

“열려라! 광화문 광장”

광화문광장 개장 한 달,
과연 공공의 공간인가?
서울시의 사유지인가?

- 일시 : 2009년 8월 31일 늦은 3시
- 장소 : 국가인권위원회 배움터
- 공동주최 : 문화연대, 민주노동당 서울시당, 서울환경운동연합, 진보신당 서울시당, 참여연대

기획의도

- 권력의 상징적 공간이었던 세종로가 “광화문광장”이라는 이름으로 재편되었다. 서울시에서는 광화문광장을 시민들의 공간으로 돌려주겠다고 하며, 지난 1년3개월에 걸쳐 475억여원의 예산을 투입하여 광화문광장을 조성하였다. 하지만 광화문광장은 <광화문광장 사용 및 관리에 관한 조례>에 근거하여, 광장 사용에 대한 허가여부를 포함한 모든 결정권과 우선권을 서울시에 두고 있으며, 심지어 서울지방경찰청에도 이중 허가를 받게 되어 있다. 또한 광장운영과 관련하여 ‘서울특별시 광장운영시민위원회’를 내세우고 있지만 이는 실제 15인의 위원 중 공무원 3인, 시의원 2인이 고정적인 위원으로 구성되고, 위촉권한 또한 서울시 장에게 있다는 점을 고려할 때, 사실상 위원회의 독립적인 운영은 힘들다고 판단된다.

- 이처럼 서울시는 광화문광장을 서울시의 사유지인 마냥, 운영의 원칙을 고수하고 있고, 이로 인해 세종로는 다시금 권력의 통제 하에 관리되고 있다. 이로 인해 “광장”이 가지고 있는 본연의 의미와 공공의 공간에 대한 시민들의 권리는 무시되고 있다. 광장은 시민들이 언제든지 자율적으로 이용하는 공간이 되어야 한다. 그리고 그 안에서 시민들의 의사와 다양한 문화적 행위, 자발적 참여가 원활히 이루어질 때, 광화문광장은 본연의 의미를 되찾을 수 있을 것이다. 이에 이번 토론회에서는 광화문광장 개장 한 달을 맞아, 과연 이 공간이 공공의 공간으로서의 역할을 하고 있는지를 돌아보고, 현재 서울시가 추진하고 있는 광장정책과 관련 조례를 되짚어 보고자 한다. 그리고 이를 통해 광화문광장이 시민들의 공간으로 거듭나기 위한 방안을 모색하고자 한다.

사회

이원재 (문화연대 사무처장)

발제

우리에게 광장이란 무엇인가_임동근 (공간연구집단 연구원)

광화문광장 조례가 기획하는 광화문광장_박주민 (변호사)

토론

심재옥 (진보신당 서울시당 정책위 준비단장)

염형철 (서울환경운동연합 운영위원장)

이재근 (참여연대 행정감시팀장)

홍기돈 (민주노동당 서울시당 의정지원부장)

글 실는 순서

<발제문>

우리에게 광장이란 무엇인가
_임동근 (공간연구집단 연구원) / 1

광화문광장 조례가 기획하는 광화문광장
_박주민 (변호사) / 5

<토론문>

광화문 '정원'의 탄생과 제왕적 서울시장의 시대
_심재욱 (진보신당 서울시당 정책위 준비단장) / 11

광화문광장은 환경가치 고려 못한 구시대 건축물
_염형철 (서울환경운동연합 운영위원장) / 15

광장을 열어라 민주주의 열어라-서울광장 조례개정 운동의 시작과 의의
_이재근 (참여연대 행정감시팀장) / 17

모든 광장을 공적공간으로 조성하기 위한 모색을 시작하자
_홍기돈 (민주노동당 서울시당 의정지원부장) / 25

<참고자료>

서울특별시 서울광장의 사용 및 관리에 관한 조례 개정 청구안 / 28

발제문

우리에게 광장이란 무엇인가?

임동근 / 공간연구집단 연구원

1. 광화문 광장, 우울하고 불편한 사실들

광화문 광장, 몇 가지 생각의 편린들이 떠오른다. 광화문 광장은 '광장'이 아니라고들 말한다. 그러나 광장의 정의는 나라마다 다르고, 특히 서구의 역사 속에서의 광장이라 해도 다양한 형태와 다양한 의미를 갖는다. '광장이란 이런 것이다'라고 쉽게 말할 수는 없다. 광화문 광장은 차들 사이에 갇힌 거대한 중앙분리대라고들 말한다. 하지만 서구에서도 차들이 원을 그리며 맴도는 광장은 많다. 서구에서, 또 다른 나라들에서 광장이 다양한 것은 그 물리적인 형태 때문이 아니라 바로 역사적 경험들이기 때문이기도 하다. 차가 돈들 광장의 정치가 살아있으면 광장의 물리적인 형태는 그다지 중요하지 않다. 언제 우리가 차없는 광장이 없어서 거리의 정치가 실패했었는가? 차들이 질주하는 10차선 도로 위에서도 필요에 따라선 사회의 힘들이 분출되는 광장이 펼쳐진다.

광장이 물리적 형태로 결정되는 것이 아니기에 지금의 광화문 광장을 비판하는 것 또한 물리적 형태만으로는 불충분하다. 이를 위해 우선 몇 개의 사실들을 확인할 필요가 있다. 정부에서 광장의 물리적 형태를 조성했다. 일반적으로 광장의 출발은 정치사회적인 힘의 분출이다. 촛불집회, 월드컵, 농민시위와도 같은 힘들이다. 이 힘들이 공간에 새겨지는 최종 주체는 국민을 대의하는 정부일 수 밖에 없다. 차도를 뜯고, 나무를 심고, 벤치를 만드는 것과 같은 물리적인 변화를 결정하는 것은 민의를 독점하는 국가기관이다. (일반인들이 공공공간을 바꾸면 이는 공공기물 파손이된다는 것을 생각해보라.) 그렇다면 광장의 물리적 조성은 공동체가 가진 집단적인 기억과 이를 공간 상에 구축하는 공동체의 압력 하에 진행되어야 한다. 그러나 우리에게 광화문 광장은 어떠했는가? 88올림픽을 준비하며 도시마다 광장이 있는데, 하물며 공산주의였던 베이징도 천안문 광장이 있는데 서울은 없다는 지극히 관변적인 사고에서 출발했었다. 이후 역사문화적인 접근으로 광화문의 월대 복원 시도가 있었고, 현재는 시장의 의지에 따라 만들어진 광장이다. 이런 궤적 속에선 광장이 나올 수 없다.

광화문 광장을 개장하고 많은 이들이 이곳을 찾았다. 몇몇 언론에서는 이명박 전시장

“열려라! 광화문광장”

의 청계천에 비견되는 오세훈 시장의 업적이라고 말한다. 예전의 청계천 공원 개장 때처럼 지금 이 광장을 좋아하는 사람들 또한 많다. 가족과 친구들과 함께 사진을 찍고, 산책하고, 좋아하는 사람들도 많다. 광장은 시민의 정치의 장이라고 주장하며 공원 같은 광화문 광장을 비판할 수도 있다. 그러나 그 광장에서 시위는 다른 곳에 가서 하라는 시민들도 있다. 광화문의 역사적 흔적들, 궁궐의 축선, 몇 백 년을 지속했던 육조거리 등의 역사적 가치를 강조하기도 한다. 그러나 고궁과 박물관도 자주 안가는 일반 시민들에게 광화문은 청계천과 함께 즐기는 것이다. 결국 우리의 광화문 광장 비판은 결국 물리적으로 더 서구의 '광장'답게 조성할 수 있었는데 그렇지 못하다는 질책인가? 많은 돈을 들여 만든 공원의 효율성을 말하는 것인가? 혹은 시위의 작은 몸짓도 거부하는 공간정치에 대한 비판인가? 아니면 광장다운 광장이 있어서 광장의 정치를 유발해야 한다는, 시민들을 광장의 정치에 접하도록 유도해야 한다는 가치선언인가? 진보적 매체부터 보수적 매체까지 이 광화문 광장에 대한 비판은 넘쳐난다. 특히 전문가 집단으로 가면 갈수록, 문화, 예술, 역사라는 상징문화자본들을 더 가진 자 일수록 광화문광장은 못마땅하고, 이 글을 쓰는 필자 또한 이 집단에 속한다. 그러나 시민들에게는 '없는 것보다는 더 나은', 혹은 '괜히 돈 들여 차만막히게 하고 안전사고 유발'하는 서울시의 사업일 뿐이다.

그렇기에 광화문 광장에 대한 비판은 거대한 어항인 청계천을 비판할 때처럼 막막할 수밖에 없다. 생태적 가치를 인정하는 사람들을 백에 하나 발견하는 상황에서 많은 돈을 들여 상류부터 복원하지는 말은 실현되지 않는다. 광장의 정치가 중요하다는 사람들이 게토화 하는 세상에서 시정부가 광장을 설계했을 때 '광장'다운 광장이 나올 리 만무하다. 좀 야박한 일같이지만 정치뿐만 아니라 공간 또한 딱 그 사람들의 '상황'(수준)에 맞춰 전개될 뿐이다. 그렇다고 우리가 광장을 가질만한 자격이 안 된다고 폄하하는 말은 절대 아니다. 광장이라는 공간은 자격과 조건들이 성숙한 다음 맨 마지막에 전리품처럼 나오는 것이 아니라 끊임없이 싸우고 변화시키다 보면 어느 순간 광장이 펼쳐져 있었음을 깨닫는 것이다.

2. 공간이 가진 힘

공간계획가들은 사회와 공간간의 관계를 변증법적으로 설명한다. 공간은 사회의 반영이고 사회는 공간위에 펼쳐진다. 변증법이 아니더라도 서로 간의 상호간의 주고받는 힘들이 배치되어 공간과 사회의 형상이 결정된다는 점에서 공간과 사회를 일방향적인 원인관계로 설명해서는 안 된다. 앞 절의 얘기가 사회가 공간을 규정하는 방식들이라면 사회가 지속되는 공간들의 형상 또한 존재한다. 예를 들어 몇 해 전 서울시 가로정비사업으로 대학로에서 노점상이 있던 곳에 거대한 화분을 설치한 적이 있다. 지금도 디자인 가로조성이라는 이름으로 종로에서는 노점상이 있는 곳에 화단이 만들어지고 있다. 광화문광장의

플라워카페트는 경찰 및 중대와 맘먹는 시위 방지효과가 있음은 물론이다. 이렇듯 공간의 질서는 사회적 행동들을 규율하고 통제한다.

그러나 조성된 물리적 공간들은 언제나 사람들에 의해 변화를 겪기 마련이다. 마치 독을 쌓아도 옆으로 흐르는 물길처럼 무수히 많은 사람들의 행동들은 그 공간을 조성한 몇몇 사람들의 생각을 훨씬 뛰어넘기 마련이다. 광화문 광장의 경계석은 그 좋은 예이다. 처음 광화문 광장을 '무장에'공간이라 턱을 없앴고, 뒤 이어 차량과의 사람간의 충돌위험이 부각되었다. 결국 이를 위해 경계석을 '줄속'으로 배치했지만 지금은 그 위에 사람들이 앉아있어서 더 큰 위험에 노출된다. 즉, 물리적 공간들과 사람들 간의 네트워크는 공간조성자의 바램대로 일반화되지도 않으며 다양한 주체들에 의해 공간에는 새로운 성격들, 이음들이 붙기 마련이다. 이런 의미에서 지금의 광화문 광장은 거꾸로 흐르도록 만든 물길이며 이는 다시 몇몇을 파열하며 다시 밀으로 흐르기 마련이다. 문제는 우리가 이런 물길이 되도록 무엇을 해야 하는가이고, 특히 공간적으로 어떠한 해야 하는가의 문제이다.

