 ‘인권을 위한 정치’로 부른다.

‘인권의 정치’는 지배의 정당성을 위한 수단으로 인권을 연출한다. 인권의 부재와 그로 인한 고통을 재생산하는 지배의 방식을 위장하기 위해 인권의 보편성을 이용한다. 반면 ‘인권을 위한 정치’는 그런 위장과 권리의 부재를 드러내기 위해 인권의 보편성에 의지하며, 위장된 안정이 아닌 긴장상태를 유발한다. 그런 긴장은 강요된 침묵을 목소리로 드러내며, ‘그저 인간으로서의 권리’가 아닌 ‘구체적인 사회속의 존재로서의 권리’를 세우는 것을 정치의 과제로 제시한다.

무지개농성 과정에서 내가 일관되게 받은 느낌은 서울 시장이 이 사건을 지독히 ‘행정적’인 문제로 보고 있다는 것이었다. 좋은 의도를 가진 정책을 추진하려는데, 절차적으로 문제가 생겼고, 행정가로서 어느 한편의 얘기만 들어줄 수 없으니 의견을 취합하여 합의로 처리해야 한다는 것이다. 보편적 인권에 대한 공격이란 정치적 문제를 지독히 행정적으로 사고하면서, 정작 취해야 할 행정적 조치(혐오폭력으로부터의 보호조치)는 취하지 않거나 거부(서울시와 성북구청 둘 다에 해당, 추진되던 성소수자관련 사업의 거부와 중단)했다. 반면 본인의 말과 행동은 지독히 정치적이었다. ‘동성애를 지지하지 않는다’는 발언 등 정치가로서 이후 행보(?)에 걸림돌이 될 것이기에 인권 문제를 꺼끄러워한다는 정치적 메시지가 이어졌다.

반면 시청농성장에 모였던 사람들은 연대의 정치를 보여줬다. 참여 당사자들이 놀라워할 정도로 저변이 넓은 연대였고, “나는 성소수자가 아니지‘만’”이란 말이 사라진 진보된 연대였다. 농성의 성과를 꼽으라면, 서울 시장의 사과보다도 그런 연대를 경험할 수 있었던 충만감이야말로 답하겠다. 그런 경험이야말로 계속될 ‘인권을 위한 정치’의 초석일 것이다.

마지막으로, 농성이 마무리 될 즈음 성사된 서울시장 면담에서 내가 했던 말을 나누고자 한다.

“서울시인권현장파행은 성소수자‘만’의 문제가 아니다. 박 시장은 정치인으로서 민주적 공론의 장을 건강하게 유지할 책임이 있는 사람이다. 그런데 민주적 공론장에 혐오적 표현과 난동을 침투시켜 ‘그들이 그렇게 해도 된다’는 정치적 메시지를 준 게 가장 큰 잘못이다. 모든 시민이 주지하고 있는 정치적 문제로 인식할 것을 요구한다.”

서울시민 인권헌장 제정의 평가와 과제

은우근 (광주대학교 교수)

1. 글을 시작하며

2014년 우리는 한국의 자치단체에서 ‘인권의 정치’의 이중성을 목도했다. 그것은 먼저 광주에서 시작되었다. 광주시는 “광주비엔날레 특별전 초청 화가 홍성담(59)씨의 걸개그림 <세월오월>에 대해 사실상 ‘전시 불허’ 입장을 통보했으면서도, 겉으로 “표현의 자유를 존중한다”고 밝히는 등 ‘이중 플레이’를 했던 것으로 드러났다.⁷⁷⁾ 이것이 처음은 아니다. 2013년 8월 강운태 광주시장은 광복절 기념행사에서 ‘체 게바라’ 얼굴이 그려진 옷을 입고 공연한 광주시립소년·소녀 합창단장을 징계위원회에 회부했다. “광주시립소년·소녀합창단이 남미의 혁명가 체 게바라 초상이 그려진 상의를 입고 나왔다는 광주보훈처장의 지적에 강 시장이 합창단장의 징계를 결정한 것이다⁷⁸⁾.”

