

서울특별시 시민인권침해구제위원회

결 정

【사 건】 19신청-37 공무원의 쿼어문화축제 서울광장 사용 반대 성명서 발표에 따른 성소수자 차별

【신 청 인】 ○○○

【피신청인】 ○○○ 외 16인

【결 정 일】 2019. 12. 20

【주 문】

서울특별시시장에게,

1. 서울특별시 공무원들의 공무수행과 관련하여 성소수자 등 사회적 약자에 대한 혐오 표현이 발생하지 않도록 혐오대응 시스템을 구축하고,
2. 「서울특별시 공무원 복무 조례」를 개정하여 차별 및 혐오표현 금지에 대한 조항을 신설할 것을 권고한다.

【이 유】

1. 신청 개요

신청인은 서울시에 거주하는 시민으로, 2019. 5. 7. 서울특별시 공무원 17명이 '서울시의 다수 공무원들은 서울광장 쿼어행사를 반대한다'는 성명서(이하 '이 사건 성명서'라고 한다.)를 발표하면서, '서울시와 열린광장 운영시민위원회가 쿼어 축의 광장사용 신고를 반드시 불수리해야 한다'라고 요구하는 것은 성소수자에 대한 차별이라며 2019. 5. 10. 서울특별시

인권담당관에 사건을 신청하였다.

2. 당사자의 주장

가. 신청인 주장

신청개요와 같다.

나. 피신청인의 주장

피신청인들은 서울시○○○○○ 소속 서울시 공무원들로, 서울시○○○○○
○는 40년 전통을 유지하며 매주 화요일 정기에배와 기도회를 하고 있다.
○○○○○ 회원들은 매년 서울광장에서 열리는 퀴어행사가 과거 몇 년
간 대낮에 온갖 외설적인 음란한 장면들을 아동·청소년에게 여과 없이
보여주고 있어 사회문제가 되고 있는데도 불구하고 매년 서울광장 사용신
청이 수리되고 있어 이것은 건전한 시민(특히 청소년)문화 조성 및 확산에
부정적인 영향을 줄 수 있기 때문에 서울시를 걱정하는 17명의 동의(나중
에 추가 13명 동의)로 이 사건 성명서를 발표하게 되었다. 성명서는 성소
수자들 개인과 단체에 대해 혐오발언을 하거나 비판한 것이 아니다.

퀴어행사는 건전한 사회적 가치관과 배치되는 음란한 행사를 통제 없이
하고 있고, 특히 아직 가치관이 형성되지 않은 아동·청소년에게 동성 성
관계를 미화하여 동성애자수를 증가시키고, 에이즈 감염 증가 등 여러 사
회 부작용을 가져올 것이 우려되었다. 구체적으로 살펴보면 음란 부채, 남
녀 성기를 본 탄 수제 쿠키를 팔고, 퍼레이드에서 퇴폐적인 노출을 하며
항문에 손가락을 넣는 것 같은 퍼포먼스를 하는 등 선정적인 공연 음란행
위를 하고 있었다. 이런 행사를 하고 싶으면 공개된 장소가 아닌 서로의
권리가 침해되지 않을 장소에서 하면 된다. 또한 미성년자의 출입을 철저
히 통제하여 자라나는 아이들을 음란한 광경으로부터 보호해야 한다.

3. 인정사실

신청인 및 피신청인의 진술, 관련 자료 등을 검토하면 다음과 같은 사실이 인정된다.

가. 서울광장은 시민의 건전한 여가선용과 문화활동, 공익적 행사 및 집회와 시위의 진행 등을 위해 만들어진 시민공간으로 신고만 하면 누구나 자유롭게 이용할 수 있는 신고제로 운영되고 있다.

나. 서울퀴어문화축제는 한국사회에 성소수자가 함께 살아가고 있음을 알리고 성소수자와 관련된 문화콘텐츠 향유의 제약을 해소하며, 성소수자의 자긍심 고취, 편견 해소와 인식 변화를 이루어 내기 위한 공개문화행사이다. 2000. '제1회 퀴어문화축제 무지개 2000'의 이름으로 시작한 서울퀴어문화축제는 매년 개최되었고, 2015년부터는 서울광장에서 개최되고 있다.

