

## 한국 성적소수자 인권운동의 전개와 정책적 대응: 가설적 논의\*

이병량\*\*

---

한국의 성적 소수자 인권운동은 지난 1990년대 태동한 이후 비약적인 발전을 거듭해왔다. 이 연구는 1980년대 후반 이후 이루어진 정치·사회·경제·문화적 환경의 변화에 힘입어 활발하게 진행된 한국사회의 소수자인권운동의 전개과정과 그에 대한 국가의 정책적 대응을 논의하고 분석하기 위한 연구의 한 부분으로 동성애자를 포함한 성적 소수자의 인권운동에 초점을 맞추고 있다. 이 연구는 이와 같은 논의들을 성적 소수자 인권운동의 정책으로서의 성격을 밝히는 과정을 통해 이끌어가고 있다. 이 연구는 성적 소수자 인권운동의 문제의 정책적 성격은 “논쟁하고 싶지도 대응하고 싶지도 않지만, 논쟁하고 대응해야 하는 문제”라고 규정할 수 있다고 보았다. 그리고 이와 같은 정책적 문제에 대한 정부의 대응은 회피와 제도화를 중심으로 이루어지고 있다고 가설적인 분석을 개진하였다. 정부는 우선 성적 소수자 인권운동의 조직적이고, 논리적인 문제제기에 대해 일관되게 대응을 회피하고 있었다. 또 다른 방향에서 정부는 성적 소수자 인권운동(이나 이들이 제기하는 문제들)을 관리하고 있었다. 관리의 수단으로 활용되는 것은 국가인권위원회였다. 이를 통해 정부는 성적 소수자 인권운동이 제기하는 어려운 문제들을 제도의 영역 안에 끌어들여 관리할 수 있는 대상이 되게 하는 한편 그것이 정부 전체의 대응처럼 보이지 않도록 하는 결과를 얻을 수 있었다.

주제어: 성적소수자, 인권운동, 소수자정책

---

---

\* 이 논문은 2008년 아산사회복지재단 지원사업으로 쓰여졌다.

\*\* 고려대학교에서 행정학 박사학위를 취득하고, 순천대학교 법정학부 전임강사, 조교수를 거쳐 현재 경기대학교 행정학과 조교수로 재직중이다. 주요 관심 분야는 문화정책, 규제정책, 행정철학 등이다(libertas@kyonggi.ac.kr).

## I. 들어가며

지난 2009년 6월 13일 서울의 청계천에서는 제10회 퀴어 퍼레이드가 열렸다. 천명이 넘는 성적 소수자가 참여한 것으로 알려진 퀴어 퍼레이드는 2000년에 시작된 퀴어문화축제의 핵심행사로 성적 소수자들이 스스로의 존재를 세상에 드러내는 출구가 되고 있다. 10회를 맞은 이 행사는 여러 면에서 한국에서 성적 소수자운동이 어느 지점까지 와 있는지를 보여주는 리트머스지로서의 의미를 지니고 있다.

2000년 같은 행사가 처음 열렸을 당시의 참가자인 오십명의 약 서른배에 달하는 약 천오백명을 헤아리는 참가자들은 한국 성적 소수자운동의 양적인 성장을 보여주고 있다. 이러한 양적인 성장이 의미를 가지는 것은 그 속에서 성적 소수자의 운동의 내포와 외연의 확대가 동시에 이루어지고 있다는 점 때문일 것이다. 10회를 맞은 이번 행사에서는 이제껏 자신들의 목소리를 뚜렷하게 낸 적이 없는 청소년 성적 소수자들의 참여가 활발했다고 전해지고 있다. 이들은 독자적인 부스를 마련하는 등으로 스스로의 존재를 세상에 알리고 있었다. 이 행사의 뒤를 이어 2009년 6월 20일 대구에서 열린 <제1회 대구퀴어문화축제> 역시 비록 참여자는 30여명에 지나지 않았지만 한국의 성적 소수자운동의 성장을 보여주는 사례라고 할 수 있다<sup>2)</sup>.

이 같은 상황의 진전(에 힘입은 바 크겠지만)과 더불어 우리 사회도 성적 소수자를 어떤 의미에서는 자연스럽게 받아들이고 있는 것으로 보인다. 가령 이런 점은 동성연애자나 트랜스젠더로 스스로의 정체성을 밝힌 연예인의 활동이 어느 정도 수용되고 있는 상황이라던가, 동성애의 코드를 담고 있는 TV 드라마가 보기 드문 현상이 아니라던가, 혹은 비록 농담의 수준이지만 토크쇼 등의 연예프로그램에서도 동성애가 자연스럽게 이야기되고 있는 현실에서 잘 나타나고 있다<sup>3)</sup>. 어느

2) 제10회 퀴어문화축제와 제1회 대구 퀴어문화축제에 관해서는 각각 <한겨레신문>(2009. 6. 14.) 과 <매일신문>(2009. 6. 22.)의 기사를 참조하였다.

3) 논문이 쓰여지고 있는 2010년 4월 현재 공중파 드라마 가운데 두 편이 동성애 문제를 다루고 있다. 한편은 한국의 주류 방송 드라마 부문에서 최고의 작가 중 한명으로 꼽히고 있는 김수현이 극본을 쓴 SBS의 <인생은 아름다워>이고, 다른 한편은 MBC의 간판 드라마 격인 수목 드라마로 편성된 <개인의 취향>이다. 이 가운데 김수현의 <인생은 아름다워>는 동성애를 본격적이고, 직접적으로 다루고 있어 논란을 낳고 있다. 진보적인 입장을 지닌 것으로 알려져 있는 성공회대학교의 최영목교수도 “상식과 미풍양속 원칙에서 규제받아야 하는 지상파에서

사이에 동성애를 비롯한 성적 소수자(혹은 소수의 성적 취향, 행위)들은 우리들 가까이 와 있는 것이다.

이 연구는 1980년대 후반 이후 이루어진 정치·사회·경제·문화적 환경의 변화에 힘입어 활발하게 진행된 한국사회의 소수자인권운동의 전개과정과 그에 대한 국가의 정책적 대응을 논의하고 분석하기 위한 연구의 한 부분으로 동성애자를 포함한 성적 소수자의 인권운동에 초점을 맞추고 있다. 그러나 이 연구는 성적 소수자에 관련된 담론과 운동 그리고 그들의 존재 자체가 낯설지 않게 된 현실에서 이들이 스스로의 정체성을 확인하고, 이를 운동의 수준으로 발전시켜 온 과정을 쫓아가는 방식만을 취하지는 않는다. 또한 이들의 운동이 지향하는 지점이 현재와는 다른 보다 더 나은 상태라는 점이 자명하고, 이를 정부의 정책이라는 수단을 통해 확보하고자 하는 의도 또한 명확해 보이는 현 시점에서 이 연구는 이들의 문제에 대한 정부의 개입이 어떤 논리에서, 어떤 상호관계를 근거로 하여, 어떤 방식으로 이루어지는지를 일일이 확인하는 데만 초점을 맞추지도 않는다.

이 연구는 이와 같은 논의들을 몇 가지 가설적인 논의들을 바탕으로 이끌어가려고 한다. 이런 가설은 크게 두 방향에 걸쳐 제시될 수 있는데, 우선은 성적 소수자 인권운동과 같은, 혹은 좀 더 적나라하게는 성적 소수자와 같은 문제들이 지니고 있는 정책으로서의 성격이 어떠한 것인가라는 질문과 관련된다. 보다 구체적으로 말하자면 “성적 소수자의 문제는 정책의 문제일 수 있을까?”, 과연 “그렇다면 이를 어떤 방식이나 틀로 어떻게 이해해야 할 것인가?”와 같은 질문에 대답하는 과정에서 이 문제와 관련된 가설을 도출하고자 한다.

또 다른 방향에서 제시되는 가설은 이런 문제에 대응하는 정부의 방식과 관련된 것이다. 위에서도 언급했듯이 최근 십수년 사이에 인권적 관점의 성적 소수자 운동은 매우 활발해졌고, 이들의 정부에 대한 정책적 개입의 요구도 꾸준히 제기되고 있는 것이 현실이다. 그리고 이에 대한 정책적 대응도 이루어지고 있다는 사실도 확인되고 있다. 그렇다면 “이러한 대응의 기저에는 어떠한 논리가 놓여 있을까?” 혹은 “그 가운데서 어떤 양상을 발견할 수 있지 않을까?” 하는 질문에 답을 할 필요가 있을 것이다. 두 번째의 가설은 그 과정에서 제시될 수 있을 것으로 기대된다.

---

동성애는 결코 적절한 소재가 될 수 없다”고 주장하고 있을 정도이다(인터넷 경향뉴스, “김수현의 동성애, 통할까”, 2010. 04. 05).

이 연구는 이를 위해 한국의 성적 소수자 운동이 인권적인 관점에서 정립되고 발전되기 시작한 1990년대 이후의 과정을 시간의 흐름에 따라 분석적으로 서술하는 방식을 취하고자 한다. 개별 사례에 대한 분석이 아닌 만큼 성적 소수자 인권 운동의 역사적인 발전 과정의 맥락을 추적한다. 따라서 이에 대한 정부의 정책적 대응 역시 기본적으로는 시간의 흐름에 따라 서술될 것이다. 하지만 이러한 서술은 성적 소수자 인권운동의 문제를 정책의 문제로 정립하고, 이 문제의 정책적 성격을 가설적으로 제시하는 틀 속에서 이루어지게 될 것이다. 이 연구는 기본적으로 정부 및 관련 기관의 보고서, 결정레집, 판결문, 관련 논문, 수기, 기사 등의 문헌연구를 중심으로 이루어질 것이다. 특히 성적 소수자 인권운동의 전개와 관련해서는 관련 운동 단체의 인터넷 사이트에 공개되어 있는 자료들도 활용하고자 한다.

## Ⅱ. 성적 소수자 문제의 정책적 성격

성적 소수자 문제가 만약 정책의 문제가 될 수 있다면 그것은 어떤 정책으로 규정할 수 있을까? 이 문제에 답하기 위해서 기존의 논의를 검토하는 한편 성적 소수자 문제의 성격에 대해서도 이해할 필요가 있을 것이다.

### 1. 소수자 문제의 정책 유형화를 위한 시도

성적 소수자 문제를 공적인 문제로 이해하고 분석하려는 시도는 비교적 최근의 일이라고 할 수 있다. 성적 소수자 문제를 정책의 관점에서 규정하고, 분석한 거의 유일한 논문인 정재진·전영평(2007)의 연구에서도 밝히고 있듯이 성적 소수자에 대한 연구는 주로 사회학이나 법학의 분야에서 이루어진 담론 차원의 논문이 대부분이라고 할 수 있다. 이런 한계 때문에 정재진·전영평(2007)의 연구 역시 성적 소수자 문제를 정책의 차원에서 어떻게 규정해야 할 것인지의 문제에 대해서는 뚜렷한 입장을 제시하지 않고 있다. 다만 성적 소수자의 문제를 전체 소수자의 문제의 한 부분으로 규정하면서 소수자의 문제가 중요한 인권의 문제인 동시에 정책인 문제이기 때문에 성적 소수자의 문제 역시 동일한 차원에서 보아야 한다는

것이 위 연구의 전제이다.

때문에 성적 소수자 문제의 정책적 성격에 관한 규정은 소수자 정책의 유형화에 관한 논리를 통해 추론하는 것이 합당할 것으로 이해된다. 이러한 시도 역시 다양한 영역의 소수자 정책 연구를 주도하고 있는 전영평(2007; 2008)에 의해 이루어지고 있다. 그는 정책대상으로서의 소수자를 집단화 여부에 따라 집단화된 소수자와 그렇지 않은 소수자로 먼저 구분한다. 집단화된 소수자는 공통된 지침을 구축하고, 이를 바탕으로 공통된 이익을 추구하고, 사회적 확산을 통해 정책에 참여하는 집단인 반면, 집단화되지 않은 소수자는 열악한 지위나 수치심으로 인해 개별적으로 분산되어 있고 다른 소수자로부터도 차별의 대상이 되는 집단이라고 정의한다<sup>4)</sup>. 한편으로 그는 타자와의 관계 속에서 소수자의 유형을 신체적, 권력적, 경제적, 문화적 소수자로도 구분한다. 이와 같은 그의 논리를 요약하면 다음과 같은 방식으로 소수자 정책 영역을 유형화할 수 있을 것이다.

