

차별금지법 제정을 위한
첫 번째 토론

차별금지법, 게더의 열풍

2018. 8. 29. 수. 14:00-17:00
국가인권위원회 10층 배움터

주 최 차별금지법제정연대  국가인권위원회

문의 차별금지법제정연대 입법추진팀 equalact2017@gmail.com

토론회 일정

차별금지법 제정을 위한 첫 번째 토론회

<차별금지법, 궤도에 올리다>

-일시: 2018년 8월 29일 (수) 오후 14 - 17시

-장소: 국가인권위원회 10층 배움터

-주최: 차별금지법제정연대, 국가인권위원회

주제발표 (14:00~14:40)

- 사회 광이경(민주노총 대외협력국장)
- 발표1 차별금지법, 지금 필요한 이유
미류(인권운동사랑방 상임활동가, 차별금지법제정연대 공동집행위원장) p.03
- 발표2 2018 차별금지법안의 개요와 의의
조혜인(희망을만드는법 변호사, 차별금지법제정연대 공동집행위원장) p.11

토론발표 (14:40~15:40)

- 토론1 난민인권센터 (고은지 사무국장) p.24
- 토론2 성소수자차별반대무지개행동 (이종걸 공동집행위원장) p.27
- 토론3 민주주의법학연구회 (이충은 수원시인권센터 시민인권보호관) p.35
- 토론4 시민사회단체연대회의 (김모드 활동가) p.38
- 토론5 한국성폭력상담소 (노선이 활동가) p.40
- 토론6 국가인권위원회 (조형석 차별시정총괄과장) p.44

질의응답 및 토론 (15:40~17:00)

[발표1]

지금 여기, 차별금지법 제정이 필요한 이유

미류(차별금지법제정연대 공동집행위원장)

0. 들어가며

차별금지법 제정 필요성을 말해야 하는 일은 고역이다. 근대 이후 수립된 국가에서 ‘평등’의 가치를 부정하는 것은 불가능하다. 인권의 기준이 확립되고 인권 보장에 관한 국가의 의무가 구체화되면서 ‘평등’을 실현하는 길은 더욱 다양하게 제시되었다. 차별을 금지하고 차별피해를 구제하는 역할을 하는 입법 조치는 기본 중의 기본이자 출발선이기도 하다. 차별금지법만으로는 부족한 점을 깨달으며 더욱 적극적인 조치를 주문하는 것이 차라리 표준인 시대에, 차별금지법을 만들자고 10년 넘도록 말해야 하는 것이 한국사회다.

차별금지법의 세부 내용에 관한 토론은 필요하겠지만, 법 제정 필요성 자체는 상식 수준에서 토론의 여지가 없다. 그러나 국회와 정부는 ‘사회적 합의’라는 프레임으로 소임을 회피하면서 차별금지법 제정을 유예시키고 있다. 전 세계적인 부러움을 산 촛불항쟁 이후 수립된 정권에서, 차별금지법의 제정 가능성이 오히려 불투명해진 상황을 어떻게 이해해야 할까? 이런 상황은 차별금지법을 제정하기 위해 필요한 말들이 기본적 가치를 강조하는 것에 머무를 수 없다는 점을 깨닫게 한다.

한국사회에서 차별금지법은 도대체 무엇인가. 이 글은 ‘지금, 여기’를 가로질러 차별금지법 제정의 필요성을 밝히려고 한다. ‘그냥 좋은 법’이 아니라 ‘지금 꼭 필요한 법’이라는 점을 확인하려고 한다. 지금 여기 차별금지법이 필요한 이유를 살피는 과정에서 차별금지법제정운동의 위치도 가늠될 것이다. 차별금지법 제정을 위해 우리는 무엇을 할 것인가. 더욱 많은 토론이 시작되는 계기가 되기를 바란다.

1. 차별금지법 제정 수난사

1) ‘차별해도 된다’는 차별금지법

차별금지법은 국가인권위 설립 초기였던 2003년부터 추진되어온 법이다. 국가인권위 설립은 87년 민주화항쟁이 진전시킨 민주주의의 흐름에서 이루어졌다. 반-독재를 넘어 인권을 민주주의의 주요한 가치로 삼자는 약속이기도 했다. 한편, 87년의 열기는 정치적 민주주의에 한정되지 않고 한국사회를 바꿔나갔다. 여성과 장애인 차별에 대한 인식과 저항이 높아진 것도 하나의 흐름이었다. 군가산점 위헌 소송도 이런 흐름

에서 이루어졌고 성차별 철폐운동의 이정표가 되기도 했다. 국가인권기구 설립을 정한 국가인권위원회법이 첫 번째 인권기본법이라면, 인권위가 자리를 잡고 나서 만들어질 두 번째 인권기본법이 차별금지법인 것은 자연스러웠다. 2002년 대선에서 당선된 노무현도 ‘사회적 차별금지법 제정’을 10대 공약으로 내세웠다.

국가인권위는 2006년 7월 차별금지법 제정을 정부에 권고했다. 2007년 청와대 빈부격차차별시정위원회를 주축으로 차별금지법 제정 TFT가 운영되었고 법안이 법무부로 이관되었다¹⁾. 그런데 공청회 개최 등을 거쳐 10월 입법예고된 차별금지법안에서 “성적 지향, 학력, 가족형태 및 가족상황, 병력, 출신국가, 언어, 범죄 및 보호처분의 전력”이라는 7개의 차별금지 사유가 삭제된 것이 확인되었다. 2007년 3월 기독교단체들이 교회를 매개로 차별금지법 반대 서명을 조직하고 있었지만 국회나 정부가 쉽게 밀릴 것이라고는 차마 예측하지 못했다. 기독교 단체들의 주장은 거짓과 왜곡에 기대어 있고 편견과 혐오를 조장하는 차별선동이었으므로, 합리적인 토론이 이루어질 것으로 기대되는 공론장에서 충분히 대응할 수 있을 것이라 기대했다. 그러나 입법예고안은 입증책임의 전환, 시정명령, 징벌적 손해배상 등 주요한 내용이 삭제되었을 뿐만 아니라 차별금지사유 일부를 삭제했다. 국가인권위도 차별금지사유를 ‘입법기술’적 관점에서 접근하며 사실상 삭제를 받아들였다. 차별금지법은 차별이 허용된다는 메시지와 함께 한국사회에 등장하는 모순에 처하게 되었다.

시민사회가 본격적으로 차별금지법에 주목하게 된 때는 이즈음이다. 굳이 따지면 ‘차별금지법’에 주목했다기보다는, ‘차별금지법의 이름으로 차별을 허용하는 상황’에 각성되었다. 제정되어 마땅한 법인 데다가, 국가인권위가 추진 중이고 정부가 의지를 가지고 있고 국회 원 구성도 불리하지 않은 시점에서, 스스로 차별을 조장하는 법이 국회에 상정되는 상황은 ‘민주 정부 10년’의 실상을 보게 했다. 평등의 기운이 사회 전반으로 확산되기는커녕 소진되어버린 현실. 차별금지법이 사회운동과 긴밀하게 연결되지 못하는 동안 민주주의는 평등과 멀어져버렸다.

2) 차별금지법 제정 유예

차별금지법 제정이 무산된 사태는 민주화의 도전이 ‘평등’을 내재화하지 못한 채 멈춘 자리를 노골적으로 보여주고 있었다. 이명박, 박근혜 정권은 앞선 정권의 실패로부터 자양분을 얻었다.

2008년은 ‘일베’를 중심으로 번져가는 혐오표현의 문제가 도마에 오른 해였다²⁾. 누군가 공공연히 모욕당하고 혐오의 대상이 될 수 있음을 확인한 사람들은 민주화를 부정하기 시작했다. 광주민중항쟁의 희생자나 노무현 전 대통령에 대한 모욕을 보면서 당황한 개혁정치세력(현재의 더불어민주당으로 표상되는 세력)은 혐오표현을 규제해야 할 필요성을 느꼈다. 그러나 이때 개혁정치세력은 ‘혐오’의 문제를 읽지 못했고 ‘표현’

1) 정영선, 「차별금지 법제화 논의의 흐름 : 쟁점과 방향 (1)~2007」, 제8회 제주인권회의 분과세션 C.IV, 2017.6.

2) 나영, 「한국사회 혐오표현의 배경과 양상 : 2000년대 이후를 중심으로」, 토론회 <혐오표현의 실태와 대책>, 2016.1.

만 쟁점이 되어버렸다. 그러는 동안 세월호 참사 유가족의 단식장 앞에는 ‘폭식투쟁’을 선동하는 무리들이 등장했고, 2016년 강남역에서는 ‘여성혐오살인’ 사건이 발생했다. 동성애혐오를 내장한 보수기독교단체들은 반공주의세력과 교차하면서 이명박, 박근혜 정권의 든든한 지지 세력이자 동원 대상이 되었다.

2008년 1월 반차별공동행동(준)은 <올바른 차별금지법 제정을 위한 법안 공청회>를 열면서 차별금지법 제정을 추진하는 첫발을 내딛었다. 그러나 진보를 자처하는 개혁정치세력은 차별금지법과 민주주의를 구분하려 들었다. 2013년 차별금지법안(최원식 의원 등 12인 발의안 & 김한길의원 등 51인 발의안)의 철회는 상징적인 사건이었다. 문제는 차별금지법안을 넘어섰다. 인권교육지원법안(유승민 대표발의), 생활동반자법안(진선미 대표발의), 한부모가족지원법안(박경미 대표발의) 등이 보수기독교계의 반발에 부딪쳐 철회되었다³⁾. 국가인권위원회, 국가인권정책기본계획 등 민주정부가 담은 인권의 기초가 모두 공격당했다.

개혁정치세력은 자신이 내준 텃밭에서 자라기 시작한 혐오가 사회를 뒤덮는 것을 보면서 문제의 ‘동성애’라고 생각했다. 2016년 총선에서 그들은 보수기독교계의 억지에 넘죽 었드렸다. ‘동성애’만 피하고 보자는 전략은 혐오선동세력의 자리를 키워주는 것 이상도 이하도 아니었다. 개혁정치세력은 스스로 진보를 해체해왔다. 만약 지금 차별금지법 제정에 대한 사회적 합의가 부족하다면 가장 큰 책임은 현재의 정부여당에 있다.

2. 문재인 정부 출범과 차별금지법

1) ‘평등’의 소환과 배반

차별금지법 제정 유예로도 확인되는 민주주의의 후퇴에 맞서 시민들이 움직이기 시작했다. 2016년 가을의 끝 무렵에 시작된 촛불은 박근혜를 파면시키는 데 이르렀다. 촛불에는 평등의 기운이 있었다. 강남역 여성혐오살인사건을 전후로 재부상한 페미니즘의 흐름은 광장에 접속되었다⁴⁾. 페미존, ‘페미 자경단’ 등의 활동은 페미니스트를 시민으로서 광장에 기입하면서 집회 전반에 영향을 미쳤다. 집회 프로그램을 주관했던 퇴진행동은 평등한 집회 문화를 만들기 위한 약속을 널리 전파했고 성추행이나 성폭력에 대한 단호한 입장을 선제적으로 밝혔다. 집회에 참여한 시민들이 청각장애인과 함께 하고 있음을 깨닫게 한 수어 통역도 평등에 대한 감각을 일깨우는 데 기여했다. 물론 ‘더러운 잠’ 그림이나 DJ.DOC의 ‘수취인 분명’ 등 차별과 평등이 경합하는 시간이기도 했지만 세상이 더 나은 방향으로 변해갈 것이라는 기대에 잘못은 없었다. “동성애 반대합니까?” 질문을 던진 홍준표가 당황할 정도로 단호한 문재인의 답변

3) 홍성수, 「차별금지 법제화 논의의 흐름 : 쟁점과 방향(2) 2007~」, 제8회 제주인권회의 분과세션 C.IV, 2017.6.

4) 김보명, 「페미니즘의 재부상, 그 경로와 특징들」, 『경제와 사회』 2018년 여름호

“네”. 촛불의 힘으로 열린 조기 대선 국면 TV토론의 한 장면은 새로운 시대가 그리 새롭지 않을 수 있음을 확연히 보여주었다. 개혁세력은 민주주의로부터 차별금지법을 구분해내고, 혐오에도 불구하고 민주주의가 가능하다는 환상을 내려놓지 않았다. 동성애/이슬람/차별금지법 반대를 내걸고 20대 총선에 출현한 기독교자유당이 2017년 홍준표를 지지하는 것을 보고도 개혁정치세력은 문제를 파악하지 못했던 것이다.

동성애 반대 검증이 ‘동성애’에 관한 문제가 아니라는 점은 늦지 않게 확인되었다. 문재인 당선 이후 헌법재판소장과 대법원장 인사청문회는 이것이 인권과 민주주의에 관한 문제임을 드러냈다. ‘적폐세력’으로 지목당한 이들은 동성애혐오를 비상식량으로 삼아 재기에 나섰다. 올해 지방선거와 교육감선거에서 자유한국당 또는 보수단일후보들은 동성애혐오를 적극적으로 활용했다. 선거 때가 되면 기독교단체를 찾아가 굽신거리는 것을 넘어서 혐오 자체를 정치의 동력으로 삼기 시작한 것이다. 학생인권조례 반대는 이제 보수 교육감 후보의 정체성이 되어버렸다⁵⁾.

2) 전환의 시대, 차별철폐의 힘은 어디로

여기에서 끝날 리가 없었다. 지방선거 시기 한국사회에서는 ‘예멘 난민’을 둘러싼 논란이 일기 시작했다. ‘우리의 일자리를 빼앗긴다’, ‘여성의 안전이 위협하다’는 말들이 확산되었고 난민을 반대한다는 청와대 청원은 역대 최고 기록을 달성할 정도로 세를 드러냈다. 보수정당의 국회의원들은 난민에 대한 혐오와 차별을 선동하는 세력을 짝싸게 자신의 지지자로 조직하기 시작했다. 난민/무슬림에 대한 혐오에는 여성혐오나 동성애혐오와는 다른 특성이 있다. ‘일자리’의 문제가 혐오를 재생산하는 고리 역할을 한다는 점, 역사적으로 볼 때 인종혐오는 증오선동으로 전화하는 속도가 빠르다는 점이 그것이다. 그만큼 대처하기가 쉽지 않으며 그런 점에 기대어 우익정치세력이 -유럽에서 보듯- 급속도로 팽창할 수 있다. 이제 문제는 혐오에 그치지 않는다. 민주주의와 인권의 가치가 부정되는 것을 넘어 정치의 기반 자체가 허물어지기 시작한다. 문재인은 취임사에서 “기회는 평등할 것이며, 과정은 공정할 것이고, 결과는 정의로울 것”이라고 선언했다. 정권 초기 은행권의 채용 차별을 적극적으로 조사하고 문제를 드러내는 추진력이 있었던 것도 사실이다. 취임 후 첫 방문지로 인천공항을 고르고 비정규직 정규직화를 약속하기도 했다. 그러나 무엇이 달라졌을까? 기회의 평등은 채용차별을 벌하는 데서 끝나버렸고 ‘일자리’ 통계 결과가 꾸준히 퇴보하는 상황에서 무기력하기만 하다. 차별에 대한 분노는 공정성에 대한 집착으로 수렴되었다⁶⁾. 한반도 평화체제 전망에 들뜬 분위기도 여자아이스하키 단일팀 구성을 희생이라고 여기는 ‘공정의 역습’에 밀렸고, 세상은 그대로인데 입시제도만 바꿔보겠다는 교육개혁은 실패에 봉착할 수밖에 없었다⁷⁾. 이런 사회에서 결과가 정의로울 수 있을까? 결국 ‘기회

5) 정민석, 「지방선거 혐오대응 활동의 의미와 과제」, 선거과정에서의 혐오표현 대응방안 마련을 위한 토론회, 2018.8.

6) 천관율, 「문재인 정부를 혼든 ‘공정의 역습」, 시사인 제546호, 2018.3.

7) 대학입시거부로 삶을 바꾸는 투명가방끈 논평 「청소년 빼고, 입시제도만 손봐서, 교육이 바뀌겠는가」, 2018.7.11.

의 평등'은 불평등의 알리바이에 그칠 것이다. 기회의 평등조차도 역차별이라는 주장이 각종 혐오를 장착한 대중들로부터 나오는 현실을 직시해야 한다.