그 첫 단추는 광장의 정치라는 집단적 기억을 공간화하는 것에서부터 출발한다. 월드컵, 촛불집회 등에서 광장에 함께 있다는 공동체의 발현을 상징하는 기억들은 어떻게 공간화하는가? 옛 부터 이는 기념탑, 조각, 등등의 상징물이었고, 후에 기억이 사라지지 않도록 끊임없이 각인시키는 의식들이 있었다. 이런 공간을 되짚어서 기억을 환기하는 것이 우리에게는 빈약하다. 80년대의 민주화운동, 시위가 있던 곳, 사람들이 죽어나가면서 지켜냈던 공간을 단순히 떠올리는 것이 아니라 그 기억을 재생시켜야만 그 공간은 사회적이고 정치적인 공간, 더 후에는 역사적인 공간으로 자리매김한다. 두 번째로 기억의 공간화를 구축하는 절차들을 바꿔야 한다. 앞에서 언급했듯이 현재의 공공공간의 건설 주체는 오직 정부밖에 없다. 반면 시민들은 절차 상 아이디어를 제공하는 민원인일 뿐이다. 이 두 번째 문제가 우리에게 더 중요할 수 있다. 언제부턴가 공공은 시민들에게 서비스하는 용역기관으로 자리매김한다. 우체국에서도 우리는 '사용자' 혹은 '시민'이 아니라 '고객'의 지위를 얻었고, 대중교통도 도시서비스이고 쓰레기처리도 서비스라 생각한다. 도시를 우리가 통치한다는 '자치', 그 대변인을 뽑는 정치선거가 아니라 필요한 서비스의 용역업체를 뽑는 선거로 전락한 상황을 바꾼다는 맥락에서 공간자치를 실천하는 작은 운동부터 시작할 필요가 있다. (예: 어린이 놀이터, 마을버스, 등등)

3. 광화문광장의 진화

현재의 광화문 광장에서 우리는 공공의 언사를 표현할 수 없다. 광화문 광장의 정치성은 강요받는 침묵을 깨는 이들이 불잡혀가는 정치적 퍼포먼스뿐이다. 그러나 한 때 카페가 정치토론의장이었고, 언젠가는 술집에서의 정치적 언사로 잡혀가는 시기가 있었다.

“열려라! 광화문광장”

지금 그렇게 못하는 이유는 술집에서 떠드는 것까지 잡아가는데 드는 비용이 너무 크고, 잡아간다고 한들 술집이 너무 많기 때문이다. 즉, 일시적이고 우연적인 정치적 흐름을 통제하는 방식은 현재까지 미디어를 통한 세뇌 혹은 경제적 당근 외에는 없다. 광화문 광장이 파열 되는 것 또한 이와 비슷한 방식으로 간다. 촛불집회가 광화문이라는 중심성을 얻은 후 몇몇 지역에서 지속되고 있고, 몇몇 공간들은 우발적으로 다른 곳을 찾아간다. 운동은 중심과 지역이 밀접히 연결되어 공간성을 획득하고 그 공간성을 유연하게 바꿀 때에만 지속한다.

따라서 광화문 광장이란 중심을 변화시키는 방식은 광화문 광장에만 답이 있는 것이 아니라 이름이 없을 수도 있는 다른 작은 광장들이다. 동사무소가 주민자치센터로 개명된 뒤 자치는 없고 주민강좌 서비스만 있는 이 상황에서 광화문 앞 차도가 광화문광장으로 개명한다 해도 도시조경 서비스만 있는 상황을 개선할 수는 없다. 광화문 광장의 힘은 이를 모방해서 다른 대도시로 광장 조성의 움직임을 번지게 만들고, 서울시 안에서는 작은 동사무소 앞을 광장으로 바꾸어 언제든지 광장의 정치적 힘이 펼쳐질 수 있게 만드는 방식으로 가야한다. 언제 어디서 어떤 일이 벌어질지 모르는 일시적이고 우발적으로 결정화 되는 광장, 사실 광장의 대부분은 평상시 차가 다니던 사람이 다니던 아니면 장터가 열리던 그다지 중요하지 않다. 광장의 일상화는 그 공간을 자주 이용하며 그 곳의 기억을 쌓고, 그 기억들이 정치적이고 문화적인 방향으로 누적되는 것을 의미한다. 지금 분수 앞에서, 동상 앞에서 물놀이하는 아이들의 기억이 쌓이는 것 또한 광장의 정치로 나가는 매듭들이 된다. 광장 아닌 광화문 광장. 그러나 비판은 그 광장이 아니라 광장과 연결되어야 할 끈들의 부재다.

광화문 광장조례가 기획하는 광화문광장

박주민 / 변호사(민주사회를 위한 변호사 모임)

최근 광장의 사용과 관련하여 많은 논쟁이 진행되고 있다. 아마 그 핵심은 ‘광장에서 정치적 의사표현, 특히 정치적 집회나 시위가 가능한 것인가’ 일 것이고, 이를 좀 더 직접적으로 표현하자면 ‘광장에 대하여 불특정 시민들이 문화적으로 여가선용을 하는 것과 정치적 집회를 위하여 사용하는 것이 상충하느냐 아니냐’ 일 것이다¹⁾.

1. 광장의 의미와 집회의 자유의 의미

위와 같은 문제에 대한 답을 고민하기 위하여는, 광장의 의미가 무엇이며, 집회의 자유가 가지고 있는 의미가 무엇인지에 대해서부터 고민하지 않을 수 없을 것이다.

가. 광장의 의미와 역사

현대 광장의 시초로 여겨지는 고대 그리스의 아고라(agera)는 ‘사람들이 모이는 곳’이란 뜻을 가진 공간으로 종교, 정치, 상업, 사교 등이 행해지는 사회생활의 중심지였다. 로마의 포룸(forum) 역시 이와 비슷한 장소로서 집회, 행정, 정치, 상점시설이 있었다²⁾. 광장을 일컬었던 이 단어들의 면면만 보더라도 광장이라는 곳은 의사표현, 정치, 집회와 떼려야 뗄 수 없다는 것을 알 수 있다. 고대가 아니더라도 서구 특히 유럽의 도시는 대부분 광장을 중심으로 하여 길이 연결된 구성을 취하고 있는데 이는 광장이 어떠한 형태로든 도시 속에서 일정한 역할을 담당하였을 것이라는 것을 알게 해준다. 중세 말 13-14세기에 옥외의 대중설교가 일반화되면서 교회 앞 광장이 넓어졌고, 이후 시민사회의 성장으로 시청 앞 광장이 조성되었다³⁾. 이와 같은 사실에서 알 수 있듯이 도시 광장의 중요한 의미는 시민공간, 혹은 공론장이라는 것이다.

1) 대표적인 사례로 오세훈 서울시장은 2009년 6월 5일 서울광장이 정치적 의사표현의 장이 되는 것은 바람직하지 않다는 의견을 공개적으로 표명한 바 있고, 광화문광장의 개장을 앞두고도 서울시 관계자들은 광화문광장은 집회제로지대로 만들겠다는 취지의 발언을 잇달아 한 바 있다.

2) 박상길, ‘도심 시민광장 계획안-서울 시청 앞 광장을 중심으로’

3) 이은기, ‘르네상스 광장과 미술, 그리고 정치이념-14~16세기 이탈리아를 중심으로’

“열려라! 광화문광장”

하버마스에 따르면 공론장은 사적영역과 구별되는 공적 영역으로, 사적 영역이 개인적 생활과 노동 그리고 가족 내 또는 개인적으로 친밀한 인간관계를 말한다면, 공론장은 개인의 사생활을 뛰어 넘어 사회화된 사람들 사이의 실천적 행위와 의사소통 관계를 지칭한다. 따라서 하버마스가 보기에는 시민사회가 형성되기 전인 근대 이전의 시기에는 이런 공론장도 존재하지 않았으며, 광장의 핵심개념은 전시(display)가 이루어지는 공간일 뿐이었다. 그러나 근대 초기 도시 부르조아 계급이 성장하면서 커피하우스(영국), 살롱(프랑스), 다과회(독일)와 같은 새로운 공간이 생겨나기 시작하였고, 이러한 새로운 영역에서 형성된 여론은 제도화된 지배구조인 국가에 대한 비판적 기능을 담당하게 되었다. 그리고 이렇게 변화된 공론장이 드디어 광장의 개념도 전시의 공간에서 대중토론과 집회를 통한 여론형성의 장으로 변화하게 한 것이다⁴⁾.

우리나라의 경우 광장의 역사는 매우 짧은데, 일제시대 근대도시계획이 도입되면서 근대적인 광장, 거리를 만들어 내며 공적인 공간이 구성되기 시작하였지만, 이러한 공간은 식민지 권력의 위위성을 선전하기 위한 것일 뿐이었다. 그러다 1919년 3월 1일 파고다 공원에서 대규모 반식민지 운동을 기점으로 근대 도시계획에 의하여 조성된 시민공간(광장)이 시민에 의해 기능하는 공간으로 태어날 수 있다는 가능성을 보여주었고, 6,70년대 국가권력의 전시공간으로 기능을 하던 광장은 80년대 이후 시민사회의 성장으로 공론장으로서의 기능을 수행하기 시작하였다⁵⁾.

이러한 광장의 원래적 의미와 그 역사를 보면, 광장은 도시 공간의 사적인 영역이 아닌 공적 영역이라는 점, 성장한 시민사회의 공론장으로서 기능을 하여왔다는 점을 알 수 있다.

나. 집회의 자유의 의미

우리 헌법 제21조 제1항은 “모든 국민은 언론 출판의 자유와 집회 결사의 자유를 가진다”고 선언하여 언론 출판의 자유와 같은 지위에서 집회 결사의 자유를 보장하고 있다. 언론 출판의 자유는 근대국가가 등장하는 단계에서, 구체제에 의하여 절대적으로 부과되던 가치관의 통제로부터 벗어나 이성의 자유의지에 기반한 사상의 자유시장을 확보하는 가운데 형성된 것이다. 르네상스로부터 형성되어 온 인본주의의 이념으로부터, 정신 영역에 있어서까지 절대적 지배력을 발휘하여 오던 교황과 군주의 권력을 부정하고 인간 의지의 자유성을 강조하면서 “모든 주의와 주장이 이 땅위에서 자유로이 활동하게 하라”(밀턴, 「아레오파지티카」)를 선언하였던 것이다. 여기서 「모든 주의와 주장」이 언어의

4) 김연금 외, ‘서울시청 앞 광장조성 관련 공론장에서의 의사소통에 대한 비판적 검토’

5) 권범철, ‘서울광장의 장소성에 대한 연구’

형식을 빌어 표출되는 것이 언론 출판이라고 한다면, 그것이 집단적 행동으로 표출되는 것이 집회 결사에 해당한다. 양자는 기본적으로 그 보호법익이 같은 것이다: 한 마디로 체제에 항의할 수 있는 권리로서 자유롭게 말하고 비판하며, 그것을 문자로든 언어로든 아니면 집회와 시위의 방법으로든 외부에 표명함으로써 공론화시키고 이로써 민주질서를 구축하며 그 발언자·집회자들이 그 민주사회의 구성원으로서 존재할 수 있도록 하는 일종의 시민권적 권리(citizenship)이기도 한 것이다.⁶⁾ 이러한 집회의 자유가 현대사회에서 수행하는 기능을 나열하자면 다음과 같다.

- 건전한 여론형성과 여론표현의 수단 혹은 문화생활의 한 과정으로서의 의미를 가진다.
- 국민의 정치적 사회적 문화적 의사형성의 과정에 순기능을 수행한다. 특히 대의제민주주의를 근간으로 하는 현대정치사회에 있어서는 집회의 자유는 주로 대의과정에서 누락되거나 간과되는 소수자·민중의 이해관계를 표출하고 이를 정치과정에 투입시킴으로써 그것을 보완하는 기능을 수행한다.⁷⁾
- 궁극적으로는 국가로부터 자유롭고 자율적인 시민사회 내지는 생활영역을 형성하고 발전시키는 전제로서 작용한다.
- 뿐만 아니라 궁극적으로는 집회를 통하여 자신의 사회적 정체성을 모색하는 계기를 마련하고 이로써 인격의 실현(제10조), 민주주의 및 국민주권의 실현(제1조)라는 점에서 헌법적 의미를 가진다.⁸⁾

집회 시위의 자유에 대하여 헌법이 다른 기본권이나 사회적 이익에 대하여 우월적 지위를 인정하고 있음은 바로 이러한 기능들 때문이다. 우리 헌법재판소도 이러한 입장에서 “헌법이 집회의 자유를 보장한 것은 관용과 다양한 견해가 공존하는 다원적인 열린 사회에 대한 헌법적 결단” 이라고 이해하고 있다.⁹⁾

6) 이 점과 관련하여 영국에서는 집회의 자유가 청원권과 연관되어 18세기부터 발전한 반면, 유럽에서는 결사의 자유와 더불어 집단적 권리로서 인정되어 왔다고 한다. 프랑스의 경우 1789년 헌법에서 언론의 자유의 한 내포로서, 그리고 1946년 헌법에서 ‘공화국 법률에 의해 승인된 기본원리’로 수용되었다고 한다. 자세한 것은 조병인, 집회 및 시위의 보장과 규제에 관한 연구, 한국형사정책연구원, 2002, 35-6면 참조.