<표 1> 소수자 정책의 유형화

		조직화 여부	
		집단화	비집단화
소수자 특징	신체적	유형1 (장애인)	유형2 (HIV/AIDS 감염인, 한센병 환자)
	권력적	유형3 (탈북자)	유형4 (양심적 병역거부자)
	경제적	유형5 (비정규직/외국인노동자)	유형6 (노숙자)
	문화적	유형7 (성적소수자/일본군 위안부)	유형8 (이주배후자, 미혼모)

출처: 전영평(2008) 「다문화시대의 소수자운동과 소수자행정: 담론과 과제」, 『한국행정정보』, 42(3)

그러나 그의 이와 같은 소수자 정책의 유형화는 앞으로 이루어질 소수자 정책 연구를 위한 사례 도출 기준으로서의 의미만을 가지고 있는 것으로 보인다(전영평, 2007: 115). 따라서 이러한 유형화를 통해 특정 소수자 정책의 성격을 밝히기에는 한계가 있다.

4) 예를 들어 전자는 장애인이나 외국인 노동자, 성적 소수자 같은 집단이고, 후자는 노숙자나 에이즈 환자, 미혼모 등이라고 한다(전영평, 2007).

이런 한계를 고려했을 대안적으로 제시할 수 있는 정책의 유형화 방식은 Wilson의 규제정치모형에 근거한 것일 수 있다. 잘 알려져 있다시피 이 모형은 고려의 대상이 될 수 있는 규제에 대해 각각의 이익집단들이 실제로 혹은 그럴 것으로 감지하는 비용과 편익의 분포에 따라 규제의 정치적 상황을 유형화하고 있다. 그리고 그 가운데 경제적 규제와 구분되는 사회적 규제의 경우에는 대중정치(majoritarian politics)나 기업가적 정치(entrepreneurial politics)의 상황 속에서 규제의 내용과 수준이 결정되는 것으로 이해하고 있다(최병선, 1992: 125-126, 415).

<표 2> 규제의 정치적 상황<sup>5)</sup>

		느껴진 이익(perceived benefits)	
		넓게 분산	좁게 집중
느껴진 비용 (perceived costs)	넓게 분산	대중정치 (majoritarian politics)	고객정치 (client politics)
	좁게 집중	기업가적 정치 (entrepreneurial politics)	이익집단정치 (interest-group politics)

성적 소수자에 가해졌거나 혹은 가해져서 그들이 받는 고통의 근원이 되거나, 혹은 그들을 보호하기 위해 사용되는 정부의 개입을 일종의 사회적 규제로 이해한다면, 성적 소수자와 관련된 규제의 정치적 상황은 기업가적 정치이거나 대중 정치의 한 부분으로 규정할 수 있을 것이다. 관련 정책의 특징도 이와 같은 맥락에서 도출할 수 있을 것이다. 이를 확인하기 위해서는 성적 소수자 문제의 성격을 확인해볼 필요가 있다.

5). 이 표는 Wilson(1986)의 *American Government: Institutions and Politics*(D.C. Heath and Co./Lexington, Mass.)와 최병선(1992)의 『정부규제론』을 같이 참고하여 구성했다. 이하의 규제정치이론에 관한 일반적인 논의들은 *The Politics of Regulation(Social Responsibility and the Business Predicament*, edited by James W. McKie, The Brookings Institution/Washington, D. C, 1974)와 *The Politics of Regulation(The Politics of Regulation*, edited by James Q Wilson, Basic Books, Inc., Publisher/New York, 1980) 그리고 *American Government: Institutions and Politics*(D.C. Heath and Co./Lexington, Mass., 1986)를 참고하였다.

## 2. 성적 소수자 문제의 성격 - 인권의 문제? 정책의 문제?

“소수자가 누구인가?”라는 질문에 대한 보편적이고, 결정적인 대답은 존재하지 않는다. 상식적으로 생각했을 때 소수자(minority)라는 표현은 다수자(majority)에 대응한 개념이라고 할 수 있을 것이다. 이 세계는 다양한 유형의 인간들로 구성되어 있기 때문에 일정한 기준을 가지고 사람을 나누어 본다면 다수자와 소수자가 존재하게 된다. 가령 체중이라는 견지에서 일정한 기준을 적용한다면 세계는 뚱뚱한 사람과 그렇지 않은 사람으로 나눌 수 있을 것이다. 여기서 그렇지 않은 사람에 비해 뚱뚱한 사람이 상대적으로 적다면 이들은 소수자라고 할 수 있을 것이다. 이런 예는 수없이 찾을 수 있을텐데, 예를 들면 왼손잡이는 오른손잡이에 대한 소수자라고 할 수 있겠다.

그러나 소수자에 대한 많은 논의들은 소수자의 정의가 단순히 수적으로 소수인 것만을 의미하지 않는다고 한다. 사전적 정의에 따르면 소수자는 “육체적·문화적 특질 때문에 다른 사람들과 구별되는 불평등한 차별대우를 받아 집단적 차별의 대상이 되는 사람들”로 규정된다. 이런 정의를 소개하면서 전영평(2008)은 소수자 정의에서 핵심이 되는 점은 바로 이들이 다수자 혹은 주류집단에 의해 차별을 받고 있는 것이라고 지적한다. 이런 지적은 ‘소수집단’을 “다수집단과 다른 민족적, 인종적, 종교적 또는 언어적 특성을 공유하는 비주류적 개인들의 집단”이라고 정의하면서, 이런 소수집단의 권리(행사)에 개입되는 부정적인 영향으로서의 차별에 주목하고 있는 유엔의 인권선언과도 맥락을 같이하고 있다(국가인권위원회, 2005a). 이런 논의의 연장선상에서 Anthony Dworkin & Rosalind Dworkin(1999)은 어떤 사람이나 집단을 소수자로 분류하기 위해서는 1) 신체 또는 문화적으로 다른 집단과 구별할 수 있는 뚜렷한 차이가 있거나 그럴 것이라고 여겨지고(식별 가능성), 2) 정치적인 측면 뿐 아니라 경제적·사회적 측면에서의 권력에서 열세에 놓여 있으며(권력의 열세), 3) 그 집단의 성원이라는 이유만으로 사회적 차별의 대상이 되고(차별적 대우의 존재), 4) 그 자신이 차별받는 소수자 집단에 속한다는 것을 자각해야 한다(집단의식)는 네가지 기준을 통과해야 한다고 말하고 있다.

이 연구의 대상이 되는 성적 소수자<sup>6)</sup>는 이 기준을 통과하고 있을까? 논란의 소

6) 양현아(2002: 15)는 성적 소수자를 “정치적 뉘앙스가 강한 용어로서 이성애자를 제외한 다양한

지가 없는 것은 아니지만, 일단 이 가운데 첫 번째와 네 번째의 조건은 충족한다고 전제해야 할 것이다. 이 점은 성적 소수자 운동의 존재 자체로 증명이 될 수 있다고 보기 때문이다. 그렇다면 질문은 두 번째와 세 번째 조건에 맞추어지게 된다. 성적 소수자는 과연 집단적 차별을 받고 있는가? 그리고 이러한 차별이 그들의 어떤 권리행사에 어떤 방식으로 부정적으로 개입되는가? 그들이 정치적인 측면에서 혹은 경제적·사회적 권력의 측면에서 열세의 상황에 놓여 있다고 할 수 있는 근거는 무엇인가? 어떤 측면에서 그들은 성적 소수자라는 이유만으로 살아가기에 불편한 정도의 차별을 받고 있는가?

성적 소수자에게 가해지는 주류집단의 차별의 내용에 대해 의문을 지니는 것, 혹은 그들이 사회적 약자임에 의구심을 품는 것은 정치적인 올바름(Political Correctness)이라는 현실 세계의 문명적(?) 기준에 비추어봤을 때 매우 위험한 것일지 모른다. 그러나 위에서 예를 든 뚱뚱한 사람이나 왼손잡이와 같은 소수자에게도 주류집단에 의한 문화적, 관습적, 제도적 차별이 행해지고 있음에도 불구하고 이들을 소수자로 진지하게 인식하거나 이들의 문제를 인권의 차원에서 제기하는 경우가 거의 발견되지 않는다는 점을 고려한다면 성적 소수자들에 대해 위와 같은 질문을 던지는 것은 이 문제를 인권의 문제로 정립시키기 위해 반드시 거쳐야 할 최소한의 통과의례라고 볼 수 있다<sup>7)</sup>.

이와 같은 질문에 대한 대답은 대체로 다음과 같이 정리되고 있다. 즉 성적 소수

---

성적 지향, 즉 동성애자, 양성애자, 트랜스젠더뿐 아니라 소아애자, 새디스트, 이성복장선호 등을 포함한다”고 정의한다. 또한 “성적 소수자란 ‘정상적인’ 성관계라고 생각되는 성적 지향과는 다른 성적 지향을 가진 집단으로서, 이로 인해 사회적으로 구별되고 차별받는 집단”이며, 그런 의미에서 “성적 지향의 차이가 단지 취향의 차이에 머물지 않고 한 사회가 받아들이는 지배적 규범에 의해 판단되는 일종의 여집합”이라고도 정의될 수 있다고도 한다. 그러나 이와 같은 범주의 성적 소수자를 모두 소수자의 범위에 포함시키는 것은 무리가 있다. 가령 소아애자, 새디스트의 경우를 생각해보면 될 것이다. 때문에 한채운(2002: 46)도 성적 소수자의 범위를 “양적인 차원에서 수적으로 적은 사람들을 뜻하는 것이 아닌, 동성애자, 이반, 양성애자, 성전환자, 양성 생식기 소유자, 레즈비언, 게이, 바이섹슈얼, 트랜스젠더, 퀴어, 그리고 자신의 섹슈얼리티, 젠더에 대해서 궁금증을 가지고 있는, ‘다수’라는 논리 하에서 심리적·사회적·정치적 편견과 차별, 억압에 대상화된 모든 이들”로 언급하면서도, 실제로는 동성애자와 트랜스젠더로만 국한해서 성적 소수자의 권리에 대한 논의를 전개시키고 있다.

- 7) 유엔의 인권선언이 인권에 관한 최종적이고, 완전무결한 전거는 아니겠지만, 소수집단에 관한 유엔의 인권해설의 어디에도 성적 소수자에 관한 언급은 발견되지 않는다(국가인권위원회, 2005a).

자에 대한 차별은 1) 자신에 대해 알 권리에 대한 박탈, 2) 드러내기에 대한 억압, 3) 드러냄에 대한 처벌, 4) 가족을 구성할 권리에 대한 무시 등으로 존재하고 있다는 것이다(한채운, 2002: 53-63). 그러나 자세히 살펴보면 이와 같은 차별의 대부분은 국가나 국가가 행사하는 공권력에 의해 발생하는 것이라기 보다는 관습적이고 문화적인 것으로 여겨진다. 성적 소수자로서 자신을 인식할 수 있는 권리는 대체로 이성애 이외의 성적 자아를 배제하는 관습에 의해 억압되고 있을 것이다. 당연히 이를 드러내고자 하는 의지를 억압하고, 이에 대해 제재를 가하는 것은 공권력이기 보다는 암묵적으로 형성된 사회적 관계일 것이다. 이러한 사회적 관계를 반영한 결과로 이들이 가족을 구성할 권리는 국가에 의해 고려되지 않고 있는 상황이라고 보아야 할 것이다. 다음과 같은 진술은 성적 소수자와 관련된 차별의 본질을 확인시켜주고 있다.

