

혐오표현

Hate Speech

리포트



혐오표현

Hate Speech

리포트

혐오표현(Hate Speech) 리포트

리포트 작성팀

이승현(연세대학교 강사)

이준일(고려대학교 법학전문대학원 교수)

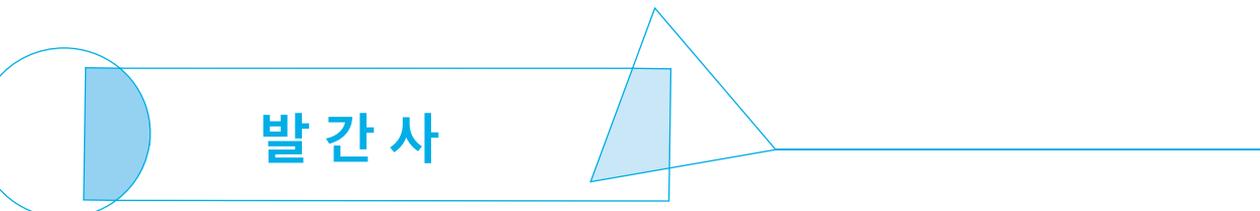
정강자(시민사회단체연대회의 공동대표)

조혜인(차별금지법제정연대 공동집행위원장)

한상희(건국대학교 법학전문대학원 교수)

홍성수(숙명여자대학교 법학부 교수)

※ 이 보고서는 '혐오표현 리포트' 작성팀의 연구 결과물로서 국가인권위원회의 입장과 다를 수 있습니다



발간사

혐오표현 문제는 최근 우리사회에서 주목받는 이슈 중 하나입니다. 혐오와 차별이 비단 오늘날의 문제인 것만은 아니지만, 혐오가 이렇게 공공연하게 그리고 본격적으로 표출된 것은 2010년대 들어서입니다. 온라인에서 이주민, 여성 등에 대한 혐오가 확산되더니 이제는 오프라인으로 확장되었습니다.

2016년 강남역 여성살인 사건, 2018년 제주도에 온 예멘인의 난민신청 과정, 쿼어문화축제, 지방자치단체의 인권관련 조례 등을 둘러싸고 이주민과 난민, 여성, 성소수자 등에 대한 혐오표현이 증폭되고 있습니다. 단지 말에서 그치는 것이 아니라 위협이나 물리력으로까지 나타났습니다. 최근에는 정치인들의 장애인 비하-혐오 발언이 문제가 됐습니다. 사회경제적 양극화가 심화되면서, 불안정한 현실에 대한 불안과 공포가 사회적 소수자에게 책임을 전가하는 식으로 이어지면서 혐오로 표출되기도 합니다.

혐오표현은 이제 일상화 되었다고 해도 과언이 아닙니다. 그만큼 혐오표현의 확산에 대한 우려와 대책 마련을 요구하는 목소리도 높아졌습니다. 국가인권위원회가 올해 실시한 조사에 따르면, 상당수 시민들이 혐오표현이 범죄로 이어질 가능성을 우려하고, 혐오표현으로 인하여 사회갈등 심화와 차별조장, 사회적 소수자의 표현의 자유 위축을 염려한 반면, 자연적으로 해소될 것이라는 전망은 낮았습니다.

혐오표현은 인간의 존엄과 가치를 부정할 뿐만 아니라 차별을 조장하고 사회통합을 저해합니다. 하지만 우리사회는 아직 혐오표현 문제에 대한 인식이 높지 않고, 이에 대항하는 장치를 마련하지 못한 상태이며, 사회 각 영역의 자율 노력도 미흡한 상황입니다.

혐오표현은 우리사회가 당면한 중요한 과제입니다. 그리고 혐오표현 문제를 해결하기 위하여, 혐오표현이 무엇이고, 그 유형은 어떠한지, 그리고 어떻게 대응할 것인지 등에 대한 인식을 공유하는 것이 무엇보다 시급합니다.

이에 국가인권위원회는 관련 전문가들에게 혐오표현에 대한 기본적 개념과 인식 틀을 정리하기 위한 연구를 요청하였고, 그 결과물이 <혐오표현 리포트>로 나오게 되었습니다. 이 보고서를 발간하기까지 몇 달간 집중적인 토론과 집필 작업을 해 주신 이승현, 이준일, 정강자, 조혜인, 한상희, 홍성수 선생님께 깊은 감사의 말씀을 드립니다.