광주인권헌장 제1장 제1조 ①항에 따르면, “모든 시민은 사상, 양심, 종교의 자유가 있으며, 개인적으로나 집단적으로 의견을 표현할 자유가 있다. 특히 지연, 학연이나 언어, 연령, 성별, 학력, 정치적 견해 등의 차이에 제약받지 않고 자유롭게 자기 의사를 표현할 수 있는 권리가 있다.”⁷⁹⁾ 이른바 5.18의 도시 광주시를 인권도시로 만들겠다고 공약한 강

77) ‘광주시 ‘세월오월 전시 불허’ 공문 확인’, “‘광주비엔날레 20주년 기념 특별프로젝트 관련 조치 요청’이라는 공문서를 보면, 시는 지난 8월7일 광주비엔날레재단에 행사 교부금 반환 등을 거론하며 사실상 홍씨의 걸개그림을 걸지 못하도록 압력을 행사했던 것으로 드러났다.

시는 이 공문서에서 “시는 광주정신의 시대적 예술적 가치 재조명을 위한 광주비엔날레 20주년 기념 특별전과 국제학술회의 사업비로 20억원을 교부했다”며 “특별전 작품 중 걸개그림의 일부 내용이 시에 제출한 사업계획의 취지에 부합되지 않는다고 판단되므로 즉시 출연금 교부 목적에 맞게 추진하도록 조치하라”고 요청했다. 이어 “이같은 요청 사항이 이행되지 않을 경우 이미 교부한 출연금의 일부 반환을 명할 수 있으니 착오 없길 바란다”고 덧붙였다. 시는 특별전 개막(8월8일)을 앞두고 홍씨가 8월6일 작품의 ‘사전 검열’ 문제를 제기한 뒤 이 공문을 과장 전걸로 보냈다.”

<http://www.hani.co.kr/arti/society/area/660148.html> (검색일 2015.02.21.)

78) 광주시민단체협의회는 성명에서 “당시 공연은 매우 감동적이어서 강운태 시장도 일어나 무대에서 어린단원들과 춤까지 춘 것으로 안다”며 “그럼에도 바로 다음날 단장의 징계를 성급히 결정해 광주의 문화를 이끌어갈 어린 아이들에게 마음의 상처를 줬다”고 주장했다.

<http://news1.kr/articles/?1285282> (검색일 2015.02.22.)

79) 광주인권헌장의 관련 내용은 다음과 같다. “제1장 자유롭게 소통하고 참여하는 도시 제1조 사상 및 의사 표현의 자유와 소통의 기회 보장 ① 모든 시민은 사상, 양심, 종교의 자유가 있으며, 개인적으로나 집단적으로 의견을 표현할 자유가 있다. 특히 지연, 학연이나 언어, 연령, 성별, 학력, 정치적 견해 등의 차이에 제약받지 않고 자유롭게 자기 의사를 표현할 수 있는 권리가 있다. ② 시는 시민 개개인의 사상을 존중하고, 시민의 의사를 표현할

운태 광주시장이 광주인권헌장 제1장 제1조에 명시된 인권을 침해한 일이 일어난 것이다. 그럼에도 광주시 인권증진시민위원회나 인권옴부즈맨이 이 문제와 관련해서 광주시나 광주비엔날레 재단에 어떤 권고 조치를 했는지에 대해서도 알려진 바가 없다. 다음은 우리 모두가 아는 바처럼 인권변호사로 널리 알려진 박원순 서울시장이 서울시민 인권헌장 선포를 거부하는 일이 일어났다.

2. 서울시민 인권헌장의 내용 구성

서울시민 인권헌장의 내용 구성에 대해서는 여러 발제자들과 토론자들이 잘 정리하고 있으므로 자유권, 평화권의 내용을 지자체 인권헌장에서 포함하는 문제에 대해서만 언급하고자 한다.

홍성수 교수는 서울시민 인권헌장 내용 구성에 대해서 “처음에 참고용으로 제시되었던 권리 목록에도 자유권에 해당하는 내용은 자세하게 담기지 않았고, 시민위원회 논의과정에서도 자유권에 대한 내용은 많이 추가되지 않았다”고 한다. 그는 그 이유를 다음과 같이 설명한다. “처음부터 이 헌장은 ‘서울시’에 대하여 서울시민이 권리를 주장하고 이행 책임을 부과하는 것을 지향했고, 그러다보니 지자체 수준에서 할 수 없는 내용은 굳이 담기지 않았다. 실제로도 지자체 판 헌법에 가까운 내용을 담은 <호주 빅토리아 주의 2006 인권과 책임의 헌장>을 제외하면, 몬트리올, 광주, 서울성북구 등의 인권헌장에는 자유권, 특히 신체의 자유에 관련한 내용은 담겨 있지 않다.”(홍성수, 발표문) 홍 교수는 서울시민 인권헌장에서는 ‘사회권 중 건강, 안전, 주거, 사회보장, 문화, 환경, 교육에 관련한 내용이 자세히 담’겨져 있고 ‘자유권에 해당하는 개인정보권은 서울시가 많은 개인정보를 취급하고 있기 때문에 넣은 것’이라고 한다.