7) 이 점에서 Mouffe가 근대의 다원적 민주주의는 “지배와 폭력의 부재”에 달려 있는 것이 아니라 “그것들이 제한되고 도전될 수 있는 일련의 제도를 만드는 데 있다”고 말한 것은 타당하다. 전개역서, 43면.

8) 이는 독일연방헌법재판소의 일관된 태도이기도 하다. “의견표현의 자유는 사람의 인격의 가장 직접적인 표현이고 자유민주주의적 국가질서를 구성하는 가장 중요한 인권의 하나로 간주된다. (……) 집회의 자유는 집단적 의견표현의 자유라고 이해되므로 동일한 바가 원칙으로서 집회의 자유에도 적용된다. 데모를 행하는 자는 완전히 공개된 상태에서 미디어가 개재함이 없이 자신의 신체적 참여에 의해 자신의 의견을 표명함으로써 직접적인 방법으로 자기의 인격을 발현시키는 것이다.” BVerfGE 69, 315[345] 참조.

“열려라! 광화문광장”

다. 광장과 집회의 융합

위에서 살핀 바와 같이 광장의 ‘시민성’, ‘공론의 장으로의 기능’ 등은 처음부터 그리고 오늘날까지도 시민들의 정치적 공론화수단이자 과정인 집회와 상충할래야 할 수 없는 관계라고 할 것이다. 그런데 현대 사회에 접어들면서 광장과 집회의 관계는 보다 긴밀해진다. 이를 제대로 보여주는 것이 바로 미국의 소위 공적 광장(public forum)이론이다. 이 이론은 인종차별에 반대하여 주청사로부터 법원까지 행진한 학생운동을 처벌하는 것은 표현 및 결사의 자유를 침해한 것으로 판단한 *Cox v. State of Louisiana*, 379 U.S. 536(1965)로부터 파생되었는데, 전통적 공적 광장에서는 최대한 집회의 자유를 보장하여야 하고, 그 제한은 1)중대한 국가적 이익을 위한 것이어야 하고, 2)대안이 마련되어 있어야 한다는 매우 엄격한 요건을 갖추어야 한다는 것이다. 여기서 공적 광장이라고 하는 것은 도심, 전통적인 공적인 장소, 집회, 시위의 전형적인 장소 등을 말하는 것으로, 시민들에게 어떤 이슈에 대하여 알리고 의견을 형성하기 위해서는 본질적으로 사람이 많이 모이는 도심 등 공적인 광장을 집회나 시위 장소로 선택할 수밖에 없다는 문제의식에 기반하고 있다.

라. 소결

따라서 집회를 포함한 정치적 의사표현을 광장에서 분리시키려는 시도는 오히려 광장의 주요한 기능을 상실시키는 것이라 할 것이다.

2. 서울특별시 광화문광장의 사용 및 관리에 관한 조례(이하 “광화문광장조례”)가 기획하는 광장의 문제점

광화문광장조례는 서울시가 광화문광장을 ‘특정한 공간’으로 기획할 수 있도록 하는 수단이다. 아래에서는 위에서 살핀 광장의 의미 등에 기반하여 광화문광장조례가 가지고 있는 문제점과 그로 인하여 기획된 광화문광장의 모습의 문제점 등을 살피도록 하겠다.

가. 광화문광장조례의 문제점

(1) 광화문광장의 사용의 허가

9) 헌법재판소 2003.10.30 선고 2000헌바67,2000헌바83 결정

광화문광장조례가 가지고 있는 가장 심각한 문제는 광화문광장의 사용권에 대한 허가권을 서울시장이 가진다는 것이다. 이는 서울시장의 자의적인 판단과 선호에 의해 광장의 자유로운 사용이 제약받을 수 있어 위에서 밝힌 ‘광장’의 원래적 의미를 왜곡, 훼손시킬 수 있다.

광화문광장조례 제6조 제1항에 따르면, 서울시장은 광장의 조성목적에 위배되는 경우 광장의 사용을 허가하지 않을 수 있는데, 제1조에서 광화문광장의 조성목적을 ‘시민의 건전한 여가선용과 문화활동’이라고 정하고 있어 그 모호성으로 인해 자의적인 해석을 낳을 수 있고, 결과적으로 서울시장의 입장과 동일한 행사만 사용이 허락되어 집회 및 정치적 의사표현이라는 광장의 본질과 집회의 자유를 침해할 수 있다.

또한 광화문광장조례 제8조는 광장사용이 허가된 이후에도 1)국가 또는 서울특별시 공공익을 위하여 광장 사용이 필요한 경우나 2)시민의 안전 확보 및 질서유지 등을 위하여 필요한 경우라는 추상적이고 보호한 요건 하에 언제든지 허가한 내용을 변경할 수 있게 함으로써 집회의 자유 등에 대하여 보다 더 큰 침해성을 가질 수 있게 되어 있다.

그런데 이러한 조항으로 인하여 광장이 선택적으로 관리, 운영되었던 사실이 비일비재 하였다는 점에서 위와 같은 우려는 단순한 우려가 아니다. 실제로 2009년 6월 10일 항쟁 기념문화제를 불허가 한 사실이 있으며, 거슬러 올라가 보면 2005년 4월 12일 민주화운동유가족협의회가 제16회 민주열사 합동추모문화제를 위하여 서울광장 사용신청을 했지만 ‘여가선용과 문화활동’에 부합하지 않는다는 이유로 허가받지 못한 사실도 있다¹⁰⁾. 이 반면에 서울시는 ‘수도분할저지 범시민결기대회’나 ‘북과공작원들의 위령제’ 등에 대해서는 광장의 사용을 허가하면서 결국 스스로 ‘문화활동’의 의미를 더욱 혼란스럽게 하고 있다¹¹⁾.

(2) 광화문광장 사용에 있어서의 국가 우선성

광화문광장조례 제6조 제2항은 광화문광장 사용에 대한 허가를 신청순서대로 하되 '공

10) 이 때 서울시청의 회신내용을 보면, “시민의 자유로운 휴식공간과 여가 및 문화활동을 위하여 조성된 광장조성 목적상” 서울광장의 사용허가는 곤란하다는 내용과 더불어 서울광장조례가 정하고 있는 문화 활동에 대한 설명을 다음과 같이 하고 있다. ‘위 조례가 정하고 있는 문화활동이라 함은 불특정 일반시민의 보편적이고, 대중적인, 일반적인 의미의 문화활동을 의미하는 것이라고 해석됨에 따라서 조례에서 정한 서울광장 조성목적이나, 광장환경 관리 측면에서 성물광장 행사로는 부적합하다고 판단되어 광장사용을 불허하였습니다.’

11) 권범철, 전게서

“열려라! 광화문광장”

익을 목적으로 국가 또는 지방자치단체가 주관하는 행사'의 경우 우선 허가할 수 있도록 하고 있다. 또한 광화문광장조례 제10조 제4항은 ‘국가나 지방자치단체가 주관하는 행사’에 대해서는 사용료를 면제할 수 있도록 하고 있는데, 이 역시 시민에 대한 차별을 낳을 소지가 있다¹²⁾.

이런 규정들은 모두 국가 또는 지방자치단체의 개인에 대한 우월적 지위를 인정하는 것이자 ‘시민의 공론의 장’이라는 광장의 본래적 의미와 배치되는 국가행정의 전시장(display)으로서의 성격을 강화하는 것으로서 어떤 합리적 이유도 없으므로 인정될 수 없다.

나. 소 결 광화문조례가 기획하고 있는 광화문광장의 모습

위에서 살핀 바와 같이, 광화문광장조례 제1조는 광화문광장을 “시민의 건전한 여가 선용과 문화활동”을 위한 곳으로 정의하고 있다. 앞서 이야기했듯이 이와 같은 광화문광장의 조성목적에 부합하지 않는 행사에 대해서는 서울시장이 불허가할 수 있는 권한이 있다. 그리고 광화문광장조례 제6조 제2항은 신청순위에 상관없이 우선할 수 있는 행사를 3가지 정하고 있는데 그 중 두 가지가 ‘국가나 지방자치단체의 행사’와 ‘문화행사’이다. 또 사용료를 면제할 수 있는 행사도 ‘국가나 지방자치단체의 행사’와 ‘문화행사’이다(광화문광장조례 제10조 제4항). 그러나 610기념문화제와 같은 문화적 행사는 위에서 보는 바와 같이 서울시에 의하여 거부될 수 있다. 결과적으로 광화문광장은 완전히 탈정치화된 ‘문화활동’을 우선시 하는 유료 공원이거나 ‘국가나 지방자치단체의 활동’을 우선시 하는 전시장에 불과하게 될 것이다. 그리고 이런 광장은 시민의 자유와 기본권을 신장시키는 것이 아니라 오히려 팽창하는 국가권력에 의하여 시민사회가 질식하거나 소외되는 장이 될 것이다.

3. 결론

로마시대 원형경기장에는 항상 많은 사람들이 모였다. 그리고 그 사람들은 국가가 제공하는 서커스나 경기를 관람했다. 포럼이 아닌 원형경기장. 그곳에서 로마는 씩어 갔고, 멸망해 갔다. 광장을 광장이 아니라 단순한 전시장으로 만드는 (광화문)광장조례는 또 하나의 원형경기장을 만들 수 있을 뿐이다.

12) 서울시는 이 조항의 근거로 ‘서울시도시공원조례’와 ‘지방재정법’을 들고 있는데, 이에 따르면 광화문광장은 서울시가 시민에게 돌려준 것이 아니라 서울시의 재산이며, 시민들의 자유로운 의사를 담을 수 있는 ‘광장’이 아니라 시민들의 휴식처인 유료 ‘공원’일 뿐이다(심재욱, “서울광장조례” 누구를 위한 것인가?)

“열려라! 광화문광장”

토론문

광화문 ‘정원’의 탄생과 제왕적 서울시장의 시대

심재욱 / 진보신당 서울시당 정책위원

1. 광장문제인가, ‘광장’문제인가

서울지역으로 한정해서 보자면, 올 상반기의 최고 이슈는 바로 광장문제다. 어느샌가 우리 시대의 화두가 되어버린 ‘소통’ 문제는 가장 구체적인 현실적 양상인 광장으로 나타난 것이다. 따지고 보면, 지난 2005년 서울광장 조성 때나 올해 광화문광장 조성 때나 광장 문제로 시끌벅적 했다. 광장이 낯선 나라에서 하나의 광장이 출현하는 것은 단순히 하나의 공간이 생긴다는 의미를 넘어서서 구체적으로 공간의 개방, 혹은 공공재로서의 새로운 공간이 우리 사회에 등록되는 방식에 대한 것이었다.

하지만 비슷한 것 같으면서도 다른 2005년의 상황은 현재 광화문광장을 둘러싼 문제를 정확하게 살펴보기 위해서 필요한 몇가지 차이들을 드러내 준다. 단적으로 2005년 당시엔 광장조성을 전제로 하고 ‘어떤 광장인가’ 라는 문제가 논란의 핵심이었다. 아닌 게 아니라 공모과정, 당선작 확정, 그리고 당선작 유보 및 잔디광장 임시개장 결정 등으로 이어진 당시의 맥락은 광장 개방이라는 대 전제에서 어떤 광장이 각자가 생각하는 광장의 이미지에 부합하는가 문제였던 셈이다.

하지만, 2005년 말 서울광장을 ‘부속청사’ 로 등록하고자 하는 서울시의 의도가 보이면서, 광장이 가지고 있는 권력의 문제, 즉 누가 광장의 주인인가라는 문제가 도드라지게 된다. 1년여간 실제로 광장을 사용한 시민들의 경험과 그에 대해 일정부분 두려움을 느낀 행정권력의 공포(일시적인 공포가 아니라, 모든 것이 자신의 의도대로 되지 않으면 짜증을 넘어 공포를 느끼는 일종의 행정기관이 가지는 감정상태)가 구체적으로 나타나게 되는 것이다.

그런 점에서 광화문광장의 조성계획 발표시기가 한참 촛불정국이 가열되던 시점이라는 것은 시사하는 바가 크다. 명박산성으로 상징되는 현 권력의 소통부재는 광화문광장으로 대체된 것이었고, 사실상 광화문광장은 그 속성상 명박산성의 대체재로 등장했던 것이다.