“10년 동안 (성 소수자를 둘러싼 환경이) 좋아진 것은 분명하죠. 하지만 체감할 수 있는 것이 그리 많지 않습니다...본래 우리 사회에서 성 소수자에 대한 차별이 직접적인 것이 아니라 간접적이었던 것이기 때문에, 간접적 수준에서 보자면 문제는 여전합니다...동성애 친목 모임의 수가 증가하고, 동성애가 사회 이슈의 한 영역을 차지하게 된 것은 성과이지만 가정, 직장, 동료 사이에서의 간접적 차별과 편견은 여전하기에 아직 갈 길이 멉니다.” (<한겨레신문> 2009. 6. 15.)

- 한국성적소수자문화인권센터 대표 한채운의 언론 인터뷰 내용을 대화체로 재구성함.

결국 인터뷰 내용에 따르면 성적 소수자에 대한 차별은 국가나 제도에 의한 직접적인 것이라기 보다는 관습적이고 문화적인 간접적인 것이고, 따라서 사적인 인간관계를 통해 행해지는 것이 일반적이라는 것이다. 이런 상황에서 국가를 향하는 성적 소수자들의 요구는 관습이나 문화적인 차별, 그리고 사적 인간관계에서 발생할 수 있는 차별을 해소할 수 있는 정책적-제도적 수단을 마련해달라는 것이라고 정리할 수 있을 것이다.

그러나 현재의 단계에서는 몇 가지 보다 근본적인 질문을 제기할 필요가 있다. 우선 국가권력에 의한 직접적인 차별이 아닌 문화적, 관습적, 간접적 차원의 차별

이나 불편의 문제가 인권의 문제가 될 수 있는가 하는 점이다. 사실 인권이라는 문제는 전통적으로 국가권력(혹은 공권력)에 의해 침해되지 않는 개인의 권리로서 정립되어온 개념이라고 할 수 있다<sup>8)</sup>. 사실 문화적, 관습적, 간접적 차원에서 사적으로 이루어지는 개인의 권리에 대한 침해나 차별은 일종의 불편의 문제거나 혹은 범죄의 문제라고 보는 것이 더 정확할 것이다<sup>9)</sup>. 물론 범죄가 행해진 경우에는 국가의 개입이 이루어지겠지만, 그것을 인권의 문제로 해석하는 것과는 다른 문제라고 해야 할 것이다. 더구나 어떤 개인이나 집단에게 행해지는 차별이 일종의 불편과 같은 것이라면 이에 대해 정부가 책임을 지거나 개입을 할 근거는 더더욱 존재하지 않을 것이다. 이런 문제를 인권의 문제로 혹은 정책의 문제로 정립하기 위해서 성적 소수자 운동은 어떤 방식으로 문제를 제기하고 있을까?

### 3. 성적 소수자 문제의 정책적 성격

성적 소수자의 존재 자체는 어제 오늘의 문제는 아니다. 최근 혐의가 제기되고 있는 소크라테스를 비롯한 서양의 고대까지 거슬러 올라가지 않는다고 하더라도, 중국의 명청시대의 소설이나(송진영, 2005), 국문학계에서도 논의가 전혀 생소한 것만은 아닌 이광수 소설에서의 동성애적 요소(이희춘, 1988; 이성희, 2005) 문제 등은 성적 소수성이 최근의 우리 사회에서만 문제가 되는 것이 아님을 보여준다. 비교적 가까운 식민지 시대였던 1920~30년대에도 존재했던 동성애의 문제(신

8) 인권 개념의 핵심은 개인이나 집단을 권력남용으로 부터 보호하고자 하는 발생에서 시작되었다고 한다. 모든 인간사회에는 권력구조가 존재하고, 권력남용이 일상적인 현상인 상황에 대한 우려가 인권이나 자연권 개념이라는 주장은 명시적이지는 않지만 국가권력과 인권과의 관계를 드러내주고 있다(Freeman[김철효 역], 2005, 225). 이와 같은 해석은 Freeman[김철효 역, 2005: 38-40]이 같은 책에서 로크를 개인주의적 자연권 개념을 신봉한 이론가로 소개하면서 로크의 정치이론을 근대적-자유주의적 인권 개념의 완성으로 보고 있는 점과 일맥상통한다. 로크의 자연권 개념의 핵심은 바로 자연법을 집행하고 만인의 자연권을 보호해야 하는 정부의 역할과 이를 어기고 인민의 권리에 침해를 가하는 폭정을 행하는 정부의 권력에 대한 대립적 권리로서 자연권(인권)의 존재 가치를 정립한데 있다고 볼 수 있다.

9) 조용환(1998: 164-165)은 이와 반대로 인권을 국가와의 관계 뿐만 아니라 사회적 무관심이나 이중적 기준과 관련된 문제라고 한다. 그러나 그는 인권을 두 가지로 나누어 보면서 자연권은 그 가운데 국가와 개인의 관계에서 발생하는 정치적·시민적 권리라고 정의한다. 또한 그가 소개하고 있는 인권침해의 사례들 모두 국가와 개인의 관계에서 발생하는 권리 침해 문제이기도 하다.

지연, 2006)가 어느날 갑자기 사라졌다가 최근의 한국 사회에 재림했다고 생각하는 것도 이상한 일일 것이다.

정재진·전영평(2007)의 성적 소수자운동 및 정책변동에 대한 본격적인 연구나 최근 적지 않게 발견되는 성적 소수자운동가들의 회고 등에 소개된 바에 의하면 한국에서 성적 소수자운동은 1990년대 초반에 태동된 것으로 알려져 있다<sup>10)</sup>. 그러나 이해술(1999: 363-364)에 따르면 1970년대에 이미 <여자택시운전사회>라는 여성 중심의 성적 소수자 모임이 조직되어 있었다고 한다. 이 조직은 1980년대 중반까지 10여년이나 존재하면서 성전환 수술 이후의 주민등록 변경과 같은 성적 소수자의 존재의 법적 인정을 위해 집단 민원을 청구하는 한편, 법적 제도 밖에서 동거 및 결혼, 이혼 등을 하고, 자녀를 입양하거나 재산을 상속하기도 한 것으로 알려져 있다.

그러나 이들의 역사는 한국의 성적 소수자 운동에서는 거의 고려되지 않고 있는 것이 현실이다<sup>11)</sup>. 한국의 성적 소수자인권운동은 위에서 언급된 대로 1990년대 이후 시작된 것으로 인정되고 있다. 그런데 1990년대 이후의 성적 소수자 인권운동의 성격은 이전의 성적 소수자운동과 달리 매우 지적이고, 문화적이고, 좀 더 과감하게 이야기하자면 엘리트적인 성격을 띠고 있는 것으로 평가할 수 있다<sup>12)</sup>. 그 결과 성적 소수자 인권운동의 (문화적인) 한 부분은 퀴어영화제와 퍼레이드를 포함한 퀴어문화축제로 나타났고, 또 다른 부분은 소위 명문대로 지칭되고 있는 몇몇 대학을 시발로 결성된 대학별 성적 소수자모임으로 나타났다<sup>13)</sup>. 정확하게 파

10) 일반적으로 한국 최초의 동성애자 인권운동의 효시는 1993년 결성되었다가 2개월 만에 해체된 초동회로 보는 것 같다. 이 단체가 해체된 후 1994년 남성동성애자 인권운동 모임인 <친구사이>와 여성동성애자 인권운동 모임인 <끼리끼리>가 만들어졌다(끼리끼리, 2005: 112-118).

11) 그렇다면 왜 이해술을 포함한 많은 성적 소수자 인권운동가들과 (주로 성적 소수자 인권운동가들의 증언에 기초하였겠지만) 연구자들은 1990년대를 성적 소수자 인권운동의 개시기로 여기고 있는 것일까? 1990년대에 성적 소수자운동과 1970년대의 성적 소수자운동(혹은 모임) 사이에는 어떤 질적인 차별성이 존재하는 것일까? 스스로의 정체성을 인식하고, 모임을 형성하고, 국가를 상대로 집단적으로 의사를 표명한 것 이상의 또 다른 무엇이 있어야 그것을 인권운동이라고 할 수 있는 것일까? 그 또 다른 무언은 구체적으로 어떤 내용을 담고 있는 것일까?

12) 이런 의미에서 1995년 당시 연세대학교 대학원생으로 재학 중이던 서동진의 커밍아웃은 한국 동성애 인권운동은 중요하게 평가되고 있다(제갈룡, 1996). 서동진은 1996년 『누가 성정치학을 두려워하라』라는 책을 출간하면서 동성애 문제를 성정치학과 문화연구의 한 부분으로 자리매김하고 있다. 그의 이와 같은 논의는 현재까지도 동성애 혹은 성적 소수자 문제와 관련된 담론이나 운동전략에 중요한 영향을 미치고 있는 것으로 보인다.

악되고 있는 것은 아니지만, 성적 소수자의 수가 최소한 백만명은 넘을 것이라는 추정되고 있는 상황(정재진·전영평, 2007)을 고려한다면 현재와 같은 성적 소수자 운동의 양태는 매우 흥미로운 것이라고 하겠다<sup>14)</sup>. 하지만 보다 중요한 것은 이 같은 성적 소수자 인권운동의 양상이 성적 소수자 문제를 매우 특징적인 방식으로 전개시키고 있다는 점이다.

일단 한국 성적 소수자 인권운동의 가장 눈에 두드러지는 특징은 성적 소수자 문제를 인권의 문제로 환기시키면서 이를 (문화적) 다양성의 차원에서 이해시키고자 한다는 것이다. 이와 더불어 한국의 성적 소수자 인권운동은 자신들의 문제를 개인의 선택이나 취향의 자유, 그리고 그와 관련된 표현의 자유와 관련시키고 있는 특징도 보여주고 있다. 이는 구체적으로 퀴어문화제나 영화제 등을 통해서 표출되기도 하지만, 다른 한편으로 동성애 등과 관련한 성적 표현의 제한에 대한 국가의 규제를 거부하는 방식으로도 나타났다<sup>15)</sup>. 이와 동시에 나타나는 성적 소수자 인권운동의 특징은 성적 소수자 간의 결혼이나 성전환자들에 대한 국가의 제도적 인정을 주장하는 입장으로도 나타나고 있다. 이러한 주장은 성적 소수자 인권운동 사이에서도 다분히 논쟁적인 것으로 보이기는 하지만, 현재 정치사회적 운동과 결합하여 성적 소수자 인권운동을 이끌고 있는 주류 운동의 유효한 목표

13) 창립 연도에 대해서 논란이 있으나 1995년에서 1996년 사이에 발족된 <한국동성애자인권운동협의회>도 1995년 즈음 다른 대학 보다 먼저 시작한 연세대(컴투게더), 서울대(마음001), 고려대(사람과 사람) 동성애자 모임이 중요한 역할을 담당한 것으로 알려지고 있다(제갈룡, 1996; 정재진·전영평, 2007).

14) 오근숙(2005)에 따르면 청소년의 11% 정도가 자신의 동성애 성향에 대해 고민한 적이 있고, 7.9%는 동성과의 키스, 교제 등을 경험한 적이 있다는 연구 결과도 있다고 한다. 이러한 연구 결과를 받아들인다면 실제로 한국에 존재하는 성적 소수자의 수는 본문의 추정치 보다 훨씬 많을 수도 있을 것이다.