토론자도 몇 년 전 광주인권헌장 논의에 참여할 당시 자유권과 평화권 등 지자체 수준에서 이행할 권한이 없는 내용은 가급적 배제하는 것이 마땅하다고 주장했던 적이 있다. 하지만 지금은 생각이 달라졌다. 지자체와 지자체의 주민이 국가에 대해 적극적으로 보장을 요구할 필수적인 인권 목록을 인권헌장 안에 담는 것이 바람직하다고 본다.

호주 빅토리아 주 같은 예외가 있지만, 인권헌장을 채택한 세계의 대다수 도시들이 자유권 보다 주로 사회권, 즉 시 행정청에 대해 이행 책임을 요구할 수 있는 내용을 담고 있는 것이 사실이다. 하지만 한국의 도시에서 채택하는 인권헌장은 한국적인 역사적, 정치적 배경, 즉 인권주체가 놓여있는 상황 속에서 제기되는 구체적이면서 동시에 보편적인 권리 목록을 포함해야 할 것이다. 연방제 국가체제인 서구 여러 나라의 경우 지자체가 매우 강한 독립성을 유지하면서 민주주의의 전통이 확고하게 뿌리내리고 있다. 하지만 인종간 또는 이민자와 원주민간의 갈등과 같은 다문화 사회의 문제가 새롭게 대두하고 있기 때문에 그런 구체적 상황에서 제기되는 권리 요구를 인권헌장에 포함하는 것이 필요할 것이다. 하지만 한국이나 일본의 경우 지자체 주민들의 역사적 경험과 정치적 상황이 서구와 매우 다르다. 예컨대 히로시마시나 나가사키시 주민들이 인권헌장을 제정하면서 일본 국가에 대해 평화 보장을 요구하는 것은 바람직스러운 일 아닐까?

수 있는 집회 결사, 언론 출판, 소통의 자유를 존중하고 보장한다.”

우리나라의 경우 '중앙집중적인 권력구조 또는 중앙의 권력 지형에 대한 의존성 때문에' 인권의 실질적 발전이 벽에 부딪혀 있다⁸⁰⁾. 즉 국가 권력이 지방자치단체의 권한을 압도하는 상황이다. 올 해 광주비엔날레에서 홍성담 화가의 그림 '세월오월'의 전시 거부, 부산국제영화제에서 '다이빙 벨' 상영 거부 등은 국가 권력을 의식한 지방자치 행정청이 자유권을 침해한 사례로 기록될 것이다. 홍성담의 '세월오월'이 풍자한 대상이 국가 권력의 상징인 대통령이 아니라 다른 존재였다 하더라도 광주시가 전시 불가 방침을 고수했을 것이라고 보지 않는다.

자유권은 자기결정권과 참여권(참여해서 결정할 권리, 그것을 위해 알 권리, 자유롭게 의견을 표명할 권리를 모두 포함)을 포함한다. 자유권은 국가적 행위에만 관련된 것이 아니다. 인권도시는 대의제 민주주의의 한계를 극복하려는 지방 차원의 노력을 설계해야 한다. 주민참여와 관련한 각종 조례, 제도, 정책이 모두 그 대상이 될 수 있다. 지방자치 여러 영역에 대한 주민참여와 표현의 자유는 기본적 인권에 해당하는 것이기 때문이다.

인권도시는 단지 인권의 지역화일 뿐 아니라, 국가 차원에서 민주주의의 진전과 심화를 담보할 수 있는, 또는 적어도 인권과 민주주의의 퇴행을 저지할 수도 있는 보루이자 진지이다. 따라서 인권도시는 민주주의의 총체적 실현의 관점에서 기획·설계, 평가되어야 한다. 1871년의 빠리공문과 1980년 5월민중항쟁에서 일시적으로 실현된 도시권의 관점에서 보더라도, 인권도시는 인권의 모든 영역의 관점에서 설계되어야 하고,⁸¹⁾ 인권현장의 내용도 인권의 모든 영역을 포함하는 것이 바람직하다.

