

광주시 인권조례 재정과정과 의미*

고 애 순**

I. 들어가며

올해 5월, 광주가 유난히 부산스러웠다. 매년 5월이면 5.18 정신을 기념하는 많은 행사가 치러졌고 그 가운데 5.18기념재단을 비롯하여 많은 기관과 단체들이 관련행사를 진행해왔지만, 올해 5월 광주의 이슈는 단연 인권이었다.

2년 전, 광주시가 인권도시를 주제로 국제포럼을 한다고 나섰을 때, 지자체장이 주도하는 인권도시, 더구나 내용적으로 준비가 미흡할 뿐 아니라 지역사회와 소통이 전무한 상태에서의 인권도시 논의에 대해 모두들 곱지 않은 시선을 넘어 원색적인 비난마저 쏟아졌다.

불과 2년여가 지난 올해, 인권도시 관련행사는 제법 틀과 내용을 갖춘 상태로 진행되었고 배치된 각각의 논의들이 얼마나 인권도시 논의에 부합되었는가에 대한 평가는 필요하겠지만, 내놓으라 하는 인권진영 전문가들과 활동가들의 대거 참여 속에 진행되었다. 무엇이 대한민국에서 ‘인권도시’하면 대표적으로 ‘광주’를 떠올리게 만들었을까? 그 실제적 적합성은 별론으로 하더라도 현 단체장의 의지로 만들어진 부분이 상당히 있음을 우리는 무시할 수 없다.

하지만 이 글에서 주목하고자 하는 것은, 현 민선5기 체제 이전에도 광주는 인권도시(정확하게는 인권공동체)로 가기 위한 자기 노력을 부단히 경주해왔다는 것이고 현재의 모습이 그에 힘입은 바가 적지 않다는 것인데, 그 대표적인 과정이 인권조례 제정과정이리라 할 수 있겠다.

광주시 인권조례의 성과와 한계에 대하여는 이미 여러 공간에서 다뤄진 바 있으므로 여기서는 그 과정을 통해 광주가 얻었던 힘에 집중하여 이야기를 풀어보고자 한다.

* 투고일자 : 2013. 11. 12 심사일자 : 2013. 12. 18 게재확정일자 : 2013. 12. 24

** 국가인권위원회 광주인권사무소

II. 광주인권조례 제정의 경과

1. 왜 조례였는가?

국가인권위원회가 통합형 국가인권기구로서 가지는 역할과는 별개로 지역사무소는 지역에 소재하면서 지역민들의 인권보호와 증진에 기여해야 할 소명을 부여받았으며 보편적 가치로서의 규범력을 얻어가고 있는 ‘인권’의 실질적 저변화를 위해 지역사회 내 인권에 대한 관심과 역량을 모으고 이를 제도화하는데 기여할 의무가 있다고 할 것이다.

국가인권위원회가 줄기차게 노력하고 있는 것이 법·제도의 인권화, 선진화라고 할진대 이를 이루어가는 과정이 주로 중앙정치를 향하여 있는 특성 때문에 지역민들에게는 다소 멀게 느껴지는 경향이 있었고 지역사무소는 지역차원에서 지역민들의 실생활에 직접적인 규범력을 행사할 수 있는 조례에 착목하게 되었다. 마침 광주는 전국 최초로 중증장애인자립생활지원조례를 제정했던 성공적 경험이 있었고, 당시 제정에는 실패했지만 인권조례를 만들기 위한 오랜 노력을 기울여온 진주시의 경험 또한 우리를 자극하기에 충분했다.

하지만 조례가 가질 수 있는 실제적 효력에 대한 의구심, 상위법 존재 유무에 따른 제정가능성, 지방사무의 범위 등에 대한 다각적인 검토가 전제되어야 했고 현실적으로 가장 중요한 문제인 인권조례 제정과정이 정책과 지역운동의 결합이라는 측면에서 접근되어야 한다고 했을 때 조례 제정과 시행과정을 함께 할 동력 형성이 가능한가를 타진하는 문제도 빼놓을 수 없는 과제였다.