15) 이러한 운동은 주로 청소년보호법 시행령 상의 심의기준 가운데 동성애를 청소년 유해물로 규정한 조항과 이를 적용하여 인터넷상의 동성애 사이트 등을 규제하는 정보통신윤리위원회의 조치 등에 초점이 맞추어져 있다. 대표적인 사건으로는 게이사이트인 엑스존을 청소년 유해매체로 지정한 사건이 있는데, 이 사건은 오랜 법적 판단과 국가인권위원회의 개입을 거쳐 2004년 4월 30일 청소년보호법 시행령의 유해매체물 기준에서 동성애를 삭제하는 것으로 결론이 났다(정재진·전영평, 2007). 그러나 이 문제는 여타의 표현의 자유와 관련된 논쟁과 마찬가지로 기존의 적용에 있어 완전히 객관적이고 합의할 수 있는 선이라는 것이 존재하지 않기 때문에 언제든 논란의 대상이 될 수 있다. 최근에는 동성애영화인 <친구사이?>의 청소년관람불가 판정을 계기로 다시 이 문제에 대한 논쟁이 벌어지고 있다(동성애자인권연대, 2009; 한국게이인권운동단체 친구사이, 청년필름, 2010).

로 제기되고 있는 것으로 보인다<sup>16)</sup>. 구체적으로는 결혼을 제도적으로 인정받는 것을 통해 배우자 간의 재산상속이나, 의료보험이나 연말정산 등에 있어서 국가의 보호를 받고자 하는 것이 이들의 주장이다<sup>17)</sup>. 혹은 성전환을 공식적으로 인정받음으로써 결혼의 권리를 얻거나, 병역의 의무에서 발생하는 문제들을 해소하려는 주장도 제기되는 것이 현실이다<sup>18)</sup>.

이와 같은 성적 소수자 인권운동의 문제제기나 주장을 규제의 정치적 상황에 비추어 보면 어떻게 이해할 수 있을까? 간단히 말하자면 성적 소수자 인권운동은 특별히 감지될만한 비용과 편익을 발생시키지 않은 이념적 논쟁의 문제로서는 대중정치의 상황으로, 성적 소수자와 관련된 표현의 제한과 같은 규제에 대한 비용을 집중적으로 감지하고 있다는 점에서는 기업가적 정치의 상황으로, 국가의 보호나 보장의 틀 안에 들어감으로써 이익을 누리려고 한다는 점에서는 고객정치의 상황으로 이해할 수 있을 것이다. 이처럼 복합적인 성적 소수자 문제의 정치적 상황은 물론 성적 소수자 문제가 어떤 의미에서 하나의 이름으로 묶이기에 힘든 복잡한 문제라는 것을 보여준다. 당연히 이 문제에 대한 정부의 접근도 명쾌한 방향

16) 한채윤(2007)은 성적 소수자라는 용어 자체가 활용가치와 외연확장이라는 동성애자 인권운동의 전략적인 차원에서 채택된 것이라는 점을 고백하면서도, 현실적인 운동의 영역에서 성적 소수자 인권운동이 ‘이성애주의’의 질서 안으로 재편될 위험성을 지적하고 있다. 동성애자의 결혼합법화나 성전환자의 호적 인정 등의 운동은 모두 국가가 제시하는 특정한 체계를 수용하도록 하는 결과를 낳을 수 있다는 것이다. 더 많은 보호와 배려를 받을수록 성공한 소수자 집단이 될수록 주류 사회에 길들여지는 아이러니가 발생할 수 있다는 것이 그의 우려의 핵심이다. 비슷한 맥락이지만 이 보다 훨씬 이론적인 논의로는 서동진(2005)의 논문을 참고하라.

17) 예를 들어 박민선(1999)의 글과 같은 경우이다. 그의 글에는 다음과 같은 여성 동성애자의 고백이 실려 있다. “(결혼이 합법화 되면) 우리도 인정받을 수 있는 하나의 증표가 될 수 있는 거 같아요. 그리고 이성애자가 누리는 자질구레한 이익을 우리도 누릴 수 있어야 해요. 세금 문제도 그렇고...” 한채윤(2002)이 정리한 바에 의하면 동성애 커플은 대외적으로는 노총각이나 노처녀로, 미혼자이기 때문에 회사 내 승진이나 주택자금 대출, 세금감면 등에서 혜택을 받지 못하고, 보통의 직장에서 인정해주는 가족수당, 결혼기념일 휴가, 본인 및 배우자 경조금, 의료보험 적용, 출산휴가, 연말정산시 배우자 공제 등은 꿈을 꿀 수 없다는 것이다. 또한 국민연금의 경우도 배우자 사망시 유족연금 받지 못하며, 자녀를 입양할 수 있는 권리도 없고, 유산상속권도 가지지 못한다고 되어 있다.

18) 남성에서 여성으로의 성전환은 병역의 의무를 덜 수 있는 기회가 되기도 하지만, 여성에서 남성으로의 전환은 병역의 의무를 지는 계기가 되기도 할 것이다. 이런 문제와 관한 선택에 대해서는 성적 소수자들 역시 일관된 태도를 보이고 있지는 않는 것 같다(성적소수문화환경을 위한 모임, 2008).

을 가지기 힘들 것이다. 이 연구는 이러한 정책의 성격을 일단 “논쟁하고 싶지도 대응하고 싶지도 않지만, 논쟁하고 대응해야 하는 문제”로 정의하고자 한다.

### Ⅲ. 성적 소수자 인권운동에 대한 정책 대응: 회피와 제도화

위에서 성적 소수자의 문제를 정책의 관점에서 “논쟁하고 싶지도 대응하고 싶지도 않지만, 논쟁하고 대응해야 하는 문제”라고 규정하였다. 이와 같이 고약한 문제에 대한 정부의 정책적 대응은 어떤 방식으로 이루어질까? 이 문제 대답하기 위해 이 연구는 우선 “논쟁하고 싶지도 대응하고 싶지도 않지만, 논쟁하고 대응해야 하는 문제”의 정책적 성격을 가설적으로 제시한다. 그리고 이에 근거하여 한국에서 성적 소수자 문제에 대한 정책적 대응이 어떤 식으로 이루어져왔는지를 검토할 것이다.

#### 1. “논쟁하고 싶지도 대응하고 싶지도 않지만, 논쟁하고 대응해야 하는 문제”의 정책논리

이미 언급했듯이 성적 소수자 문제는 기존에 논의되고 있는 규제의 정치적 상황 등으로 규정하기 힘든 복합적인 정책 문제이다. 그런데 이와 같은 문제가 복합적인 문제가 된 것은 근본적으로는 이념적인 논쟁의 문제로 어떤 특정한 집단에게도 구체적으로 비용을 발생시키지 않고, 반면 어떤 특정한 집단에게도 구체적 편익을 발생시키지 않아야 할 문제가 특정 집단에게 비용과 편익을 발생시키는 문제로 전환되었기 때문이라고 할 수 있다. 구체적인 특정 집단과는 관련 없는 이념적 대립을 중심으로 형성된 대중정치 상황의 문제들은 정책 의제로 전환될 가능성이 낮기도 하지만, 일단 논쟁이 발생하더라도 정부의 입장에서는 특정한 입장을 지지하기 보다는 논쟁의 과정을 제도화하는 절차적인 대안을 통해 문제에 접근할 수 있다. 그러나 이러한 문제가 특정한 집단에 의해 구체적인 대안을 제시해야 하는 문제로 발전하게 된다면 정부의 역할을 매우 제한적이게 된다. 왜냐하

면 구체적 대안 그 자체가 결론적으로는 정부에게 논란의 소지가 존재하는 특정한 이념적 대립 가운데 하나의 입장에 손을 들어주는 것으로 여겨질 것이기 때문이다. 또한 정부는 이러한 문제의 해결과 이어지는 의지할 수 있는 선택도 가지고 있지 못하다. 따라서 정부의 입장에서는 이러한 문제를 될 수 있는 한 존재하지 않는 문제인 것처럼 취급하는 것이 우선적인 대안으로 등장할 것이다. 결국 이는 문제에 대해 대응을 하지 않는 것, 혹은 이에 대한 회피로 나타나게 된다<sup>19)</sup>.

그러나 성적 소수자 문제와 같은 문제가 정책의제로 전환되는 단계에서 정부의 정책적 대응은 새로운 양상을 띠게 된다. 실제로 성적 소수자 문제의 경우도 성적 소수자 집단이 자신들의 정체성을 드러내는 것에 대한 사회적 억압을 피해로 인식하고, 이에 대한 구제를 집단적으로 요구하는 한편 국가의 보호나 보장의 틀을 통한 편익을 요구하는 상황이 전개되었다. 그러나 정부는 고객정치나 기업가적 정치의 상황에서와 같이 비용이나 편익을 감지하는 소수의 집단의 요구를 일차적으로 수용할 수는 없다. 여전히 이념적 대립이라는 근본적인 논쟁이 해소되지 않은 상태일 뿐만 아니라 당연히 성적 소수자 집단에게 주어지는 편익의 증가나 비용의 감소가 사회적 비용의 증가나 편익의 감소로 이어질 것이라고 생각하는 기업가적 정치가에 의한 대항집단이 형성될 것이기 때문이다. 따라서 정부는 이러한 상황에 직면하더라도 가능한 한 직접적으로 대응하는 것은 회피하려고 할 것이다. 그러나 이 상황에서 이루어지는 회피는 무대응으로서의 회피라기 보다는 대안 제시의 회피라고 할 수 있을 것이다. 그러나 이미 정책의제화된 문제에 대해 정부가 대안 제시를 회피할 수 있는 방법은 많지 않다. 이 과정에서 정부에게 기회를 주는 것은 법원이다. 법원은 인권과 관련된 이념적 논쟁이나 갈등을 최종적인 심급에서 해석하고 판단하는 기관이기 때문이다. 정부는 법원의 뒤에서 법원의 판단이 내려지기 전까지 대안의 제시를 회피하려 한다.

19) 물론 정부(혹은 정권을 획득한 정당)가 소수자의 인권 문제에 대해 뚜렷한 이념적 지향을 지니고 있는 경우에 정부의 대응은 좀 더 전향적일 수 있을 것이다. 한국의 경우도 진보정당으로서 이념적 지향을 뚜렷하게 제시하고 있는 민주노동당과 진보신당은 성적 소수자의 인권 문제에 대해 “모두가 차별 없는 세상”을 지향하는 운동 혹은 정치적 관점에서 수용하고 있다. 이를 위하여 민주노동당은 <성소수자위원회>를, 진보신당은 <성정치위원회>를 두고 있다. 그러나 현실적 한국 정치 지형에서 집권세력이거나 이에 가까운 기존의 보수 정당이 성적 소수자 문제에 대한 뚜렷한 이념적 지향을 제시하기는 무리가 있다. 이는 정책이나 이념의 수렴 현상이 뚜렷해지고 있는 현실에서 불가피한 것이기도 하다.

이 단계가 지나면 정부 역시 더 이상 회피의 방법을 통해 이와 같은 문제에 대응할 수는 없다. 구체적인 대안의 결정이 필요한 시점이 도래한다. 그렇지만 성적 소수자 문제와 같은 “논쟁하고 싶지도 대응하고 싶지도 않지만, 논쟁하고 대응해야 하는 문제”를 규정하고 있는 이념적 판단의 곤란성, 그 결과 발생하게 되는 옹호 집단과 대항집단 간의 타협되기 힘든 대립이라는 근본적인 문제는 거의 해소되어 있지 않은 상황이다. 이러한 상황에서 정부가 택할 수 있는 전략은 드러내지 않고 처리하는 것이 될 수 있다. 그리고 정부는 어떤 상황이라도 이런 문제에 대한 대안의 제시가 정부 전체의 입장이나 대안으로 이해되지 않기를 바랄 것이다. 이를 위해 정부는 문제를 일괄해서 처리할 수 있는 정부의 것처럼 여겨지지 않는 혹은 정부의 의지가 들어있지 않는 것으로 여겨지는 제도나 기구를 만들거나, 혹은 이러한 제도나 기구를 활용하는 대안을 채택할 수 있다.