“열려라! 광화문광장”

그러다 보니, 발제자들이 지적한 것처럼 광화문 광장은 ‘광장도 아닌 것이’ 광장 흉내를 내고 있는 이상한 공간이 되고 말았다. 대표적인 것이 광화문광장조례의 이중 심의 규정이다. 서울시의 허가가 필요한 것은 물론이고 경찰청의 허가도 받아야 한다. 헌법상 집회 및 시위는 허가의 사항이 아니지만, 광화문광장은 특수하게도 대사관 주변 100m 내라는 ‘예외 규정’에 포함되는 것이다.

이러다 보니 광화문 광장은 소위 공간의 개방성, 이용의 비차별성 등 광장을 광장답게 만드는 요소를 고려했을 때 광장이라 하기 어려운 지경에 놓였다. 서울광장은 잔디가 주인이듯이, 광화문 광장은 분수와 화단이 주인인 이상한 공간이 되어버린 것이다.

2. 관치광장으로 출발한 광화문광장

문제는 그렇게 시민이 이용하기엔 불편한 광장이 서울시 등 행정기관이 이용하기에는 어느 곳보다 용이하다는 사실이다. 사실 세계 어느 광장도 사람들이 오가는 개방 공간에 물을 뿜어내거나 화단을 조성하거나 해서 의도적으로 보행을 어렵게 만들지 않는다. 광장은 그저 열려 있기 때문에 의미있다.

그렇기 때문에 광화문 광장은 사실상 광장이라기 보다는 조정시설이며, 그런 면에서 행정기관의 정원에 불과하다. 역사적으로 정원이 필요했던 권력은 권위주의적 권력이 득세했던 시기밖에 없다. 그런 면에서 보자면, 광화문 광장은 2009년 우리의 현주소를 극명하게 보여주는 역사적 ‘랜드마크’ 이라고도 할 수 있다.

이런 속성을 대표적으로 보여주는 것이 어느 규정에도 없고, 전례조차 찾기 어려운 공공기관 사전수요조사다. 진보신당 서울시당이 분석하여 이미 언론을 통해 알려졌지만, 서울시는 광장 개장시기가 확정되기도 전인 지난 1월부터 공공기관을 대상으로 광화문광장의 사전수요조사를 하였다. 그 결과, 올해 연말까지 시민이 사용할 수 있는 일자리는 불과 26일에 불과하고 내년 6월까지도 미리 예약이 되어 있어 시민들의 사용일 수는 이미 제한되어 있다는 것이다.

서울시는 사전수요조사일뿐 그대로 진행되는 것은 아니라고 하지만, 무궁화대축제 등과 같은 사전수요조사 항목에 있는 행사들이 광화문광장에서 진행되었다. 더구나 현재는 일반시민의 사용신청조차 받고 있지 않다. 이와 같은 명백한 불균형은 어디에서 비롯된 것일까.

실제로 경찰은 지난 8월 3일 기자회견을 연행해가면서 “일단 서울시나 경찰이 멈추라

고 하면 멈춘 다음에 문제가 없으면 다시 하면 되는 것 아니냐” 는 말을 했다고 전해들었다. 우리는 이런 시각이야 말로 광장을 바라보는 서울시와 경찰 등 공권력의 시각을 단적으로 보여준다고 생각한다. 다른 시민들에게 생명의 위협을 주거나, 재산상의 피해를 주지도 않는 행사에 대해 자신들의 일방적인 견해로 행사를 중단시킬 수 있다는 발상이 어떻게 가능할 수 있을까.

서울시의 광화문조례에서 허가 신청 이후에도 신청을 취소할 수 있다는 규정이나, 행정진행 과정에서도 중단시킬 수 있다는 규정은, 허가권자이자 주요 행사주최자인 자신들에게는 예외인 상황이다. 이는 법의 지배를 의미하는 법치가 아니라, 법을 통한 통치 즉 인치의 한 형태이며 사실상 독재의 발상과 닮아있다.

이와 같은 반발에 대해 서울시는 “대다수 서울시민들은 광장에서 집회하는 것을 싫어한다” 는 말을 언론을 통해 밝혀 왔다. 하지만 서울시가 착각하는 것 중에 하나가 자신의 정체성에 대한 것이다. 서울시는 시민의 대의기관이 아니다. 서울시는 행정기관이다. 그리고 오세훈 서울시장은 직선으로 선출되었음에도 행정기관의 수장으로 뽑힌 것이지 서울이라는 도시의 왕으로 뽑아준 것이 아니라는 말이다. 상식적인 권력분립의 요체는 행정권력에 대한 효과적인 감시를 전제하는 것 아닌가.

서울시가 제정하고 서울시의회가 뒷받침해준 광화문광장조례에 대해 언제 한번 공개토론회라도 개최한 적이 있는가. 혹은 의견수렴을 한 적이라도 있는가. 도대체 서울시장이나 서울시 공무원이 말하는 대다수의 서울시민은 누구며 언제 만났다는 말인지 모르겠다.

반복되지만, 앞의 공공기관 수요조사는 행정기관의 오만함을 볼 수 있는 최고의 사례다. 어째서 서울시 등 행정기관이 일반 시민보다 광장 사용의 우선권을 가질 수 있을까. 어떻게 그런 발상에 대해서 부끄러움을 느끼지도 않는 걸까.

3. 차라리 광장을 폐하라

서울대공원을 찾는 시민과 개장된 지 한 달이 된 광화문광장을 찾는 시민 간에 어떤 차이가 있는지 구분해내기 어렵다. 서울대공원을 찾는 사람들은 동물과 놀이기구를 말하고, 광화문광장을 찾는 사람은 분수대와 화단을 말한다. 또한 세계 최대의 중앙분리대로써 그 특이함이 관광의 대상이 될 지언정, 소통과 대화 그리고 생산적인 갈등의 공간인 광장으로서의 기능은 반 톤조차도 없다.

서울시가 광장이라는 공간의 특수성을 이해할 수 없다면, 차라리 광장을 폐쇄하는 게

“열려라! 광화문광장”

바람직하다고 본다. 왜냐하면 광장이 서울시나 정부의 시책사업 홍보전시장이 되고 있고, 이런 프로파간다를 국민과 소통하기 위해서가 아니라 일방적 강요를 위해 시행하기 때문이다.

하지만 여기서 주장하는 광장을 폐하라는 주장은 광장 무용론을 말하는 것이 아니다. 지금의 상황이라면, 즉 ‘돼지 목의 진주목걸이’ 라는 말이 있듯이 오세훈 시장과 서울시는 광장을 운영할 만한 그릇이 안될 뿐더러 자격조차 없다는 말을 하는 것이다.

그럼에도 대안을 말하라면, 이미 지난 5월 문화연대, 인권운동사랑방 등과 함께 진보신당이 밝힌 입장이 있다. 그것은 개별광장조례 폐지와 광장 운영의 일반원칙을 정하는 통합조례를 만들고 광장운영시민위원회 구성을 통한 통합관리가이드라인을 마련하라는 것이다. 광장의 통제권은 시민 스스로 해야되고, 서울시도 여타 다른 시민이나 단체와 동등한 입장에서 행사의 사용허가를 받도록 해야 한다.

그런데, 지난 7월 광장운영시민위원회 구성을 위한 조례가 통과되었다. 그리고 개별광장조례는 여전히 남아있다. 서울시가 떠들썩하게 말하는 광장운영시민위원회는 고작해야 들러리에 불과할 것이다. 총 15인의 위원 중 공무원, 시의원 등 9인의 고정인원을 제외하면 시민, 전문가, 시민단체 몫은 6인에 불과하다. 시민의 자율적 의사가 반영되기 어려운 구조다. 그래서 광장운영시민위원회는 개별광장조례가 가지고 있는 독소조항을 무마할 수 있는 알리바이로서 기능하게 될 것이다. ‘청계천복원’ 과정에서 1기 시민위원회가 결국 위원 총사퇴로 갈 수 밖에 없었던 과정을 떠올려 보면 그리 낮은 광경도 아니다.

대화도 안 되고, 조정도 안 되는 현재와 같은 상황이라면 차라리 상징적으로 광장을 부정하는 운동이라도 해야 하는 것 아닌가. 결국 공은 우리에게 넘어왔다.

광화문광장은 환경가치 고려 못한 구시대 건축물

엄형철 / 서울환경연합 운영위원장

서울시 녹색서울시민위원회는 조례가 규정한 바에 따라 지속가능성평가를 진행하고 있다. 지속가능성평가란 환경영향평가 대상사업, 사전환경성검토 대상 사업 그리고 서울시의 주요 개발 사업에 대해 환경적, 사회적, 경제적 영향과 대책의 건전성과 지속가능성 등을 분석하는 것이다. 주로 규모가 큰 주택이나 도시 개발 등이 주요 대상이며, 최근의 지속가능성평가는 주로 녹지생태면적율의 제고, 신재생에너지에 대한 투자, 사회적 약자의 권리보호에 집중되고 있다.

광화문광장 조성사업은 환경영향평가 대상사업에 비춰 규모가 작고, 사전환경성검토 대상인 ‘도시 및 주거환경정비 사업’ 등을 절묘하게 비껴가고 있지만, 국가상징 가로축의 출발지에 조성되었고 예산이 453억원이나 든 큰 사업으로서 지속가능성평가의 대상이 될 만하다. 비록 서울시가 요청하지 않고 녹색위가 미리 챙겨서 자문하지 못한 것이 아쉽지만, 지속가능성평가가 필요했고 그 지표들을 활용해서 지금이라도 평가하는 것이 적절해 보인다.

결론부터 요약한다면 광화문광장의 지속가능성은 낙제점이다. 사업 내용의 지속가능성도 그렇지만, 절차의 지속가능성에 이르기까지 온전히 점수를 받을 만한 부분이 별로 없다.

첫째, 광화문광장은 자연 지반이 협소하며, 녹지의 질이 높지 못해 자연의 순환 기능이 극히 취약하다.

‘자연지반’이란 콘크리트 등의 불투수층으로 포장하지 않고 지표의 빗물이 땅속으로 흘러들어갈 수 있도록 둔 곳인데, 광화문 광장 19,084㎡의 면적 중에 꽃밭 2,800㎡에 불과하다. 현재 서울시는 불투수층이 47%를 넘고(2001년 기준) 도심 지역에 한정하면 90%를 초과하는 상황이라, 빗물의 급속한 유출에 따른 도시 홍수 위험과 지하수위 저하에 따른 지반침하, 도시 건조화, 열섬 현상 등이 심각하다. 그런데 상당비율의 자연지반을 확보할 수 있는 광화문 광장을 조성하면서 85% 이상을 콘크리트로 포장한 것은 지나치고, 이는 은행나무 중앙분리대가 있었던 과거에 비해서도 나아진 게 없다. 더구나 주택재개발 사업의 경우 자연지반율을 20% 이상, 공간계획 대상 면적 중에서 자연의 순환기능을 가진 토양 면적비인 ‘생태면적율’을 40% 이상 확보토록 한 서울시의 재개발 지침을 감안하면, 광화문광장의 사례는 환경 개념의 미약함을 확인하는 증거라 할 수 있다(각각 15% 내

“열려라! 광화문광장”

외).

결국 광화문 광장은 토양이 함유한 수분의 증발산 기능과 우수의 투수 및 저장능력 등을 통해 일정 지역의 기후상태를 개선하고, 건전한 생태환경을 제공하여 동식물의 서식처를 제공하고, 유해물질의 여과, 완충, 변환 등을 통하여 물질 순환을 가능하도록 하는 자연의 순환 기능의 작동이 대단히 미흡한 공간에 그치고 있다.

둘째, 광화문광장은 신재생에너지 활용을 위한 투자가 전혀 없고, 분수와 조경수 운반 등의 과정에서 막대한 에너지를 사용해 저탄소의 시대 흐름과 함께하지 못하고 있다.

정부의 녹색성장 주장은 놔두더라도, 서울시 역시 C40 세계도시정상회의까지 개최하며 탄소 저감을 앞장서겠다고 선언한 바 있으며, 공공건축물에 대한 신재생에너지투자를 건축비 대비 5%까지 늘리는 지침을 발표하기도 했었다. 하지만 광화문 광장에는 태양광전지, 혹은 지열이용시스템이나 태양열 이용시설 등이 전혀 도입되지 않았다. 반면 30여개의 분수를 하루 13시간 운영하면서 ?? kw의 전력을 사용하고 있고, 260개의 화분에 주 2회 정도 조경수를 공급하기 위해 상당한 에너지를 사용토록 하고 있다. 국가를 상징하겠다는 광장이 기후변화와 지구온난화에 대한 시대의 고민을 최소한도 반영하지 못하고 있는 것이다.