최근 대두하는 인종혐오에 많은 여성들이 동조하고 있다는 점은 주시할 만하다. 촛불의 광장을 흔들었던 힘, 문재인 정권 수립 이후 모두가 개혁의 단꿈에 젖어있을 때에도 한국사회를 뒤흔든 힘은 여성/주의로부터 나왔다. 낙태죄 폐지 운동, #미투의 흐름, 불법촬영 범죄 근절을 촉구하는 시위 등이 그렇다. 탁현민과 안경환에 반대했던 흐름은 '인물'에 대한 비판을 넘어서 그런 인물이 등용되는 구조적 문제에 대한 비판으로 나아갔지만 정부여당은 알아차리지 못했다. '유췌무죄 무췌유죄', '여성에게 국가는 없다'와 같은 말이 이 시대를 명징하게 대표하는 현실은 개혁정치세력이 자초한 것이다.

'이게 나라냐'는 질문에 '나라다운 나라'를 만들겠다고 호기롭게 대답했던 문재인의 '나라'가 무엇인지 자명해졌다. 삶의 불만이 혐오의 정치로 수렴되는 힘은 불평등으로부터 형성된다. 정치적, 경제적 불평등과 젠더, 섹슈얼리티, 장애 등을 이유로 삼는 불평등이 서로를 강화하며 만들어내는 풍경이 지금 우리가 마주한 현실이다.

3. 지금 여기, 차별금지법 제정이 필요하다

문재인 정부는 시작부터 모순이었다. 페미니스트 대통령이지만 차별금지법 제정은 못하겠다? 젠더폭력은 근절하는데 차별은 금지하지 않겠다? 성평등을 이룰 것이나 평등은 사회적 합의가 필요하다? 노동자의 권리는 부정하면서 노동에서의 차별을 철폐하겠다? 이런 모순의 결과가 지금 한발짝도 앞으로 내딛지 못하는 한국사회의 현실로 드러나고 있다.

'동성애'만 피하고 보자며 혐오선동세력에 내준 텃밭에서 자라기 시작한 혐오는 온 사회를 장악하기 시작했고, '일자리'와 맞물린 인종혐오가 자라날 토양이 되었으며, 우익정치세력이 발흥할 기반을 마련해주었다. 여성들의 분노를 해소하기는 커녕 불을 붙이는 상황은 더욱 위태롭다. 정책 선택의 여지가 협소한 경제적 조건에서 이러한 사태는 당분간 지속될 것이며 개혁의 시도 자체를 무력화하는 힘으로 작용할 것이다. 차별금지법 제정을 우회한다면 민주주의는 한 발도 전진할 수 없다.

1) 제정 유예를 중단시켜야 한다

'차별은 나쁘다', '차별하면 안된다', 이런 말들은 누구나 하고 모두가 안다. 그러나 국가는 한 마디도 하지 않았다. 오히려 차별금지법을 둘러싼 논란에서 일부 차별금지 사유를 삭제함으로써, 차별당해도 되는 사람들이 있다는 메시지를 발신하기 시작했다. '어떤 사람들'은 사회의 동등한 구성원으로 대접받지 못하는 게 당연하게 여겨지기 시작했다. 존재는 부정당하고 진실은 왜곡되었다. 집단의 분리, 낙인, 편견과 차별의 제

도화로 순환하는 차별의 구조는 더욱 강화되었다. 차별금지법 제정 유예는 그 자체로 차별을 조장하는 기능을 하고 있다. 이제 끝내야 한다. 국가는, 차별은 허용되지 않는다는 점을 공식적으로 선언해야 한다. 포괄적 차별금지법 제정만이 그 역할을 할 수 있다.

2) 혐오의 정치에 맞서야 한다

10여 년 사이 한국사회는 누군가를 저급한 존재로 강등시키는 폭력에 길들여졌다. '혐오'의 기세에 놀려 차별금지법 제정 유예, 인권조례 폐지 등이 이어지면서 민주주의는 다수결주의가 되고 말았다. 서로 상반되는 의견이 충돌하더라도 더 나은 결정에 이를 수 있다는 믿음이 정치를 가능하게 한다. 적어도 이때 모든 사람들이 의견을 낼 수 있다는 점은 부정되지 않는 것이 민주주의다. 그런데 '혐오'는 어떤 사람들의 성원권 자체를 부정하는 데로 향한다. '혐오'는 정치를 불가능하게 만들고 민주주의를 무력화하는 폭력이 된다. '혐오'는 더 이상 '소수자의 문제'가 아니다.

'혐오'라는 말의 다차원성은 혐오에 맞선다는 것이 무엇인지 혼란스럽게 하는 효과가 있다. 우선, 표현되는 혐오에 대한 대응이 필요하다. 자신의 처지에 대한 불만이 더 약한 자에 대한 혐오로 전환되는 것은 당연하지 않다. 사회가 이것을 허용하기 때문에 혐오가 생산되는 것이다. 혐오의 감정이 있다고 다 표현하는 것도 아니다. 해서는 안 될 말들이 있으며 그런 말들로 점철된 주장은 공론의 장에서 영향을 미칠 수 없다는 점이 사회적으로 확인된다면 표현도 수그러들 것이다. 당연하다는 듯 내뱉는 말들이 어떤 폭력인지를 이해하고 학습하며, 어떻게 다른 표현이 가능한지 훈련하는 과정을 사회적으로 밟아야 한다. 대항표현과 소수자들의 표현의 자유를 증진시키려는 노력도 필요하다.

앞선 노력이 정책적 대응이라면 정치적 대응이 필요하다. 표현의 문제와 다르게, 지금 여기에서 혐오의 감정이 어떻게 조장되고 있으며 어떤 정치적 힘으로 전화하고 있는지 지켜보면서 인간의 존엄을 단호하게 옹호하는 정치적 힘을 만들어내야 한다. 우리가 혐오선동세력에 맞서는 이유는 그들이 누군가를 혐오하기 때문이 아니다. 그들이 민주주의를 파괴하고 있기 때문이다. 어떤 사람들을 비-시민으로 취급하며 공공연히 모욕하고 정체성을 부정하는 상황이 지속되어서는 안 된다. 혐오선동세력의 억지에 민주주의를 내주어서는 안 된다. 차별금지법 제정은 한국사회가 더 나은 민주주의를 희망할 수 있게 된다는 징표일 것이다.

3) 더 많은 민주주의의 자리를 만들어야 한다

차별금지법은 차별을 금지하고 차별행위로 침해당한 권리를 회복하기 위한 법이다. 법이 정하는 '차별 유형'은 우리의 차별경험을 모두 설명하지 못할 수 있고, '차별금지사유'가 우리의 존재를 모두 설명하지 못할 수도 있다. 살면서 부딪치게 되는 여러

상황들을 '차별금지영역'이 포괄하지 못할 수도 있다. '법제도'가 가지는 일반적인 한계를 차별금지법도 비껴날 수 없다. 그러나 차별금지법은 누군가의 말하기가 시작되는 자리가 될 수 있다. '소수자'의 말하기가 어려운 이유는 그들이 약해서가 아니다. 사회가 듣지 않기 때문이다. 차별금지법은 공식적으로 듣는 자리를 마련함으로써 말하기를 촉진할 수 있다. 말할 수 없었던 사람들이 말하기 시작할 때 민주주의는 한걸음 나아갈 수 있다.

4) 평등에 대한 감각을 재건해야 하다

해방 전후의 한반도에 넘쳐흘렀던 평등의 기운은 독재정권에 의해 불온한 것으로 몰리며 질식당했다. 자유에 대한 기이한 경배와 평등에 대한 기이한 경원은 한국사회의 특징이기도 하다. 독재정권을 무너뜨린 민주화항쟁은 평등의 기운을 되살리기 시작했으나 제대로 확립되지 못한 채 혐오에 밀리는 지경이 되었다. 평등을 현실 밖의 이상적인 가치로 내버려두면 안 된다. 우리는 현실에 평등을 새겨야 한다. 이것은 서로를 동등한 시민으로 대하는 훈련에서부터 차별의 제도와 관행을 없애가는 구체적인 변화까지 다층적으로 실행되어야 한다. 차별금지법은 한국사회에서 잊혀져온 평등에 대한 감각을 되살리기 위한 출발선이다.

4. 나가며

법제도의 의미는 그것을 둘러싼 힘의 관계 속에서 맥락을 얻게 된다. 같은 차별금지법이라도 다른 시대 다른 나라에서 만들어진 법들이 똑같은 의미를 가질 수는 없다. 개별법과 기본법의 관계 역시 지금 여기의 조건을 반영하여 형성된다. 포괄적 차별금지법 외에도 다양한 종류의 개별적 차별금지법이 제안되어왔다. 그러나 포괄적 차별금지법이 무산되기 직전 국회 문턱을 넘은 장애인차별금지법을 제외하고는 하나도 만들어지지 못했다⁸⁾.

그 후로 10년이 흐른 지금 문제가 무엇인지는 더욱 분명해졌다. 성평등은 안 되고 양성평등만 된다는 억지, '사람'은 안되고 '국민'만 된다는 강변은 헌법의 존재 의의마저 허물고 있었다. 포괄적 차별금지법 제정은 혐오에 교착된 민주주의를 해방시키기 위한 싸움의 최전선에 있다. 포괄적 차별금지법 제정 없이 다른 어떤 개별법의 제정도 기약하기 어렵다. 차별금지법 제정운동은 이 모든 운동의 길을 내는 운동의 자리에 놓여버렸고 여기를 넘어설 길을 내야 한다.

2007년 '성소수자차별저지긴급행동'에 이어 '올바른 차별금지법의 제정을 위한 반차별공동행동'이 활동을 이어갔고, 2011년 차별금지법제정연대가 발족했다. 이후로 차

8) 차별금지의 기능을 하는 법률들은 있다. 남녀고용평등법, 기간제법, 연령차별금지법 등. 그러나 모두 고용 영역에 한정된 데다가 특정 집단의 '보호'를 위해 마련된 법률에 가깝다. 대중적으로 '차별금지법'으로 인식된다고 보기는 어렵다.

별금지법 제정운동은 평등을 향한 여정의 중요한 시간들에 함께 해왔다. 2011년 서울시 학생인권조례에서 다시 차별금지사유가 쟁점이 되었을 때 시민사회는 물러서지 않고 싸워서 제정을 이뤄냈고 2014년 서울시 인권헌장 무산에 항의하며 농성을 이어갔다. 반차별운동을 확장하는 계기가 되었지만 제도정치의 한계에 대한 대응에 한정된 측면도 있다. 2017년 3월 차별금지법제정연대가 재출범했다. 국회도 정부도 차별금지법을 피하고 있다. 이제 차별금지법 제정운동은 스스로 자신의 길을 내야 한다.

촛불을 경과하고서도 차별에 대한 제도정치의 대응은 오히려 후퇴하는 모습을 보여주었다. 말로는 성평등, 실제로는 성차별인 국가의 수준을 본다면 ‘좋은 법’으로서 차별금지법을 제정한다는 게 무망하기도 하다. 난민의 존재가 가시화되면서 재조직되는 혐오의 정치는 복잡한 지형을 만들고 있다. 차별의 구조가 점차 심화될 때 ‘차별금지법’은 무력해보이기도 한다. 그러나 이것은 법 제정 운동의 무력함이 아니라, 차별금지법제정운동이 차별의 구조에 맞서는 운동으로서 더욱 역할해야 할 이유를 보여줄 뿐이다.

차별금지법제정운동은 지금 여기에서 무엇이 우리를 고통에 빠뜨리고 우리의 권리를 제압하거나 박탈하고 있는지 드러내면서 현실에 개입하는 운동이어야 한다. 왜 차별금지법이 필요한지 설명하는 것을 넘어 차별금지법제정운동이 한국사회에 만들어내는 변화가 무엇인지 보여줄 수 있어야 한다. 우리가 만드는 변화 속에서 차별금지법 제정이 도래할 것이며 우리가 만들어내는 변화만큼 제정된 법의 가능성도 열릴 것이다. 우리는 할 수 있고, 해야 한다.

☐

[발표2]

2018 차별금지법안의 개요와 의의

조혜인(차별금지법제정연대 공동집행위원장)

1. 들어가며

차별금지법은 사람의 특성을 이유로 한 불합리한 차별을 규율하고 평등의 이념을 실현하기 위한 법이다. 평등은 법, 경제, 사회문화 등 다양한 층위에서 논의될 수 있지만 그 중 가장 근본적인 것은 도덕적 층위에서의 평등, 즉 ‘모든 인간은 동등한 가치를 지닌 존재로서 평등하다’는 개념이다. 현대 인권의 기초가 되는 ‘인간의 존엄성’이라는 가치는 이러한 평등의 개념 위에서만 성립할 수 있다. 차별금지법은 인간의 동등한 존엄성을 부정하는 사회 관행과 제도를 바꿔나가는 것을 목표로 한다.

역사적으로, 차별을 규율하는 법제는 초기에 인종, 성별 등의 사유를 중심으로 발전하다가, 점차 다양한 사유와 영역을 포괄적으로 아우르는 통합적인 법을 제정하는 방향으로 나아가게 되었다. 차별에 대한 인식과 이해가 높아지면서 더 많은 차별 사유들을 다루어야 할 필요성이 생겼을 뿐만 아니라, 단일 사유를 기반으로 한 차별금지법만으로는 사람들의 정체성을 통합적으로 인식하기 어렵고 현실의 복잡한 차별 상황을 효과적으로 다룰 수 없다는 문제의식이 발전하였기 때문이다. 최근의 평등 및 차별금지에 관한 연구들 역시 현대사회의 복잡한 차별과 불평등 문제를 해결하기 위해서는 차별의 교차성(Intersctionality)을 인식하고 규율할 수 있는 통합적인 법제가 필요하다는 점을 특히 강조하고 있다.⁹⁾

이러한 통찰에 따라 차별 문제를 고민하는 많은 국가들에서는 개별적 차별금지법을 넘어선 포괄적인 형태의 차별금지법을 ‘차별금지법’, ‘인권법’, ‘평등법’, ‘동등대우법’ 등 다양한 이름으로 제정하여 시행해왔다. 2007년을 전후하여 본격적으로 시작된 한국의 포괄적 차별금지법 제정 논의 또한 이러한 문제의식과 흐름 안에 놓여있다.

2. 2018년 한국의 차별금지법제 현황과 공백

가. 헌법상 평등권

9) Sandra Fredman, *Intersectional discrimination in EU gender equality and non-discrimination law*, Report for European Network of Legal Experts in Gender Equality and Non-discrimination. Brussels: European Commission (2016) 등 참조

헌법 제11조 제1항은 “모든 국민은 법 앞에 평등하다. 누구든지 성별·종교 또는 사회적 신분에 의하여 정치적·경제적·사회적·문화적 생활의 모든 영역에 있어서 차별을 받지 아니한다.”고 선언하고 있다. 이 때 차별금지사유로 명시된 ‘성별·종교 또는 사회적 신분’은 예시적 사유라는 것이 관례와 통설의 입장이므로, 헌법상 평등권 조항은 성별, 종교, 사회적 신분에 한하지 않고 모든 차별금지사유를 아우르는 조항이다. 이러한 평등권 조항이 사인(私人) 간에는 어떻게 적용되느냐에 대해 관례는 차별금지법 등의 개별법이 제정되어 있지 않은 상황에서도 민법 제2조, 제103조, 제750조, 제751조 등을 통해 사인 간의 평등권 침해행위를 다룰 수 있음을 분명히 하고 있다.¹⁰⁾ 문제는 민법 제750조 등을 통한 차별의 구제에 한계가 명백하다는 점이다. 민법 제750조의 경우 불법행위로 인해 입은 손해의 배상만을 청구할 수 있으며, 소송절차면에서도 차별의 피해를 받은 사람이 원고로서 일반 민사소송법상의 원칙에 따라 모든 권리발생요건에 대해 입증책임을 져야한다. 그러나 차별피해자가 ‘차별의 존재’를 모두 증명하기란 현실적으로 매우 어렵고 간접차별의 경우에는 더욱 그러하다. 차별금지법제가 차별을 보다 효과적으로 주장입증할 수 있도록 하는 소송법상의 특례 조항들을 두는 이유이다.

국가는 개인이 가지는 불가침의 기본적 인권을 확인하고 이를 보장할 의무를 지며(헌법 제10조 후문), 이를 위해 헌법상 기본권을 보장하고 실현하기 위한 제 법률을 제정하여 시행한다. 포괄적 차별금지법은 헌법상 평등권의 내용을 구체화하고 그 이념을 실현하기 위한 실체법에 해당하며, 이를 위해 ‘차별이란 무엇인가’에 관한 구체적인 판단기준을 제시하고, 실효성 있는 구제수단을 제공하며, 차별예방 및 시정에 관한 국가의 책무를 포괄적·구체적으로 규정함으로써 개별 차별 관련 법제 및 정책의 상위법이자 준거법으로 기능할 수 있을 것이 요구되어 왔다.