## 2. 성적 소수자 인권운동의 성장과 정책적 대응으로서 회피

한국에서 동성애와 성전환과 같은 소수적 의미의 성적 행위 자체는 공권력에 의해서 금지되거나 규제되지 않고 있다<sup>20)</sup>. 다시 말하면 정상성의 범위에서 이해하고 있는지 그렇지 않은지에 대한 논쟁은 있을 수 있을지라도 그것을 범죄나 죄악의 수준에서 다루지는 않는다는 것이다. 따라서 한국에서 성적 소수자에 대한 차별은 국가나 제도에 의한 직접적인 것이라기 보다는 관습적이고 문화적인 간접적인 것이고, 따라서 사적인 인간관계를 통해 행해지는 것으로 이해되고 있다. 이런 상황은 일단 성적 소수자의 (인권)문제에 대한 이념적 논쟁에서 국가를 자유롭게 할 수 있는 근거가 되고 있다. 가령 이념적인 논쟁이 진행되더라도 최근에 유행이 되고 있는 문화적 다양성, 혹은 다문화의 논리를 통해 간접적으로 대응할 수 있다는 것이다.

20) 현재 동성애와 같은 소수적 성행위는 균형법 92조에 의해 “계간 기타 추행”에 대한 처벌 규정으로 군대 내에서 금지되고 있다. 이에 대해서도 논쟁의 여지가 존재하고, 성적 소수자 인권운동의 한 활동 영역으로 군대 내의 성적 소수자 차별 문제가 다루어지고 있으나, 군대를 제외한 사회적 관계에서 동성애를 금지하고 있는 규정은 없다(허철호, 2005; 군대내 성소수자 인권증진을 위한 프로젝트팀, 2008).

## 1) 회피: 무대응으로서 회피

위에서 지적한대로 1990년대 이후 진행된 성적소수자 인권운동은 매우 지적이고, 논리적이기 때문에 이들은 다양한 국면에서, 다양한 전략을 통해 차별의 실체를 이야기하고, 이를 통해 집단의 정체성을 확인하고, 사회적인 발언을 하면서 자신들의 이해를 관철시키려 노력해왔다. 그렇다면 한국의 성적 소수자 운동은 구체적으로 어떠한 과정을 통해 형성되고, 발전되어 왔을까? 여기서는 한국의 성적 소수자 운동의 성립 및 발전과정을 살펴보면서 이 운동이 어떤 방식으로 자신들의 문제를 인권의 차원에서 국가와 연결시키려 해 왔는지를 살펴보고자 한다.

한국에서 성적 소수자 운동의 시원은 1970년대까지 거슬러 올라가서 찾아볼 수 있다. 그러나 당시의 성적 소수자 운동은 현재의 성적 소수자 운동으로 연결되지 못하였다. 이러한 단절에는 여러 이유가 있겠지만, 당시의 문제제기가 사회적으로 수용될 수 있는 분위기가 아니었다는 점에서 그 이유를 찾을 수 있을 것이다. 잘 알다시피 1970년대의 한국은 선거와 같은 최소한의 민주주의적인 절차나 이에 참여할 수 있는 기본권이 전국민에게 제한되어 있었던 반이성적인 사회였다. 이런 분위기에서 성적 소수자들의 인권이라는 문제는 어떤 사회 집단에게도 수용될 여지가 없는 것이었고, 이론적인 성숙과는 무관한 자생적 요구를 내세웠던 성적 소수자 운동 역시 자신들의 주장을 대중 운동의 논리로 연결시키는 데는 한계가 있었을 것으로 보인다.

이런 단절 끝에 동성애 등의 소수적인 성적 취향의 문제가 한국 사회에서 본격적으로 언급된 계기는 1985년 10월 2일의 헐리우드 스타인 록 허드슨의 사망이었다고 할 수 있다. AIDS로 인한 오랜 투병 끝에 사망한 록 허드슨이 동성애자였다는 사실은 한국인들에게 동성애를 AIDS와 동치시키는 계기를 만들어 주었고, 그에 상응하여 동성애를 사회적 병리의 하나로 취급하는 우려들을 쏟아지게 하였다. 그 결과는 1980년대 후반에서 1990년대 초반 사이 AIDS와 동성애에 대한 공포를 함께 생산해내는 다양한 언론의 보도로 나타나게 되었다. 그리고 이는 동성애 등의 소수적 성적 취향에 대한 집단적인 오해를 타오르게 하는 불씨가 되었다.

한국의 성적 소수자 운동은 역설적으로 이와 같은 동성애에 대한 공포의 분위기가 낳은 산물이었다. 거의 관심의 대상이 되지 않거나, 호사가들의 해외 토크감의 수준에서 다루어지던 동성애가 급작스럽게 인류를 위협하는 질환으로 취급되

는 사회적 분위기는 그 동안 잠자고 있던 동성애자들을 비롯한 성적 소수자들을 깨워 일으켰다. 이들은 자신들의 정체성을 지켜내기 위한 결단을 요구받게 된 것이다. 거기다 1990년대 초반 이후 급속하게 쇠퇴가면서 이론적·실천적인 출구를 찾고 있었던 급진적인 운동들이 집단이 아닌 개인의 문제에서 대안을 발견하려고 했던 상황은 한국의 성적 소수자 운동이 태동할 수 있는 토양을 제공하였다. 그리고 한국의 성적 소수자 운동은 1993년 최초의 동성애자 인권운동 단체라고 할 수 있는 <초동회>의 결성으로 닷을 올렸다.

<표 3> 한국 성적 소수자 운동의 성립 및 발전과정<sup>21)</sup>(1991~2001)

<p>1991년 주한 외국인 레즈비언 모임인 'sappho'(사포) 결성                  1992년 SBS &lt;그것이 알고싶다&gt;에서 '게이-성의 두 얼굴' 방영                  1993년 &lt;국민일보&gt; '동성연애 지식총서 성행 큰 충격- AIDS확산 위험집단 검사, 계몽시급' 기사 게재                  &lt;중앙일보&gt;에 '동성연애는 에이즈의 주범' 기사 게재                  장진석·전해성 등을 주축으로 국내 최초 동성애자 인권운동 단체인 "초동회"(草同會) 결성(공식 결성 1월 7일)                  1994년 "초동회" 해체 후 한국 남성 동성애자 인권운동 단체인 "친구사이" 발족                  여성 동성애자 인권운동 모임인 "끼리끼리" 발족                  연세대학교 학보에 서동진이 동성애자회원 모집 광고를 냄(대학 동성애자 모임으로는 국내 최초)                  1995년 연세대학교 동성애자 모임 "컴투게더" 발족(대표 서동진, 사회학 석사)                  SBS &lt;그것이 알고 싶다&gt;에서 '제3의 성 동성애' 방영                  서울대학교 동성애자 모임 "마음001" 발족                  4개 단체 연합인 "한국동성애자인권운동협의회"(이하 동인협) 결성(기자회견)                  고려대학교 동성애자 모임 "사람과사람" 발족                  연세대학교에서 성정치 문화제 개최                  천리안에 정식 소모임으로 동성애자 모임 개설                  KBS 아침방송 &lt;독점여성&gt;에 '또 하나의 사랑 동성애'로 토론(이정우·서동진 출연)                  1996년 "끼리끼리"에서 레즈비언 잡지를 표방하며 &lt;또다른세상&gt; 창간                  3개 대학모임 연합인 "대학동성애자인권운동협의회" 공식 발족                  대구·경북지역 동성애자 모임 "대경회" 발족                  서울지역 동성애자 153모임 "퀴어프랜드" 결성                  동성애자 기독교인 모임 "로델나무그늘" 발족                  1997년 "동성애자 연대투쟁위원회" '노동법과 안기부법 개악에 반대하는 노동자 연대투쟁'에 참여(2개월간 계속됨)                  전주/전북지역 동성애자 친목모임 "너와나" 결성</p>
--

21) 한국성적소수자문화인권센터(<http://kscrc.org>) 홈페이지의 지식나눔란에서 제공된 연도별 한국동성애커뮤니티 연대기의 내용을 바탕으로 정리하였다. 짙은 글씨체로 강조한 것은 성적 소수자의 인권 문제가 국가권력과 접점을 가졌던 사건들이다.

<p>전개</p>	<p>“친구사이” 회원들 중심으로 “동성애자의료인모임” 발족                  원주/강원지역 동성애자 153모임 “거아사” 결성                  부산/경남지역 여성 이반 인권 모임 “안전지대” 발족                  한국 최초의 동성애자 인터넷 사이트 엑스존 <a href="http://exzone.com">http://exzone.com</a> 오픈                  청주/충북지역 동성애자 모임 “푸른마을” 결성                  연세대학교 동문회관과 구청의 압력으로 제1회 서울 국제 퀴어영화제 개최 무산                  퀴어영화제 개최 무산을 항의하는 ‘동성애 탄압 반대와 표현의 자유를 위한 서명운동’ 전국적</p>
<p>1998년</p>	<p>“대학동성애자인권연합”(이하 대동인) 출범                  “끼리끼리” 각 대선 후보에게 동성애관련 정책에 관한 공개질의서를 보냄(국민회의 답신)                  주요 일간지에 ‘국내 동성애자 11만 명 추정, 에이즈 문제 심각’ 기사 게재                  KBS &lt;뉴스파노라마&gt; 게이 사우나와 동성애자가 에이즈 전파의 주범으로 묘사                  “왜곡된 언론보도와 에이즈 정책에 대항하는 범동성애자 비상대책위원회” 발족                  한국에이즈퇴치연맹 앞에서 ‘동성애자 차별적 에이즈 정책의 철폐’를 촉구하는 시위                  대구·경북지역 여성 동성애자 모임인 “why not” 정식 발족                  인천 레즈비언 인권모임 “한우리” 발족                  23개 동성애단체의 협의체인 “한국동성애자단체협의회” 출범식이 종묘공원에서 열림                  “대동인”이 “동성애자인권연대(이하 동인련)”로 새출범                  제1회 서울퀴어영화제가 아트선재센터에서 개최</p>
<p>1999년</p>	<p>부산지역 청소년 이반모임 “달팽이” 결성                  충북 동성애자 모임 “자루” 결성                  대전 여성동성애자모임 “우리들만의 세상” 결성                  “동인련” 교육부를 상대로 ‘동성애 왜곡 종교교 교과서 수정요구안’ 제출</p>
<p>2000년</p>	<p>엑스존 <a href="http://exzone.com">http://exzone.com</a> 이 정보통신윤리위원회에 의해 청소년 유해 매체물로 고시                  제1회 퀴어문화축제 무지개2000 퍼레이드 대학로에서 개최                  홍석천 공식 커밍아웃                  “홍석천의 커밍아웃을 지지하는 사람들의 모임” 발족식 및 기자회견                  SBS &lt;그것이 알고 싶다&gt; ‘트랜스젠더 - 성(性)을 바꾸는 사람들’ 방송</p>
<p>2001년</p>	<p>동성애 관계로 감봉처분 받은 소방관 편씨가 서울행정법원에 낸 부당처분취소 승소                  민주노동당학생그룹 주최 ‘홍석천과 함께하는 동성애 이야기’ 강연회 열림                  하리수가 화장품회사의 TV광고 모델로 첫 등장                  국가인권위원회법 제30조 2항에 성적지향으로 인한 차별금지 조항 들어감</p>

한국 성적 소수자 운동의 성립 및 전개과정을 되짚어 본 위의 정리에서 확인할 수 있듯이 1993년의 <초동회> 성립에 가장 큰 공헌을 한 것은, 혹은 적어도 가장 핵심적인 계기로 작용한 것은 동성애를 AIDS와 직접 연결시킨 언론의 자극적인 보도였다<sup>22)</sup>. 이와 같은 <초동회>의 출범 과정은 이후에 전개될 한국의 성적 소수

22) 위의 표 설명된 1992년의 SBS <그것이 알고싶다> 에서 ‘게이-성의 두 얼굴’과 1995년의 SBS <그것이 알고 싶다>에서 ‘제3의 성 동성애’, 그리고 위의 표에는 언급되어 있지 않지만 1997년의 SBS <추적 사건과 사람들>, ‘화장실 속의 함정들’의 담론을 비교한 백선기·김소라(1998)에 의하면 동성애는 언론을 통해 거의 일관되게 문란한 성행위, AIDS, 비행과 범죄, (정신적)

자 운동의 성격을 기본적으로 규정하게 된다. 정리된 내용에서도 볼 수 있듯이 한국의 성적 소수자 운동은 국가권력과 접점을 형성하기 보다는 동성애나 성전환과 같은 문제에 대한 사회적 통념의 억압에 대한 투쟁의 양상을 더욱 뚜렷이 나타내고 있다. 그 때문에 성적 소수자로서의 정체성을 명확히 하고 이를 공개적으로 선언하는 커밍아웃(Coming-Out)이 운동의 핵심적인 부분이 되었고, 또 이와 같이 스스로의 정체성을 사회의 편견에 맞서 드러낸 사람들끼리 서로를 확인하고 연대하는 작업이 운동의 큰 즐거움을 이루게 되었다<sup>23)</sup>. 성적 소수자 인권운동의 이와 같은 전개 양식은 정부에게 이 문제를 대응하지 않음으로써 회피할 수 있는 조건을 제공하였다<sup>24)</sup>.