서울은 군사적으로 요새도시다. 서울은 지리적으로 휴전선과 매우 가까울 뿐 아니라, 서울 외곽에 수많은 치명적인 군사 무기들이 배치되어 있다. 서울에 있는 1천여개의 지하도와 지하철은 유사시에 방공호로 변신할 요새이다. 하지만 서울에 아무리 방공호가 많아도 휴전선과의 거리가 23~45km에 불과해 북한이 핵폭탄을 쏘 경우 2차 대전 당시 히로시마와 나가사키 같은 운명을 피하기 어려울 것이다. 국가가 지자체 또는 지자체 주민에 속한 집단적 권리를 침해하거나, 지자체 또는 지자체 주민 집단의 의견, 표현 등을 부당하게 억압하거나 제재할 경우를 상정할 수 있다. 예컨대 국가가 서울시 또는 서울시민의 의사에 반하여 핵무기 등을 서울 시내에 배치하는 경우 평화권이 침해, 위협받을 것이다. 이런 군사 기지와 무기들의 배치에 대해 서울시장과 시민들은 일정한 의견을 제시할 권리가 있다.

평화가 위협 받을 때 인권이 보장될 수 없다는 것은 여기에서 강조할 필요가 없을 것이다. 전쟁이 일어날 경우 시민들의 생명은 물론 인권도 크게 침해를 받을 것이다. 따라서 시민들이 서울시와 국가를 상대로 평화롭게 살 권리를 선언하는 것은 매우 당연한 것이 아닐까?

평화권은 환경권과 마찬가지로 단지 개인적 권리가 아니라 집단권이다. 평화권의 집단적 권리 주체로서 서울시민은 국가에 대해 평화롭게 살아갈 권리를 요구하고 그것을 인권현장에 포함시킬 수 있을 것이다.

80) 김형완, 서울시 인권위원회 2주년 기념토론회 토론문 참조 2014.

81) 은우근, 서울시 인권위원회 2주년 기념토론회 토론문 2014.

3. 헌장 제정의 방법

우리나라에서 지자체 인권헌장을 제정은 전문위원들이 기초하는 방법, 전문위원과 시민 위원들의 합작으로 만드는 방법 두 가지가 있다. 김형완 소장에 의하면 서울시 인권업무 실무선에서는 애초 전자의 방법을 검토했다고 보인다. 물론 후자가 이상적이다. 그것은 인권헌장 제정의 과정에 다양한 시민들이 참여함으로써 인권학습과 교육의 기회가 되는 것은 물론 시민들은 이런 참여를 통해 인권헌장을 자신들의 '작품'으로 만들 것이기 때문이다.

하지만 여기에는 위험성이 내재되어 있다. 그것은 홍성수 교수와 이하나 시민위원이 지적하듯이 인권헌장의 제정에서 시민들의 인권에 대한 이해정도의 차이가 커서 합의가 어렵다는 점이다.

반인권적 차별이 당연하다고 확신하는 사람이 차별을 배제해야 하는 인권헌장을 논의하는 것은 부조리하다. 반인권적 고정관념과 편견, 차별의식을 가진 시민이 일정한 인권 의식을 가진 시민과 인권헌장 내용에 대한 합의를 이루는 것은 애초 불가능하고, 따라서 합의에 도달할 것이라는 기대가 잘못된 것이다. 결국 불가능한 합의를 전제로 인권헌장을 제정하겠다는 서울시의 태도는 인권헌장의 제정을 포기한 것이라고 할 수 밖에 없다.

시민위원들이 인권에 대해 일정한 이해 수준을 가지는 것은 효율적 논의를 위해서 뿐 아니라 인권헌장을 성공적으로 선포하기 위해서도 핵심적인 요소이다. 따라서 인권에 대한 일정한 이해 수준을 담보한 시민위원들의 참여가 매우 중요하다. 인권헌장 제정에 참여할 시민위원에게 최소한의 자격기준이 필요하다는 것이다. 시민들이 인권헌장에 대한 다양하고 자유롭게 의사표시를 하더라도 국제인권규약에 동의하고 인정하는 시민위원들에 한해서 인권헌장에 대한 실제적 의결에 참여하도록 해야 할 것이다. 그러나 인권에 대한 견해의 다양성을 가지면서도 인권에 대한 기본적 이해와 인식 수준을 가진 시민위원들을 어떻게 선별할 것인가 라는 쉽지 않은 문제가 남아 있다.