나. 국가인권위원회법

국가인권위원회법은 현행법 중 가장 다양한 사유를 이유로 한 폭넓은 영역에서의 차별 전반을 규율하고 있는 법률이다. 국가인권위원회법은 제2조 제3호에 “평등권 침해의 차별행위”에 관한 정의규정을 두면서, 국가인권위원회에 이러한 차별행위를 조사하고 조정·권고 등을 할 수 있는 권한을 부여하고 있다. 동법 제2조 제3호는 19개의 차별사유를 예시적으로 언급하면서, 합리적인 이유 없이 이러한 사유를 이유로 특정한 사람을 우대·배제·구별하거나 불리하게 대우하는 행위를 차별행위로 정의한다. 이

10) 대법원 2011. 1. 27. 선고 2009다19864 판결 참조. 서울기독교청년회(서울YMCA)가 남성회원과 달리 여성 회원들을 총회원 자격심사에서 배제하여 온 것은, 우리 사회의 건전한 상식과 법감정에 비추어 용인될 수 있는 한계를 벗어나 사회질서에 위반되는 것으로서 여성 회원들의 인격적 법익을 침해하여 불법행위를 구성한다고 본 위 관례에서 법원은 ‘기본권 규정은 그 성질상 사법관계에 직접 적용될 수 있는 예외적인 것을 제외하고는 사법상의 일반원칙을 규정한 민법 제2조, 제103조, 제750조, 제751조 등의 내용을 형성하고 그 해석 기준이 되어 간접적으로 사법관계에 효력을 미치게 된다’고 하면서, ‘평등권이라는 기본권의 침해도 민법 제750조의 일반규정을 통하여 사법상 보호되는 인격적 법익침해의 형태로 구체화되어 논하여질 수 있고, 그 위법성 인정을 위하여 반드시 사인간의 평등권 보호에 관한 별개의 입법이 있어야만 하는 것은 아니’라고 판시하였다.

때 차별행위가 성립하는 영역은 ‘고용’(가목), ‘재화·용역 등의 공급이나 이용’(나목), ‘교육·훈련이나 이용’(다목)이다. ‘성희롱 행위’(라목) 또한 같은 조항에 따라 차별행위로 분류된다.

문제는 국가인권위원회법은 그 본질이 조직법에 해당하여 차별 역시 국가인권위원회의 권한의 측면에서 1개 조항으로 정의되고 있을 뿐 더 이상의 구체적이고 상세한 실체규정을 두고 있지 않다는 점이다. 특히 후술하다시피 국가인권위원회법이 간접차별, 괴롭힘 등의 다양한 차별유형에 관한 명시적인 규정을 두고 있지 않다는 점은 현실에서 문제되는 다양한 차별들을 효과적으로 규제하는데 걸림돌이 되고 있다. 따라서 현행 국가인권위원회법만으로는 차별에 관한 구체적인 기준을 알기 어렵고, 또 국가인권위원회의 시정권고 등의 구제수단에 강제력이 없어 피해자 구제에 미흡하다는 점 등에서 일반적 차별금지법을 대신하기에는 한계를 지닌다는 지적을 받아왔다. 특히 현대사회에서 사적 부문에서의 차별관행 시정이 매우 중요한 과제로 떠오르고 있지만 차별금지법과 같은 실체법 없이 국가인권위원회가 이러한 책무를 수행하는데 한계가 있으므로, 차별금지법 제정은 향후 국가인권위원회가 다른 여러 선진국들의 국가인권기구들처럼 차별시정기구로서 발전하기 위해 필수적으로 해결되어야 하는 입법적 과제라는 점이 지적되고 있다.¹¹⁾

다, 개별적 차별금지법

현재 한국에는 차별시정을 위한 개별적인 차별금지법들이 다양하게 존재한다. 그 중 단행법을 기준으로 주요한 개별적 차별금지법을 꼽아보면 아래와 같다.¹²⁾

- 남녀고용평등과 일·가정 양립 지원에 관한 법률(이하 ‘남녀고용평등법’)
- 장애인차별금지 및 권리구제 등에 관한 법률(이하 ‘장애인차별금지법’)
- 기간제 및 단시간근로자 보호 등에 관한 법률(이하 ‘기간제법’)
- 파견근로자보호 등에 관한 법률(이하 ‘파견법’)
- 고용상 연령차별금지 및 고령자고용촉진에 관한 법률(이하 ‘연령차별금지법’)

	국가인권위원회법	남녀고용평등법	기간제법, 파견법	장애인차별금지법	연령차별금지법
제정	2001.5.24.	1987.12.4.	2006.12.21. 제정/전문개정	2007.4.10.	2008.3.21. 일부개정
시행	2001.11.25	1988.4.1.	2007.7.1.	2008.4.11.	2009.3.22.
사유	19개 사유 예시	성별, 혼인, 가족안지위, 임신·출산	고용형태	장애	연령
영역	고용 교육 재화·용역	고용	고용	고용 교육 재화·용역 사법행정 등 모부성권 등	고용

11) 윤영미, “국가인권위원회 진정제도의 현황과 개선방안”, 안암법학 52, 2017년 참조.

12) 이외에도 남녀차별금지 및 구제에 관한 법률이 1999. 2. 8. 제정되어 1999. 7. 1. 시행되었으나 2005. 3. 24. 폐지되었다.

				가족건강권 등	
--	--	--	--	---------	--

현재 우리 법체계에서 어떤 사유와 영역의 차별이 개별적 차별금지법을 통해 규율되고 있는지 정리하면 다음과 같다.

영역 \ 사유		성별, 혼인, 가족지위, 임신출산	장애	나이	고용형태 일부	그 외 사유
고용	모집채용	남녀고용평등법	장애인차별금지법	연령차별금지법	기간제법 파견법	
	근로계약체결이후					근로기준법
교육			장애인차별금지법			
재화용역			장애인차별금지법			
행정			장애인차별금지법			

표에서 짙은 색으로 표시된 부분은 개별적 차별금지법의 규율을 받는 영역이다. ▨로 표시된 부분은 차별에 관한 실체법 없이 국가인권위원회법만의 규율을 받고 있는 영역으로, 차별에 대한 실체적 조항과 사법적 구제수단의 보완이 필요한 영역이다.

고용은 개별적 차별금지법들과 근로기준법의 적용으로 다른 영역에 비해 비교적 규율되는 범위가 넓은 편이다. 그러나 근로기준법은 근로계약 체결 이후 단계에 기본적으로 적용이 되기 때문에 성별, 장애, 나이 이외의 사유로 모집·채용 단계에서 발생하는 다양한 차별은 역시 국가인권위원회법을 제외하면 규제의 공백으로 남아있다.

3. 2018년 차별금지법안의 개요

가. 법안의 전체 구성

2006년 국가인권위원회가 권고한 차별금지법안과 그 후 시민사회에서 발의된 차별금지법안들은 총 4개의 장으로 구성되어있었다. 제1장 총칙에서는 법의 목적, 차별의 개념과 예외, 법의 적용범위 등을 다루고, 제2장 국가 및 지방자치단체 등의 차별시정 의무 등에서는 차별시정을 위한 국가등의 의무를 규정한다. 제3장은 차별이 규율되는 각 영역(△고용, △교육, △재화·용역·시설 등의 공급이나 이용, △행정서비스 등의 제공이나 이용)에서 어떠한 행위가 차별로서 금지되는지, 각 영역 관련자들은 차별예방을 위해 어떠한 조치를 취해야하는지 등을 상세하게 규정하고 있다. 마지막으로 제4장은 이 법에서 금지하는 차별이 발생하는 경우 그에 대한 구제수단을 담고 있다.

이러한 구성은 2018년 차별금지법안에도 여전히 유효하게 적용된다. 아래에서는 제1

장(총칙)과 제4장(차별의 구제)를 중심으로 2018년 법안에 포함되어야 하는 내용을 살펴보고자 한다. 특히 차별에 대해 문제제기하고자 하는 입장에 섰을 때 법으로부터 어떠한 내용을 제안받고 제공받을 수 있는지를 각 단계별로 검토하기로 한다.

나. 법안의 개요

(1) 누가, 어디에, 무엇을 차별로 이야기할 수 있을까

■ 차별금지법안의 차별구제수단

여기 차별을 경험하는 A가 있다. 법안 제4장(차별의 구제)는 A에게 크게 두 가지 구제절차를 제시한다. 첫 번째는 국가인권위원회에 차별에 관한 진정을 제기하는 것이고, 두 번째는 법원에 차별에 관한 적극적 조치나 손해배상을 청구하는 소를 제기하는 것이다.

포괄적 차별금지법은 현행 개별적 차별금지법들과 달리 형사처벌이나 행정제재를 차별의 구제수단으로 사용하지 않는다. 대신 국가인권위원회를 통한 비사법적 구제와 법원을 통한 민사적 구제를 기본적인 구제수단으로 규정하고 있다. 차별행위는 개인의 악의보다는 사회의 편견, 고정관념, 구조적 차별에서 기인하는 경우가 많기 때문에, 개개의 행위자를 형사처벌하기보다는 구체적인 사례마다 차별 중지 및 시정 조치, 재발 방지 조치, 교육과 훈련 등의 다양한 조치를 유연하게 사용하는 것이 근본적인 차별시정을 위해 효과적이라고 보기 때문이다. 특히 포괄적 차별금지법은 다양한 사유와 영역을 널리 다루고 있기에 더욱 그러하다.

■ 국가인권위원회 진정

먼저 국가인권위원회에 진정을 제기하는 방법을 생각해보자. 차별에 대한 진정 절차는 현행 인권위법과 동일하게 진행된다. 차별피해자인 A 뿐만 아니라 제3자인 B 또는 B단체 또한 A가 경험하는 차별에 관해 진정을 제기할 수 있고 이 역시 현행 인권위법과 동일한 내용이다. 그렇다면 현행 인권위법상 차별 진정 제도와의 차이점이 생기는 부분은 어디일까. 앞서 보았듯이 현행 인권위법에서 차별에 대한 판단 기준을 제공하고 있는 조항은 제2조 제3호 ‘평등권 침해의 차별행위’의 정의조항 하나뿐이다. 반면 차별금지법은 제1장(총칙)과 제3장(차별시정 및 예방조치)의 실체적 조항들을 통해 차별의 개념을 확장하고 구체화한다. 이와 같이 확장되고 구체화된 차별 개념은 국가인권위원회가 A의 경험을 차별로서 적극적으로 경청할 수 있는 자리를 열어준다.

■ 차별금지법상 차별의 개념

차별금지법안은 다음과 같은 표지들을 통해 차별의 개념을 정의한다.

① 차별금지사유: 현행 인권위법에 규정된 19개 차별금지사유에 국적, 성별정체성, 출신학교, 고용형태, 경제적 상황, 유전형질등 추가

- ② 차별금지영역: 고용, 교육, 재화·용역·시설 등의 공급이나 이용, 행정서비스 등의 제공이나 이용¹³⁾
- ③ 차별의 유형: 직접차별, 간접차별, 괴롭힘, 성희롱, 차별표시조장광고, 차별지시 등
- ④ 차별의 예외: 진정직업자격¹⁴⁾, 잠정적 우대조치¹⁵⁾

이 중에서 현행 인권위법의 규율범위와 특히 차이가 나는 부분은 차별의 유형이다. 현행 인권위법은 동법 제2조 제4호에서 직접차별과 ‘업무와 관련하여’ 발생한 성희롱만을 ‘평등권 침해의 차별행위’로서 명시하고 있다. 간접차별, 괴롭힘 등 직접차별에 해당하지 않는 차별유형과 고용 외의 영역에서 발생하는 성희롱은 현행 인권위법상 차별로서 규율되는 범위에 속하지 않는다.

	국가인권위원회법	남녀고용평등법	기간제법, 파견법	장애인차별금지법	연령차별금지법
직접차별	○	○	○	○	○
간접차별		○		○	○
괴롭힘				○	
성희롱	○ (고용영역만)	○		(괴롭힘에 포함)	
기타				-차별표시조장광고 -정당한 편의제공 거부 등	

■ 차별 개념의 확장: 간접차별, 괴롭힘 등

간접차별(indirect discrimination)이란 외견상 차별금지사유에 관하여 중립적인 기준을 적용하였으나 그에 따라 특정 집단이나 개인에게 정당한 사유 없이 불리한 결과가 초래되는 결과적인 차별을 말한다. 간접차별은 현대 사회에서 지배적인 차별의 성격이 직접적이고 의도적인 차별에서 점차 비가시적이고 간접적인 차별로 변화되고 있고, 차별을 야기하는 근본적인 요인들인 편견과 통념의 변화를 위해서는 이를 수정할 수 있는 새로운 차별개념 판단 기준이 필요하다는 인식에서 도입된 개념이다.¹⁶⁾

- 여성노동자는 특정 시간대에 아이를 돌봐야 하는데 고용주가 직원들에게 일률적으로 순환근무를 요구하고 예외를 허용하지 않아 퇴직을 할 수 밖에 없는 상황이 되는 경우, 고용주가 이러한 요구가 정당하다는 걸 입증하지 못하면 간접차별에 해당할 수 있다. (영국 2010년 평등법 제19조에 대한 정부해설서¹⁷⁾)
- 우체부를 채용하기 위해 전화로 짧게만 일차면접을 진행하였고 그로 인해 모국어가 독일어가 아닌 지원자가 독일어로 만족할만큼 명확하고 또렷하게 자신을 표현하지 못한다고 판단되어 선발에서 떨어진 경우, 이러한 선발절차는 우체부에게 필요한 독일어 실력을 검증하

13) 즉, 차별금지법은 일정한 공공성을 요구받는 영역에서 발생하는 차별을 규제하기 위한 법이다. 따라서 가족관계에서 발생하는 차등대우, 사적인 인간관계에서 발생하는 차등대우 등은 이 법을 통해 규율되는 차별에 해당하지 않는다.

14) 특정 직무나 사업 수행의 성질상 불가피한 경우

15) 현존하는 차별을 해소하기 위하여 특정한 개인이나 집단을 잠정적으로 우대하는 행위와 이를 내용으로 하는 법령의 제정·개정 및 정책의 수립·집행

16) 윤문희, “차별의 법적 개념”, 노동리뷰 통권 제21호, 2006년, 69면

17) Equality Act 2010 Explanatory Notes 81.

기 위해 적절하지도 필요하지도 않은 경우에 해당하여 독일 일반평등대우법상 출신민족을 이유로 한 간접차별이 될 수 있다 (독일 지방노동법원 판례)

차별금지법상 괴롭힘(harassment)은 차별금지사유를 이유로 인간의 존엄성을 침해하거나 적대적, 위협적, 모욕적 또는 굴욕적 환경을 조성하는 행위를 의미한다. 본래 괴롭힘은 최근 문제되는 직장 내 괴롭힘 행위 등에서 잘 드러나듯이 자유권, 인격권 등을 침해하는 행위이다. 그러나 고용, 교육, 재화용역의 제공, 행정 등의 영역에서 차별금지사유를 이유로 행해지는 괴롭힘은 특정 개인 또는 집단을 그가 속한 조직이나 사회로부터 고립·배제하려는 목적을 갖거나 그러한 효과를 만들어내는 행위다. 이는 결국 차별금지사유를 이유로 누군가가 조직이나 사회에 동등한 구성원으로서 참여하지 못하도록 만드는 행위이므로 차별금지사유를 이유로 한 차별행위와 마찬가지로 의미를 갖는다. 따라서 외국의 차별금지법들은 대부분 차별금지사유를 이유로 한 괴롭힘을 차별의 한 유형(또는 차별금지법에 의해 금지되는 행위)으로 보아 차별과 마찬가지로 규제하고 있다. 그리고 이러한 괴롭힘은 언어적 형태로 이루어지는 경우들을 널리 포함한다. 이는 단순히 ‘나쁜 말’을 단속하거나 또는 ‘차별이나 편견이 들어있는 발언’, ‘개인의 의견 표명’ 등을 일반적으로 규제하는 것과는 다른 문제이다. 괴롭힘은 모든 구성원들이 동등하게 참여할 수 있어야 하는 고용, 교육, 재화용역 등의 영역에서 특정 개인이나 집단을 고립시키거나 배제하여 차별하는 효과를 낳는 행위이기 때문에 차별로서 규제되는 것이다.