## 2) 회피 II: 대안제시의 회피

성적 소수자 인권운동의 조직화가 진전되면서, 운동의 핵심이 커밍아웃에서 성적 소수자 집단의 사회적 권리의 보장과 확대 요구로 전환되었다. 이런 과정에서 성적 소수자의 인권문제는 정책의제의 영역으로 진입하게 되었다. 그 계기가 된 것은 엑스존(<http://exzone.com>) 사건이었다. 최초의 동성애자 인터넷 사이트였던 엑스존은 2000년 초반 정보통신윤리위원회에 의해 청소년유해물로 고시·지정되

---

질병 등의 이미지로 규정되고 있다는 점을 지적하고 있다. 이들은 이를 동성애에 대한 지배적 이데올로기에 의해 생산된 지배담론으로 정의하고 있다.

- 23) 장미경(2005)는 부당한 권력에 맞서는 소수자들의 투쟁을 시민권 정치라는 개념으로 설명한다. 그에 따르면 이와 같은 소수자의 시민권 정치에서 핵심을 이루는 것이 바로 자신이 속한 사회에서 자신의 정체성을 인정받는 것이라고 한다. 그런 의미에서 소수자의 시민권 정치는 ‘정체성의 정치’라고 정의할 수도 있다는 것이다. 그러나 소수자의 시민권 정치는 정체성에 대한 인정을 넘어서 권리에 대한 요구와 결합하는 과정에서 완성될 수 있다. 이런 기준을 놓고 분석할 경우 동성애자는 정체성의 정치는 활발하지만, 권리보장의 정치는 미약한 경우에 포함될 수 있다고 지적한다.
- 24) 물론 대응하지 않는 것은 전략적 의지가 부재하는 상황이라고 보일 수 있다. 그러나 성적 소수자 인권운동의 성립 및 초기 전개 과정에서 나타나고 있는 무대응으로서 회피에는 정부의 전략적 의지가 어느 정도 발견된다. 구체적인 정책의제와 관련된 것은 아니지만, 1997년의 대통령 선거 과정에서 성적 소수자 인권운동단체들이 동성애 관련 정책에 대해 대통령 후보들에게 질 의서를 발송하는 정도의 상황이었다면 이 문제가 곧 다루어야 할 정책 쟁점이 될 수 있는 것이라는 점은 정부로서도 예측가능했을 것으로 보여진다. 또한 이 문제에 대한 언론보도도 이전에 비해 활발하게 이루어지고 있는 상황이었다. 정부는 이와 같은 상황에서도 2000년까지 이 문제에 대한 구체적인 언급을 하지 않고, 마치 존재하지 않는 문제처럼 대응하고 있었다.

<표 4> 엑스존 사건의 전개 과정<sup>25)</sup>

년도	사안	비고
2000. 8. 25	- 엑스존을 청소년 유해매체물로 지정(동성애를 퇴폐 2등급으로 분류)	- 정보통신윤리위원회
2001. 1. 31	- 정치권에서 동성애자 인권보호 규정을 명문화한 국가인권위원회법안 마련	- 한나라당과 민주당
2001. 11. 1	- 엑스존에 대해 청소년 유해매체임을 표시하지 않으면 형사처벌하겠다는 경고	- 정보통신윤리위원회
2001. 11. 16	- 경고장에 대한 항의로 사이트 폐쇄 및 검열에 반대하는 「차별반대공동행동」이라는 사이트 운영 - 등급제와 검열행위의 폐쇄요구	- 엑스존 사이트 운영자 - 고려대 동성애모임 「사람과 사람」, 시민단체 「정보통신 검열반대 공동행동」
2001. 12. 29	- 헌법에 보장된 표현의 자유를 침해하는 국가 검열에 대한 헌법 소원	- 엑스존 사이트 운영자
2002. 1.10	- 동성애자 차별법 철폐와 인터넷 내용 등급제 폐지를 위한 행정소송(서울행정법원에 제출)	- 시민단체 「정보통신 검열반대 공동행동」
2002. 2. 19	- 위법사실 자체를 광고토록 하는 것은 위헌이지만 위법으로 판정을 받아 시정명령을 받았다는 사실을 광고토록 하는 것은 위헌이 아니다	- 헌법 재판소
2002. 8. 14	- 피고들에 대한 사건의 청구는 모두 이유가 없으므로 원고 기각	- 서울 법원
2002. 8. 16	- 상소	- 정보통신 검열반대 공동행동
2002. 12. 12	- 인터넷상 동성애 사이트를 청소년 유해물로 규정한 청소년 보호법시행령은 위헌 소지가 있다	- 서울 고법
2002. 12. 22	- 청소년 유해매체물 결정 및 고시처분 무효화인 청구는 성문화 조장 우려가 있어 기각	- 서울 고법
2003. 4. 2	- 청소년 유해매체물 개별심의기준에 동성애가 포함되는 것은 헌법에 위배되며, 동성애 사이트는 청소년 유해매체가 아니다.	- 국가인권위원회
2004. 1. 2	- 인터넷상 청소년 유해매체물에 전자 표시를 해 프로그램으로 차단할 수 있게 한 정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률은 합헌	- 헌법재판소
2004. 4. 26	- 인권위의 결정 및 동성애단체에 대한 재정적 지원에 반대 시위	- 기독교윤리실천운동 - 나라사랑 네트워크
2004. 2. 5	- 청소년 유해매체물 심의기준에서 “동성애” 삭제입법 예고	- 청소년보호위원회
2004. 4. 30	- 청소년 유해매체물 심의기준에서 “동성애” 삭제	- 청소년보호위원회

출처: 정재진·전영평(2007) 「동성애 소수자의 차별저항과 정책변동」, 『한국행정연구』, 15(4)

25) 정재진·전영평(2007)의 「동성애 소수자의 차별저항과 정책변동」(『한국행정연구』, 15(4))에 정리된 내용임

었다. 그러나 이는 특별히 동성애 등의 성적 소수 취향을 겨냥한 것이라기 보다는 청소년보호법이 제정되고, 청소년보호위원회가 설립되면서 만화, 영화를 비롯한 문화 창작물 전반에 대한 규제가 강화되는 가운데 이루어진 일이었다. 그러나 성적 소수자 인권운동의 입장에서는 엑스존에 대한 정부의 조치는 소수적 성적 행위와 관련된 표현의 자유를 침해하는 동시에 자신들의 정체성을 부정하는 것으로 받아들여졌다. 따라서 성적 소수자 인권운동 단체들은 1990년대 이후 조직화된 역량을 발휘하여 정보통신윤리위원회를 상대로 한 투쟁을 벌이게 된다. 그 목표는 정보통신윤리위원회가 엑스존을 유해물로 고시하게 된 근거가 된 청소년보호법상의 청소년유해물 기준에서 동성애 관련 조항을 삭제하는 것이었다.

그런데 위의 <표 4>에서 볼 수 있듯이 이 문제에 대한 정부의 대응 방식은 무척 단순하다. 우선 정보통신윤리위원회는 위원회의 조치와 관련된 성적 소수자 인권운동 단체의 문제제기에 대해 구체적인 반응을 전혀 보이지 않았다. 이 문제와 관련된 구체적인 대응은 관련법의 집행 기관인 청소년보호위원회가 청소년 유해매체물 기준과 관련한 성적 소수자 인권운동 단체의 질의에 대해 응답을 한 것 이외에는 발견되지 않는다<sup>26)</sup>. 이를 제외한 정부의 정책적 대응은 바로 모든 문제를 법원으로 가져가도록 내 버려두는 것이다. 정부는 이런 모든 문제가 궁극적으로 법적 판단의 대상이 되는 순간까지 별다른 개입의 의지를 보이지 않는다<sup>27)</sup>. 결국 모든 문제는 소송을 통해 해결되도록 내버려지며, 정부는 소송을 통해 내려진 판결에 대해서만 수동적으로 반응하는 입장을 취하면서 직접적인 대응은 회피하고 있는 것이다.

정부가 문제를 이와 같이 회피하게 되는 데에는 성적 소수자의 존재 자체를 부정

26) 청소년보호위원회(2002)는 2002년 10월 16일자 청소년보호법 관련 질의 답변에서 청소년유해매체물 심의기준에서 동성애가 포함된 이유를 “청소년보호법이 제정되었던 1997년 당시의 국내사회의 일반적인 통념에 따라 청소년들이 건강한 사회인으로 자라나기 위해 판단력이 완성되기 이전인 청소년기에 접촉을 제한할 필요가 있다고 판단되는 매체물”이라고 답하고 있다. 이 기준의 개정 가능성에 대해서는 “우리 사회 성적 소수자의 인권문제에 대한 논의에 대해서는 청소년보호위원회에서도 그 추이를 주시하고 있”으며, “청소년 인권보호 체계를 확립하는 동시에 표현의 자유 등 여타 기본권과의 적절한 조화를 이루도록 계속해서 노력해 나갈 것”이라는 원론적인 대답을 내놓고 있다.

27) 이런 이유로 성적 소수자에 대한 차별 해소 방안을 제시하고 있는 한채운(2002)의 글에서도 행정적 대안은 동성애 인권단체 및 문화행사에 대한 재정적·행정적 지원과 경찰, 검찰, 변호사, 판사 등에 대한 가이드라인 제작 정도만 언급되고 있다.

하거나 이념적인 차원에서 이들의 존재를 용납할 수 없는 집단이 형성되고 있는 상황의 변화도 일조를 한 것으로 추정된다. 이들은 운동의 초기에는 이슈를 선점 당하면서 수세적이거나 방관적인 입장을 취하는데 그칠 수밖에 없었겠지만, 성적 소수자운동이 정부(혹은 정부의 정책적 개입)를 통해 자신들에게 행해진 차별을 계속적으로 확인받으려 하고, 그 결과 이에 관한 본격적인 논쟁이 벌어지기 시작하는 상황을 계속 묵과하지는 않을 것으로 판단된다. 예를 들어 기독교나 유교 등의 종교단체가 중심이 된 집단이 성적 소수자운동의 이념적 대항세력으로 정부(혹은 그들을 통해 결정되고, 집행되는 정책)를 두고 경쟁하는 상황이 벌어질 수도 있을 것이다<sup>28)</sup>. 이런 이유에서도 정부는 성적 소수자의 존재나 그들에 대한 차별의 여부를 놓고 벌어지는 이념적 논쟁은 어떤 방식으로든 회피하였던 것이다.

### 3. 성적 소수자 인권운동에 대한 정책적 대응으로서 제도화

전영평(2008)은 소수자 운동에 대한 정부의 대응양식을 인권주의 관점과 관리주의 관점으로 구분하고 있다. 그에 따르면 소수자에 대한 인권적 차원의 배려가 없는 상황에서 여타의 사회적 문제와 동등한 수준에서 해결하고 관리하려는 관리주의 관점과 구분되는 인권주의 관점은 소수자 문제를 신체적, 정신적, 권력적, 경제적, 문화적 차별의 관점에서 파악한다고 요약된다. 그리고 그는 구체적으로 중앙 및 정부의 행정부서를 통해 관리주의 관점이, 국가인권위원회를 통해 인권주의 관점이 표출되고 있는 것으로 보고 있다. 그러나 정부 전체의 관점으로 본다면 국가인권위원회가 소수자 문제를 관리하고, 제도화하기 위한 기관으로 역할하는 것이 아닐까<sup>29)</sup>?