다. 서울퀴어문화축제조직위원회가 주최한 '2019. 제20회 서울퀴어문화축제'는 2019. 5. 10. 「서울특별시 열린광장운영시민위원회 설치 및 운영에 관한 조례」에 따라 설치된 '열린광장운영시민위원회'에서 심의 후 서울광장 사용이 승인되었고, 2019. 5. 31.~6. 1. 개최되었다.

라. 2019. 5. 7. 서울시 ○○○○○ 소속 공무원 17명은 "서울시의 다수 공무원들은 서울광장 퀴어행사를 반대한다"는 제목의 이 사건 성명서를 보도자료 형식으로 언론에 배포하면서 퀴어행사 및 유사행사의 사용 신고 시 불수리할 것을 열린광장운영시민위원회 및 서울시에 요청한 사실이 있다.(<별첨 1. 성명서 전문> 참조). 이 사건 성명서는 퀴어문화축제가 음란성으로 인해 건전하지 않고, 시민의 통행을 방해하고 혐오감을 주는 행위, 성기구 등을 전시·판매하는 행위, 과도한 복장 및 노출 등 위반 행위를 하고 있다며 서울시가 서울광장 사용을 불수리하고, 성소수

자들의 행사가 필요하다면 아동·청소년의 접근이 어려운 실내체육관에서 여는 것이 타당하다는 내용 등을 담고 있다.

마. 2019. 5. 9. 16:23 피신청인 중 한 명인 ○○○은 '(성명서 전문) 서울시의 다수 공무원들은 서울광장 퀴어행사를 반대한다.'라는 제목의 게시물을 서울특별시 행정포털 자유게시판에 올린 사실이 있다.

바. 2019. 5. 10. 신청인은 서울시 감사위원회에 성명서를 발표한 공무원들의 「국가공무원법」 제63조(품위유지의 의무) 위반에 대한 조사를 요청한 사실이 있고, 이에 대해 2019. 7. 10. 감사위원회(○○○○○ ○○○○)는 '이런 일이 되풀이하여 발생하는 일이 없도록 관련 공무원에 대해 엄중히 경고'하였다는 내용으로 신청인에게 민원회신을 한 사실이 있다.

4. 전문가 검토 의견

<별첨 2. 전문가 검토 의견> 참조

5. 관련 규정

<별첨 3. 관련 규정> 참조

6. 판단

신청인은 공무원들이 퀴어문화축제 서울광장 사용 반대 성명서를 발표한 행위는 성소수자에 대한 차별이라고 주장하고 있고, 피신청인은 성명서는 성소수자 개인, 단체에 대한 혐오 발언에 해당하거나 그들을 비판한 것이 아니라고 주장하고 있다.

여기에서 '차별적 언사나 행동, 혐오 표현'이란, '단순히 부정적인 의견이 아니라 표현 내용 자체가 개인이나 집단에 대한 혐오·적대감을 담고 있는 것으로, 혐오의 대상이 특정되어 있어 그 자체로 상대방인 개인이나

소수자의 인간으로서의 존엄성을 침해할 수 있고, 또한 발화 즉시 표현의 상대방뿐만 아니라 다른 사회 구성원에게 영향을 미치며, 이를 통해 적대감을 유발시키고 고취시킴으로써 특정집단의 가치를 부정하는 것을 말한다.

이와 관련하여 헌법재판소는 “차별·혐오표현은 자유로운 의견 교환에서 발생하는 다소 과장되고, 부분적으로 잘못된 표현으로 민주주의를 위하여 허용되는 의사표현이 아니고, 그 경계를 넘어 ‘타인의 인권을 침해’할 것을 인식하였거나, 최소한 인식할 가능성이 있고, 결과적으로 그러한 인권 침해의 결과가 발생하는 표현으로, 이는 민주주의의 장에서 허용되는 한계를 넘는 것으로 민주주의 의사형성의 보호를 위해서도 제한될 필요가 있다.”라고 판시하고 있다(헌법재판소, 2019. 11. 28. 2017헌마1356).

즉, 헌법재판소는 첫째, 문제의 표현의 주체가 그 표현이 타인의 인권을 침해할 것을 인식하였거나, 인식할 가능성이 있어야 하고, 둘째, 해당 표현으로 인권침해의 결과가 발생할 것을 차별·혐오표현의 구성요건으로 제시하고 있다.