- 학교의 책임기관은 학생들을 괴롭혀서는 안 된다. 교실에서 교사가 장애를 이유로 특정한 학생을 조롱하는 경우 또는 여학생들을 대상으로 당혹감과 굴욕감을 느끼게 하는 발언을 하는 경우 이는 괴롭힘에 해당할 수 있다. (영국 2010년 평등법 제85조에 대한 정부해설서¹⁸⁾)
- 한 백인노동자가 직장 내에서 흑인동료를 대상으로 한 인종모욕적인 발언이 오가는 것을 보았고 만약 그러한 발언들이 백인노동자에게 공격적인 환경을 조성하는 것으로 인정된다면 그 노동자는 자신이 직접 인종과 관련한 괴롭힘을 당하였다고 문제제기할 수 있다 (영국 2010년 평등법 제26조에 대한 정부해설서¹⁹⁾)
- 캐나다 인권법상 괴롭힘에 해당하는 예: 직장 동료가 당신의 허잡을 반복적으로 조롱하는 경우, 관리자가 정기적으로 당신의 외모에 대해 부적절한 발언을 하는 경우 (캐나다 인권위원회 홈페이지 안내²⁰⁾)

이와 같이 간접차별, 괴롭힘 등은 우리 사회에서 주요하게 문제되는 차별유형들에 해당함에도 현행 인권위법은 이에 대한 근거규정을 두고 있지 않다. 다만, 장애인차별금지법에서 간접차별과 괴롭힘에 관한 명시적인 규정을 두면서 장애차별을 국가인권위원회에 진정할 수 있도록 하였으므로, 현재 국가인권위원회는 장애차별로 진정된 사

18) Equality Act 2010 Explanatory Notes 295.

19) Equality Act 2010 Explanatory Notes 99. 영국 2010년 평등법은 괴롭힘의 피해자가 반드시 문제된 차별금지사유를 가진 사람일 것을 요구하지 않는다.

20) <http://www.chrc-ccdp.gc.ca/eng/content/what-harassment-1>

건에서만 간접차별, 괴롭힘을 명시적으로 규율할 권한을 가지고 있다. 다른 차별금지 사유를 이유로 한 간접차별이나 괴롭힘은 현행 인권위법상 차별로 인정받기가 어렵거나 아예 각하될 수밖에 없는 상황에 놓여있다. 따라서 차별금지법을 통해 간접차별과 괴롭힘 등을 차별의 한 유형으로서 명확히 규정함으로써 국가인권위원회가 모든 차별금지사유와 관련한 간접차별과 괴롭힘을 차별로서 적극적으로 규율할 수 있도록 만들어야 한다.

■ 차별적인 법령, 조례·규칙, 정책, 제도 및 관행 등

만약 A가 문제제기하고자 하는 대상이 A를 대상으로 한 특정한 행위가 아니라 차별적인 목적이나 효과가 있는 법령, 정책, 제도 등이라면 A는 무엇을 할 수 있을까. 현행 인권위법에 따라 국가인권위원회는 인권에 관한 법령(입법과정 중에 있는 법령안을 포함한다)·제도·정책·관행의 조사와 연구 및 그 개선이 필요한 사항에 관해 권고 또는 의견의 표명을 할 수 있으며(제19조 제1항), 인권의 보호와 향상을 위하여 필요하다고 인정하면 관계기관등에 정책과 관행의 개선 또는 시정을 권고하거나 의견을 표명할 수 있다(제25조 제1항). 문제는 이러한 법령, 정책, 제도 등은 차별의 피해자를 특정인으로 지목할 수 있는 차별행위와 결부되어 있지 않은 이상은 직접적인 진정의 대상이 되지 않는다는 것이다. 그러나 차별적인 목적이나 효과를 지닌 법령, 정책, 제도 등은 개개의 차별행위보다 사회에 훨씬 큰 영향을 미치는 것으로서 적극적인 차별 시정의 대상이 되어야 한다.

따라서 차별금지법안은 차별적인 목적이나 효과를 지닌 법령, 정책, 제도 등에 대해서도 진정할 수 있는 근거조항을 둘 필요가 있다. 이러한 경우 국가인권위원회는 차별 피해자가 특정되지 않는다는 이유로 진정을 형식적으로 각하할 수 없고 반드시 진정 내용에 대한 실체적인 조사를 진행하여 답변할 의무를 갖게 된다.

(2) 국가인권위원회의 시정권고, 어떻게 실효성을 높일 수 있을까

■ 국가인권위원회의 차별시정권한

국가인권위원회는 A, B의 진정을 조사하여 합의 권고, 조정, 시정권고 등을 통해 차별을 시정하거나 피해자에게 필요한 구제를 제공하고자 한다. 국가인권위원회의 다양한 비사법적 구제수단은 다양한 차별 상황에 유연하게 대처하여 효과적인 시정방안을 강구할 수 있다는데 큰 강점이 있다. 특히 진정인과 피진정인 당사자에게 직접적으로 미치는 영향을 넘어 비슷한 상황에 있는 조직이나 개인들의 인식을 바꾸는 데 간접적으로 영향을 끼침으로써 자발적인 준수에 의한 예방적 효과를 크게 가져올 수 있다는 점이 강조된다.²¹⁾ 다만 피진정인이 시정 권고를 불수용하는 경우에는 이를 강제

21) 안진(2018), 포괄적 차별금지법의 입법쟁점에 대한 일고찰 - 현행 차별금지법제의 문제점을 중심으로, 법학논총 38(1), 552면. 안진(2018)에 따르면 국가인권위원회가 2001년 대학전임교원 공채의 지원 자격을 40세 이하로 제한하던 관행을 나이차별로 결정을 내린 이후 전국의 거의 모든 대학에서 연령제한을 자발적으로 폐지한 것을 그 대표적인 예다.

할 방법이 없으므로 이를 보완하기 위해 권고의 수용율을 높일 수 있는 방안, 시정 명령제도를 도입하는 방안 등이 지속적으로 논의되고 있다.

■ 시정권고 수용율 제고 방안

현행 인권위법 제25조는 국가인권위원회의 권고를 받은 관계기관 등의 장은 권고를 받은 날로부터 90일 이내에 그 권고사항의 이행계획을 위원회에 통지하여야 하고, 권고의 내용을 이행하지 아니한 경우에는 그 이유를 위원회에 통지하도록 하고 있으나, 권고의 이행실태를 직접 확인·점검하는 별도의 규정은 존재하지 아니한다. 따라서 차별금지법안은 국가인권위원회가 권고 또는 의견의 이행실태를 확인·점검할 수 있고, 필요한 경우 권고사항의 이행 경과 및 결과 확인 등을 위하여 관계기관등의 장에게 자료 등의 제출 또는 사실 조회를 요구할 수 있도록 하는 조항을 둘 필요가 있다. 또한 일반 사인(私人)이 아닌 국가기관, 지방자치단체, 공직유관기관, 각급 학교 등이 정당한 사유 없이 90일 내 권고사항의 이행계획 또는 불수용이유를 통지하지 않거나 반복된 권고를 불수용하는 경우에 국가인권위원회는 이러한 사실을 해당기관·단체의 평가에 반영하도록 각 기관·단체의 장에게 요구할 수 있도록 하는 규정²²⁾을 두어 국가기관등의 권고 수용율을 높일 수 있도록 하여야 한다.

■ 시정명령제도 도입의 장단점

2006년 국가인권위원회가 권고한 차별금지법안은 국가인권위원회에게 시정명령권한을 부여하는 규정들을 포함하고 있었다. 국가인권위원회의 시정권고 등에 강제력이 없으므로 피진정인이 시정권고에 불응하는 경우에는 인권위 또는 정부가 시정명령을 발할 수 있도록 하여 구제의 실효성을 담보해야 한다는 견해가 그동안 꾸준히 제기되어왔다.

현재 개별적 차별금지법률 중 다수 법률이 시정명령제도를 가지고 있다. 장애인차별금지법은 국가인권위원회가 시정권고권한을 가지고 법무부장관이 시정명령권한을 갖는 방식으로 제도를 이원화하였다. 기간제법과 파견법은 노동위원회가 조정, 중재 및 시정명령권한을 가지고 있으며 고용노동부장관은 시정명령을 요구할 권한을 가진다. 연령차별금지법은 국가인권위원회가 시정권고권한을 갖고 고용노동부장관이 시정명령권한을 갖는 방식으로 제도가 이원화되어있다. 장애인차별금지법의 시정명령제도는 국가인권위원회의 권고를 넘어서는 실효성 있는 차별구제수단이 필요하다는 문제의식에서 도입되었다. 그러나 제정 이후 10년 동안 법무부가 내린 시정명령은 단 2건에 불과한 상황이다.²³⁾

비사법적 구제수단의 실효성을 높이는 방안은 중요한 문제이나 반드시 시정명령을 도입하는 방식으로만 해결될 수 있는 것은 아니다. 시정명령의 실효성에 대한 의문이 제기될 뿐만 아니라 국가인권위원회의 조치에 강제력이 더하여져 그 처분적 성격이

22) 유사 조항으로 양성평등기본법 제31조 제3항 참조

23) 2010년 남성 뇌병변장애인의 질병에 의한 직권면직 사건 관련한 시정명령, 2012년 수원역 앞 지하도상가의 관리주체인 수원시장에 대한 시정명령

강해질수록 인권위원회의 차별에 대한 판단 역시 엄격해지고 경직될 개연성이 크다는 우려가 존재하기 때문이다. 차별금지법안은 국가인권위원회에 시정명령권을 부여하여 준수법심사적 역할을 하게 하기보다는 인권의 최전방에서 피해자의 목소리를 최대한 반영하여 차별판단을 내리는 독립적인 기구로서 기능하도록 하고 대신 후술할 소송지원제도 등을 통하여 차별피해자의 사법접근권을 높이는 방향으로 제도를 보완하는 방법을 보다 적극적으로 모색해볼 필요가 있다. 시정명령권의 도입 여부는 독립적인 쟁점으로 논의되기보다는 차별에 대한 구제수단을 전체적으로 설계하는 가운데 고민되어야 할 것이다.

(3) 차별피해자는 어떻게 소제기의 높은 문턱을 넘을 수 있을까

■ 사법적 구제수단과 지원의 필요성

A는 국가인권위원회에 진정하는 대신 바로 법원에 차별구제소송을 제기할 수 있다. 국가인권위원회에 진정을 하여 시정권고를 받아낸 경우에도 차별행위자가 이 권고를 자발적으로 수용하지 않는 경우에는 강제력 있는 법적 구제를 받아내기 위해 소송으로 나아가야할 수도 있다. 그러나 법원에 소송을 제기하는 것은 시간과 비용의 측면에서 큰 부담을 준다. 또한 차별행위자는 차별피해자에 비해 사회적 강자의 위치에 있는 경우가 많기 때문에 차별행위자를 상대로 A가 개인적으로 소송을 준비하여 진행하는 것은 현실적으로 매우 어려운 일이기도 하다. 소제기에 대한 이러한 부담감은 결국 차별피해자들이 일체의 구제 절차 전부를 포기하도록 만드는 장벽이 되기도 한다. 소제기로 나아갈 수 없는 이상 상대방이 수용하지 않을 가능성이 있는 국가인권위원회 권고를 받는 것은 큰 실효성이 없을 수 있기 때문이다. 따라서 차별행위자가 정당한 사유 없이 인권위의 시정 권고를 수용하지 않는 경우로서 중대한 차별 사건의 경우 국가인권위원회가 차별피해자의 소송을 적극적으로 지원할 수 있도록 하는 규정을 두는 것은 차별의 구제절차 전반에 대한 접근성과 실효성을 높이는데 결정적인 역할을 하게 된다.

■ 소송지원의 내용

소송지원의 내용은 다양할 수 있으나 가장 주요하게는 국가인권위원회 산하에 차별피해소송지원기금 및 차별피해소송지원변호인단을 설치하여 운영하는 방안이 있을 것이다. 이를 통해 차별피해자는 변호사 보수를 비롯한 소송비용을 지원받고 차별에 관해 전문성 있는 변호사들의 조력을 받아 소송을 진행할 수 있게 될 것이다.

또한 소가 제기되어 재판이 계속 중인 때 국가인권위원회가 사실 또는 법률상의 사항에 관한 의견을 적극적으로 제출하도록 하는 것도 중요한 소송지원의 내용이 될 수 있다. 현행 인권위법 제28조는 법원 또는 헌법재판소의 요청이 있거나 필요하다고 인정할 경우에 인권의 보호와 향상에 중대한 영향을 미치는 재판, 또는 위원회가 조사하거나 처리한 내용에 관한 재판에 사실 또는 법률상의 사항에 관해 국가인권위원회

의 의견을 제출할 수 있도록 하고 있으나 현재 이 제도가 그 잠재성만큼 충분히 활용되고 있는지는 다소 의문이다. 소송지원의 요건을 갖춘 중대한 차별 사건의 경우에는 차별피해자의 신청이 있는 경우 국가인권위원회가 사건에 관한 의견을 필수적으로 제출하도록 하는 규정을 두어 의견 제출 제도를 적극적으로 활용할 필요가 있다.

이와 같은 국가인권위원회의 적극적인 소송지원제도는 피진정인이 이후의 소제기를 예상하여 국가인권위원회의 시정권고를 자발적으로 수용하도록 유인하는 요소가 될 수 있으며, 국가인권위원회의 차별 판단 기준을 법원에 적극적으로 전달함으로써 법원이 차별에 관해 보다 전향적인 판단 기준을 세워갈 수 있도록 견인하는 통로가 될 수 있을 것이다.

(4) 차별피해자는 법원에 어떠한 차별시정을 청구할 수 있을까

■ 법원의 적극적 조치

A가 지금 겪고 있는 차별과 괴롭힘 문제를 해결하기 위해서는 법원에 무엇을 청구할 수 있어야 할까. 차별금지법이 존재하지 않는 상황에서 민사소송(또는 행정소송)을 통해 A가 차별행위에 일반적으로 대응할 수 있는 방법은 많지 않다. 작위의 형태로 이루어지는 차별행위에 대해서는 집행정지나 가처분 등을 통한 가구제가 일부 가능하지만 거부나 부작위 형태의 차별행위에 대해서는 이러한 가구제도 어렵다. 본안으로는 민법상 불법행위에 해당한다는 점을 주장·입증하여 재산적·정신적 손해에 대해 배상받는 방법이 있다. 그러나 차별피해자가 일반적으로 원하는 것은 사후적인 손해배상이 아니라 지금 여기서 벌어지는 차별행위를 중지시키거나 차별이 없었던 상태로 원상회복시킬 수 있는 방법이다.

따라서 현실의 차별을 실효적으로 구제하기 위해서는 법원이 차별피해자의 청구에 따라 차별적 행위의 중지, 원상회복, 임금 등 근로조건의 개선, 그 시정을 위한 적극적 조치 등의 판결을 할 수 있어야 한다. 또한 피해자에 대한 차별이 소명되는 경우 소송 제기 전 또는 소송 제기 중이라도 본안 판결 전까지 차별행위의 중지 등의 적절한 임시조치를 명할 수 있어야 한다.

이러한 법원의 적극적 조치 조항은 차별금지법상 사법적 구제수단에서 가장 핵심적인 역할을 하는 조항이다. 장애인차별금지법은 제48조에 이러한 규정을 도입하였고²⁴⁾ 이는 법 제정 당시 ‘장애차별금지법 최대의 성과’로 평가받기도 하였다.²⁵⁾ 그러나 우리 법원은 법원에 의한 적극적 조치라는 개념이 기존 법체계에 이질적이라는 이유로 아직까지 이 조항을 매우 소극적으로 받아들이고 있는 것으로 보인다.²⁶⁾

24) 법원의 적극적 조치 판결 조항은 미국 민권법 제7편(Title VII of Civil Rights Act) 제706조의 ‘임시적·사전적 구제 청구’와 ‘적극적 조치 명령’ 제도를 도입한 것으로 평가된다(이준일, “한국 장애인차별금지법의 법적 쟁점”, 안암법학 34, 2011년, 132면, 각주 60 참조). 영국 평등법 제124조 제2항 또한 법원이 손해배상(an award of damages), 금지명령(injunction), 확인(declarations) 등을 선고할 수 있도록 규정하고 있다.

25) 박중운, 장애인차별금지법의 영향 및 전망: 권리구제, 국가인권위원회 주최 장애인차별금지 및 권리구제 등에 관한 법률 설명회 자료집, 2008년, 102~103면

26) 장애인차별금지법이 시행된 2008년 4월 11일부터 2016년 12월 31일까지의 기간 동안 선고된 장애인차별금지법 관련 민사(행정)판결 55건 가운데 적극적 조치 명령을 청구한 사건은 14건이었고, 청구를 받아들여 적극

차별금지법은 법원의 적극적 조치 판결 조항을 차별 일반에 도입함으로써 차별피해자가 가장 실효성있는 구제를 받을 수 있는 길을 열어여야 한다.