셋째, 광화문광장은 도로중앙 공간 활용의 제약을 감안하지 못하고, 이용시민들의 안전에 대한 고려를 부족하게 했다.

광장 양측에 편도 4차선의 도로가 운영될 경우 광화문 광장의 대기질은 주변에 비해 불량할 수밖에 없고, 강한 햇볕의 영향은 오존과 이산화질소의 농도를 가중시키게 될 것이다. 따라서 이런 문제점을 제어하기 위해 광장변에 키 작은 나무로 테두리를 두르거나 키 큰 나무로 그늘을 만드는 등의 방법을 고민했어야 한다. 하지만 광화문 광장은 군사 열병을 위한 시설처럼 개방되어 있고, 지나치게 많은 인공시설물만 배치되어 있어 생태적으로 민감한 집단이 스트레스를 받을 가능성이 크다.

넷째, 접근과 이용 방법이 단순하고 제한적이어서 다양한 공간 활용이 단순할 수밖에 없다. 요즘 관심을 받고 있는 자전거 길도 없고, 대중교통이나 주변 시설과의 자연스런 연계도 부족하며, 안정적인 휴식도 가능치 않도록 되어 있다. 단순하고 인위적인 시설은 초기에 호기심을 유발할 수는 있겠지만, 지속적이고 포근한 이용은 어려울 것 같다.

결국 광화문 광장은 자연의 멋이 없고, 건강 약자들에게 위협하며, 막대한 관리비용이 들어가고, 에너지 절약 장치도 없다. 단순한 조경공간일뿐 창의력과 시대정신이 빈약한 구시대적 공간이다. 국가 상징 가로라는 의미를 부여하고, 453억원이나 되는 엄청난 예산을 들여 겨우 이렇게 만들어 놓은 것에 대해 안타깝다.

광장을 열이라 민주주의를 열이라

-서울광장 조례개정운동의 시작과 의의 -

이재근 / 참여연대 행정감시팀장

1. 들어가며

8월의 서울광장과 5월의 서울광장

지난 8월 18일 김대중 전 대통령이 서거하자 서울시는 19일 서울광장을 분향소로 개방하였다. 서울의 중심광장에 국장으로 치러지는 전대통령의 분향소가 설치된 것은 매우 당연한 일이다. 시민추모위원회가 주축이 되어 서울광장에서 김전대통령을 추모하는 행사도 평화롭게 진행되었다. 하지만 약 세달 전 5월 23일 노무현 전 대통령이 서거했을 때 서울시와 경찰의 태도는 전혀 달랐다. 우선 경찰이 나서 서울광장을 경찰버스로 둘러싸 버렸다. 서울광장을 둘러싼 경찰버스는 이 정부의 불통을 상징적으로 보여주는 것이었다. 서울시 역시 시민추모제를 열겠다는 시민추모위원회의 요구를 행정안전부로 책임을 떠넘기며 결국 허용하지 않아 추모제가 제대로 열리지 못하고 약식으로 진행되었다.

경찰은 이미 4월부터 도심에서의 대규모 집회를 금지하겠다는 방침을 공공연하게 밝혀왔었다. 4월 16일 민주노총의 대전 시위 이후 서울광장에서 열리고 했던 노동절 대회나 촛불 1주년 기념집회는 불허되었다. 서울시 역시 시민의 여가선용을 위한 ‘문화행사’에만 서울광장을 사용한다며 시민단체나 정당의 광장사용신청을 거부하였다.

경찰의 서울광장 봉쇄는 노 전대통령의 노제가 있었던 5월 29일 이후에도 계속되었다. 참여연대 간사들은 6월 3일 서울광장을 열어달라며 서울광장 곳곳에서 1인 시위를 진행했다. 경찰의 근거 없는 광장봉쇄에 대한 비판 여론이 높아지자 경찰은 6월 4일 철수하였고 서울광장은 다시 열렸다.

광장을 열기위한 시민행동 결의

하지만 6월 10일 예정된 6월 항쟁 22주년 기념행사에 대해 경찰은 금지통고로 서울시는 사용신청 거부로 광장에서 시민들이 모이는 것을 방해했다. 광장을 여는 것이 최소한의 민주주의를 지키기 위한 대치선이 된 것이다.

“열려라! 광화문광장”

6월 8일 참여연대를 비롯한 5개 정당과 10여개의 시민단체는 서울광장을 개방시키기 위한 시민행동을 선언하고 ‘서울광장조례개정 서울시민캠페인단’을 결성하기로 결의한다. 6월 9일 민주당과 민주노동당 의원 수십 명이 노숙을 하며 서울광장을 지켰고, 6월항쟁 22주년 기념행사는 경찰과 서울시의 방해에도 불구하고 수만 명이 모여 평화롭게 서울광장에서 치러진다.

한편 서울광장조례개정 캠페인단은 6월 10일 서울광장의 자유로운 이용을 내용으로 하는 서울광장사용조례개폐청구서를 서울시에게 접수시켰다. 이렇게 ‘서울광장조례개정 주민발의청구운동’은 시작되었다.

2. 왜 우리는 서울광장 조례개정운동에 나서게 되었나?

열린 광장은 민주주의의 상징

열린 광장은 민주주의의 상징이다. 광장은 우리 역사 속에서 항상 민주주의가 숨 쉬는 곳이었다. 서울시청 앞 광장은 1987년 6월 항쟁의 중심지였고, 2004년에는 노무현 전 대통령의 탄핵을 반대하는 촛불로, 작년에는 미국산쇠고기수입을 반대하는 촛불로 서울광장이 가득 찼었다. 역사의 굽이굽이 시민들이 모여 민주주의를 외치는 그곳이 바로 광장이었다.

이명박 정부 출범 이후 광장이 다시 닫히고 있다. 서울광장과 청계천광장의 운영권을 쥐고 있는 서울시는 문화행사 이외에는 사용을 허가하지 않고 있으며, 문화행사에 대해서도 그 주최자를 자의적 기준에 따라 선별하여 정부에 비판적인 단체에 대해서는 사용을 불허하고 있다. 심지어 시민사회단체들이 중심이 되어 개최한 노무현 전 대통령 추모문화제도 행정안전부에 책임을 떠넘기며 사용허가를 주저했다. 노동자들이나 시민들이 자신들의 목소리를 내기위해 집회를 하겠다는 사용신청은 더 말할 나위도 없다.

광장에서 시민은 구경꾼으로 전락

이제 서울 광장은 단지 서울시가 진행하는 축제나 문화행사만 진행되는 일개 시설로 전락했으며, 시민들의 자유로운 접근과 이용이 가능한 광장으로서의 기능을 상실하고 있다. 새로 만들어진 광화문광장 역시 시민들의 자유로운 사용은 불가능하다. 광화문광장에는 분수와 꽃밭을 만들어버려 광장이 아닌 광장이 되어 버렸다. 기자회견을 비롯한 모든 집회는 허용되지 않았고, 8월 3일에는 광화문광장의 자유로운 이용을 바라는 기자회견을 했다는 이유로 시민단체 관계자 10여명을 연행하기도 했다. 시민들이 광장의 주체가 아니라 객체이자 구경꾼으로 전락시킨 것이다.

경찰은 더 나아가 경찰버스로 지난 5월 23일부터 서울광장과 청계천광장을 둘러싸고 시민들의 출입과 통행은 금지했다. 추모제는 물론 어떠한 집회도 불가능하게 완전 봉쇄해 버린 것이다. 서울광장은 노무현 전 대통령의 노제 때인 29일 잠깐 열렸다가 시민사회의 비판 여론이 거세지자 6월 4일에야 마지못해 개방되었다. 하지만 언제든지 광장은 다시 봉쇄될 수 있는 상황이다. 강희락 경찰청장은 집회의 목적이나 주최단체에 따라 다시 광장을 봉쇄 할 수 있다는 지극히 자의적인 기준을 다시 한 번 언급한 바 있다.

경찰의 광장 봉쇄행위는 어떠한 법률적 근거도 가지지 못한 공권력 남용이다. 불법시위가 일어날 수 있다는 추측과 예단만으로 서울에서 사람들이 모일 수 있는 대규모 광장을 모두 원천봉쇄하는 것은 최소한의 정당성도 갖지 못한다. 경찰은 광장봉쇄의 근거로 경찰관직무집행법을 거론하나 법률의 어떤 조항에도 그와 같은 행위를 정당화시켜줄 근거는 없다. 경찰의 광장 봉쇄는 집회시위의 자유를 근본적으로 부정하는 것이자 헌법을 부정하는 것이다.

광장의 주인이 되기 위해 광장조례개정에 나선다

정부가 맘대로 열고 닫는 광장은 광장이 아니다. 왜 광장 사용을 서울시와 경찰이 허가받아야 하는가? 광장의 주인은 민주주의를 지키고 발전시켜온 이 땅 시민들이다. 이제 시민들이 나서 서울시와 경찰이 가져가버린 광장의 권리를 되돌려 받아야 한다.

그래서 광장조례개정캠페인단은 서울시가 집회시위에 대한 허가제를 부정한 헌법을 무시하고 만든 서울광장사용조례에 대한 개정운동을 시작했다. 누구라도 자유롭게 광장을 사용할 수 있도록 문화행사 등으로 한정된 사용목적을 확대하고 허가제를 신고제로 바꾸고자 한다. 이를 위해 광장사용조례를 바꾸기 위해 주민발의를 통해 조례를 바꾸는 운동을 전개하게 된 것이다.

경찰의 불법적인 광장봉쇄 행위의 재발을 막기 위한 법률적 대응도 진행하고 있다. 우선 지난 5월 시민추모위원회의 추모행사를 방해하고 행사차량을 감금한 경찰에 대해 손해 배상소송을 제기했다. 그리고 경찰의 서울광장 원천봉쇄행위로 인해 기본권을 침해당한 원고들 모아 7월 20일 헌법재판소에 헌법소원을 제기했다.

광장은 열려있을 때 광장이라 부를 수 있다. 광장의 주인인 시민이 나서 광장을 다시 시민들의 품으로 되돌려야 한다. 광장조례개정 청구운동은 단지 광장을 개방하는 운동이 아니다. 광장을 다시 찾아오는 것은 거꾸로 가고 있는 민주주의를 회복시키는 첫 걸음이 될 것이다.

“열려라! 광화문광장”

3. 서울광장사용 조례의 문제점과 개선방향³⁾

1) 여가선용과 문화 활동으로 한정된 사용목적

『서울특별시 서울광장의 사용 및 관리에 관한 조례』(이하 서울광장 사용조례)의 첫 번째 문제점은 서울광장의 사용 목적을 ‘시민의 건전한 여가선용과 문화 활동’으로 규정한 제 1조에 드러나 있다. 광장은 단지 여가선용과 문화 활동의 공간만은 아니다. 자유롭게 시민들이 모이고 소통하는 공간이 되어야 한다. 특히 사회적 발언을 위한 집회나 시위의 공간으로 사용할 수 없다면 그곳은 광장이라 부를 수 없다. 서울광장사용조례를 통해 서울광장의 사용목적에 제한하는 것은 문제가 크다. 아예 전제가 되는 사용목적 규정을 없애거나 합법적 집회와 시위가 보장되는 방향으로 사용목적이 규정되어야 한다. 캠페인단의 개정안은 헌법이 보장하는 집회의 진행과 공익적 행사 등을 광장사용 목적에 포함시켰다.(안 제1조)

<시민의 힘으로 바꾸려는 서울광장 조례안 비교표>

내용	현행조례	개정조례안
사용신청	허가제(허가신청)	신고제(신고수리접수)
사용목적	시민의 여가선용 및 문화생활	여가선용 및 문화생활은 물론 헌법에 서 보장된 집회와 다양한 공익적 행사를 개최할 수 있도록 함
사용허용판단	시장 및 서울시 재량	시민위원회 설치하여 시민의견 반영토록 함
사용허용변경	‘부득이한 사유’ 로만 명시	‘부득이한 사유’ 시민의 생명 등에 명백하고 현존하는 위협으로 구체화, 시민위원회의 의견 반영토록 함
사용자 차별금지	없음	연령·성별·장애·정치적 이념·종교 등을 이유로 광장사용에 대한 차별금지

13) 광화문광장 조례는 서울광장 조례보다 더욱 문제가 많다. 기본적인 문제점은 비슷하지만 여기에 더해 광화문광장조례에는 서울시장이 광장을 관리함에 있어 시민들의 ‘자유’로운 이용이 아니라 시민이 ‘평화’롭게 활동할 수 있도록 관리해야 한다는 조항이 들어갔다(3조), 더 나아가 허가사항 변경 조항(8조)에 ‘국가 또는 서울특별시가 공익을 위하여 광장 사용이 필요한 경우’와 ‘시민의 안전확보 및 질서유지 등을 위하여 필요한 경우’를 넣어 사실상 시민들의 광장사용을 거의 불가능하게 만들어 놨다.