28) 성적 소수자 인권운동 단체에 비해 활동이 미미해보이지만, <동성애반대국민행동본부>(http://cafe.daum.net/antigay)가 조직되어 있고, 또 인터넷상에 동성애 반대 카페로 <동성애의 실체>(http://cafe.naver.com/nomorehiv)가 활동하고 있기도 하다. 이들은 2007년 추진된 <차별금지법> 입법과정에서 '동성애 차별금지법안 저지 의회선교연합(국가조찬기도회, 성시화운동본부, 한기총과 KNCC)' 등 보수기독교 단체들을 중심으로 세력을 형성하기 시작한 것으로 알려지고 있다(장서연, 2009).

29) 이 말은 국가인권위원회가 관리주의적 관점으로 소수자의 문제에 접근하고 있다는 의미는 아니다. 국가인권위원회는 소수자 문제를 인권주의적 관점에서 대응하고 있지만, 정부 전체의 관점에서는 국가인권위원회가 소수자 문제라는 골치 아픈 문제를 한번에 풀어 담아 처리

사실 전영평(2008)이 같은 논문에서 지적하고 있는 것처럼 중앙 및 지방의 일반 행정부서는 산적한 각종 업무에 짓눌려 소수자에 대한 인권적인 배려를 표출하기 힘든 상황이다. 그러나 보다 근본적으로는 이들의 경우 구체적인 상황으로서 소수자 문제를 고려할 수 있는 기회를 거의 가지지 않을 것이라는 점을 고려해야 할 것이다. 따라서 이들에게는 문제를 일상적으로 대처할 수 있는 기준이나 규칙도 결여되어 있는 것이 당연하다. 하지만 정부는 전체적인 수준에서 소수자의 문제를 다루어야 한다. 이는 위에서 언급된 소수자 인권운동의 성장에 의한 것이기도 하고, 다른 한편으로는 다양한 측면에서 국제적 규범을 수용할 필요성이 생긴 환경 변화에 의한 것이기도 하다<sup>30)</sup>(서동진, 2005). 국가인권위원회는 이런 관점에서 정부에게는 난감한 문제를 한꺼번에 처리하고 관리하는 역할을 수행하고 있는 것으로 평가할 수 있다.

물론 이는 성적 소수자의 인권과 관련된 국가인권위원회의 활동이 마지못한 것이라거나, 충분치 않다거나, 의미가 없다는 이야기는 아니다. 국가인권위원회는 『국가인권정책기본계획권고안』(2006)에서 성적 소수자를 우리 사회의 중요한 사회적 약자 혹은 소수자 집단으로 확인하고 이들의 인권을 보장하기 위한 인권정책을 제안하고 있다. 이를 위해서 『국가인권정책기본계획 수립을 위한 성적 소수자 인권기초 현황 조사<sup>31)</sup>』(2005b)를 실시하여 성적 소수자의 인권 문제를 포괄적으로, 심도 깊게 다루기도 하였다. 국가인권위원회의 이러한 조치들은 설립 당시 법무부의 시기상조론에도 불구하고, 성적 지향을 “평등권침해의 차별행위”의 하나로 성적 지향을 명문화함으로써 가능할 수 있었다(임태훈, 2001).

이러한 관점에서 보다 구체적으로는 인권 침해를 호소하는 성적 소수자들의 진정에 대해 구체적인 판단을 내리고 이에 근거한 조치를 취하기도 하였다<sup>32)</sup>.

하는 수단으로 이해될 수 있다는 것이다.

30) 이 점은 국가인권위원회가 스스로 밝히고 있는 설립목적에도 나타나 있다. 이에 따르면 국가인권위원회는 1960년 이래 UN에서 권장하고 있는 국가 차원의 인권기구 설립의 요구와 이를 구체화시킨 1991년의 파리원칙의 영향을 받은 것으로 되어있다([http://www.humanrights.go.kr/05\\_sub/body01.jsp](http://www.humanrights.go.kr/05_sub/body01.jsp))

31) 이 연구에는 한채윤을 비롯하여 성적 소수자 인권 운동 활동가들이 참여하고 있는 점도 주목할만하다.

32) 국가인권위원회는 법률상(<국가인권위원회법>, 제30조) 원칙적으로 인권침해나 차별행위를 당한 사람이나 이를 알고 있는 사람의 진정을 통해 조사와 구제가 이루어질 수 있도록 되

<표 5> 국가인권위원회의 성적 소수자 인권 침해의 진정에 대한 결정사례<sup>33)</sup>

연도	진정 내용	결정 및 조치
2003	동성애를 사회통념이 허용하지 않는 성관계라고 할 수 있는지 여부와 동성애를 청소년유해매체물로 지정한 청소년보호법시행령의 청소년 유해매체물 심의기준에 대한 진정	동성애를 사회통념상 허용되지 않는 성관계라 할 수 없으며, 청소년 유해매체물 심의기준으로 동성애를 포함시킨 것은 표현의 자유를 침해하는 것이므로 삭제를 권고함
2004	헌혈 문진 시 “동성이나 불특정 이성과 성접촉이 있었다”는 문항이 성적 지향을 이유로 한 평등권의 침해가 아닌지 여부에 대한 진정	동성애가 에이즈의 원인인 것처럼 간주되는 잘못된 편견을 낳을 수 있어 성적 취향을 이유로 한 평등권의 침해임. 따라서 문진 문항을 개정할 것을 권고함
2008	대법원의 <성전환자의 성별정정허가신청사건 등 사무처리지침>의 세부조항이 인권을 침해하는지 여부에 대한 진정	사무처리지침이 인권침해 요소가 있으므로 이를 개정하고, 성전환자에 대한 비밀누설금지 조항을 신설할 것 등을 권고함

이처럼 국가인권위원회는 정부조직이면서도, 성적 소수자 인권문제에 관한 전향적 지향을 보여주고 있는 인권운동단체와 같은 역할을 하고 있다고 평가할 수 있을 것이다<sup>34)</sup>. 이런 의미에서 성적 소수자의 문제와 관련된 국가인권위원회의 정책적 대응은 정부조직 일부의 것이기는 하지만, 정부의 전체의 의지를 반영하지 않는 이질적인 것으로 이해될 여지를 가지고 있다.

이러한 국가인권위원회의 조직적(혹은 조직 정체성의) 특성<sup>35)</sup>은 성적 소수자

어 있다. 따라서 국가인권위원회의 성적 소수자 인권 문제에 대한 대응은 진정이 들어온 사항에 대해 수동적으로 결정 사항을 의결하고, 일정한 조치를 권고하는 것으로 제약되고 있다.

33) 국가인권위원회의 『결정례집』 제1집, 제3집의 내용을 정리한 것이다.

34) 조성은(2009)은 국가인권위원회의 사회적 정체성을 분석한 논문에서 정부조직이면서 비정부조직(NGO)의 정체성을 가지고 있음을 지적하고 있다.

35) 이와 함께 권한과 업무의 제한성도 국가인권위원회를 성적 소수자 인권문제를 관리할 수 있는 적절한 기관이 되는데 도움을 줄 것으로 생각된다. 국가인권위원회의 권한과 업무는 <국가인권위원회법>에 따르면 다음과 같다. “1. 인권에 관한 법령(입법과정중에 있는 법령안을 포함한다)·제도·정책·관행의 조사와 연구 및 그 개선이 필요한 사항에 관한 권고 또는 의견의 표명, 2. 인권침해행위에 대한 조사와 구제, 3. 차별행위에 대한 조사와 구제, 4. 인권상황에 대한 실태조사, 5. 인권에 관한 교육 및 홍보, 6. 인권침해의 유형·판단기준 및 그 예방조치 등에 관한 지침의 제시 및 권고, 7. 국제인권조약에의 가입 및 그 조약의 이행에 관한 연구와 권고 또는 의견의 표명, 8. 인권의 옹호와 신장을 위하여 활동하는 단체 및 개인과의 협력, 9. 인권과 관련된 국제기구 및 외국의 인권기구와의 교류·협력, 10. 그 밖에 인권의 보장과 향상을 위하여 필요하다고 인정하는 사항(<국가인권위원회법> 제19조)” 결국 국가인권위원회가 할 수 있는 일은 조사와 권고이다. 때문에 국가인권위원회가 제시하는 다양한 대안이나 조치들

인권운동이 제기하고 있는 것과 같은 “논쟁하고 싶지도 대응하고 싶지도 않지만, 논쟁하고 대응해야 하는 문제”에 대한 관리 혹은 제도화의 도구로서의 국가인권 위원회의 성격을 더욱 뚜렷이 보여준다. 정부의 입장에서는 성적 소수자 인권운동이 제기하는 모든 문제를 국가인권위원회를 통하도록 함으로써 이와 관련된 대안을 제시하는 과정에서 발생할 수 있는 논쟁과 갈등을 최소화할 수 있게 된다. 결국 국가인권위원회는 성적 소수자 운동이 제기하는 다양한 이슈들을 하나의 창구로 집중시켜, 이 문제를 정부의 다른 부문이 상대하지 않아도 되게 해주는 한편 관련된 모든 문제를 관리할 수 있는 범위 안에 놓아두도록 하는 역할을 하고 있는 것이다.

#### IV. 마치며

이 연구는 성적 소수자 인권운동의 성격과 그것이 제기하고 있는 주장을 통해서 이 문제가 정책의 문제가 될 수 있는지, 만일 그렇다면 그 성격이 어떤 것일지를 고민해보았다. 이에 대한 정책 대응의 성격에 대해서도 가설적인 주장을 제시하면서, 이를 성적 소수자 운동의 전개 및 발전과정과 이에 대한 정부의 대응 사례를 통해 논증하려 하였다.

우선 이 연구는 성적 소수자 인권운동이 제기하는 문제는 정부의 입장에서는 “논쟁하고 싶지도 대응하고 싶지도 않지만, 논쟁하고 대응해야 하는 문제”라고 규정할 수 있다고 보았다. 이에 대응하기 위하여 정부는 성적 소수자 인권운동이 형성되고, 성장하면서 제기하고 있는 여러 문제들을 일단 회피하는 것으로 나타났다. 물론 이는 초기 성적 소수자 인권운동이 기본적으로 스스로의 정체성을 확인하기 위한 커밍아웃을 중심으로 이루어졌다는 점에 의해서 가능하기도 했다. 그러나 정부는 성적 소수자 인권운동이 조직적이고, 논리적으로 자신들의 문제를 제기한 이후에도 별다른 대응을 하지 않고 있는 모습을 보여주고 있다. 결국 모든 문제를 법적인 판단에 맡기고 있는 것이 정부 대응의 가장 큰 특징이라고 할 수 있다. 또 다른 방향에서 정부는 성적 소수자 인권운동(이나 이들이 제기하는 문제들)

---

은 정부 전체의 것이 아닌 정부의 일부인 국가인권위원회의 문제로 국한될 수 있는 것이다.

을 관리하고 있다. 관리의 수단으로 활용되는 것은 국가인권위원회였다. 국가인권위원회는 성적 소수자 인권운동과 정부와의 유일한 접점이 되고 있었다. 결국 모든 문제는 이 기관을 통해 제도화되고, 관리되고 있는 모습을 보여주고 있다.