서울특별시
「서울특별시 인권 기본 조례」 제2조 제1호는 ‘인권’을 “대한민국이 가입·비준한 국제인권조약 및 국제관습법이 인정하는 인간으로서의 존엄과 가치 및 자유와 권리”로 규정하고 있고, 인권 보호·보장을 위한 국제관습법인 「세계인권선언」 제7조는 ‘차별의 선동’을 금지하고, 우리나라가 비준한 주요 국제인권법인 「시민적·정치적 권리에 관한 국제규약」 제20조 제2항은 차별, 적의 또는 폭력의 고취나 선동이 될 증오 표현(hatred)을 당사국이 법으로 금지할 것을 의무화하고 있다. 이 증오 표현의 구성요건으로 유엔인권이사회에 대한 유엔인권최고대표의 연간보고서 부록의 라뵈트 행동계획(Rabat Plan of Action)은¹⁾ 차별·적의·폭력의 고취나 선동의

1) ‘Rabat Plan of Action on the prohibition of advocacy of national, racial or religious hatred that constitutes incitement to discrimination, hostility or violence, 5 October, 2012.’ United Nations

의도성(intent)과 해악의 가능성 및 임박성(likelihood, including imminence)을 포함시키고 있는바, 이 구성요건은 헌법재판소가 제시한 차별·혐오표현의 구성요건과 같은 맥락의 것이라고 볼 수 있다.

따라서 이 사건 성명서 발표라는 피신청인의 표현 행위가 성소수자에 대한 차별 및 혐오를 고취·선동한 행위인지를 판단하기 위해서는 ① 해당 표현 행위로 인한 차별·혐오의 발생 가능성을 인식하거나 인식할 가능성이 있는지(차별·혐오의 의도성 요건), ② 해당 표현 행위로 인한 차별·혐오 발생의 가능성이 있는지(인권침해 발생 가능성 요건)를 살펴보아야 한다.

가. 차별·혐오의 발생 가능성에 대한 표현 주체의 인식 및 그 가능성 여부
피신청인은 이 사건 성명서의 '부연 설명'인 "왜 퀴어행사가 시청광장에서 열리면 안 되는가"에서 퀴어문화축제를 "성소수자의 행사라서 반대하는 것이 아니라 음란한 행사이기 때문에 반대"한다고 말하여 자신들이 성소수자에 대한 차별이나 혐오를 선동 또는 고취하지 않는다고 주장하고 있다. 성명서와 부연 설명의 내용을 살펴보면 '성소수자의 행사는 음란하다'는 취지로 읽힐 수 있는 표현을 여러 곳에서 하고 있다.

이 사건 성명서의 내용에는 "그간 퀴어행사는 그 음란성으로 인하여 시민 누구나 누릴 수 있는 건전함과 거리가 멀었다.", "하지만 지난 4년 간 실제 행사장에서는 규칙 위반이 난무했다.", 그리고 부연 설명에서는 "퀴어행사는 불법적인 요소가 다분하므로 열리면 안 됩니다.", "사회에 충격 효과와 반복 학습을 주고자 하는 의도를 가지고 선정적으로 퀴어행사를 하고 있습니다.", "동방예의지국이라고 불리던 우리나라에서 서양의 음란한 행사를 무조건 따라할 필요가 있을까요?", "미성년자를 포함한 모든 시민들이 이용하는 공개된 장소가 아닌 장소에서 그들만의 행사를 하면 됩니

Commissioner for Human Rights, Annual Report of the United Nations Commissioner for Human Rights, Addendum, Report of the United Nations Commissioner for Human Rights on expert workshops on the Prohibition of incitement to national, racial or religious hatred, A/HRC/22/17/Add.4(11 January 2013). 참조

다.” 라고 하고 있다. 그러나, 이러한 음란성을 강조하는 표현은 퀴어문화 축제의 주체가 성소수자라는 사실을 이유로 그들이 하는 행위 또는 표현의 음란성·퇴폐성을 자의적으로 판단하고 근거 없이 단정한 것이다. 결국 이러한 표현 행위로 인해 일반 시민은 ‘성소수자의 퀴어문화축제는 음란’하고, 더 나아가 ‘성소수자 집단은 음란’하다는 인식을 할 소지가 높고, 성적지향을 이유로 성소수자 집단에 대한 차별이나 혐오를 유발하고 조장하는 결과를 초래할 우려가 있다.