■ 징벌적 손해배상

징벌적 손해배상제도(punative damages)는 가해자의 불법행위가 악의적인 것으로 인정되는 때에 가해자나 제3자가 다시는 같은 행위를 되풀이하지 않도록 하기 위하여 원래 손해액보다 훨씬 많은 막대한 금액을 피해자에게 배상하도록 하는 제도이다.²⁷⁾ 민사상 손해배상법리에 따라 통상적으로 인정되는 손해배상액은 금액이 크지 않아 차별소송에서의 패소 위험을 무릅쓰고라도 차별금지법을 위반하는 것이 금전적으로 이익일 수 있는 경우에 악의적인 차별이 지속되거나 반복되는 걸을 막기가 현실적으로 어렵다. 또한 간접차별의 경우에는 사용자의 ‘의도’가 아닌 사회통념에 따른 관행이 원인이 되는 경우가 많아 가해자에 대한 처벌과 피해자에 대한 배상이 실제적으로 실행되기 어려운바, 징벌적 손해배상제도를 통한 위축효과가 나타날 수 있도록 해야만 간접차별에 대한 실효성 있는 구제가 가능하다는 견해도 제시된다.²⁸⁾ 한국에서 징벌적 손해배상제도는 2011. 3. 하도급거래 공정화에 관한 법률에 최초로 입법되었고 현재는 다양한 법률에 규정되어 있다. 개별적 차별금지법으로는 2014년 기간제법이 사용자의 차별적 처우에 명백한 고의가 인정되거나 차별적 처우가 반복되는 경우 노동위원회가 ‘손해액을 기준으로 3배를 넘지 아니하는 범위에서’ 배상을 명령할 수 있도록 하였다(제13조 제2항 제2문). 차별금지법 역시 징벌적 손해배상제도를 도입하여 악의적인 차별행위를 억제하고 실효성 있는 구제를 담보할 수 있어야 한다.

■ 입증책임

입증책임의 문제는 차별을 규율하는 법제에서 가장 중요하게 다루어지는 쟁점 중 하나이다. 차별을 당하는 사람이 상대적 약자이고 차별에 관한 증거가 차별을 한 자의 지배영역에 놓여있는 경우가 많기 때문에 차별을 당한 자가 온전히 차별의 존재를 입증하기란 현실적으로 쉽지 않기 때문이다. 따라서 차별금지 관련 법제들은 일반적으로 차별의 피해자를 효과적으로 구제하기 위해 입증책임을 완화하거나 입증책임의 일부 또는 전부를 전환시키는 소송상의 특례규정을 두게 된다. 현행 개별적 차별금지법들 또한 입증책임의 전환 또는 배분 규정을 두고 있다.²⁹⁾ 차별금지법 또한 이 법과 관련한 분쟁해결에서의 입증책임을 전환(또는 일부 배분)하는 특례규정을 둬

적 조치 명령을 실제로 내린 판결은 3건에 불과하였다.

27) 대표적인 입법례인 미국 민권법 제102조(b)(1)은 원고가 문제되는 차별행위가 적극적인 악의(malice)나 연방 차원의 보호 권리에 대한 심한 무관심(reckless indifference)으로 인한 차별이었다는 점을 증명하는 경우 징벌적 손해배상(Compensatory and punitive damage)을 인정한다.

28) 이주희, “차별금지법의 쟁점과 과제”, 법무부 주최 차별금지법 제정을 위한 공청회 자료집, 2007년, 37면 참조

29) 남녀고용평등법 제30조, 기간제법 제9조는 법과 관련한 분쟁에 있어 입증책임을 각각 ‘사업주’와 ‘사용자’에게로 전환시키는 입증책임의 전환 규정을 두었다. 장애인차별금지법 제47조는 ‘차별행위가 있었다는 사실’을 차별행위를 주장하는 자가 입증하면 ‘장애를 이유로 한 차별이 아니라거나 정당한 사유가 있었다는 점’은 그 상대방이 입증하도록 하는 입증책임의 배분 규정을 두고 있다.

로써 차별소송에서 차별피해자가 맞닥뜨리는 주장·입증의 어려움을 완화시켜야 한다.

(5) 차별피해자, 조력자에 대한 불이익조치 어떻게 방지할 수 있을까

차별에 대해 문제제기하고자 할 때 현실적으로 가장 문제될 수 있는 것은 차별에 대해 진정, 소제기를 하거나 그에 조력하는 행위를 했다는 이유로 다양한 불이익을 당하는 것이다. 이러한 불이익조치는 차별피해자에게 추가적인 피해를 줄 뿐더러, 불이익조치에 대한 두려움으로 차별에 대해 문제제기하거나 그에 조력하는 것을 원천봉쇄하는 효과가 있으므로 매우 강력한 예방과 구제책을 필요로 한다.

따라서 사용자 및 재화·용역 이용사업자, 임용권자, 교육기관의 장 등이 차별을 받았다고 주장하는 자 또는 그 관계자가 이 법에서 정한 구제절차의 준비 및 진행 과정에서 국가인권위원회 진정 또는 소의 제기, 진술, 증언, 자료 등의 제출을 하거나 답변을 하였다는 이유로 불이익한 조치를 한 경우 그 불이익조치는 무효로 하고, 불이익 조치를 한 자가 징벌적 손해배상을 부담하거나 형사처벌을 받도록 하는 강력한 규정이 필요하다. 이러한 불이익조치에는 공익신고자 보호법 제2조 제6호 각목³⁰⁾ 및 남녀고용평등법 14조 6항 3호³¹⁾에 규정된 사항 등이 모두 포함된다.

4. 나가며

30) 가. 파면, 해임, 해고, 그 밖에 신분상실에 해당하는 신분상의 불이익조치; 나. 징계, 정직, 감봉, 강등, 승진 제한, 그 밖에 부당한 인사조치; 다. 전보, 전근, 직무 미부여, 직무 재배치, 그 밖에 본인의 의사에 반하는 인사조치; 라. 성과평가 또는 동료평가 등에서의 차별과 그에 따른 임금 또는 상여금 등의 차별 지급; 마. 교육 또는 훈련 등 자기개발 기회의 취소, 예산 또는 인력 등 가용자원의 제한 또는 제거, 보안정보 또는 비밀정보 사용의 정지 또는 취급 자격의 취소, 그 밖에 근무조건 등에 부정적 영향을 미치는 차별 또는 조치; 바. 주의 대상자 명단 작성 또는 그 명단의 공개, 집단 따돌림, 폭행 또는 폭언, 그 밖에 정신적·신체적 손상을 가져오는 행위; 사. 직무에 대한 부당한 감사(監査) 또는 조사나 그 결과의 공개; 아. 인허가 등의 취소, 그 밖에 행정적 불이익을 주는 행위; 자. 물품계약 또는 용역계약의 해지(解止), 그 밖에 경제적 불이익을 주는 조치

31) 직무 미부여, 직무 재배치, 그 밖에 본인의 의사에 반하는 인사조치

[토론1]

난민협오범죄의 확산으로 본 차별금지법 제정의 필요성

고은지
난민인권센터 사무국장

1. ‘가짜난민’ 담론의 출처들

지난 5월 2일 78명의 예멘 사람들이 제주국제공항에 도착했다. 다음날 연합뉴스 등 10개 이상의 언론은 ‘법무당국이 이들의 난민신청 여부에 촉각을 곤두세우고 있다’며 무사증제도를 이용한 이른바 ‘가짜난민’의 제도 악용에 대한 우려를 일괄적으로 보도했다. 사실 ‘무사증제도를 악용하는 가짜 난민신청자’에 대한 언론보도는 2016년부터 있어왔다. 16~17년만 해도 해당 보도의 주된 타깃은 중국 난민신청자였다. 2002년 김대중 정부 시절 관광객 유치를 위해 제주에서 무사증제도가 시행된 이후로 당연 이주민 수는 늘어났다. 특히 2014년 이후로 ‘중국인에 의한 범죄’가 이슈화되며 중국 출신 이주민에 대한 선입견도 함께 확산되었다. 2016년은 9월 살인사건을 계기로 무사증폐지 논의가 더욱 가열차게 일어난 해이기도 하다. 같은 해 ‘중국 난민신청자가 무사증제도를 악용한다’는 이야기가 나온 것은 우연이 아닌 것이다.³²⁾

또한 지난 5월 31일부터 난민 반대 집회를 적극적으로 주도하고 있는 우리문화사랑 국민연대 등은 이전에도 성소수자나 HIV에이즈 감염인에 대한 가짜 정보를 배포하고, 시민에 공포를 조장하며 소수자의 권리를 적극적으로 배척하자고 주장해왔던 집단이다. 비호를 신청할 권리가 ‘악용’이라는 단어로 전화되었던 배경에는 다른 소수자에 대한 혐오의 논리와 연결점이 있다는 사실을 알 수 있다.

2. 확산되는 혐오범죄에 속수무책인 현 제도

상반기 난민 이슈가 확산됨과 함께 혐오 범죄 사건도 꾸준히 접수되고 있다. 현재까지 오프라인 2건, 오프라인 6건이 접수 되었다. 난민인권센터에 직접 접수되지 않았지만, 꾸준히 발견되고 있는 사건들은 주로 대부분 이슬람 배경을 가진 신청자와 연관이 되어 있다. 이들은 특정 SNS등을 통해 혐오 메시지를 받고 있는 상황이다. 난민인권센터에 접수된 8건은 모두 살해 협박이나, 물리적 공격 등을 받았다. "We will follow you until we cut your neck", "너네 나라로 돌아가", "정부가 너희같

32) 2000년대 이후 제주의 이주민 범죄가 가시화 되고, 14~15년 당시 삼합회의 활동이 이슈화되며 무사증제도를 폐지하는 여론이 나오기 시작했다. 2016년은 20대 국회의원 선거를 앞두고 무사증폐지와 가짜난민신청자에 대한 최초의 언급이 있었다. 특히 16년 9월은 제주도민살해사건을 기점으로 다음아고라 등을 통해 하루만에 1만 명이상의 인원이 무사증 폐지 서명에 참여하는 등 이에 대한 문제제기가 활발히 이루어졌던 때이기도 하다.

은 무슬림들에게 자비를 베풀어 주었는지는 모르겠지만 대한민국 국민으로서 90프로 이상은 너희들을 원하지 않는다", "니가 가짜 난민인 것 다 안다", "너는 불법체류자다" 등의 메시지를 받았으며 오프라인의 경우 여성을 대상으로 폭행한 사건 또한 발견되었다. 또한 단식농성 중인 난민의 SNS 계정을 추적하고, 협박 메시지를 보내거나 현장에까지 찾아와 반대집회를 조직하는 이들도 있다. 피해 사례 중 일부는 법적 제재를 시도해왔으나, 형사 처벌의 범위에 해당 사건이 포함되어 있지 않아 법적 제재가 어렵거나 사건 접수 자체도 물리적 폭행의 경우에 한해서만 진행되었다.

혐오 범죄의 확장 가능성은 개별 사건에만 그치는 현상이 아니다. 상반기 제주예멘난민에 대한 논란이 일자, 온라인 커뮤니티에서는 예멘 난민의 SNS계정이 공유되거나, “**동 **에 있는 것 같아”, “**게스트 하우스에 있어” 등 실제 거주 지역이 거론됨과 함께, “난민 죽이러 갈 사람 모집한다” 등의 글이 게재 되었다. 이러한 혐오범죄 피해는 개별 당사자 뿐만 아니라 주변 난민에도 영향을 미치고 있다. 난민에 대한 반대여론과 피해 사례가 늘어나자, 이에 대한 공포를 호소하며 거리조차 쉬이 나가기 어렵다는 이야기들이 접수되고 있다. 혐오범죄의 핵심은 피해자가 속해 있다고 생각되는 집단의 성격에 대한 ‘미움과 혐오’에 있다. 겉으로 드러나는 인간의 어떤 측면을 절대적 기준처럼 취급하여 그런 범주에 속하는 사람들이 어떤 고정된 특성을 가졌다고 단정한 후 그들에 대한 혐오를 정당화하는 것이다. 혐오범죄는 일반범죄보다 훨씬 심각하고 장기적인 결과를 초래한다.³³⁾

3. 정부 주도의 난민 차별, 지금, 당장 중단하기 위해서라도

그동안 난민을 가장 적극적으로 차별해 온 정부는 간접차별 뿐만 아니라 직접차별의 피해자를 양산해왔다. 난민 심사 전 과정에서의 폭언과 협박사례는 제도 시행 이래부터 꾸준히 접수되어 왔다. 뿐만 아니라 지난해 수백건이 넘게 적발된 허위 통역 사건이 아랍어 통역자와 특정 심사관에 의해 자행된 난민 혐오의 결과라는 것은 매우 심각한 일이다.

제주 예멘 난민에 대한 정부의 상반기 대처들만 보아도 난민에 대한 현 제도의 문제를 잘 확인할 수 있다. 지난 7월, 반대여론이 가장 뜨거웠을 당시 법무부 차관이 제주지방경찰청을 방문하여 ‘순찰 강화 등 치안활동을 강화하여 범죄 예방’을 당부한 정황도 난민에 대한 정부의 일관된 태도를 보여주는 좋은 예이다. 8월 초 경찰이 예멘 난민을 대상으로 범죄예방 교육을 진행하는 과정에서도 예멘 난민신청자를 잠재적 범죄자로 표현하여 논란이 되었다. 6월부터 9월까지 순차적으로 무사증불허국가에 예

33) 조효제, 한겨레 2016.06.28

멘을 포함한 방글라데시, 파키스탄, 이집트 등 총 13개 국적을 추가하고³⁴⁾ “악용 개연성 상존”을 언급한 점도 법무부의 관점을 잘 비춰주는 정황이다. 또 최근에는 제주도청이 제주예멘난민 설명자료를 각 제주시내 읍사무소에 배포하였으나, 난민을 ‘잠재적 범죄자’로 낙인하거나 이주민과 HIV에이즈 감염인 등에 대한 차별과 선입견이 그대로 반영되어 있다. 난민 또는 소수자에 대한 차별과 혐오의 목소리가 확산되고 있을 때, 이를 방관하고 오히려 주도적으로 확산시켰던 장본인은 바로 정부였다. 차별이 확산되고, 혐오범죄의 수위가 높아지고 있는 지금 이때야말로, 정부가 적극적으로 나서서 차별을 분명히 정의하고 혐오범죄를 적극적으로 제재해야 한다.

34) 새롭게 추가된 모든 국가가 난민신청과 연관된 국적이라는 사실은 우연의 일치라 아닐 것이다.

[토론2]

포괄적 차별금지법 제정의 필요성

이종걸
성소수자차별반대 무지개행동 공동집행위원장

1. 2007년 차별금지법 관련 투쟁과 무지개 행동 발족을 보며 마주하는 차별금지법 제정의 필요성

**[성명서] 합리적 판단 능력을 상실한 법무부를 규탄한다!
차별 조장법이 아니라 제대로 된 차별금지법을 제정하라!**

법무부는 차별금지법의 7개 차별금지영역을 삭제한 이유에 대해, 다음과 같이 밝히고 있다. 첫째, "성적 지향" 과 관련된 논란이 계기였으며, 둘째, 20개의 차별금지영역이 지나치게 많다고 판단하여 항목을 축소하되 대표적 차별금지사유를 규정하고, 셋째, 대표적 차별금지사유는 국제인권조약, 해외입법사례 및 차별관련 국내법을 기준으로 하였다고 답변하였다.

...중략...

첫째, 법무부는 성소수자를 혐오하는 집단의 의도대로 현 법안을 변경했다!
둘째, 법무부는 7개 영역이 실질적으로 삭제될 수 있도록 정의조항마저 삭제했다!
셋째, 우리가 법무부에 기대하는 것은 합리적 판단이다!

...중략...

셋째, 차별조장법이 아니라 제대로 된 차별금지법을 제정하라!

따라서 우리는 근거 없이 7개 차별영역을 삭제하고, 구체조치를 제대로 마련하지 못한 현재의 차별금지법을 차별조장법이라고 부르지 않을 수 없다. 제대로 된 차별금지법은 국가인권위원회법에 명시된 영역을 포함할 뿐만 아니라, 실제로 차별이 발생했을 때 그에 대한 구제가 가능하도록 하는 실질적인 조치 등이 동반되어야 할 것이다.

