

# 서울광장 이용 관련 성소수자 차별에 대한 서울특별시 인권위원회 권고

서울특별시 인권위원회는 서울광장 사용 관련 성소수자에 대한 차별적 조치와 관련하여 다음과 같이 권고합니다.

## 1. 권고 핵심내용 설명

서울시가 제20회 서울퀴어퍼레이드를 위한 서울퀴어문화축제조직위원회의 서울광장 사용신고에 대하여 부당한 절차지연으로 그 처리를 지체한 것은 성소수자에 대한 차별적 조치로서 향후 그와 같은 차별과 인권침해가 재발하지 않도록 서울광장을 비롯하여 서울시가 위탁을 포함하여 운영, 관리하는 제반의 공공시설을 운영·관리하는 각 부서에 대하여 지도·감독할 것을 권고합니다.

## 2. 권고의 이유

□ 비영리민간단체인 서울퀴어문화축제조직위원회는 2019. 6. 1. 제20회 서울퀴어퍼레이드를 개최하기 위하여 「서울특별시 서울광장의 사용 및 관리에 관한 조례」(이하 '서울광장조례') 제5조제1항에 따라 2019. 2. 26. 서울시에 서울광장 사용신고를 하였으나, 서울시는 그 사용신고를 즉시 수리하지 아니하고 합리적인 이유를 제시하지 아니한 채 같은 조례 제6조제1항의 단서에 따라 그 수리여부를 서울특별시 열린광장운영시민위원회(이하 '시민위원회')의 심의에 회부하였습니다. 이로 인하여 서울광장의 사용신고에 대한 수리는 약 3개월 동안 지체되었고 이 과정에서 위 행사는 그 장소가 불확정됨으로 인한 업무지체와 불편은 물론 서울광장의 사용에 있어 차별적인 처우를 겪어야 했습니다.

□ 서울광장조례는 “시민의 건전한 여가선용과 문화활동, 공익적 행사 및 집회와 시위의 진행 등을 위한 서울광장의 사용 및 관리”(제1조)에 관한 사항을 규율하는 조례로서 서울광장을 사용하고자 하는 시민들은 그 사용신고를 하고(제5조) 이 신고가 서울시에 의하여 수리됨(제6조)으로써 자유롭게 서울광장을 사용할 수 있도록 하고 있습니다. 이때 시장은 시민들의 서울광장 사용신고가 있는 경우 원칙적으로 이를 수리하여야 하며(제6조제1항 본문), 예외적으로 그 신고의 내용이 “광장의 조성 목적에 위배되거나 다른 법령 등에 따라 이용이 제한되는 경우”나 “시민의 신체·생명 등에 침해할 가할 우려가 있는 것으로 예상되는 경우” 그리고 “동일 목적의 행사를 위해 7일 이상 연속적으로 광장을 사용하고, 다른 행사와 중복될 경우”에는 시민위원회의 의견을 들어 사용신고를 수리하지 않을 수 있습니다.(제6조제1항 단서)

□ 서울퀴어문화축제조직위원회는 그동안 주최한 20회의 서울퀴어퍼레이드 중 2015년에 개최된 제16회 서울퀴어퍼레이드 이후 5년간 계속하여 서울광장에서 그 행사를 평화롭게 성공적으로 진행해 오고 있습니다. 이 과정에서 서울퀴어문화축제조직위원회는 매년 서울시에 대하여 서울광장 사용신고를 하였고 서울시는 그때마다 서울광장조례 제6조제1항 단서에 의하여 이 사용신고를 시민위원회에 회부하여 그의 의견을 거쳐 수리해 왔습니다. 서울시는 그 이유로 일부 시민들이 퀴어퍼레이드에 반대하여 행사장 주변에서 항의집회를 개최하면서 상호간의 충돌로 인한 “시민의 신체·생명 등에 침해할 가할 우려”가 있어 그 수리여부를 보다 신중하게 판단할 필요가 있다는 점을 들고 있습니다.

□ 하지만 서울시의 이러한 조치는 그 행사가 성소수자를 주제로 한 것이라는 점에 기반하여 사용신고는 즉시 수리해야 한다는 원칙에 대한 비정상적인 예외를 인정한 것으로 다음과 같은 이유에서 현저히 부당한 조치라 할 것입니다.