중요한 것은 다수결이나 만장일치 합의가 인권의 가치 또는 진리를 궁극적으로 보증할 수는 없다는 것이다. 다수의 동의나 만장일치의 합의는 진리의 기준이라기보다는 결정의 효율성에 관계한다. 따라서 다수결이나 만장일치 합의는 정치적으로 이용하기에, 정치적 승패를 가르기에는 좋은 기준이다. 그러나 이 기준이 참과 선을 보장하지는 못한다. 역사에서 다수를 선동하거나 또는 전체의 권위를 가지고 집단적 이기주의를 관철하기 위해 소수를 억압하는 폭력을 정당화했던 사례를 얼마든지 찾아낼 수 있다. 인권의 가치 또는 인권의 진리는 다수결이나 만장일치의 합의 보다 타자의 인간성에 대한 인정과 자신에 대한 깊은 반성적 성찰을 통해 발견되는 것이다. 서울시민 인권헌장 제정위원들이 서울시민 인권헌장에 담고자 했던 것은 특정한 성적 지향을 갖는 사람들을 우대하는 것이 아니라 성적 지향과 무관하게 모든 인간의 인간다운 삶을 보장할 권리였을 뿐이다.

혐오 표현은 표현의 자유에 의해 보호 받을 수 없고 가능하다면 일정한 제재가 필요하다는 데 동의한다. 하지만 반인권적 언행과 태도를 제재할 수단이 없었다. 결국 성소수자 혐오세력의 무차별적이고 조직적인 공격과 미온적인 서울시의 대응으로 인권헌장 선포는 무산되고 말았다. 서울시의 수수방관은 성소수자 혐오 행동(인권 침해적, 반인권적 행동)에 대한 용인이나 시민위원을 보호할 책임을 방기하는 것이었다. 심지어 서울시는 인권헌장 관련 단체 간담회에 성소수자 혐오단체를 포함시켰다.

이런 안일하고 미온적인 서울시의 대처는 정치적 부담에서 비롯한 것이다. 시장의 현장 선포 거부는 정치적인 이유 이외의 다른 이유를 찾기 어렵다. 이하나 시민위원은 서울시가 '인권'에 대한 분명한 원칙 없이 지자체 치적 쌓기의 일환으로 인권현장에 접근'했다고 지적하고 있다. 동성애 옹호와 동성애자 차별 금지를 구분하지 못하는 것으로 보이는 인권 의식의 수준도 실망스럽지만, 서울시는 헌법과 국제인권규약이 인정하는 내용을 관철시킬 의지가 없었다. 따라서 서울시는 일정한 '정치적 계산' 때문에 "'인권'이라는 분명한 방향성을 갖는 현장 제정 과정에서 혐오 발언과 폭력에 대해 단호한 태도를 취"할 수가 없었다. 서울시는 차별적, 반인권적 폭력적 행동을 제재할 의지도 없었지만, 무엇보다 인권현장 제정과 선포를 주관할 준비가 되어 있지 않았다. 어쩌면 이는 서울시 뿐 아니라, 광주시를 비롯한 대개의 자치단체들의 사정도 비슷하리라 생각한다.

이 시점에서 인권의 정치의 이중성이 그 바닥을 드러내고 있다고 보인다. 이제 서울시민 인권현장 제정의 무산을 계기로 한국 사회에서 인권 또는 인권도시가 일부 정치인의 '정치적 계산'과 함께 했던 불안한 동거는 거의 끝나가고 있다고 보인다. 서울시민 인권현장 제정 과정에서의 고통은 인권도시가 단순한 '괜찮은' 자치단체장(정치인)의 정치적 사업이 아니라, 현실적으로는 많은 어려움과 커다란 갈등을 극복해 나가야 하는 운동임을 확인하는 과정이었다.

4. 무엇을 할 것인가?