2) 헌법을 위반한 광장 사용허가제

현행 서울광장 사용조례의 가장 큰 문제점은 광장을 사용할 때 서울시의 허가를 받도록 하고 있는 조항이다(5조). 광장사용을 허가제로 운영하는 것은 집회에 대한 허가제를 금지한 헌법 21조를 정면으로 거스르는 조항이다. 조례가 헌법을 위반하고 있는 셈이다.

사용허가제를 신고제로 개정하여야 한다. 캠페인단은 현행 조례상의 광장 사용허가제를 사용신고제로 변경하고, 사용신고 기한도 집시법처럼 시간을 병기하고, 역시 집시법처럼 48시간 전까지 신고가 가능하게 하여 시민들의 편의를 증진하였다. (안 제5조) 또한 사용허가와 제한의 검토사항을 사용신고 수리 여부로 개정하고 헌법이 보장하는 집회, 민주사회의 우월적 기본권인 집회를 우선순위로 고려하게 하였고, 제11조를 신설, 시민위원회의 심의 및 결정사항을 존중하게 하였다. (안 제6조, 안 제11조) 기존 조례에는 없는 신고에 대한 처리 시한을 명시하여, 신고절차를 명확히 하였다. (안 제7조)

현재 서울광장에서 집회를 열려고 하는 경우 서울시의 허가를 받는 것은 물론 경찰에 집회신고를 해야 한다. 이중규제가 아닐 수 없다.

3) 광장 사용에 대한 서울시와 서울시장의 재량권 과다

현행 서울광장 사용조례의 또 다른 문제점은 서울시와 서울시장의 재량권이 너무 크다는 점이다. 서울시는 사용허가를 결정할 뿐만 아니라 사용신청이 광장조성 목적에 위배되는지 여부를 판단할 수 있다.(6조) 결국 서울시와 서울시장 맘대로 서울광장의 사용을 결정할 수 있도록 되어 있다는 것이다. 이러한 문제를 극복하기 위해 캠페인단의 개정안은 광장의 “사용자” 정의 개정하고, “시민위원회” 설치를 위한 정의 규정 신설하였다. 광장 사용이 신고에 따라 운영됨에 따라 사용자에게 대한 정의를 수정하였으며, 광장사용에 대한 민주적 통제를 강화하기 위하여 광장의 사용신고에 대한 불수리사무를 시장이 판단하기 위하여 반드시 의견을 들어야 하는 시민위원회를 설치하도록 하였고, 이에 따라 시민위원회에 대한 정의 규정을 신설하였다.(안 제2조 3, 4항)

4) 임의로 허가사항 변경 가능

또 다른 문제점으로 지적되는 사항은 허가사항의 변경 사유를 ‘부득이한 사유’라고 추상적으로 규정하여 일방적으로 변경이 가능하도록 한 조항이다.(8조) 사실상 서울시나 서울시장의 맘대로 이미 허가된 사항의 변경할 수 있도록 한 조항이다. 캠페인단은 허가

“열려라! 광화문광장”

사항 변경을 신고수리내용 변경으로 개정하고 부득이한 사유의 내용을 ‘시민의 신체와 생명에 대한 명백하고 현존하는 위험이 있는 경우’로 구체화하였으며, 시민위원회의 의견을 듣도록 만들어 시장의 재량권에 일정한 제한을 두었다.(안 제8조)

5) 서울광장의 사용신청자에 대한 차별금지 조항 신설

서울광장의 운영과정에서 문제점은 서울시와 서울시장의 자의적 판단으로 광장사용의 허가를 결정하고 있다는 점이다. 최근 서울시는 시민의 여가생활과 문화활동을 위한 경우에만 서울광장을 사용할 수 있도록 하겠다고 하고 있지만 과거 이명박 시장 시절에는 ‘수도이전 반대 쫓겨대회’ 등에 사용된 전력이 있다. 사실상 이념이나 정치적 성향에 따른 차별이다. 캠페인단은 개정안에서 서울광장 사용신청자의 연령·성별·장애·정치적 이념·종교 등을 이유로 광장 사용과 사용신고수리 등의 처리에 차별을 두어서는 안된다고 규정하였다.(안 6조 ③항 신설)

4. 서울광장 조례개정운동의 경과와 의의

1) 서울광장 조례개정운동 경과

- 2009년 6월 08일 : 20여개 단체 서울광장조례개정운동 캠페인단 구성 결의
- 2009년 6월 10일 : 김민영 사무처장을 대표자로 한 ‘조례개폐청구서’ 서울시 에 접수
- 2009년 6월 10일 : 수임인(서명권 위임자) 모집 시작, 첫날 600여 명 모집
- 2009년 6월 18일 : 홈페이지 개설 www.openseoul.org
- 2009년 6월 22일 : 조례개폐청구 대표자 등록증 수령
- 2009년 6월 24일 : 광장조례개정 서울시민캠페인단 발족 및 서명운동 시작
- 2009년 7월 14일 : 1,556명 수임인 등록증 교부 및 1차 수임인 대회, 본격적 서명 개시
- 2009년 7월 16일 : [토론회] 광장을 열어라-서울광장 조례개정의 헌법적 근거와 민주주의
- 2009년 7월 22일 : 서울광장 봉쇄에 대한 손해소송 및 헌법소원 제기
- 2009년 7월 31일 : 5,000명 청구인 서명
- 2009년 8월 03일 ~ 8월 18일 : 오마이뉴스, 참여사회연구소 공동으로 ‘광장을 열어라’ 공동 캠페인 기사 12회 연재
- 2009년 8월 20-22일 : 서울광장 집중 서명

- 2009년 8월 25일 현재 : 약 23,000명 청구인 서명(서명기간 약 40일)

<참고자료>

▣ 조례개폐청구의 의의와 절차

▶ 주민조례개폐청구란

선거권을 가진 19세 이상 주민이 주민총수의 100분의 1의 연서로 지방자치단체장에 게 조례의 개폐를 청구할 수 있는 권리(지방자치법 15조)

▶ 주민조례개폐청구 절차

1. 청구인 대표자 선정하여 조례개폐청구서와 조례개정안을 서울시에 접수
2. 서울시의 대표자 확인과 공표 (2주 소요)
3. 수입인(서명을 받으러 다니는 사람)의 수입
4. 서울시민에게 서명받기
(주민번호, 주소, 서명혹은날인, 서명날짜가 포함된 양식에 서명)
5. 6개월간 서명을 받아 하여 80,958명을 넘을 경우 청구인명부 서울시에 제출
6. 청구인명부의 열람 및 이의신청 / 청구요건심사
8. 지방의회 부의 및 의결

2) 서울광장 조례개정운동의 의의

① 광장조례개정 캠페인은 국민주권을 실현하는 운동

광장은 광장을 지켜온 주민과 시민들의 것이다. 서울시와 오세훈 서울시장이 광장을 마치 제 것인 냥 사용허가권을 휘두르는 것은 용납될 수 없다. 서울광장을 진정한 주인인 서울시민에게 돌려주는 광장조례개정운동은 헌법 1조의 ‘대한민국은 민주공화국이다. 대한민국의 모든 권력은 국민으로부터 나온다.’는 국민주권을 실현하는 운동이다. 국민의 뜻과 다른 법률과 조례를 직접 주민이 나서 개정하는 것이다.

② 광장조례개정 캠페인은 주민자치운동

이 운동은 헌법과 지방자치법에 보장된 주민발의 제도에 기초하여 직접 서울시민 8만

“열려라! 광화문광장”

천명의 서명으로 조례개정안을 발의하는 것이다. 광장을 개방하고 시민들이 자유롭게 이용하라는 시민의 뜻을 거스르는 서울시와 서울시의회에 맞서 시민들이 직접 나서 조례를 바꾸는 운동이다. 이 운동은 제주도에서 진행된 김태환지사 주민소환운동과 그 궤를 같이 한다. 국민의 대리인인 정치인들을 통하지 않고 직접 주민이 나서 조례를 개정한다는 점에서 그 의의가 크다고 할 것이다. 서울시와 서울시의회는 수만의 시민들이 참여한 조례 개폐청구의 요구를 받아들여야 한다.

③ 독립적이고 자발적인 운동

이 운동은 누구의 지시나 강요가 아니라 광장을 보다 자유롭게 사용하고자 하는 시민들의 뜻과 힘으로 진행되고 있다. 대표자의 권리를 위임받아 직접 서명을 받는 수임인은 자발적 참여로 모였다. 또한 그 비용의 상당수도 시민들의 자발적인 모금으로 충당된다. 그러므로 서울광장조례개정운동은 자발적인 운동이다.

④ 새로운 의미의 민주주의 회복 운동

광장은 열려있을 때만 광장이라 부를 수 있다. 광장은 권력자의 것이 아니라 시민의 것이기 때문이다. 봉쇄된 광장은 민주주의가 후퇴하고 있다는 것을 상징적으로 보여주는 것이다. 광장의 주인인 시민이 직접 나서 광장을 다시 시민들의 품으로 되찾아 오는 이 캠페인은 단지 광장을 여는 운동이 아니다. 광장을 넘어 민주주의의 후퇴를 막아내고 민주주의를 회복시키는 운동인 것이다.

모든 광장을 공적공간으로 전환하기 위한 모색을 시작하자

홍기돈 / 민주노동당 서울시당 의정지원부장

광장이 사유화 되었다. 광장은 그 내용이 무엇이 되었건 사람들의 상호 의사교환의 장이다. 그러나 현재 서울에 있는 광장의 대부분이 행정기관에 의해 그들만의 공간으로 전락해 버렸다. 이는 비단 광화문광장만의 문제는 아니다. 작년 촛불이 시작된 청계광장의 경우도 그렇고 노무현 전 대통령의 서거 당시 경찰버스로 둘러싸였던 서울광장도 마찬가지이다.

현재 서울시가 조성하고 관리하는 광장은 서울시가 하고 싶은 행사와 서울시가 허가한 행사만 진행되고 있다. 단지 법적 소유주가 서울시이고 이를 조례라는 법적 장치로 규정해놓았다는 이유로 이를 합당하다고 이야기하고 있다.

그러나 정말 그런가? 그렇다면 서울시의 주민으로, 시민으로 행정기관에 세금을 납부하며 자신의 권리를 대리한 서울시민들의 권리주장은 아무런 의미도 없는 것일까?

그렇지 않다는 것이 우리의 주장이다.

우리는 광화문광장과 서울광장, 그리고 청계광장이 국가적 상징성·역사성이 있고 삭막하기 쉬운 도심에서 시민들에게 좀 더 편하고 여유롭게 문화생활과 여가를 즐길 수 있는 공간이라는 점을 부정하지 않는다.

그러나 문제는 딱 거기까지라는 것이다. 서울시는 광장과 관련한 각종 조례를 만들어 오히려 문화생활과 여가라는 근거로 오히려 민주화의 상징, 오랜 기간 동안 사람이 오가며 서울 상호 의사교환을 통해 여론을 형성하고 때론 그 여론을 분출했던 상징성과 역사성을 소멸시키고 있다.

광화문광장의 경우는 그 정도가 더욱 심하다. 잘 알려져 있듯이 광화문광장의 사용허가 관련 조례는 공공질서를 명분으로 필요한 경우 조건을 부여할 수 있다는 내용을 추가하고 특히 폭력발생 우려가 있는 행사는 사전에 경찰의 허가를 받도록 하였다. 또한 주변

“열려라! 광화문광장”

의 미국대사관, 정부중합청사등 주요시설이 밀집해있다는 이유와 교통안전 문제등의 사유로 전시행사만을 허가한다고 한다. 사실상 광장이 아닌 전시장 또는 관상용 정원이 되어 버리고 만 것이다.

서울시는 이러한 광장의 통제에 대한 시민들의 반대여론이 급등하자 광화문광장을 비롯한 서울광장과 청계광장의 운영에 필요한 사항을 심의하기 위해 ‘서울특별시 광장운영 시민위원회 설치 및 운영에 관한 조례’ 를 지난 7월 30일 제정하였다.