- 법무부는 차별을 조장하는 현재 입법절차를 당장 중단하라!
- 법무부는 차별영역과 구체조치 삭제로 누더기가 된 차별금지법을 제대로 제정하라!
- 법무부는 차별금지법 제정을 방해하며 차별을 조장하는 단체에 맞서 인권옹호에 앞장서라!

성소수자차별반대 무지개행동 발족 선언문

우리 성소수자들은 한국 성소수자 운동의 새로운 연대체 발족을 선언합니다. 이로써 지난 2007년 성소수자 차별을 조장하는 차별금지법에 대한 공동의 분노로 뜻을 모았던 <차별금지법 대응 및 성소수자 혐오·차별 저지를 위한 긴급 공동행동(약칭 ‘긴급행동’)>의 열정을 잇고자 합니다.

작년 우리의 주장은 결국 최종 확정된 법안에 포함되지 않았습니다. 그리고 부족한 최종 안조차 자동 폐기되었습니다. 그러나 <긴급행동>은 패배하지 않았습니다. 함께 싸우는 법을 새삼 배웠습니다. 더불어 싸우면 힘이 난다는 것을 새록새록 깨달았습니다. 성소수자 운동의 역량은 <긴급행동> 활동을 통해 한층 강화되었습니다.

또한 우리는 살아남고 싶습니다. 급속히 보수화되고 우경화되는 한국 사회에서, 성소수자로 노동하고, 공부하고, 사랑하며 튼튼하게 버텨 내고 싶습니다. 그리하여 <긴급행동>의 끈을 이어갑니다. 오늘 우리가 발족하는 새로운 연대체의 이름은 <성소수자차별반대 무지개행동>(약칭 ‘무지개행동’)입니다.

<무지개행동>은 고정된 성별이분법, 이성애주의, 가부장제가 만들어 내는 인간성 침해, 기본권 침해에 저항합니다. 레즈비언, 게이, 양성애자, 트랜스젠더 등의 성소수자들에게 가해지는 제도의 차별과 일상의 폭력에 반기를 듭니다. 성소수자들의 자긍심을 강화하고 생존권을 쟁취하기 위한 상상력을 발휘합니다. 이명박 정부는 모든 인권 문제를 후퇴시키고 있습니다. 성소수자 인권 문제도 예외는 아닙니다. 우리는 그에 연대로 맞설 것입니다.

<무지개행동>은 또한, 우리란 이름 안에 다양성이 무한할 수 있음을 압니다. 우리 안의 마주침과 부딪침이 새로운 가능성을 엮을 압니다. 서로에게서 배우고 보다 폭넓게 나누리라 다짐합니다. 그러한 배움과 나눔의 과정이 우리 운동으로 하여금 고인 물이 아닌 흐르는 강 처럼 세상을 적시게 해 주리라 믿습니다. 성소수자들은 이 <무지개행동>을 통해 따로 또 같이 성숙해 나갈 것입니다.

2008년 5월 17일

성소수자차별반대 무지개행동
무지개행동에 함께하는 단체·개인 일동

2. 성소수자가 차별받지 않는 서울시를 위해 돌입한 주요 농성 과정을 보며

- 2011년 학생인권조례 주민발의안 원안 통과를 촉구하는 성소수자 서울시의회 농성

[성명] 시의회 농성에 돌입하며

– 성소수자 학생도 차별받지 않는 학교를 위해 학생인권조례 주민발의안
원안 통과를 촉구한다.

오늘 성소수자와 지지자, 인권활동가들은 처음으로 시의회, 입법기관 앞에 섰습니다. 성소수자들은 항상 우리 주변에 어디에나 있었고, 여러 번 거리에 선 적도 있었으나, 성소수자의 인권을 전면에 내세워 입법기관과 마주선 것은 이번이 처음입니다. 싸우는 존재로, 살아가는 존재로 성소수자들이 직접 나서지 않으면 성소수자의 권리와 성소수자 학생들의 권리를 인정받을 수 없기 때문입니다. 직접 행동을 통해서만 우리와 우리 같은 소수자들의 권리를 인정받을 수 있다는 절박감 때문입니다. 공공연히 일어나고 있는 차별과 혐오, 폭력에 피해를 받고 목숨을 잃어왔지만 성소수자가 어떤 차별을 받고 있는지, 왜 학생인권조례에 성적 지향이 포함되어야 하는지에 대해 시의회와 이 사회는 너무나 무감하기 때문입니다.

... 중략 ...

서울시의회가 학생인권조례의 취지를 스스로 무너뜨린다면 입법기관의 권위를 무너뜨리는 것입니다. 차별받아도 되는 학생은 없으며, 이는 인권의 기본입니다. 청소년이 차별받지 않을 권리는 주민발의안 원안 그대로 “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, 학업성적 등을 이유로 차별받지 않을 권리가 있다”로 명시되어야 합니다. 이러한 차별사유의 예시는 국가인권위법에서 예시하는 내용과 일맥상통하고 있으며 현재 청소년이 학교에서 받고 있는 차별들을 반영하고 있습니다. 이 중에서 특히 성적 지향과 임신 또는 출산을 삭제하라는 일부의 압력은 이러한 사유로 차별이 일어났을 때 더욱 차별로 인정받고 피해를 구제받기 어렵다는 것을 반증합니다. 그렇기 때문에 반드시 차별 사유가 명시되어야 이를 근거로 차별의 피해를 주장하고 구제받을 수 있습니다. 이러한 학생인권조례 제정은 바로, 위에서 열거한 차별이 더 이상 일어나지 않도록 예방하고, 차별이 발생했을 때 이를 바로 잡고 피해자를 구제하겠다는 사회적인 약속을 하는 것입니다. 차별을 열거함으로써 우리는 학교와 사회가 그러한 차별을 기억하고 움직이도록 할 수 있습니다. 약속은 특히 소수자의 위치에 있는 학생을 위해서 꼭 필요합니다.

현재 차별을 받는 수많은 학생들이 학교에서 쫓겨나거나 차별 및 폭력의 피해를 받지 않도록 해야 합니다. 우리는 차별 사유가 명시된 학생인권조례가 제정될 때까지 이 자리를 지킬 것입니다. 인권을, 우리의 생명을, 우리의 삶을 지켜내겠다는 의지와 절박함이 이 자리에서 우리를 물러날 수 없게 할 것입니다. 차별 받는 수많은 사람들과 함께 이 자리를 나누며 지켜낼 것입니다.

차별받아도 되는 학생은 없다. 차별금지 명시하여 인권조례 제정하라!

경기도, 광주도 만들었다, 서울시의회는 성적지향 명시한 학생인권조례 제정하라!

성적지향이 문제가 아니라 차별감수성 없는 학교가 문제다! 차별없는 학생인권조례 제정하라!

- 2014년 서울시민인권헌장 선포를 촉구하며 서울시청를 점거한 무지개농성단의 농성

[성명] 성소수자 혐오와 차별에 맞서 서울시청 무지개 점거농성에 돌입하며

우리는 억누를 수 없는 분노로 이 자리에 선다.

성소수자가 편견과 혐오로 인해 소외되고 차별받는 현실을 해결하기 위해 가장 필요한 것이 인권이다. 그럼에도 불구하고 우리는 성소수자에 대한 반인권적 폭력을 수수방관한 서울시의 무능한 대처를 지켜봐야 했다.

성소수자는 시민으로서 이미 이곳에 살고 있다. 그럼에도 불구하고 우리는 서울시와 박원순 서울시장의 성소수자의 존재 자체를 “찬성”과 “반대”가 가능한 문제로 전락시킴으로써 성소수자의 삶이 언제라도 부정당할 수 있는 현실을 마주해야 했다.

박원순 서울시장은 2011년 10월 서울시장 보궐선거에 출마하면서 시민이 누려야 할 인권적 가치와 규범을 담은 서울시민 권리헌장을 만들겠다고 공약한 바 있다. 그럼에도 불구하고 우리는 박원순 시장이 극우 기독교세력 앞에 성소수자 인권을 내동댕이치며, 서울시민의 힘으로 제정된 서울시민인권헌장을 둘러싼 “논란”을 사과하는 비굴한 장면을 목도해야 했다.

이 모든 것이 단 며칠 만에 벌어진 일이다. 이는 성소수자 인권의 후퇴가 아니라, 한국 사회 인권의 후퇴다. 우리는 한국사회 인권의 시계를 거꾸로 돌리려는 반동 앞에 더 이상 물러서서는 안 된다는 사명감으로 농성에 돌입한다. 모든 사람이 동등하게 보장받아야 하는 존엄한 인간으로서의 권리를 지키기 위해, 이제는 성소수자 우리의 몸으로 증명하고 싸워야 한다는 절박함으로 서울시청 안으로 들어선다.

우리는 박원순 서울시장과 서울시에 요구한다.

박원순 서울시장은 당장 나와 성소수자를 만나라. 박원순 서울시장은 2011년 시장 당선 이후 단 한 번도 성소수자 단체의 면담 요구에 응한 바 없다. 보수 기독교 단체와 혐오의

공감대를 형성하고 덕담을 나눌 시간에, 서울시민인 성소수자를 만나지 못할 이유가 무엇이란 말인가. 박원순 서울시장은 혐오와의 결탁을 끊고 성소수자와의 대화에 즉시 응해야 한다.

박원순 서울시장은 즉각 사과하라. 박원순 서울시장은 서울시민인권헌장 제정 과정에서 반인권세력, 성소수자혐오세력의 행패와 난동, 폭력을 수수방관한 서울시의 무능에 대해 사과해야 한다. 박원순 서울시장은 시민의 민주적 합의에 의해 제정된 인권헌장을 자의적으로 용도폐기 시키고자 한 서울시의 기만적인 시도에 대해 사과해야 한다. 박원순 서울시장은 성소수자 인권을 부정하면서 극우 기독교 세력의 혐오와 차별을 승인해버린 기회주의적 행보에 사과해야 한다.

박원순 서울시장은 서울시민인권헌장을 조속히 선포하라. 시민위원회가 헌장 내용을 적법하게 확정한 이상, 이를 선포하는 것은 서울시장의 당연한 의무다. 서울시민인권헌장에는 성적지향과 성별정체성을 이유로 한 차별을 포함하여 그 어떠한 차별도 외면하지 않겠다는 서울시민의 성숙한 인권의식이 오롯이 담겨있다. 서울시는 스스로 예정한 날짜인 12월 10일 세계인권선언기념일에 서울시민인권헌장을 선포하라.

박원순 서울시장은 서울시민인권헌장 공청회의 혐오폭력에 대한 책임을 엄정히 물으라. 폭력은 깨진 유리창과 같아서 방치하면 모방자를 양산할 뿐이다. 혐오세력은 서울시민인권헌장 공청회를 고성과 야유, 의사방해와 혐오폭력으로 짓밟았다. 이는 성소수자 서울시민에 대한 모독일 뿐 아니라, 민주주의 원칙에 대한 명백한 도전이다. 서울시는 소수자에 대한 혐오와 폭력이 인권도시 서울에 설 자리가 없음을 분명히 밝혀야 한다. 혐오세력의 폭력과 반민주적 행태에 법적으로 단호히 대응하라.

... 후략 ...

2014. 12. 6.

성소수자차별반대 무지개행동 및 무지개 농성단 일동

3. 성소수자들이 겪는 차별의 현실, 2014년 한국 LGBTI 커뮤니티 사회적 욕구조사와 2015년 성적지향 · 성별정체성에 따른 차별실태조사 (국가인권위원회)

2014년 한국 LGBTI 커뮤니티 사회적 욕구조사 최종보고서 중 (31~33p)

위 조사 중 LGBTI가 살아가기에 한국은 어떠하냐는 질문에 응답자(전체 3,158명)의 93.4%가 'LGBTI가 살아가기에 한국사회가 좋지 않다.'고 하였고, 이 중 39.1%는 매우 안 좋다고 하고, 54.3%는 별로 안 좋다고 답했다. 대부분의 응답자들은 한국사회에서 LGBTI

가 혐오, 차별, 폭력의 대상이 된다고 느끼고 있다.

공공장소에서 LGBTI를 향한 증오와 혐오발언이 표출되는 일이 '종종' 또는 '자주' 일어난다고 한 응답자가 87.3%, 응답자 중 55.2%가 공공장소에서 LGBTI를 대상으로 한 물리적 폭력 및 괴롭힘이 '종종' 또는 '자주' 발생한다고 말한다. 미디어에 의한 조롱이나 왜곡, 차별적인 묘사가 '종종' 또는 '자주' 일어난다는 응답자도 83.7%로 높은 수준이었다.

LGBTI에 대한 혐오와 차별은 정치인이나 공공기관도 다르지 않다고 보고 있다. 응답자 중 84.2%는 정치인이나 공공기관이 LGBTI에게 모욕적인 언어를 사용, 차별적인 대우를 하는 일이 '종종' 또는 '자주' 일어난다고 말한다. 학교 안에서도 이러한 경우가 84.1%이다. 의료기관은 47.1%로 절반에 가깝다. LGBTI에게 비우호적이라고 느끼는 영역을 살펴보면 국가기관(군대, 정부, 국회, 사법부)은 응답자 중 평균 80%이상, 정당 중 당시 새누리당 75.9%, 민주당 51.7%이고, 진보정당도 29.3% 였다. 민간영역도 그리 좋은 상황은 아니다. 기업이 74.1 %로 가장 높고, 학계와 언론매체, 의료계는 60% 이상이 비우호적이라고 답했다. 노동조합은 49.9%, 대중문화산업 43.8% 이고, NGO등 시민사회는 23.1%로 그나마 가장 낮은 점수를 받았다. 종교로 개신교는 86.8%로 가장 높았고, 그 뒤를 천주교(56.7%), 불교(40.4%)가 뒤를 이었다.

... 중략 ...

커밍아웃을 한 사람들은 그렇지 않은 사람들보다 차별과 폭력의 경험이 많다. 자신의 동성애 또는 양성애 정체성을 아무에게도 밝히지 않은 사람들 중에서 16.2%만이 차별과 폭력의 경험이 있는 반면, 무작위 대중에게 정체성을 공개한 경우 동성애자 또는 양성애자 중 73.7%가 차별과 폭력의 경험이 있었다. 트랜스젠더의 경우 정체성을 아무에게도 밝히지 않은 사람들 17명 중 8명이 차별과 폭력의 경험이 있어 본인이 커밍아웃을 하지 않았더라도 차별과 폭력의 경험이 상당히 많은데, 무작위 대중에게 커밍아웃을 한 트랜스젠더 12명 중에서는 8명이 차별과 폭력의 경험이 있다고 하여 그 비율이 더욱 높다.

하지만 많은 경우 차별이나 폭력을 직접 경험하고도 신고하지 않는다. 5.1%만이 경찰이나 관계기관, 단체 등에 신고하였다고 말한다. 어린 연령에서 차별이나 폭력의 경험이 많은데 비해, 신고율은 오히려 더 낮다(18세 이하 2.5%, 19~24세 4.4%, 25~29세 5.5%, 30~39세 6.1%, 40대 이상 13.1%). 신고하지 않는 이유(복수응답, 모두 선택)는 첫번째가 '나의 정체성을 알리고 싶지 않아서'(67.4%)이고, 그 다음이 '신고해도 아무 변화가 일어나지 않을 것'이기 때문이다(61.9%).

이런 맥락에서 LGBTI들은 차별과 폭력으로부터의 구제를 매우 중요한 서비스와 정책 과제로 요청한다. '인권침해나 차별로부터의 구제'(45.7%)와 '법률적 지원이나 상담'(37.1%)이 LGBTI 커뮤니티에 가장 필요한 서비스라고 꼽는다. 뿐만 아니라, 직장생활을 하는데 필요한 것(복수응답, 2개 선택)에서도 '성소수자 인권침해 차별에 대한 구제절차나 기구'(48.4%)를, 가장 중요한 LGBTI 정책적 이슈(복수응답, 3개 선택)에서도 '차별금지법 제정

'(53.2%)을 최우선으로 지목한다.