2. 광주광역시 인권조례의 제정 과정

우리가 인권조례 제정과과정에서 가장 중요하게 생각했던 지점은 인권조례가 권리 당사자들의 다양한 목소리와 입장을 반영해야 한다는 것과 지역민들의 관심과 참여를 극대화하는 방향과 방법으로 진행되어야 한다는 것이었다. 그러나 두 번째 과제는 지역인권사무소가 직접 나서서 수행하기보다 시민사회의 몫으로 넘기는 것이 옳다고 판단하였기에 우리는 지역 인권의제를 주로 형성해가는 각각의 그룹들과의 소통과 협력이라는 방식으로 접근하는 방법을 선택하였다.

또한, 우리는 우리의 고민이 지역사회에 공감될 수 있는지 여부를 확인해야 했고, 2008년 ‘지자체 조례에의 인권적 접근을 위한 활동가워크숍’은 이렇게 시작되었다. 개별 조례제정 경험이 있었던 활동가들에게도 포괄적인 인권기본조례는 다소 생소한 영역이었으며 기존의 경험상 조례의 실효성에 대한 회의가 많았던 상황이었으나, 우리는 각각이 가지는 문제의식을 모두 끄집어내어 공부하고 토론하는 과정에서 인권조례에 대한 필요성과 상호공동의 의지를 확인할 수 있었고 이에 힘입어 지역인권사무소가 제안하는 방식을 통해 지자체, 광역·기초 지방의회의 구성원 중 인권제도화에 관심이 있는 인물들과 지역 인권단체, 인권법제화를 주로 연구하는 학자 등을 다양하게 살피고 이들을 「인권조례연구모임」으로 묶는 작업이 진행되었다.

「인권조례연구모임」은 약4개월에 걸쳐 인권에 대한 시각, 인권법제화의 방안, 지역사회 참여 공간 창출에 대한 의견 차이를 좁혀가며 인권조례 초안을 작성하였고, 이에 대한 시민공청회와 정책담당자 간담회 등을 거치면서 최종안을 확정하였다. 하지만 다른 지자체에 선례가 없고 기존에 유사한 명칭을 가진 조례가 광주시에 존재하므로 제정이 불가하다는 반대에 부딪혔다. 「민주·인권·평화도시 육성을 위한 조례」(이하 도시육성조례)가 그것인데, 이는 인권이라는 이름을 걸었지만 실제로는 도시육성을 위한 목적으로 만들어진 조례로서 우리가 제정하고자 하는 인권조례와는 그 성격도 내용도 판이하게 다른 것이었다. 수차례의 협의를 거듭한 끝에 인권조례연구모임과 시의회, 시집행부는 기존조례를 전면 개정하는 방향으로 가닥을 잡았다. 인권조례연구모임과 시민단체가 이에 합의한 것은 기존에 인권조례가 제정된 지자체가 전혀 없는 상황에서 조례제정에 지속적으로 나서는 불필요한 문제제기와 에너지 소모를 줄일 필요가 있었으며 이후 개정과정을 통해 이를 충분히 보완할 수 있을 것이라는 자신감이 있었기 때문이었다. 2009년 10월 27일, 내용도 형식도 초기 제안에서 많이 후퇴하였지만 기존 ‘도시육성조례’를 전면 개정하여 3명의 시의원이 공동발의한 조례안이 드디어 통과되었다.