그러나 이 또한 여러 차례 지적되었듯이 ‘서울광장·청계광장 및 광화문광장의 운영에 관하여 다른 조례에 특별히 규정하고 있는 경우를 제외하고는 이 조례가 정하는 것에 따른다’ 라고 명시하여 ‘광장의 운영에 관한 기본계획 및 연간계획에 관한 사항’, ‘광장 운영의 전반적인 기준 결정에 관한 사항’ 라고 하는 조례의 제정 목표를 사문화 시키고 있다. 백면 양보하여 ‘광장운영시민위원회’ 가 광장 운영의 전반적인 기준 결정에 의견을 제출하고 이를 강제할 수 있다고 하여도 위원 15명에 대한 임명 또는 위촉 권한을 서울시장이 가지고 있어 사실상 서울시의 입장에서 운영될 가능성이 높아 결국 ‘광장운영시민위원회’ 는 광장의 사유화를 합리화시키는 장치로만 기능할 수 있다.

그렇다면 사유화된 광화문광장을 다시 시민의 공간으로 시민들의 의사소통의 공간으로 어떻게 되돌릴 것인가? 이와 관련해서 우리는 현재 진행 중인 ‘서울광장 조례개정 운동’ 과 광화문 광장과의 관계를 별개의 문제가 아닌 하나의 문제로 묶어서 인식하고 대응할 필요가 있다고 판단된다.

지난 노무현 대통령 서거 당시 봉쇄된 서울광장에 대한 시민들의 분노로 촉발된 아니고 이전 작년 경찰의 차벽에 봉쇄되었던 촛불의 기억으로 시작된 광장을 본연의 모습으로 광장이 민주주의가 꽃피는 ‘개방과 소통’ 의 공간이어야 한다는 열망이 바탕이 되어 ‘서울광장 조례개정 운동’ 이 시작되었다.

그것도 서울시의회에 속한 의원을 통한 조례개정이 아닌 서울에 거주하는 주민들 스스로 일정한 법률적 요건에 근거해 개정안을 발의하는 주민발의제를 통해서 말이다. 그러나 ‘서울광장 조례개정 운동’ 은 6개월의 서명운동 기간 중 벌써 두 달이 되어가도록 주민발의 요건인 8만여명에 많이 모자란 수치에 머물고 있다.

문제는 이 운동이 정체되어 결국 주민발의에 성공하지 못할 경우 서울광장 뿐만이 아닌 광화문광장, 더 나아가 공적 공간으로서의 시민이 주인인 공간인 모든 광장의 사유화

조치가 더욱 탄력을 받지 않을까에 대한 우려이다. 그것은 광화문광장의 사유화 이전에 이미 서울광장은 이미 사유화되어있었고 사유화된 광장의 공공성 쟁점으로 부상되었기 때문이다.

따라서 우리는 광화문광장의 문제를 광화문 광장의 문제로 국한시키는 것이 아닌 모든 광장의 자유를 확보하고 모든 광장을 공적 공간으로 전환시키는 운동으로 인식하고 이를 위한 운동을 전개할 필요가 있다.

물론 진보진영과 시민사회운동진영에서 이러한 주장의 의미를 몰랐거나 부정하는 사람은 없을 것이다. 그러나 현실적으로는 광장에 대한 대응은 각각 따로 진행되고 있는 것이 사실이다. 물론 각각의 광장의 특성에 입각한 광장의 공공적 전환을 위한 활동이 불필요하다고 생각하지는 않는다. 또한 그러해서도 안 된다고 생각한다. 다만 모든 광장을 공적 공간화 하기 위한 전략과 그에 입각한 연대 그리고 활동이 필요하다고 말하는 것이다.

또한 광화문광장, 서울광장 이렇게 나누어져 통제하고 있는 서울시 장관관련 조례를 하나로 통합하기 위한 모색이 필요하다고 본다. 결국 광화문광장도 서울광장도 청계광장도 광장운영시민위원회도 모두 조례로 통제되고 있다. 결국 ‘서울광장 조례’ 개정이 성공하더라도 광화문광장은 또 다시 반복적으로 조례를 개정하는 운동을 벌이거나 그에 유사한 활동을 해야 하는 문제가 남는다.

물론 당장 서울광장 조례 개정운동을 중단하자는 것은 아니다. 또한 지금 서울광장 조례개정 운동을 중단하거나 실패할 경우 오히려 광화문광장을 포함한 광장의 사유화를 저지하기 어려운 조건이 형성될 수 있다. 다만 서울광장 조례개정 운동은 계속 진행하되 향후 광장의 관리와 운영, 그리고 공공성을 강화하기 위한 통합 조례를 구상하고 이를 제시하는 것이 필요하다는 것이다.

광장이 광화문에 있건 서울시청 앞에 있건 광장은 서로의 의견을 나누고 소통하는 공적 공간이라는 의미가 사라지는 것이 아니기 때문이다.

“열려라! 광화문광장”

참고자료

서울특별시 서울광장의 사용 및 관리에 관한 조례 개정 청구안

1. 조례 개정 취지

최근 정부는 시민들의 기본권인 집회·시위의 자유를 심각하게 침해하고 있다. 특히 1987년 6월 민주항쟁에서 부터 작년 미국산 쇠고기 수입을 반대하는 촛불집회까지 한국 민주주의의 상징인 서울광장의 사용을 극도로 제한하고 있다. 서울시는 광장사용을 문화 행사로 제한하고 심지어 노무현 전 대통령 추모제까지 사용허가를 주저하며 행사부에 책임을 넘겼다. 또한 지난 5월 23일 노무현 전 대통령의 서거 이후에는 경찰이 아무런 근거도 없이 단지 불법시위가 예상된다는 이유로 12일이 넘게 경찰차벽으로 광장을 둘러싸 시민들의 통행조차 막았었다 이후 서울시는 6.10 민주항쟁을 기념하는 ‘6.10 6월항쟁계승 민주회복을 위한 범국민문화제’에 대한 서울광장 사용신청을 또 다시 불허하였다.

‘서울특별시 서울광장의 사용 및 관리에 관한 조례’는 서울광장의 사용 목적을 ‘시민들의 여가선용과 문화활동’으로만 한정하고, 광장사용을 사전허가제로 운영하도록 명시하고 있다. 이 조례는 헌법이 보장하는 집회·시위 자유의 본질을 심각하게 침해하고 있다. 이 조례를 아래와 같이 개정하여 서울광장의 사용목적을 확대하고, 허가제를 신고제로 변경하는 등 서울광장을 시민들이 자유롭게 이용할 수 있도록 한다.

2. 주요골자

- 1) 여가선용과 문화활동으로 국한된 광장 사용 목적에 헌법이 보장하는 집회 진행을 추가하였음.
- 2) 시장이 광장 사용 신고에 대한 불수리를 판단하기 위해 반드시 의견을 들어야 하는 ‘시민위원회’를 설치하도록 하였음.
- 3) 현재 광장사용허가제를 시용신고제로 변경하였음.
- 4) ‘부득이한 사유’라는 추상적인 이유로 허가해 준 내용을 일방적으로 변경할 수 있었던 것을 명백하고 현존하는 위협이 있는 ‘부득이한 사유’로 내용을 구체화 하였으며 시민위원회의 의견을 듣도록 시장의 재량권에 제한을 두었음.
- 5) 연령·성별·장애·정치적 이념·종교 등을 이유로 한 사용자에 대한 차별 금지

3. 서울특별시 서울광장의 사용 및 관리에 관한 조례 개정청원(안) 내용 해설

1) 서울광장 사용 목적에 집회 진행을 포함하도록 개정

현행 조례에는 서울광장의 사용 목적을 여가선용과 문화활동에만 한정하고 있어 헌법이 보장하는 집회의 진행과 공익적 행사 등을 포함시켰다.(안 제1조)

2) 광장의 “사용자” 정의 개정, “시민위원회” 설치를 위한 정의 규정 신설

광장 사용이 신고에 따라 운영됨에 따라 사용자에 대한 정의를 수정하였으며, 광장 사용에 대한 민주적 통제를 강화하기 위하여 광장의 사용신고에 대한 불수리사무를 시장이 판단하기 위하여 반드시 의견을 들어야 하는 시민위원회를 설치하도록 하였고, 이에 따라 시민위원회에 대한 정의 규정을 신설하였다.(안 제2조 3, 4항)

3) 시설관리공단 위탁운영 관련 개정

서울특별시 시설관리공단에는 관리에 관한 사항만 위탁할 수 있도록 하였다.(안 제4조)

4) 사용허가제를 신고제로 개정

현행 조례상의 광장 사용허가제를 사용신고제로 변경하고, 사용신고 기한도 집시법처럼 시간을 병기하고, 역시 집시법처럼 48시간 전까지 신고가 가능하게 하여 시민들의 편의를 증진하였다. (안 제5조)

사용허가와 제한의 검토사항을 사용신고 수리 여부로 개정하고 헌법이 보장하는 집회, 민주사회의 우월적 기본권인 집회를 우선순위로 고려하게 하였고, 제11조를 신설, 시민위원회의 심의 및 결정사항을 존중하게 하였다. (안 제6조, 안 제11조)

기존 조례에는 없는 신고에 대한 처리 시한을 명시하여, 신고절차를 명확히 하였다. (안 제7조)

5) 서울광장의 사용신청자에 대한 차별금지

서울광장 사용신청자의 연령·성별·장애·정치적 이념·종교 등을 이유로 광장 사용과 사용신고수리 등의 처리에 차별을 두어서는 안된다.(안 6조 ③항 신설)

6) 허가사항 변경을 신고수리내용 변경으로 개정

현행 조례에서는 부득이한 사유라는 추상적인 이유가 있으면 허가해 준 내용을 일방적으로 변경할 수 있도록 하고 있으나 개정안에서는 부득이한 사유의 내용을 시민의 신체와 생명에 대한 명백하고 현존하는 위험이 있는 경우로 구체화하였으며, 시민위원회의 의

“열려라! 광화문광장”

견을 듣도록 만들어 시장의 재량권에 일정한 제한을 두었다.(안 제8조)

4. 서울특별시 서울광장의 사용 및 관리에 관한 조례 개정안

<서울특별시 서울광장의 사용 및 관리에 관한 조례 일부개정조례(안)>

제1조 (목적) 이 조례는 시민의 건전한 여가선용과 문화활동, 공익적 행사 및 헌법이 보장하는 집회의 진행 등을 위한 서울광장의 사용 및 관리에 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다.

제2조 (정의) 이 조례에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.

1. “사용”이란 서울광장(이하 “광장”이라 한다)의 일부 또는 전부를 이용함으로써 불특정 다수 시민의 자유로운 광장 이용을 제한하는 행위를 말한다.
2. “신청자”란 자신의 명의로 책임하에 광장을 사용하고자 하는 자 또는 단체를 말한다.
3. “사용자”란 광장사용신고를 하여 이 조례에 따라 광장을 사용하는 자 또는 단체를 말한다.
4. “시민위원회”란 시장의 신청자의 광장사용신고에 대한 불수리조치 등에 대한 자문을 제공하기 위하여 시민들로 구성된 필수적 자문기구를 말한다.

제3조 (관리) 서울특별시시장(이하 “시장”이라 한다)은 시민이 자유롭게 보행할 수 있도록 광장환경을 조성하고, 시민의 건전한 여가선용 및 문화활동을 지원하며, 자유로운 집회결사를 보장하는 공간으로 이용될 수 있도록 광장을 관리하여야 한다.

제4조 (위탁운영)를 1항을 다음과 같이 변경한다.

- ① 시장은 광장의 관리에 관한 사무의 전부 또는 일부를 서울특별시 시설관리공단에게 위탁한다.
- ② 제1항에 따른 위탁에 필요한 절차, 방법 등에 관하여는 「서울특별시 행정사무의 민간위탁에 관한 조례」를 준용한다.

제5조 (사용신고) 광장을 사용하고자 하는 자는 사용목적과 일시, 신청자의 성명과 주소, 사용예정인원 등을 기재한 별지 서식의 광장사용신고를 사용하고자 하는 날(이하 “사용일”이라 한다)의 60일전부터 2일전에 시장에게 제출하여야 한다.

제6조 (사용신고 수리) ① 시장은 제5조의 신고가 있는 경우에는 원칙적으로 신고를 수리하여야 한다. 다만, 시민의 신체, 생명 등에 중대한 침해를 가할 긴급한 우려가 있는 것으로 명백히 예상되는 경우 등에는 시민위원회의 의견을 들어 신고를 수리하지 않을 수 있다.