또한 이 사건 성명서의 내용 중에는 “모든 시민들이 이용하는 공개된 장소가 아닌 장소에서 그들만의 행사를 하면 됩니다.”라는 표현 등을 통해 성소수자에 대한 차별을 선동하려는 의도를 분명히 드러내고 있으며, ‘음란’, ‘선정’, ‘퇴폐’라는 단어의 반복적 사용은 성소수자에 대한 혐오(적의)를 선동할 의도가 있다고 볼 수 있다.

나. 차별·혐오 발생의 가능성 여부

피신청인은 이 사건 성명서의 표현 효과를 극대화하기 위해 서울시의 보도자료 방식을 차용했다. 이 방식은 두 가지 점에서 성명서의 효과를 높임으로써 차별·혐오 발생의 가능성을 상당한 수준에 이르게 했다고 볼 수 있다. 첫째, 이 사건 성명서에 참여한 공무원은 17명에 불과함에도 “서울시의 다수 공무원들은 서울광장 퀴어행사를 반대한다.”라는 제목을 달아 많은 언론기관들은 이 사건 성명서 보도자료를 서울시 다수 공무원들의 공식적 보도자료로 인지하여 이를 기사화했다. 둘째, 많은 언론들이 이 사건 성명서를 기사화함으로써 이 사건 성명서의 독자는 일반 시민이라는 큰 집단으로 확대되었다. 이처럼 많은 시민들이 이 사건 성명서에 노출됨으로써 양적 측면에서는 차별·혐오 발생의 가능성이 상당한 수준에 이르게 되었다. 또한 이 사건 성명서 발표가 공무원에 의한 것이라는 주체의 성격은 질적 측면에서 성소수자에 대한 차별·혐오의 발생 가능성을 상당한 수준에 이르게 하였다.

서울시는 서울광장을 운영·관리하고 있고, 시 공무원은 언제든지 해당 업무를 담당할 수 있고, 퀴어문화축제의 장소인 서울광장 사용과 관련한 열린광장운영시민위원회 운영을 직·간접적으로 지원하는 위치에 있을 수 있음에도 불구하고 이 사건 성명서 발표라는 표현 행위를 하였다. 이로 인해 일반 시민에게 퀴어문화축제와 성소수자 집단이 문제가 있다는 부정적 인식을 갖게 하였고, 그 결과 성소수자에 대한 차별·혐오 발생 가능성은 상당한 수준으로 높아졌다고 볼 수 있다. 또한 피신청인이 해당 업무를 담당하게 된다면 퀴어문화축제의 서울광장 사용에 부정적인 영향을 미칠 가능성이 있다.

그리고 피신청인이 대다수의 공무원들이 퀴어문화축제에 대해 부정적 인식을 갖고 있다고 허위 주장을 유포한 것 또한 차별·혐오 발생의 영향을 끼쳤다고 볼 수 있다. 이와 같은 공무원의 차별·혐오 표현을 제한 없이 자유롭게 허용한다면 시민의 입장에서는 차별 없는 공정한 공무 수행에 대한 기대를 할 수 없게 된다.

따라서, 이상에서 살펴본 바와 같이 피신청인의 이 사건 성명서 발표라는 표현 행위는 성소수자에 대한 편견과 왜곡된 주장을 토대로 성소수자의 인격과 존엄을 훼손하고, 성소수자를 사회에서 예외적 존재로 취급하도록 하여 사회참여의 기회를 박탈하려고 하는 차별·혐오표현을 한 것으로 「대한민국헌법」 제10조 및 국제인권규범을 위반한 인권침해 행위에 해당한다고 판단한다.

6. 결론

이상과 같은 이유로 「서울특별시 인권기본조례」 제23조 제1항에 따라 주문과 같이 결정한다.

서울특별시교육청 2022 교육정책

위원장 좌세준

위원 김성수

위원 김연식

위원 김형욱

위원 노승현

위원 박태정

위원 배진경

위원 이임혜경

위원 전성휘

위원 최승철



서울특별시

서울특별시교육청 2022 교육정책