3. 제정 이후

하지만 제정 이후에 풀어야 할 숙제가 더 많이 남아있었다. 조례에 근거하여 발족한 인권시민위원회는 두 번의 회의 이후 더 이상 안정되지 못한 상태에서 존재자체가 유명무실해졌으며 새롭게 출범한 민선 5기 시장체제와의 엇박자를 해결하지 못했다. 새롭게 출범한 시장체제는 시민인권위원회의 역할을 존중하기보다 별도의 TF를 구성하고

자기 나름의 그림을 그려나가고자 했다. 이 과정에서 시민진영과의 갈등이 다시 불거졌고, 인권진영은 시민위원회의 안정적 운영을 주장하면서 인권도시 논의에 대한 현 시장의 일방적 추진방식을 강도 높게 비판했다. 다행히 갈등이 극대화되기 이전에 양측 대표 4명으로 이루어진 ‘소위원회’를 통해 인권조례 전부개정안 마련을 위한 협의가 진행되었고 이렇게 하여 2012년 1월 1일, 온전한 모습을 갖춘 ‘광주광역시 인권보장 및 증진에 관한 조례’가 탄생되었다. 현재 시민위원회는 분기별 개최를 통해 시장의 인권관련 정책에 대한 심의를 진행하고 있다.

이렇게 드러난 움직임 외에도 광주사회는 인권조례운동의 흐름을 가속화하고 내용을 충실하게 담보하기 위한 끝없는 노력을 경주해왔다.

매년 광주에서 진행되는 1박 2일의 집중워크숍과 더불어 소규모 모임과 회의를 거치면서 여러 여건상 진척되지 못하고 있는 다른 지역의 인권조례 제정운동의 고민과 경험, 시행착오에서 나오는 과제들을 함께 나누는 과정을 통해 인권조례 전국네트워크를 만들기도 했고 일본 등의 선진 경험을 학습하기 위해 한·일간 정례적인 교류방안을 현실화하기 위한 노력들이 진행되기도 하였다. 현재 전국으로 확산되고 있는 인권조례 제정운동의 흐름은 사실 여기에서 시작되었다 해도 과언이 아닐 것이다. 이들은 자기 지역의 성과에 국한하지 않고 인권조례를 고민하는 지역이라면 어느 곳이든지 한걸음에 달려가 성공과 실패의 모든 경험을 공유하는 수고를 아끼지 않았다. 이는 인권조례운동이 풀뿌리 지역운동을 풀어갈 수 있는 또 다른 무기일 수 있다는 공감대가 있었기에 가능한 일이었다.

III. 광주인권조례 제정의 성과와 과제

현재 광주는 대한민국 인권도시 논의의 중심에 서 있다. 물론 광주시가 추진하고 있는 조금은 성격이 다른 인권도시 조성 논의로 인해 가속이 붙은 것은 누구도 부정할 수 없지만, 지역사회 인권역량이 이를 방관하거나 폐기하지 않고 지속적으로 방향을 가다듬고 내용을 손질하는 일에 정성을 들이고 있는 것은 인권조례 제정의 결과가 아니라 조례 제정과정의 뒷받침해 준 선물이라고 할 것이다.

광주 인권조례 개정 과정에서는 광주시장이 표방하고 있는 인권도시 조성에 초점을 두는 시각과 인권보호 및 증진이 가능한 도시에 집중해야 한다는 시각이라는 측면에서

팽팽한 시각차가 존재하였으나 광주시는 인권전담부서와 인권옴부즈맨실을 설치하였고 인권조례가 가장 강조하였던 인권교육에도 일정정도의 진척이 있었으며, 이러한 과정에 서 광주시 인권조례는 조금은 더 제정목적에 가까운 내용으로 또 다시 개정을 거듭하고 있다.

물론 최근에는 여러 지역에서 더욱 발전적인 모델들이 많이 만들어지고 있으며 이제는 오히려 광주가 여러 곳에서 배워야 할 내용들도 많이 생산되고 있다. 하지만 전국 최초로 인권조례를 제정하다보니 부딪혀야 했던 무수한 반대논리를 극복해낸 힘은 광주에 특별히 조례전문가나 인권활동가가 많은 것이 아님을 감안해볼 때 순전히 소통과 협의의 과정에서 보여준 운동의 세련됨이었다고 감히 자부해본다.