앞으로 미칠 영향, 파장에 어떻게 대처할 것인가? 염형국 변호사와 이하나 시민위원은 서울시의 태도가 성적 지향을 이유로 차별해도 된다는 부정적인 신호를 보낸 것으로 규정한다. "성소수자 차별금지를 명문화했다는 이유로 인권현장을 폐기한 서울시의 행보는 그 자체로 성소수자들의 권리를 삭제하는 상징성을 지닌 것이며, 정치권이 성소수자 인권을 보호할 의지가 없다는 것을 공공연하게 선포한 격"이었다.(이하나). 서울시의 선례는 타 시도 인권현장 제정과 인권도시 추진에 부정적 영향을 미칠 것이다.

하지만 여기서 멈출 수는 없을 것이다. 인권현장의 제정을 위해 참여하고 소통하는 과정에서 형성된 유대와 공감을 유지하고 발전시킬 방도를 찾아야 한다. 또 이 과정에서 얻은 여러 값진 교훈들을 공유해야 한다. 그리고 인권도시 운동에 참여하고 있는 인권과 평화를 위한 국내외 다양한 단체들과 국제 인권도시들과 긴밀한 공조와 연대, 동맹을 강화해야 할 것이다. 인권교육의 대중적 확산과 심화와 함께 현재까지 확보된 지역에서의 인권레짐 구축 결과를 적극 활용하여 인권도시 운동의 새로운 전략을 수립해야 할 것이다.

시민주체 속의민주주의로서의 인권헌장 제정 과정

박홍순 (서울시민 인권헌장 제정 시민위원회 전문위원, 마을만들기 전국네트워크
위원장)

내가 서울시민 인권헌장 제정과정에 시민위원회 전문위원 자격으로 초대받은 것은 아마도 마을만들기를 비롯한 풀뿌리시민운동의 오랜 경험 속에 담긴 어떤 '전문성'이 도움이 되기를 바랬기 때문일 것이다. 사실 마을만들기의 핵심은 시민참여의 과정에 있다. 마을만들기는 놀이터, 소공원, 골목길 등 생활환경 주변의 공용공간이나 공공시설의 설치나 유지관리와 관련하여 기존의 발상을 전환한 데서 시작되었다. 단순히 하드웨어적인, 시설의 디자인에 그치지 않고 그 과정에 이해관계를 갖고 있는 마을의 제 집단을 참여시키는, 즉 사람들 사이의 관계를 디자인하는 데 그 본질이 있다.

서울시에서 기존의 인권기본조례나 인권선언, 인권관련 법률이 있음에도 불구하고 부러 헌장제정 시민위원회를 조직하여 서울'시민' 인권헌장을 만들려고 했던 의의를 찾는다면 인권헌장에 새롭게 담을 내용도 내용이지만 오히려 헌장제정의 주체와 과정이 보다 중요한 것이 아니었을까 생각해본다.

서울시의 인권헌장제정 시민위원회는 기존의 방식대로 그냥 의례적으로 구성된 것이 아니었다. 서울시는 적극적 홍보를 통해 시민들로부터 시민위원 신청을 받았다. 150명 정원에 무려 1570명이 지원했다. 여론조사할 때 많이 쓰는 비례할당추출법을 응용하여 이 중 성비와 연령, 지역 등을 고려하여 추첨으로 일반위원을 뽑고 여기에 각계 전문가 30여명을 전문위원으로 위촉하여 시민위원회를 구성했다. 운영기간이나 방식도 달랐다. 5개월여에 걸쳐 총 6회의 전체회의가 진행되었고 별도의 분과회의나 전문위원회의, 분야별토론회, 지역별토론회, 준비실무회의까지 합치면 50여회가 훌쩍 넘어설 것이다. 전체회의의 운영방식도 퍼실리테이션 기법을 활용하여 철저히 참여자 중심으로 운영하였다. 시민들은 서로의 의견을 경청하고 자신의 입장을 개진하면서, 조율된 의견을 포스트잇에 적었다. 전체토론과 분과별 심화토론을 반복하며 합의수준은 점점 높아졌다. 열성적인 시민위원들의 요구에 예정에도 없던 인권교육이 두 차례나 실시됐다. 이러한 과정을 통해 시민위원들은 최종안을 만들어갔다. 다음의 "그라운드룰"은 모두가 합의하고 전체회의 전 과정에서 지켜졌던 토론규칙인데 이를 보면 그 과정의 진지성을 확인할 수 있을 것이다.