성적지향 · 성별정체성에 따른 차별 실태조사 中 ‘연구 요약문’

학교 내에서의 괴롭힘, 제도화된 차별 심각하나 보호 정책 부재

상당수의 성적 소수자 청소년이 성적 소수자라는 이유로 교사나 다른 학생으로부터 괴롭힘을 당하거나 ‘이반 검열’ 및 징계와 같은 적극적인 차별 정책을 경험한 것으로 나타났다. 이러한 경험은 스트레스, 우울증이나 교우 관계 악화, 학습 의욕 저하로 이어지고 있다. 그러나 성적 소수자 학생의 존재 및 성적 소수자 학생이 경험하는 괴롭힘 또는 차별에 대한 교사들의 인지도는 매우 낮다. 성적 소수자 상담 경험이나 관련 교육을 받은 경험 역시 모든 교사 집단에서 낮게 나타났다. 성적 소수자 청소년은 교사에 대한 불신때문에 문제를 겪더라도 교사에게 도움을 요청하지 않는 반면, 교사들 상당수가 성적 소수자 학생에 대한 지원이 필요하다고 인식하고 있었다. 그러나 이러한 교사들의 인식은 ‘성적 소수자에 대한 존중과 보호’차원에서 뿐만 아니라 ‘문제 학생에 대한 지도’가 필요하다는 관점이 혼재되어 있는 것으로 보여, 교육현장에서 견지해야 할 성적 소수자 인권에 대한 기본적인 태도와 학교 및 교사의 역할을 정립할 필요가 있다.

구직 포기와 직업 선택의 제한, 트랜스젠더 고용 문제 심각

한국의 고용시장과 직장은 성적 소수자들이 자신의 정체성을 철저히 숨겨야만 하는 공간으로 그려져, 정체성이 드러날 것을 우려한 자발적인 구직 포기 및 직장 (비)선택의 경향이 두드러지게 나타났다. 성별에 맞지 않는다고 여겨지는 외향과 태도, 비혼 상태이기 때문에 발생하는 업무배치 및 평가, 승진, 교육 기회의 차별이 발생하고 있으나 이에 대한 개선을 요구하는 일은 거의 불가능하다. 정체성을 숨기기 위한 일상적인 노력과 누구에게도 말할 수 없는 차별은 심각한 정신적 스트레스, 직장만족도나 생산성의 저하로 이어지고 있다. 정체성을 의심받거나, 정체성이 알려지게 되어 해고나 권고사직을 당했다는 응답자의 비율도 적지 않았다. 특히, 트랜스젠더는 고용시장에서의 차별과 괴롭힘에 매우 취약한 집단으로 나타났다. 또, 성전환을 위한 의료조치와 같은 트랜지션(이행) 과정에서 경제활동을 병행하기 어렵고 성별정정 이후 신분의 변동으로 인해 경력 단절을 경험하고 있다.

편견과 혐오로 인한 재화·용역·시설 이용상의 장벽

의료기관 이용 시 의료인 및 직원의 무지, 편견, 혐오에 기반을 둔 차별이 많이 발생하고 있다. 특히 산부인과, 비뇨기과, 정신과, 성전환 관련 의료조치를 시행하는 의료기관 등 정체성과 관련된 문진이 이뤄지는 영역에서 많이 일어난다. 다양한 성별표현을 가진 성적 소수자들은 공중화장실과 같은 성별분리공간 이용 시 다른 이용자들로부터 모욕적 발언이나 물리적 폭력을 경험하고 있으며, 이러한 괴롭힘을 우려하여 이용을 포기한 경험도 두드러지게 나타났다. 대학 등 성인교육기관에서 성적 소수자들은 수업, 학생자치활동 등에서 모

욕적 발언이나 비난, 괴롭힘을 경험하고 있다. 정체성이 알려질 경우 원치 않는 상담을 강요당하거나, 기숙사에서 따돌림을 당하기도 한다.

국가기관에 의한 차별

군 복무 중 보호관심사병으로 지정되거나 심각한 성폭력을 당하는 등 동성에 정체성이나 남성답지 않은 면모를 약점으로 심각한 낙인찍기와 괴롭힘을 겪고 있는 것으로 나타났다. 교도소, 형사절차, 사법절차 등에 관한 경험을 가지고 있는 성적 소수자 중 다수가 교도관, 경찰, 검찰, 판사로부터 성적 소수자 정체성을 비정상화하는 등 모욕적인 발언을 경험했으며, 범죄 혐의가 강화되거나 피해 사실을 인정받지 못하는 등 불공정한 대우를 경험했다.

정책적 과제

해외와 비교하여 보았을 때, 국내에서 성적지향·성별정체성을 이유로 한 차별을 방지하기 위한 제도적 방안의 마련은 미흡한 수준이다. 그나마 국내에 마련된 규정들에 대해서도 수사기관이나 교육기관, 군대 등의 일선에서는 생소하게 여겨질 만큼 실효성이 떨어지는 것이 현실이다. 차별이 발생할 수 있는 생활 전반을 아우르면서 보다 실질적으로 차별을 방지하기 위해서는, 국가인권정책기본계획, 차별금지법 등 포괄적인 제도의 마련에서부터 각 영역에서의 구체적이고 적극적인 차별 방지 방안 마련을 모색할 필요가 있다. 교육 영역에서는 교육부, 교육청, 학부모 등 학교운영위원회, 관련 인권교육단체 등 시민사회 등의 주체들의 역할과 참여 속에서 성적 소수자 학생을 위한 교육 정책, 교육 과정 및 인권 교육, 교사 훈련, 차별 구제 및 예방책, 성별 고정관념의 문화를 변화시키는 것 등에 걸친 통합적인 접근이 필요하다. 고용 영역에서는 ‘고용차별’의 주요 정책 대상 집단으로 성적 소수자를 인지하고 국가인권위원회와 고용노동부의 연계 속에 지원 및 정책을 수립할 필요가 있다. 고용 차별 방지 및 구제 절차를 강화하고 직장 내 문화를 개선할 수 있도록 해외 입법 및 정책 사례를 참고하여 직장 내 성적지향·성별정체성 고용평등 증진 가이드라인을 제공, 홍보, 감독할 것이 요구된다. 국가기관에 의해 발생하는 차별 및 인권침해는 시급히 개선되어야 한다. 군대, 경찰, 검찰 등에 걸쳐 간부 및 관리자를 우선으로 차별적 관행 및 제도에 대해 검토하고 개선책을 도출하여 인권 교육을 시행해야한다. 각 기관에 성적 소수자 전담 연락담당관 등을 지정하여 당사자들이 도움을 받을 수 있도록 해야 한다. 또한, 국가 및 지방자치단체 차원에서 성적 소수자가 공공시설과 공공정책에 접근하는 데 존재하는 장벽을 낮추기 위한 거버넌스를 구축해야한다. 특히 보건의료서비스 제공에 관한 가이드라인을 만들고 의료기관을 관리·감독할 수 있도록 해야 한다. 성적 소수자가 사회구성원으로 편견 없이 받아들여질 수 있도록 인식 개선 사업을 지속적으로 시행할 책임 역시 요구된다.

4. 나가며.

[토론3]

이충은
민주주의법학연구회 / 수원시인권센터 시민인권보호관

I. 들어가며

민주주의 사회는 인간의 존엄성과 자율에 기초하여 다양성을 추구하거나 추구해야 하는 사회로 정의할 수 있다. 다양성을 부인하게 된다면 다수에 의해 소수자의 권리는 부당하게 침해될 수밖에 없을 것이다. 소수자도 인간으로서의 존엄과 가치를 가지며, 행복을 추구할 권리를 갖는 기본권의 주체이므로, 소수자의 기본권을 보호하지 않는 체제는 더 이상 민주주의 체제라 할 수 없다.

이러한 관점에서 소수자를 포함한 누구나 차별받지 않고 인권을 존중받을 수 있도록 포괄적 차별금지법의 필요성과 법안의 내용에 대해 토론하고자 한다.

II. 차별금지법의 필요성

이미 우리나라에는 차별을 구제할 수 있는 법령이 존재하지만, 특정 영역 및 사유별로 한정되어 있어서 다층적이고 복합적인 차별을 다룰 수 있는 법적 기반이 없어 차별의 문제는 여전히 해결되지 못하는 난제중 하나다. 예를 들어, 여성에 대한 차별의 경우, 혼인여부, 가족형태, 학력 등 다양한 형태로 나타남에도 불구하고, 단편적으로 성별에 의한 차별이라는 하나의 사유만으로 접근을 하게 된다면, 제대로 된 차별구제가 이루어질 수 없을 것이다. 또, 여성이기 때문에 비정규직이 되고, 장애인이기 때문에 경제적으로 어렵게 되는 등 차별을 영역별로 나누기 곤란한 경우도 존재한다. 개별적 차별금지법은 차별을 영역별로 나누었을 때, 보다 구체적으로 대응할 수 있다는 점에서 의미가 있다. 그러나 위와 같이 복합적으로 나타나는 차별문제에 대응하기 위해서는 포괄적 차별금지법이 필요하다. 다양한 차별사유를 개별적 차별금지법으로 담기에는 현실적인 어려움이 있으며, 실효성 있게 운영하기 위해서도 실체법으로서의 포괄적 차별금지법을 두고, 실체법을 구체적으로 관철하는 절차법으로서 개별적 차별금지법을 위치시키는 것이 더욱 합리적일 것이다.

이러한 필요성 때문에 그동안 포괄적 차별금지법 제정에 대한 꾸준한 논의가 진행되어 왔지만, 특히 '성적 지향'을 이유로 제정에는 실패하였다. 그런데 포괄적 차별금지법은 성소수자만을 위한 법이 아니라, 성소수자를 포함한 모든 사회적 소수자들이 인간으로서의 존엄과 가치를 갖도록 하기 위한 최소한의 장치이다.

성소수자와의 관계에서 보더라도, 이미 사회 내에서 존재하는 사회 구성원인 성소수자들이 더 이상 소외되거나 외면되지 않고 한 인간으로서 정치적·경제적·사회적·문화적 모든 영역에 있어서 균등한 기회를 부여받아 그 능력을 최고도로 발휘함으로써 자

신의 삶을 독립하여 자율적으로 영위해 나가고 아울러 사회에도 기여할 수 있도록 하자는 것이 포괄적 차별금지법의 취지이다.³⁵⁾ 또, 성적지향을 이유로 한 차별을 금지한다고 해서 곧바로 종교의 자유가 침해하는 것도 아니다.

Ⅲ. 차별금지법안의 내용

1. 차별의 개념 - 개념의 확장

차별이란 합리적 이유 없이 차별적으로 대우하는 행위를 의미한다. 차별의 유형은 다양하게 분류될 수 있지만, 차별금지법안의 차별의 유형과 관련하여 직접차별과 간접차별로 구분할 수 있다.

직접차별이란 차별의 목적을 처음부터 가지고 의도적으로 차별하는 행위를 말하고, 간접차별이란 차별의 의도는 없지만 결과적으로 차별의 효과를 발생시키는 행위를 말한다. 차별에 관한 국제적 기준은 간접차별을 포함하는 것으로 보는 것이 일관된 입법태도이다. 특히, 차별금지법안의 괴롭힘은 단순한 인격권 침해라기보다는 편견과 고정관념에서 비롯된 것이므로 당연히 차별로 보아야 할 것이고, 제3자에게 차별을 지시하는 행위는 물론, 보복행위까지도 차별의 유형에 포함시켜야 할 것이다.

2. 차별금지 사유

차별금지 사유와 관련하여 헌법은 “성별, 종교 또는 사회적 신분”이라고 규정하여 3가지의 차별금지사유를 두고 있으며, 국가인권위원회법은 19가지의 차별금지사유를 규정하고 있다. 양자 모두 예시규정에 해당하므로 열거된 사유 이외의 모든 차별사유에 대해서도 당연히 금지된다.

그럼에도 불구하고, 차별금지사유를 제한적으로 열거하는 것이 타당한지, 상세하게 열거하는 것이 타당한지에 대해 논쟁이 있었다. 생각건대, 해석상의 논란이 계속되지 않도록 차별금지 사유를 명시할 필요가 있고, 특히, 개별적 차별금지법이 있음에도 불구하고 다시 포괄적 차별금지법을 제정하려는 취지를 고려했을 때, 차별금지사유는 비교적 상세하게 규정되어야 할 것이다. 따라서 차별금지법에 규정해야 할 구체적인 차별금지 사유로 현재 국가인권위원회법에서 규정하고 있는 사유와 세계인권선언 및 국제인권규범 등의 차별금지사유까지 포함시킬 필요가 있다.

다만, 언제든지 새로운 차별사유들이 발생할 수 있고, 새로운 차별유형이 등장할 수 있는 가능성을 완전히 배제할 수 없으므로, ‘등’과 같은 잔여규정을 두는 것이 타당할 것이다.

3. 차별적인 법령, 정책, 제도 등에 대한 사전적 구제수단으로서 인권영향평가

35) 홍관표, “차별금지법 제정 추진상 쟁점 및 과제”, 『저스티스』, 제139권, 한국법학원, 2013, 329면.

법령, 정책, 제도 등에 차별적 요소가 있는 경우 사후적 구제수단으로서 손해배상청구 소송 등 사법적 구제수단 등이 있다. 사법적 구제수단은 충분한 법적지식과 경제력이 전제되며, 차별에 관한 증거가 차별을 한 행위자의 지배영역에 놓여 있는 경우가 많아 차별을 당한 자가 차별의 존재를 입증하기에 현실적인 어려움이 있다. 특히, 손해배상액이 소액인 경우가 많아 패소의 위험을 안고 소송을 제기하려는 경우가 있을지도 의문이다. 이러한 문제점을 염두에 두어 발제자는 징벌적 손해배상과 입증책임의 전환 등을 제안한 것으로 보인다.

다만, 사후적 구제수단만으로는 차별을 당한 자를 충분히 구제하기에는 역부족이고, 한번 발생한 피해는 다시 되돌릴 수 없기 때문에 사후적 구제수단과 더불어 차별을 사전에 방지할 수 있는 사전적 구제수단(예방수단)이 마련되어야 할 것이다.

사전적 구제수단으로 인권영향평가제도의 도입을 들 수 있다. 인권영향평가란 국가 및 지방자치단체에서 시행하는 정책 및 사업과정에서 인권에 미치는 부정적 영향을 방지하고, 긍정적인 영향을 극대화하기 위한 것으로, 각종 법령, 정책, 제도 등이 시행되기 전에 인권약자에게 미칠 수 있는 부정적인 영향을 제거하거나 최소화함으로써, 양극화를 방지하고, 나아가서는 사회적 정의를 실현하는 제도이다. 차별행위도 인권침해와 마찬가지로 언제 어디서든 일어날 수 있으므로, 인권영향평가를 통하여 차별을 예방하거나, 피해를 최소화하여야 할 것이다.

[토론4]

광장이후의 전환기를 중심으로 바라보는 차별금지법

김모드
시민사회단체연대회의 활동가

지난 촛불광장 1700만의 함성은 부패에 맞섰던 모두가 주인공임을 보여주기엔 충분했다. 거대한 권력에 맞섰고, 탄핵이라는 큰 경험을 얻었다. 이후 우리사회 각 부분에서 변화를 갈망하는 목소리들이 터져나오고 있다. 차별에 반대하는 시민들이 진정한 민주주의를 위한 공론장에 참여하기 시작했다. 반면에 수세에 몰린 극우 무리들은 혐오의 정치를 버리지 못한 채 차별을 앞세우며 시끄럽게 떠들기 시작했다. 그 와중에 여러 사회개혁 이슈들이 공론장에 덩그러니 남겨져 버렸다.

그 중에 차별금지법 제정을 둘러싼 최근의 몇 가지 현상들을 공유하려고 한다.

혐오정치는 이번 6.13지방선거를 통해 어느 정도 효력을 잃었다고 볼 수 있다. 혐오선동을 무기로 삼았던 후보자들은 대개 낙선하였다는 점에서, 혐오선동이 좋은 나쁜 유권자에게 큰 영향을 끼치지 못했다. ‘동성애’ 프레임이 선거결과에 생각보다 많은 영향을 줄 수 없었다는 점 또한 눈여겨 봐야한다. 이제는 선거운동을 비롯한 정치가 혐오가 아닌 평등을 품는 긍정적인방향으로 전환해야 할 것이다.

기존 노동운동 흐름의 중심에는 노동자의 생존권이 많은 부분을 차지하고 있다. 이제는 생존권의 문제에서 일터 내 평등문화와 민주주의로 확대전환도 있다. #Metoo운동으로도 확인할 수 있듯이 우리사회는 일차원적인 차별을 넘어, 권력관계에서 발생하는 문제점을 비롯한 다양한 종류의 차별들에 주목하고 분노하고 있다. 이 문제점들을 해체하기 위해서는 차별의 교차성을 다루는 포괄적 차별금지법에 큰 관심이 필요하다.