그러나 성적 소수자 인권문제에 대한 정부의 이와 같은 대응은 장기적으로 재검토되어야 할 것으로 여겨진다. 물론 정부의 입장에서 선불리 대안을 제시할 수 없는 어려운 문제를 국가인권위원회가 적어도 관리할 수 있는 영역으로 끌어들이고 있다는 점은 일단 긍정적으로 평가할 수 있다. 그러나 정책결정과 집행의 권한이 없는 현재의 국가인권위원회는 결국 지속적으로 인권의 문제로서 스스로의 문제를 규정하고 있는 성적 소수자 집단을 비롯한 다양한 소수자 집단의 요구를 수용하거나 본격적으로 다룰 수 없을 것으로 판단된다. 당연히 이는 국가인권위원회에 대한 실망과 불신을 불러일으킬 것이고, 결국 직접, 간접적인 방식으로 새로운 방식의 정부의 정책적 대응을 요구하는 움직임으로 이어질 것으로 보인다. 이런 문제를 감안한다면 현재와 같은 국가인권위원회의 애매한 위상에 대해서는 다시 한번 검토할 필요성도 제기된다. 또한 근본적으로 사회적인 분화가 심화되면서 지속적으로 발생할 수 밖에 없는 소수자 문제에 대한 정책적 대응의 방향과 방안에 대한 정부 차원에서의 논의도 함께 시작하여야 할 시점이 아닌가 여겨진다.

이와 같은 이 글의 가설과 논의의 전개는 상당히 거친 주장들이라고 할 수 있다. 또한 이에 대한 논증도 과학적으로 정제된 것이라고 보기 힘들다고 생각한다. 그러나 이 과정을 통해 이 문제가 고려해야 할 많은 논쟁점을 부각시켰다고도 생각한다. “논쟁하고 싶지도 대응하고 싶지도 않지만, 논쟁하고 대응해야 하는” 고약한 문제가 정부에 던지는 숙제만큼이나 이 연구(나 이 분야의 연구)에 대해 던지는 숙제도 커 보인다.

#### ■ 참고문헌

- 강현석. 1998. “몽치면 죽고 흠어지면 산다”, 《사회평론 길》, 1998년 4월호  
 고길섭. 1998. 《소수문화들의 정치학》, 문화과학사  
 국가인권위원회. 2004. 《차별시정분야 결정례집(제1집)》  
 \_\_\_\_\_. 2005a. 《유엔인권해설집: 소수집단의 권리(개정판)》, 국가인권위원회 국제협

력담당관실

- \_\_\_\_\_. 2005b. 《국가인권정책기본계획 수립을 위한 성적 소수자 인권기초 현황 조사》
- \_\_\_\_\_. 2006. 《국가인권정책기본계획권고안》
- \_\_\_\_\_. 2009. 《차별시정분야 결정례집(제3집)》
- 군대 내 성소수자 인권증진을 위한 프로젝트팀. 2008. “우리나라 군대는 동성애자를 어떻게 바라보는가”, 《군대와 게이, 불편한 관계 속에서 인권의 길을 찾다》, 동성애자 인권연대, 한국게이인권운동단체 친구사이 토론회 자료집, 2008. 11. 11
- 권인숙. 2009. “군대 섹슈얼리티 분석: 성욕, 남성성, 동성애 등을 중심으로”, 《경제와 사회》, 2009년 여름호
- 김선희·진영평. 2008. “결혼이주여성정책의 정체성 분석: 인권보호인가? 가족유지인가?”, 《행정논총》, 제46권 제4호
- 김송혜숙. 1999. “한국 여성동성애자운동과 페미니즘: 끼리끼리 활동을 중심으로”, 《여성과사회》, 제10권
- \_\_\_\_\_. 2002. “낮선 곳으로의 여행, 일상으로의 초대”, 《다르게 사는 사람들》, 윤수중 엮음, 이학사
- 끼리끼리. 2005. “한국 레즈비언 인권운동 10년사”, 《우리시대의 소수자운동》, 윤수중 외, 이학사
- 동성애자인권연대. 2009. 《영상물등급위원회는 청소년 보호를 빌미로 동성애혐오를 조장하는 <친구사이> 청소년관람불가 판정을 시정하라!》, 2009. 11. 11. 성명서
- 문성훈. 2005. “소수자 등장과 사회적 인정 질서의 이중성”, 《사회와 철학》, 제9호
- 박경태. 2008. 《소수자와 한국사회》, 도서출판 후마니타스
- 박민선. 1999. “한국 레즈비언의 성과 삶”, 《섹슈얼리티 강의》, 한국성폭력상담소 엮음, 동녘
- 박효정. 2006. “위풍당당 퀴어행진: 한국성적소수자문화인권센터대표 한채윤”, 《초등우리교육》, 2006년 6월호
- 백선기·김소라. 1998. “지배담론과 대항담론: 동성애에 대한 ‘매스 미디어’와 ‘게이 커뮤니티’의 담론관계를 중심으로”, 《한국커뮤니케이션학》, 제6집
- 서동진. 1996. “누가 성정치학을 두려워하라”, 문예마당
- \_\_\_\_\_. 2005. “인권, 시민권 그리고 섹슈얼리티: 한국의 성적 소수자 운동과 정치학”, 《경제와 사회》, 통권 제67호
- 서현진. 2003. “미국의 소수자 권리보호에 관한 연구: 동성애자 권리문제를 중심으로”, 《

국제정치논총》, 제43집 제4호

- 성적소수문화 환경을 위한 모임. 2008. 《3xFtM 세 성전환 남성의 이야기》, 그린비
- 송진영. 2005. “명칭소설에 묘사된 성적 소수자에 관한 시론”, 《중국어문학지》, 제17집
- 신용철. 2008. “바라보기·해석하기를 넘어 수용하기로서의 다문화 현상: 동성애에 대한 기독교계의 찬·반 논쟁을 중심으로”, 《철학탐구》, 제23집
- 신지연. 2006. “1920~30년대 ‘동성(연)애’ 관련 기사의 수사적 맥락”, 《민족문화연구》, 제45호
- 양현아. 2002. “성적 소수자: 법사회학적 쟁점과 전망”, 한인섭·양현아편, 《성적 소수자의 인권》, 서울대학교 BK21 법학연구단 기획, 인간사랑
- 오근숙. 2005. “보이지 않는 아이들: 성소수자 청소년들”, 《중등 우리교육》, 2005년 8월호
- 윤수중. 2005. “우리 시대 소수자운동의 특성과 함의”, 《우리시대의 소수자운동》, 윤수중 외, 이학사
- 이성희. 2005. “이광수 초기단편에 나타난 ‘동성애’ 고찰”, 《관악어문연구》, 제30집
- 이소영. 2007. “동성애혼인에 대한 법적 개입의 딜레마와 가족이데올로기 해체”, 《법철학연구》, 제10권 제1호
- 이용애. 2006. “이반검열, 우리 학교에는 없을까”, 《중등 우리교육》, 2006년 8월호
- 이해솔. 1999. “한국 레즈비언 인권운동사”, 《한국여성인권운동사》, 한국여성의전화연합 엮음, 한울아카데미
- 이희춘. 1988. “춘원소설의 동성애에 관한 고찰”, 《어문학》, 통권 제49호
- 임태훈. 2001. “한국 성적소수자의 이중적 인권침해를 견제해야”, 《복지동향》, 2001년 11월
- 장미경. 2005. “한국사회 소수자와 시민권의 정치”, 《한국사회학》, 제39집 제6호
- 장서연. 2009. “한국 사회에서 성소수자의 법적 지위”, 《민주노동당 성소수자위원회 정치웹진 레인보우》, 2009. 06. 08.
- 전영평. 2007. “소수자의 정체성, 유형, 그리고 소수자 정책 연구 관점”, 《정부학연구》, 제13권 제2호
- \_\_\_\_\_. 2008. “다문화시대의 소수자운동과 소수자행정: 담론과 과제”, 《한국행정학보》, 제42권 제3호
- 정경운. 2002. “여성 성적소수자의 가상공간 활동에 대하여”, 《진보평론》, 제14호
- 정재진·전영평. 2007. “동성애 소수자의 차별저항과 정책변동”, 《한국행정연구》, 15(4)

- 제갈룡. 1996. “그냥 그가 살아가는 방식이죠”, 《사회평론 길》, 1996년 12월호
- 조성은. 2009. “조직정체성의 사회적 구성: 국가인권위원회 사례를 중심으로”, 《한국행정학회 2009년 춘계학술대회 발표논문집》
- 조용환. 1998. “시민적·정치적 권리”, 《현대사회와 인권》, 한상진 편, 나남출판
- 조희순. 2005. “17대 총선과 소수집단의 사이버 액티비즘: 동성애집단의 온라인 정치참여”, 《의정연구》, 제11권 제2호
- 조희연. 2009. “‘민주주의의 외부’와 급진민주주의 전략: ‘민주주의의 사회화’를 위한 새로운 연대성의 정치학을 위하여”, 《경제와 사회》, 2009년 여름호
- 청소년보호위원회. 2002. 《청소년보호법 관련 질의 답변서(동성애 전문잡지 <버디(Buddy)> 수신)》, 2002. 10. 16.
- 한국게이인권운동단체 친구사이·청년필름. 2010. 《동성애를 차별하는 ‘영등위’는 청소년 관람 불가 판정을 즉각 철회하라!》, 2010. 02. 04. 기자회견문
- 한승욱. 2003. “동성애적 관점에서 본 <무정>”, 《현대소설연구》, 제20집
- 한인섭·양현아. 2002. 《성적 소수자의 인권》, 서울대학교 BK21 법학연구단 기획, 인간사랑
- 한채윤. 2002. “성적 소수자 차별의 본질과 실제 그리고 해소방안”, 한인섭·양현아편, 《성적 소수자의 인권》, 서울대학교 BK21 법학연구단 기획, 인간사랑
- \_\_\_\_\_. 2007. “성적다수자란 없다. 고로 나는 소수자다”, 《소수성의 정치학》, 2007년 창간호
- 허철호. 2005. 《동성애자들을 위한 사회적 공간의 구축》, 경기대학교 건축전문대학원 석사학위 논문
- 황금희. 1996. “결혼이데올로기에 저항하는 여자들: “동성애 부부도 가족이다””, 《월간말》, 1996년 11월호
- Dworkin, A. G. & R. J. Dworkin. 1999. *The Minority Report: An Introduction to Racial, Ethnic, and Gender Relations*, Harcourt Brace College Publishers
- Freeman, Michael. 김철효 역. 2005. 《인권: 이론과 실천(*Human Rights: An Interdisciplinary Approach*)》, 도서출판 아르케
- Wilson, James Q. 1974. *The Politics of Regulation, Social Responsibility and the Business Predicament*, edited by James W. McKie, The Brookings Institution/Washington, D.C.
- \_\_\_\_\_. 1980. *The Politics of Regulation, The Politics of Regulation*, edited by James Q. Wilson, Basic Books, Inc., Publishers/New York

\_\_\_\_\_. 1986. *American Government: Institutions and Politics*, D.C. Heath and Co./Lexington, Mass.

인터넷 경향뉴스, “‘김수현의 동성애’, 통할까”, 2010. 04. 05

[성적 소수자 운동 관련 사이트]

고려대학교 성소수자모임 <http://www.queerkorea.org>

군관련성소수자네트워크 <http://www.gunivan.net>

동성애잡지 이버디(ebuddy) <http://www.buddy79.com>

민주노동당 성소수자위원회 <http://lgbt.kdnp.org>

진보신당 성정치위원회 <http://cafe.daum.net/sexpolitics>

서울대학교 이반동아리 Qis <http://www.queerinsnu.com>

청소년성소수자커뮤니티 <http://cafe.daum.net/Rateen>

친구사이 한국남성동성애자 인권운동단체 <http://chingusai.net>

퀴어문화축제 <http://www.kqcf.org>

퀴어영화제 SeLFF <http://selff.com>

한국레즈비언상담소 <http://lsangdam.org>

한국성적소수자문화인권센터 <http://www.kscrc.org>

동성애반대국민행동본부 <http://cafe.daum.net/antigay>

동성애의 실체 <http://cafe.naver.com/nomorehiv>