1. 모든 의견은 동등하게 중요하다.
2. 상대의 발언을 경청한다.
3. 회의에 적극 참여한다.
4. 회의 목적에 집중하되 소수의 의견을 존중한다.
5. 중요한 내용은 먼저, 보충설명은 나중에 한다.
6. 발언 횟수, 시간 등을 고르게 나눈다.
7. 메모한다. 메모한 뒤 발언하면 일목요연하게 말할 수 있고 시간도 줄어든다. 게다가

가 기록도 남길 수 있다.

8. 반 인권적 언행을 하지 않는다.

9. 인권감수성을 갖고 자신의 발언에 책임을 진다.

이번 서울시민 인권헌장 제정 과정은 일종의 '숙의 민주주의(deliberative democracy)' 식 시민참여 모델이다. 숙의 민주주의에서는 단지 투표나 여론조사처럼 일회적인 선호도의 확인이나 '찬, 반'을 묻는 방식이 아니라, 충분한 정보를 제공하고 상호토론의 과정을 거쳐야 진정한 시민의 의사가 형성될 수 있다고 본다. 물론 숙의의 방식은 입법부의 의사결정이나 사법부의 판결과정에서도 적용될 수 있다. 하지만 이것은 전문가들에 의한 엘리트 숙의방식이다. 간접적인 권한위임에 의한 대의민주제 방식은 의사결정과정에서 주권자들의 소외를 낳게 되고 결정의 정당성에 의문을 갖게 만든다. 반면 대중적인 숙의 민주주의 방식은 직접민주제적 장점이 결합되면서도 일시적 여론이나 왜곡된 정보의 영향을 최소화하고 숙의성을 확보할 수 있게 만든다. 그동안 시민배심원제, 참여예산제, 공론조사, 타운홀미팅 등 여러 시도가 있었지만, 이번처럼 상당한 기간에 걸쳐서 종합적 내용을 일관되게 진행한 경우는 흔치 않다. 대중적 숙의 민주주의의 과정에 참여하는 시민들은 사적 개인에 머무는 것이 아니라 '공공의 의지'를 구성해가는 주체로 성장하게 되고 그만큼 시민사회는 풍부하게 성숙해 간다. 공청회장이나 토론장에서 익숙하게 봐왔던 일방적 주장과 상대방에 대한 공격이 아니라 토론모임이 거듭되면서 옆자리의 토론동료들과 얼굴을 붉히지 않고 자신의 입장을 설득해나가는 방법을 익히게 된다. 익명성의 가면 뒤로 숨을 수 없게 하는 면대면 민주주의의 학습장으로 되는 것이다.

이러한 과정은 매우 번거롭고 공이 많이 들게 된다. 결과와 효율성을 중시하는 기존의 행정방식으로는 쉽지 않은 일이었다. 하지만 그동안 축적되어온 시민사회의 역량과 서울시의 전문적인 행정지원이 결합하면서 이 쉽지 않은 일이 현실로 구현되고 있었다. 서울시 관계공무원들의 지원은 매우 헌신적이었다. 그들은 정말 진심을 다해 이 어려운 회의의 사무국 역할을 완벽하게 수행했다. 그렇게 열심이던 행정의 태도가 소극적으로 변하면서 약간씩 삐걱거리기 시작한 것은 4차 회의 경 부터였던 것으로 기억된다. 동성애 혐오세력들이 인권헌장의 제정을 막기 위해 행동을 적극화하기 시작한 시점이다. 당시 인터넷 게시판, 권역별 토론회, 공청회와 같은 직접참여의 외양을 띤 형식적 행사들이 개최되었는데 이같은 방식들은 숙의민주주의 정신을 살린 인권헌장제정 시민위원회의 본 프로세스와는 무관하게 진행된 관성적인 시민참여의 절차들이었고 이 틈을 소수의 조직된 세력들이 선동의 장으로 활용하게 되면서 전체의 판을 흔드는 지경에까지 이르게 된 것이다.

이것이 서울시민 인권헌장제정의 무산을 초래한 외부로부터 첫번째 위기였다면 외부로부터의 두번째 위기는 어이없게도 박원순 서울시정부 그자체로부터 나왔다. 날로 거세져가는 동성애 혐오세력들의 조직적 움직임은 점차 박원순시장에 대한 정치적 공격으로 옮겨갔고 서울시는 속수무책 별다른 대응의 정치력을 발휘하지도 못한 채 결국 밖으로 향해야 할 스피커를 안으로 돌려 시민위원회에게 "합의가 아니면 헌장은 없다"라고 하며 책임 전가를 하는 어처구니없는 행보를 보여줬다. 시민의 힘으로 만들고 시정부가 적극적인 실천을 담보하는 거버넌스의 '동반자'로 초대받았던 시민위원들은 어느날 갑자기 사회적 갈등의 한쪽 당사자로 전락하면서 용도폐기되었다.