② 제1항에 따라 사용신고를 수리할 경우 사용일이 중복된 경우에는 신청순위에 따라 신고수리하되, 다음 각 호의 어느 하나에 해당되는 행사를 우선하여 신고수리 할 수 있다.

1. 공익을 목적으로 국가 또는 지방자치단체가 주관하는 행사
2. 공연과 전시회 등 문화, 예술행사
3. 어린이 및 청소년 관련 행사
4. 집시법에 따른 집회신고를 마친 행사
5. 기타 ‘공익적 행사’로서 시민위원회에서 결정한 행사

③ 시장은 서울광장 사용신청자의 연령·성별·장애·정치적 이념·종교 등을 이유로 광장 사용과 사용신고수리 등의 처리에 차별을 두어서는 안된다.

제7조 (사용신고에 대한 통지) ① 시장은 광장사용신고에 대하여 사용신고를 접수받은 경우 24시간 안에 신고수리 여부를 통보하여야 한다.

② 사용신고를 수리 하지 아니할 경우에는 신청자에게 그 사유를 명시하여야 한다.

제8조 (신고수리내용 변경) 시장은 제7조에 따라 광장사용신고가 수리된 이후 시민의 신체, 생명, 재산 등에 중대한 침해를 가할 긴급한 우려가 있는 것으로 명백히 예상되는 경우 등 부득이한 사정이 발생하는 경우에는 시민위원회의 의견을 들어 신고수리의 내용을 변경할 수 있다. 이 경우 시장은 사용자에게 미리 통지 하여야 한다.

제9조 (사용의 정지) 시장은 다음 각 호의 어느 하나에 해당되는 경우에는 사용자의 광장 사용을 정지하게 할 수 있다.

1. 사용목적 이외의 용도로 사용하는 경우
2. 규칙으로 정하는 사용자의 준수사항을 위반하는 경우

제10조 (사용료 징수 및 면제) ① 시장은 사용자에게 대하여 별표의 범위 내에서 규칙으로 정하는 사용료를 징수하여야 한다.

② 사용자는 사용신고수리 통지를 받은 날부터 5일 이내에 제1항에 따른 사용료를 납부하여야 한다. 다만, 사용신고수리가 사용일부터 4일 이내에 통지된 경우에는 사용일 전일까지 납부하여야 한다.

“열려라! 광화문광장”

③ 사용일이 경과한 후에 미사용에 대한 사용료는 이를 반환하지 아니한다. 다만, 신청자의 귀책사유 없이 사용일에 광장을 사용하지 못한 경우에는 그러하지 아니하다.

④ 시장은 제1항에 불구하고 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 사용료를 면제할 수 있다.

1. 국가 또는 지방자치단체가 주관하는 경우

2. 문화·예술 진흥 등 기타 공익목적을 위하여 시장이 필요하다고 인정하는 경우

⑤ 이 조례에서 정하지 아니한 사용료 징수 및 이의신청절차 등에 관하여는 「지방자치법」 제 140조에 따른다.

제11조 (시민위원회 구성 및 운영) ① 시장은 광장 사용에 대해, 시민들의 의견을 수렴하는 ‘시민위원회’ 를 구성, 운영하여야 한다.

② 시민위원회는 시민들을 대표할 수 있는 인사들로 구성한다.

③ ‘시민위원회’ 는, 제5조 제1항에 따른 신고불수리 여부에 대한 결정, 동조 제2항에 따른 경합이 있는 신고의 처리, 제8조에 따른 신고수리내용의 변경 등에 관하여 시장에 대한 자문과 광장운영전반에 대한 사항에 대한 논의를 진행한다.

④ 시민위원회 구성 및 운영에 대해서는 별도의 시행규칙을 둔다.

제12조 (원상회복 등) ① 사용자는 광장사용 후 설치한 가설물의 제거나 청소 등 원상회복에 필요한 조치를 취하여야 한다.

② 시장은 광장사용으로 인하여 광장에 손상이 발생된 경우에는 그 손해에 대한 배상 등 이에 상응하는 조치를 사용자에게 청구할 수 있다.

제13조 (준용) 광장의 사용 및 관리에 관하여 정하지 아니한 사항은 「공유재산 및 물품관리법」 등 관련 법률을 준용한다.

< 신 ■ 구조문대비표 >

현 행	개 정 안
<p>제1조 (목적)</p> <p>이 조례는 시민의 건전한 여가선용과 문화활동 등을 위한 서울광장의 사용 및 관리에 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다.</p>	<p>제1조 (목적)</p> <p>이 조례는 시민의 건전한 여가선용과 문화활동, <u>공익적 행사 및 헌법이 보장하는 집회의 진행</u> 등을 위한 서울광장의 사용 및 관리에 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다.</p>
<p>제2조 (정의)</p> <p>3. “사용자”란 광장사용허가신청을 하여 사용허가 통보를 받은 자 또는 단체를 말한다.</p>	<p>제2조 (정의)</p> <p>3. “사용자”란 <u>광장사용신고</u>를 하여 이 조례에 따라 광장을 사용하는 자 또는 단체를 말한다(개정).</p> <p>4. “<u>시민위원회</u>”란 <u>시장의 신청자의 광장사용신고에 대한 불수리조치 등에 대한 자문을 제공하기 위하여 시민들로 구성된 필수적 자문기구</u>를 말한다(신설).</p>
<p>제3조 (관리) 서울특별시시장(이하 “시장”이라 한다)은 시민이 자유롭게 보행할 수 있도록 광장환경을 조성하고, 시민의 건전한 여가선용과 문화활동 등을 지원하는 공간으로 이용될 수 있도록 광장을 관리하여야 한다.</p>	<p>제3조 (관리) 서울특별시시장(이하 “시장”이라 한다)은 시민이 자유롭게 보행할 수 있도록 광장환경을 조성하고, 시민의 건전한 여가선용 및 문화활동을 지원하며, <u>자유로운 집회결사를 보장하는 공간</u>으로 이용될 수 있도록 광장을 관리하여야 한다.(개정)</p>
<p>제4조(위탁운영)</p> <p>① 시장은 광장의 사용 및 관리에 관한 사무의 전부 또는 일부를 서울특별시 시설관리공단에게 위탁한다.</p>	<p>제4조(위탁운영)</p> <p>①시장은 광장의 <u>관리</u>에 관한 사무의 전부 또는 일부를 서울특별시 시설관리공단에게 위탁한다(개정).</p>
<p>제5조(사용허가 신청)</p> <p>광장을 사용하고자 하는 자는 사용목적과 일시, 신청자의 성명과 주소, 사용예정인원 등을 기재한 별지 서식의 광장사용허가신청서를 사용하고자 하는 날(이하 “사용일이라 한다)의 60일전부터 7일전에 시장에게 제출하여야 한다.</p>	<p>제5조(사용신고)</p> <p>광장을 사용하고자 하는 자는 사용목적과 일시, 신청자의 성명과 주소, 사용예정인원 등을 기재한 별지 서식의 <u>광장사용신고</u>를 사용하고자 하는 날(이하 “사용일”이라 한다)의 60일전부터 <u>2일전</u>에 시장에게 제출하여야 한다.</p>

“열려라! 광화문광장”

<p>제6조 (사용허가 및 사용제한)</p> <p>① 시장은 제5조의 신청이 있는 경우에는 다음 각 호 사항을 검토한 후 허가여부를 결정하여야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 광장의 조성목적에 위배되는지 여부 2. 다른 법령 등에 따라 이용이 제한되는 경우 <p>② 제1항에 따라 사용을 허가하는 때에 사용일이 중복된 경우에는 신청순위에 따라 허가하되, 다음 각 호의 어느 하나에 해당되는 행사를 우선하여 허가할 수 있다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 공익을 목적으로 국가 또는 지방자치단체가 주관하는 행사 2. 공연과 전시회 등 문화, 예술행사 3. 어린이 및 청소년 관련 행사 	<p>제6조 (사용신고 수리)</p> <p>①시장은 제5조의 신고가 있는 경우에는 원칙적으로 신고를 수리하여야 한다. 다만, 시민의 신체, 생명 등에 중대한 침해를 가할 긴급한 우려가 있는 것으로 명백히 예상되는 경우 등에는 시민위원회의 의견을 들어 신고를 수리하지 않을 수 있다(개정).</p> <p>② 제1항에 따라 사용신고를 수리할 경우 사용일이 중복된 경우에는 신청순위에 따라 신고수리하되, 다음 각 호의 어느 하나에 해당되는 행사를 우선하여 신고수리할 수 있다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 공익을 목적으로 국가 또는 지방자치단체가 주관하는 행사 2. 공연과 전시회 등 문화, 예술행사 3. 어린이 및 청소년 관련 행사 4. 집시법에 따른 집회신고를 마친 행사(신설) 5. 기타 ‘공익적 행사’ 로서 시민위원회에서 결정한 행사(신설) <p>③ 시장은 서울광장 사용신청자의 연령·성별·장애·정치적 이념·종교 등을 이유로 광장 사용과 사용신고수리 등의 처리에 차별을 두어서는 안된다.(신설)</p>
<p>제7조(사용허가 등 통지)</p> <p>① 시장은 광장사용허가신청에 대한 사용허가사항을 신청자에게 통지하고, 신청자는 사용허가 조건을 준수하여야 한다.</p> <p>② 사용허가를 하지 아니할 경우에는 신청자에게 그사유를 명시하여야 한다.</p>	<p>제7조(사용신고에 대한 통지)</p> <p>①시장은 광장사용신고에 대하여 사용신고를 접수받은 경우 24시간 안에 신고수리 여부를 통보하여야 한다(신설).</p> <p>②사용신고를 수리 하지 아니할 경우에는 신청자에게 그 사유를 명시하여야 한다(개정).</p>
<p>제8조(허가사항 변경)</p> <p>시장은 제7조에 따라 광장사용이 허가된 이후 부득이한 사정이 발생하는 경우에는 허가사항을 변경할수 있다.</p>	<p>제8조(신고수리내용 변경)</p> <p>시장은 제7조에 따라 광장사용신고가 수리된 이후 시민의 신체, 생명, 재산 등에 중대한 침해를 가할 긴급한 우려가 있는</p>

<p>이 경우 시장은 사용자에게 미리 통지하여야 한다.</p>	<p>것으로 명백히 예상되는 경우 등 부득이한 사정이 발생하는 경우에는 <u>시민위원회의 의견을 들어 신고수리의 내용을 변경할 수 있다.</u> 이 경우 시장은 사용자에게 미리 통지하여야 한다(개정).</p>
<p>제9조(사용허가의 취소·정지) 시장은 다음 각 호의 어느 하나에 해당되는 경우에는 광장사용허가를 취소하거나 사용정지 등 필요한 조치를 취할 수 있다.</p>	<p>제9조(사용의 정지) 시장은 다음 각 호의 어느 하나에 해당되는 경우에는 <u>사용자의 광장사용을 정지</u>하게 할 수 있다.</p>
<p>제10조(사용료 징수 및 면제) ② 사용자는 사용허가 통지를 받은 날부터 5일 이내에 제1항에 따른 사용료를 납부하여야 한다. 다만, 사용허가 사항이 사용일부터 4일 이내에 통지된 경우에는 사용일 전일까지 납부하여야 한다.</p>	<p>제10조(사용료 징수 및 면제) ②사용자는 <u>사용신고수리</u> 통지를 받은 날부터 5일 이내에 제1항에 따른 사용료를 납부하여야 한다. 다만, <u>사용신고수리</u>가 사용일부터 4일 이내에 통지된 경우에는 사용일 전일까지 납부하여야 한다. ④ 시장은 제1항에 불구하고 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 사용료를 면제할 수 있다.</p>
<p>제11조는 제12조로 변경</p>	<p>제 11조(시민위원회 구성 및 운영)(신설) ①시장은 광장 사용에 대해, 시민들의 의견을 수렴하는 ‘<u>시민위원회</u>’ 를 구성, 운영하여야 한다. ②시민위원회는 시민들을 대표할 수 있는 인사들로 구성한다. ③ ‘<u>시민위원회</u>’ 는, 제5조 제1항에 따른 신고불수리 여부에 대한 결정, 동조 제2항에 따른 경합이 있는 신고의 처리, 제8조에 따른 신고수리내용의 변경 등에 관하여 시장에 대한 자문과 광장운영전반에 대한 사항에 대한 논의를 진행한다. ④시민위원회 구성 및 운영에 대해서는 별도의 시행규칙을 둔다.</p>
<p>제12조는 제13조로 변경</p>	