첫째, 문화행사를 비롯한 집회의 자유는 최대한으로 보장되어야 한다는 국제인권규범 및 우리 헌법 제21조제1항의 규정, 그리고 신고제를 도입한 서울광장사용조례의 취지 등에 비추어볼 때, 어떠한 집회와 그에 반대하는 대항집회가 예정되어 있고 양자 간의 충돌이 우려되는 경우에는 질서유지의 책임을 지는 공공기관은 집회 그

자체를 금지하거나 지연 혹은 축소시키는 것이 아니라 양자 간의 집회장소나 시간, 집회방법 등을 조정하거나 공간적인 격치 등을 함으로써 충돌을 예방하고 차단하는 방안을 최우선적으로 모색하여야 하며, 따라서 서울광장조례 제6조제1항 각호의 예외적 규정은 가장 좁게 해석·적용되어야 합니다. 그러나 서울시의 이러한 조치는 이와 같은 인권우선적인 직무방법을 선택하지 아니하고 합리적인 이유도 제시하지 아니한 채 시민위원회에 그 결정권을 일임함으로써 집회의 주최 측에 부당한 차별과 업무지체를 겪게 하였습니다.

둘째, 서울시의 이러한 조치는 무엇보다 성소수자들이 주체가 되어 진행하는 행사이며 이에 대한 사회적·종교적 편견에 기반한 일부 시민들의 반대집회가 예상된다는 점에 기반하고 있다는 점에서 그 동기에서부터 차별적인 조치라 하지 않을 수 없습니다. 「대한민국헌법」 제11조제1항은 모든 형태의 차별을 금지하고 있으며, 성적 지향을 비롯한 제반의 차별을 인권침해로 규정하고 금지하는 「국가인권위원회법」, 그리고 이를 재확인하고 있는 「서울특별시인권기본조례」 및 서울광장의 사용과 관련하여 “시장은 광장 사용신고자의 성별·장애·정치적 이념·종교 등을 이유로 광장 사용에 차별을 두어서는 안 된다.”라고 정한 서울광장사용조례 등을 감안할 때 반대집회가 예상된다는 이유만으로 성소수자들이 주체가 된 행사에 대하여 특별한 절차를 요구함으로써 불이익한 조치를 하는 것은 명백한 차별적 행위라 하지 않을 수 없습니다.

셋째, 설령 제16회 서울퀴어퍼레이드에서부터 작년의 제19회 서울퀴어퍼레이드에 이르기까지 계속하여 서울광장사용신고는 시민위원회의 회부하여 그 의견을 거쳐 수리해 왔다고 하더라도 그런 선례들이 올해 다시 동일한 절차를 반복할 수 있는 타당한 근거가 되지는 못 합니다. 오히려 작년까지 19회에 걸친 서울퀴어퍼레이드가 평화적이고 안전하게 진행되었으며, 서울광장에서 진행된 지난 네 차례의 행사 또한 서울광장사용조례 제6조제1항 소정의 사유 특히 생명이나 신체에 대한 별다른 위해나 사회질서의 침해 사례가 없이 매우 성공적으로 운영되어 왔음을 주목할 필요가 있습니다. 즉, 지난 4년간의 서울광장사용 사례에 비추어볼 때 초기에 우려되

었던 부작용들에 대한 우려가 전혀 근거 없는 것이었음이 드러난 만큼, 그 이후의 서울광장사용신고의 수리과정은 서울광장사용조례 제6조제1항 본문의 원칙에 따라 즉시 수리되는 것이 인권보장의 원칙에 부합하는 타당하고도 적절한 업무처리 방식이라 할 수 있습니다.

- 서울시 인권위원회는 최근 우리 사회에 만연하고 있는 각종의 혐오·차별의 현상들은 사회적 편견이나 고정관념에 기반하여 일정한 소수자집단의 인권을 부정하며 그들을 공적 영역으로부터 배제하는, 반인권적·반민주적 행태임을 확인하면서, 공적 기관이 그 직무권한 범위 내에서 발생하는 혐오·차별의 행태들을 방치·묵인하거나 암묵적으로 동조·지지하는 경우 또한 이런 혐오·차별에 해당함을 지적하고자 합니다. 물론 서울시의 위와 같은 조치는 사회질서의 보호를 위한 사전 대응의 의미를 가지는 것으로 이해할 수도 있으나, 그러한 조치로 나아가기 위하여 선택한 방법이 성소수자에 반대하면서 질서를 교란하는 대항집회가 아니라 정작 보호되어야 할 성소수자들의 집회 그 자체를 대상으로 한 절차적 통제였다는 점에서는 차별적 성격의 조치라 하지 않을 수 없습니다.
- 이에 서울시 인권위원회는 서울시장에게 서울광장을 비롯하여 서울시가 위탁을 포함하여 운영, 관리하는 제반의 공공시설을 운영·관리하는 과정에서 성소수자에 대한 차별과 인권침해가 없도록 각 시설 담당부서에 대하여 지도·감독을 철저히 할 것을 권고합니다.

이에 서울특별시 인권위원회는 상기 검토내용과 서울특별시 인권 기본 조례에 의거 서울특별시시장에게 주문과 같이 권고합니다.

2019년 9월 26일

서울특별시 인권위원회