첫 번째 위기를 가져온 세력들이 공격한 포인트 중 하나는 시민위원회의 대표성을 인정할 수 없다는 것이었다. 사회의 한쪽 진영에 속한 몇몇 인권운동가들이 전문성이라는 포장을 쓰고 시민위원회를 좌지우지하고 있고 오히려 인터넷, 집회시위, 공청회와 같은 시민의 직접참여방법을 통해 적극적으로 발언하고 있는 자신들의 목소리가 시민들을 대표할 수 있다는 논리였다. 하지만 이들의 주장은 전혀 사실과 부합하지도 않으며 마치 시계를 2,30년 전으로 돌려 권위주의적 독재체제 하에서의 직접참여 민주주의를 주장하던 모습을 전혀 조건이 다른 오늘날 재현하는 듯한 착각에 빠지게 한다. 사실 그들의 모습은 개방된 직접참여의 공간을 독점하며 과잉대표성을 시위하는 비민주적 행태에 닮아난 것이다. 사실 지금 우리는 일반민주주의에서 한발 더 나아가 공정한 추첨의 방식이 선출된 대의제적 위임보다도 오히려 더 민의를 잘 대표할 수 있으며 여기에 숙의의 과정이 잘 조직될 수 있다면 사회적 신뢰와 정당성을 보다 적극적으로 확보할 수 있다는 점을 생각해보아야 한다. 절차의 정당성은 단순히 정형화된 어떤 형식의 준수를 의미하는 것이 아니라 그 과정에서의 주체들 상호간의 인정, 신뢰의 형성을 본질내용으로 하고 있다.

두 번째 위기를 가져온 서울시가 내세우고 있는 '합의'가 의미하는 이면의 본질은 무엇일까? 진정 합의가 가능하다고 믿었고 그를 위한 현실적 노력을 기울일 준비가 되어있었을까? 아니면 정치적 반대파로부터의 공격의 예봉을 피하고 책임을 모면하기 위한 핑계가 필요한 것이었을까? 과정을 함께 하지도 않으려 하고 책임도 지지 않으면서 과실만을 가져가려 한다면 사람들의 신뢰를 얻기는 어려울 것이다. 숙의민주주의의 원리에 의해 운영된 시민위원회는 야당과 여당을 나누어 대리전 양상의 세 대결을 펼치는 통상적인 의회의 모습과는 달랐다. 때문에 이해관계를 달리하는 세력 간의 주고받는 협상에 의한 합의를 끌어내는 방식으로 문제를 풀 수 있는 것이 아니었다. 내 편, 네 편으로 나누고 진영논리를 통해 세상을 재단하고 행동하는 낡은 정치의 영향으로부터 벗어나지 못한다면 새로운 거버넌스의 실현은 먼 훗날의 과제로 달아나고 말 것이다.

비록 결실을 다 보지는 못했지만 서울시민 인권헌장제정 시민위원회의 모습은 '보통사람들의 위대함'을 보여주었고 만인주체 신뢰사회의 가능성을 열어가는 여정의 시작이었다. 지금은 모든 사람이 주인인 시대이다. 풀뿌리운동은 특정한 엘리트들이 벌이는 운동이 아니라 평범한 보통 사람들, 일반 시민들이 주체가 돼서 벌이는 운동이다. 풀뿌리가 갖는 생명력과 복원력은 매우 질기고 쉽게 멈추지 않는다. 숙의민주주의 과정과 거버넌스 정신을 연습하고 확산하려는 풀뿌리의 노력은 그것이 우리 사회에 차고 넘쳐 바람처럼 물처럼 자연스러운 것이 될 때까지 끊임없이 계속될 것이다.

S
Y
M
P
O
S
I
U
M

서울시민 인권헌장 제정, 무엇을 남겼나?

2015. 2.25(수) 13:00~18:00
서울대학교 법대 백주년기념관 최종길홀



※ 이전 페이지는 속표지

뒷 표 지

(첨부한 그림파일 활용)