문재인정부가 남북관계를 비롯한 외교정책들은 잘 풀어가고 있다고 보이지만, 시민사회와 진보계층에서 체감하는 분위기는 사뭇 다르다. 상반기 개헌 및 정치개혁³⁶⁾을 통한 주권자 권리향상, 쌍용자동차 해고노동자 복직문제, 최저임금 산입범위 논란을 비롯한 노동문제, 은산분리를 필두로 하는 경제문제들은 한 발도

36) 헌법 개정과 선거제도 개혁을 촉구하는 957개 사회단체, 각계인사 351명 일동의 ‘여야 정당의 개헌안과 핵심 쟁점을 밝히고, 공론화 절차를 마련하고, 국민투표를 실시하라’ 시국선언이 있었다. 하지만 절차조차 마련하지 못했다.

나서지 못하고 있다. 촛불 정부를 자임하는 문재인 정부는 지난 정권동안 쌓여왔던 구조화된 문제들(적폐)을 인상적으로 해결해야 하겠고, 그 중 인상을 줄 수 있는 몇 가지들을 선점해야만 하반기 정부에 대한 저항의 민도를 조금을 줄일 수 있을 것이다. 즉, 촛불이후 터져 나온 변화를 위한 목소리들을 위해 포괄적 차별금지법제정을 잊지 말아야 할 것이다. 끝.

[토론5]

차별과 혐오의 시대-여성운동과 차별금지법

노선이
한국성폭력상담소 활동가

지난 8월 9일 차별금지법제정연대에 소속되어 있는 여성운동단체들을 중심으로 제4차 운동영역별 연속간담회<차별과 혐오의 시대-여성운동과 차별금지법>이 진행되었다. (간담회의 세부 주제와 내용은 아래 표 참조)

1부. 여성운동 내 차별금지법제정의 필요성		
발제1	반성폭력운동과 반차별	한국성폭력상담소_오매
발제2	여성운동과 차별금지법	한국여성단체연합_오경진
2부. 여성 인권 관련법과 차별금지법		
발제3	이슈로 본 차별금지법과 젠더기반여성폭력근절기본법	한국여성의전화_정
발제4	여성노동과 차별금지법	한국여성민우회_권박미숙

<제 4차 운동영역별 연속간담회 [차별과 혐오의 시대-여성운동과 차별금지법] 발제 목록>

그동안 한국성폭력상담소를 비롯하여 많은 여성운동단체들이 차별금지법 제정을 위해 10년 동안 함께 힘써왔지만, 입법의 큰 관문을 통과해야 하는 2018년 현재 여성운동진영 내에서 차별금지법 제정의 필요성이 얼마나 공론화되어 왔는지 자문하지 않을 수 없다. 이에 이 글은 위 간담회의 발제자를 포함한 참석자들과 함께 논의한 내용을 정리하여 공유하는 것에 큰 의의를 두고자 한다.

뿌리깊은 차별의 사유, 성별

불휘 기쁜 남근 브르매 아니 뽕씨 곳 뽕코 여름 하느니
(뿌리깊은 나무는 바람에 흔들리지 않고, 꽃도 좋고, 열매도 많다)

- 용비어천가 2장 중에서

우리 사회의 가장 뿌리 깊은 차별의 나무는 단연코 ‘성별’이 아닌가 싶다. 오랜 기간 동안 수 많은 여성들이 일구어낸 권리 쟁취 투쟁의 역사에도 불구하고 여성에 대한 차별은 그 자리에 강건하게 남아 여성의 몸과 삶을 억누르며 많은 꽃과 열매를 맺고 있다. 근대화 이후 국가권력은 ‘보통 시민’과 ‘이등 시민’을 갈라치기하여 통치를 용이하게 하기 위해서 더욱 다양한 차별의 근거³⁷⁾를 개발해왔다.

37) 성별, 종교, 장애, 나이, 사회적 신분, 출신 지역, 출신 국가, 출신 민족, 용모 등 신체조건, 혼인 여부, 임신 또는 출산, 가족 형태 또는 가족 상황, 인종, 피부색, 사상 또는 정치적 의견, 형의 효력

한 개인은 이 사회의 구성원으로서 각각의 사유 중 하나에만 귀속되지 않으며, 하나 이상의 차별 사유가 더해질 때마다 사회적으로 더욱 취약한 상태에 놓이게 된다. 우리는 이를 ‘복합차별’ 혹은 ‘차별의 교차성’이라 부른다. 한국사회 여성운동의 역사에서 여성들은 일상적으로 ‘성별’에 의한 차별을 경험해왔지만, 여기에 새로운 사유가 더해지면 손쉽게 사회로부터 격리되거나 내쳐져왔다. 혼인이라는 제도권 내에 들어가거나, 들어갔다 나오거나, 아예 들어가지 않은 여성은 사회적/경제적 권리를 획득하는데 실패해왔으며, 이는 “호주제 폐지”라는 적극적 차별의 시정을 위한 운동을 통해 가시화될 수 있었다.

이는 2018년에도 크게 다르지 않은 양상으로 발현되는데 성매매에 종사하는 여성은 아예 시민으로서 보호받거나 또 다른 권리행사의 주체가 될 수 없으며, 장애여성의 재산권 권리는 입밖에 꺼낼 수 없는 사치처럼 취급된다. 이주여성들은 국민으로서의 자격을 국가에 의해 인정받았는지에 관계없이 최저시급을 받지 못하고, 자녀의 양육에 대한 권리도 쉽게 박탈당하는 위기에 처한다. 이처럼 여성이기 때문에 겪는 차별은 또 다른 차별의 근거에 의해 더욱 열악한 위치로 전락하기 쉬운 구조에 있기에, 단일한 차별금지법으로만 여성에 대한 차별을 구제받을 수 없다는 것은 자명하다³⁸⁾.

젠더에 기반한 차별과 폭력 관련 입법 준비 과정

그러나 지난 10년 동안 차별금지법의 제정이 좌절된 역사 속에서 여성에 대한 차별과 폭력을 규율할 수 있는 법안이 부재한 상황의 지속은 여성운동이 풀어야 할 중차대한 숙제로 남았다. <성차별금지법>이나 <젠더기반여성폭력근절기본법> 등의 논의가 여성운동단위들에서 지속적으로 진행되어 온 것은 바로 이러한 과업을 기반으로 한 것이었다.

<남녀차별금지 및 구제에 관한 법률>은 1987년에 제정되어 1988년부터 시행되다가 2005년, 차별시정기구 일원화에 따라 폐지되고 성차별, 성희롱 업무가 여성부에서 국가인권위원회로 이관되었다. 이후 성차별이 국가인권위원회의 19개 차별 사유 중 하나가 되면서 그 의미가 축소되고, 성차별의 실질적 개선을 위한 노력이 약화되었으며 성차별 시정을 위한 구제절차의 실효성이 약하다는 것이 여성계의 판단이다³⁹⁾.

이에 한국여성단체연합은 사회의 다양한 영역에서 평등의 원칙을 실현하고 차별을 구제·개선하는 <포괄적 차별금지법>의 제정과 성차별을 완화하고, 피해자를 구제할 수 있는 개별법으로서의 <성차별금지법> 제정을 위한 노력⁴⁰⁾을 동시에 진행하는 ‘투 트랙 전략’으로 운동을 펼쳐왔다. 하지만 <성차별

이 실효된 전과, 성적 지향, 학력, 병력 등이 현재 국가인권위원회법에 명시된 차별금지 사유들이다.

38) 2007년 11월 8일 발표 [공동성명] “사회적 차별을 조장하는 차별금지법에 반대한다” 중 일부 발췌 “첫째, 우리는 여성 인권 문제를 다른 모든 사회적 차별로부터 고립시키는 것에 반대한다. 성별은 현재의 법안에서 차별금지의 대상으로 포함된 13개 항목 중 하나이다. 그러나 차별금지법에 포함된 성별은 무엇을 의미하는가? 성적 지향, 학력, 병력, 출신 국가, 언어, 가족 형태 및 가족 상황, 범죄 전력으로 인한 차별과 무관한 성별이 존재하는가? 여성 개인들의 성적 지향은 다양하며 학력으로 인해, 병력으로 인해, 이주여성이라는 이유로 인해, 한부모 가정에 속했다는 이유로 인해 차별받는다. 법무부가 삭제한 차별 금지 대상과 무관한 여성만이 ‘성별에 의한 차별’로부터 구제받을 수 있다는 것인가? 그렇다면 여성인권단체는 그러한 여성만을 위한 인권운동을 하라는 것인가? 우리는 그러한 ‘성별에 의한 차별 금지’를 보장하는 차별금지법을 인정할 수 없다.”

39) 백미순(2017), ‘2017 서울대학교 인권센터 국제학술회의 - 포괄적 차별금지법의 제정: 의미와 쟁점’ (2017.9.21.~22 서울대학교), 토론문 “젠더관점에서 본 차별금지법”

40) 2012년 이후 발의된 성차별 관련 금지법안은 2013년 ‘성차별·성희롱금지 및 권리구제 등에 관한 법률안(김상희의원 등 19인)’, 2015년 ‘성차별·성희롱 금지 및 권리구제 등에 관한 법률안(유승희 의원 등 45인)’, 2018년 ‘성차별·성희롱 금지 및 권리구제 등에 관한 법률안(김상희 의원 등 12인)’, 2018년 ‘성별에 의한 차별·성희롱 금지 및 권리구제 등에 관한 법률안(남인순 의원 등 10

방지법(안)>을 마련하는 그간의 과정에서 구체적 내용에 대한 합의나 지향이 여성단체와 국회(의원) 간에 잘 조율되어왔는지에 대해서는 판단이 엇갈리기도 한다. ‘투 트랙 전략’에 대해서도 “여성과 성소수자 인권을 미묘하게 가르는 구도가 지속적으로 있어왔”고, “여성운동이 만들어 온 구호가 차별 조장에 악용되고 있는 사례들⁴¹⁾을 봤을 때” 투 트랙 전략으로 기대하는 “시너지효과”를 얻기 요원하다는 의견도 있다. 이와 관련해서는 앞으로 두 법안을 경쟁적 구도에 넣지 않으면서, 여성운동계 내부의 논의를 이어가야 할 것으로 보인다.

<성차별금지법>과는 별개로 <여성폭력근절기본법(안)>의 제정 필요성 또한 여성운동계에서 이전부터 제기되어왔다. <여성폭력근절기본법(안)>은 <성폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법(1994)>, <가정폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법(1997)>, <성매매알선 등 행위의 처벌에 관한 법률과 성매매방지 및 피해자보호등에 관한 법률(2004)> 등 여성에 대한 폭력 관련 기존 개별법들이 가정폭력, 성폭력, 성매매, 이주여성 대상폭력 등에서 판단기준과 자격기준을 각각 달리함으로써 차별과 폭력이 시정되기보다 젠더 기반 차별의 양상이 더 복잡다단해져온 것은 아닌지, 현 상황을 점검하고 재편할 필요가 있었고, 기존 법으로는 규율되기 어려운 데이트폭력과 사이버 성폭력, 스토킹 등 젠더기반 폭력의 확장된 매커니즘을 드러내고 처벌의 실효성을 확보하기 위해 요구해 온 것이다. 이에 2017년 19대 대선 당시 각 후보들은 앞 다투어 <젠더(여성/아동)폭력근절기본법⁴²⁾>을 공약으로 내걸었고, 문재인 정부의 출범 직후부터 여성단체들은 관련 법안의 준비를 위해 TF를 구성하여 1년여 간 논의를 지속해오고 있다.

포괄적 차별금지법에 대한 기대

앞서 언급한 법률 외에도 고용상 성차별, 성희롱 관련 법제는 <남녀고용평등법>, <국가인권위원회법>, <양성평등기본법> 등이 있다. 이와 같은 법제도는 노동 현장에서 일어나는 성차별과 성희롱을 다루고 있으나, 실제로 이러한 법률이 여성들의 노동 환경을 개선해왔는지에 대해서는 많은 의문이 남는다.

여성운동영역 간담회를 통해 실제로 위의 법률들을 관장하는 시정기구들이 제 역할을 다하지 못하고 있는 현실을 실제 사례를 통해 알아볼 수 있었다. 지금껏 묵인되어왔던 성별임금격차나 모집 채용상 성차별, 결혼퇴직제 등은 가부장적 노동시장의 구조적 차별성을 대표적으로 드러내지만, 이와 같은 차별을 시정할 수 있도록 관장해야 하는 기구들은 보수적인 잣대로 판단하거나 처벌이나 시정조치를 해당 기업에 맡긴 후에 사후 관리감독을 하지 않는 방식으로 차별을 방조해왔다. 또한 암묵적인 남성중심 조직문화에 기반한 간접적인 차별(여성을 공적 공간에 부적절한 존재로 위치 짓거나 사상-페미니즘-을 검열하는 등)로 발현될 때 여성의 노동권과 인권은 사각지대의 한 가운데로 내몰린다.

따라서 <포괄적 차별금지법(안)>에서는 고용상 성차별을 규제하는 시정기구와 조치의 집행력 담보를 위해 기존 인권위원회, 노동위원회, 노동부에 분산되어있던 차별 시정 업무의 통합을 염두에 둘 필요가 있다. 또한 기존 노동 관련 법이 ‘근로자성’이 인정되는 이에 한해 적용됨으로써 반복되던 ‘성희롱 성차별 시정 범주’의 한계 역시도 차별금지법을 통해 보완될 수 있을 것이다. 그리고 차별 사안으로

인) 등 총 4건이며, 이 중 앞의 두 법안은 임기만으로 폐기되었고, 2018년에 발의된 두 법안은 소관위 접수된 상태이다.

41) 퀴어퍼레이드 대열에서 본 혐오조장세력의 피켓 중 “퀴어문화축제는 불특정다수를 향한 성폭력이다”

42) 더불어민주당 <젠더폭력방지기본법 제정 및 국가행동계획 수립>, 자유한국당 <여성·아동 등 사회적 약자 폭력 근절을 위한 기본법 제정>, 국민의당 <여성폭력방지기본법 제정>, 바른정당 <여성 안전 특별법 제정>, 정의당 <여성폭력방지기본법 제정> 등 (한국여성의전화(2017), 19대 대통령선거 정당별 여성폭력 공약 비교표 (http://hotline.or.kr/policy_proposals/32504) 참조)

제기되었으나 해당시기에 충분히 입증되지 못하였더라도 결과적으로 정황상 과악이 된다면 인사재량권인정을 축소하는 것 역시도 차별금지법에서 좀 더 강력한 제재 조치로 적용가능할 것이라 기대한다. 차별을 시정할 수 있도록 하는 직접적인 집행력이 담보될 수 있도록 체계를 짜는 것이 중요할 것이다.

<포괄적 차별금지법> 제정의 의미는 법안의 내용을 촘촘하게 엮어내어 차별을 예방하고 차별의 피해자를 제대로 구제할 수 있도록 하는 것에 있을 것이다. 특히나 기존 성폭력 관련법으로 구제할 수 없었던 혐오 표현을 제재할 수 있는 조항은 현 시점에서 너무나도 필요한 부분이다⁴³⁾. 그러나 우리가 이미 익히 알고 있듯이, 아무리 촘촘하게 법안을 구성한다해도 이를 제대로 심의하고 판단하는 자리에 인권과 평등에 대한 높은 감수성을 가진 이들이 없다면 그 의미는 쉽게 퇴색되어 버릴 수밖에 없다.

때문에 차별금지법 제정을 위한 운동에서는 무엇이 차별인지, 왜 차별이 시정되어야 하는지 질문하고 논의할 수 있는 장을 더 많이 만들어야 한다. 여기에서 우리는 차별을 정당화하는 권력 구조를 바로 볼 수 있게 되고, 폭력과 혐오에 대한 감수성을 높일 수도 있을 것이다. ‘차별’이 우리 모두에게 너무도 가까이 있음을 인식하게 하고, 다양한 사회구성원이 평등하게 살아갈 수 있는 토대를 함께 만들어가는 것 역시 차별금지법 제정운동의 큰 의미이자 목표일 것이다. #미투운동이 단순히 개인에게 일어난 성폭력 ‘사건’으로 다루어지지 않고 구조적 차별과 폭력이 일상으로 스며들어 있음을 밝혀, 우리 사회의 근본적 변화의 필요성을 환기시켜준 것처럼 말이다.

43) 하지만 최근에 불법촬영물의 유포와 관련하여 십수년동안 불법촬영물을 유포하고 방조해 온 웹하드 업체들을 수사하고 처벌하기 보다는 위마드 운영자 처벌을 위해 박차를 가하는 경찰의 편파수사 상황을 보면서, 혐오표현을 규제하는 법을 이용하여 왜곡된 성문화를 미러링하는 여성들이 가장 먼저 처벌대상이 될 수 있다는 우려 또한 나오고 있다.

[토론6]

국가인권위원회 차별시정총괄과장 조형석