광주 인권조례가 다양한 세력이 연대하여 만들어낸 산물이 아니었다면, 그리하여 자신들이 만든 조례이므로 시행 이후의 과정에도 공동으로 책임을 져야 한다는 의식이 발동되지 않았더라면, 여느 조례처럼 제정 이후에도 선언적 의미에 그쳤을 가능성이 매우 농후하다. 특히 그 이후 지자체가 주도하는 인권도시 조성에 대한 지역사회의 불신과 거부감의 크기를 측정해 본다면 더욱 그러하다. 광주 인권조례 제정운동의 의의가 여기에 있다 하겠다.

IV. 나오며

작년 4월, 국가인권위원회의 「인권조례표준안」 권고 이후 많은 지자체에서 인권조례 제정은 이미 기본흐름이 되었다. 다만, 권고 이행의 주체가 되는 지자체가 조례제정을 고민하는 중심으로 편입되면서 초기 민간에서 인권조례 제정을 요구하며 흐름을 주도했던 지역들과는 다른 양상의 전개방식을 띠고 있다. 지자체가 주도하는 것 자체가 문제가 될 일은 아니지만, 인권업무에 대한 사전고민이 전개되지 못한 상황에서 업무처리로만 접근되는 측면이 없지 않아 이에 대한 안전장치가 필요하며, 그러한 안전장치 중 가장 확실한 것은 지역 민간역량과의 협력과 연대이다.

올해 초, 국가인권위원회는 전국 지자체에서 인권업무를 담당하는 공무원들을 대상으로 워크숍을 진행한 바 있다. 아직 많은 지자체가 인권업무에 대한 막연함과 거부감을 떨쳐버리지 못하고 있는 상황이었으며 이 속에서 필자가 참가자들 중 많은 사람들에게

서 느낀 공통점 중에 하나가 외부 ‘인권 전문가’라고 하는 사람들의 개입에 대한 거부감과 두려움이었다. 그러나 진심으로 권하건대, NGO라고 불리는 사람들과의 접촉을 망설이지 말기 바란다. 인권조례 제정과정 뿐만 아니라 제정 이후 조례를 살아있는 규범으로 만들어가는 이행과제까지 모든 과정에서 이들이 축적하고 있는 경험과 지혜와 연대의 힘이 결정적인 동력으로 작동하게 될 것이라 확신한다.

다행스럽게 광주는 오랜 운동의 경험상 민과 관이 함께 만들어가는 공동체가 가지는 변화의 지속성과 견고성에 대해 일정정도 인식을 같이 하고 있다. 하여, 지자체가 주도하는 인권도시 논의에 오랜 시간 현장에서 노하우를 축적시키고 전문성을 갖추어 온 활동가들의 지혜를 더하는 일에 인색하지 않은 분위기이며 현장 활동가들 역시 관의 인권행정을 바라보는 데 있어 감시와 협력의 지점을 현명하게 판단하면서 자기 영역을 확장하기 위한 노력을 해나가고 있다. 시와 교육청, 인권단체와 연구기관 등의 협의 테이블이 정기적으로 운영되고 있고 각각의 역량을 제고시키기 위한 공동학습 프로그램도 진행하고 있으며 인권교육 전반에 대한 협의 및 조정을 담당하는 인권교육지역협의체가 운영되고 있어, 업무상 어쩔 수 없이 인권사무를 맡게 되었던 담당자들도 이제는 상당한 수준 인권마인드를 가진 역량으로 성장해가고 있다. 따라서 여전히 풀어야 할 많은 과제가 남아 있음에도 불구하고 광주의 인권논의는 활발하게 전개될 전망이다. 인권조례를 통해 실현하고자 했던 인권제도의 내용성과 실효성을 담보하기 위한 노력들은 당분간 성과적으로 진행될 것으로 예상된다. 적어도 정치적 역학관계 속에서 민과 관이 상호 협력관계를 부정할만한 변수가 발생하지만 않는다면...