인류가 이미 70년 전 세계인권선언에서 확인하였듯 그 어떠한 이유로든 인간의 존엄성을 유보할 수는 없습니다. 이 보고서가 널리 활용되어 '혐오와 차별을 넘어 누구나 존엄하게, 공존하는 사회를 만들기 위한 토대가 되기를 기대합니다.

2019. 10.

국가인권위원회 위원장 **최영애**

목 차

제1장 혐오현상의 등장 ————— 1

1. 들어가며	2
2. 혐오의 배경과 원인	4
1) 권력의 수단으로서의 혐오	4
2) 사회적 병리현상으로서의 혐오	6
3. 혐오표현 대응의 정책방향	7

제2장 혐오표현의 개념과 유형 ————— 9

1. 혐오표현의 개념	10
2. 혐오표현의 개념 요소	12
1) 특정한 속성을 가진 집단	12
2) 부정적 관념과 편견	14
3) 언동 등의 표출 행위	16
4) 차별을 조장하는 효과	17
3. 혐오표현의 유형	18
1) 모욕형 혐오표현	18
2) 선동형 혐오표현	20
※ 혐오표현 관련 주요개념	21
혐오표현과 모욕·명예훼손	21
혐오표현과 역사부정표현	22
혐오표현과 성희롱·괴롭힘	23

제3장 혐오표현의 해악 25

1. 인간존엄성 부정과 개인의 인권침해	26
1) 인간의 존엄과 가치에 대한 부정	26
2) 개인적 인권의 침해	27
2. 민주주의 왜곡과 사회통합 저해	30
1) 민주주의 왜곡 혹은 부정	30
2) 사회통합 저해	31
※ 혐오표현 경험과 인식	32

제4장 혐오표현 대응 방법과 고려사항 37

1. 혐오표현 대응 방법	38
1) 행위 규제	40
① 형사, 민사, 행정 규제	40
② 자율 규제	45
2) 환경 조성	46
① 국가·지자체의 교육, 홍보, 정책 등	47
② 기업과 시민사회의 대응 정책	47
2. 혐오표현 대응 시 고려사항	49
1) 혐오표현을 하는 사람의 지위	50
2) 혐오표현의 맥락	51
3) 혐오표현의 범위	52
4) 혐오표현의 매체	54
5) 혐오표현의 의도와 효과	55

제5장 나오며 57

[참고] 61

1. 혐오표현 관련 국내 주요 법령	62
2. 혐오표현 규제 관련 해외 입법례	67
3. 혐오표현 예방·대응 가이드라인 사례	69

제1장 혐오현상의 등장

1. 들어가며

인류 역사는 사람을 구분하여 차별해 온 역사이자, 그러한 차별을 반성하고 철폐하고자 노력해 온 성찰의 역사이다. 여성, 장애인, 소수인종, 타민족, 성소수자와 같이 역사적으로 차별의 대상이 된 집단을 열등한 존재, 무가치한 사람, 위험하거나 오염된 집단으로 낙인찍고 차별한 흔적은 우리가 사용하는 언어와 의식·무의식적인 사고구조 속에 여전히 남아 있다.

어떤 차별은 정치적인 목적에서 사회적 증오를 불러일으키기 위해 의도적으로 소환되고 선동되기도 한다. 2차 세계대전 당시 유대인, 장애인, 동성애자 등이 나치의 증오 정치 희생양이 되어 무가치하고 열등한 존재로 낙인찍히고 급기야 집단학살 당한 일은 가장 대표적인 사례이다. 또 한편으로는 불합리한 편견이나 잘못 전승된 폐습들, 또는 사회·경제적 이유 등으로 어떤 사람들을 일상생활에서 배제하고 억압한 경우도 있다. 가부장적 억압이나 이방인들에 대한 차별은 그 전형적인 모습이다.

혐오표현(hate speech)은 이러한 차별을 사회적으로 드러내고 부추기는 행위이다. 그것은 특정한 집단이나 사람에 대한 내면의 감정이나 인식을 외부에 표출하는 것에 그치지 않는다. 그 뿌리가 역사적 혹은 사회구조적인 차별에 있기 때문에, 특정 집단을 향한 혐오가 사회에서 공공연하게 발화되고 확산된다는 것은 그 자체로 심각한 사회문제이다. 혐오의 대상이 되는 사람이나 집단에 대한 기존의 차별을 재확인하고 강화함으로써 그들의 인권을 침해할 뿐 아니라, 차별에 바탕을 둔 배제와 억압의 사회구조를 확대·재생산함으로써 사회를 분열시키고 민주적 가치를 훼손하는 결과를 가져오기 때문이다.

이러한 이유로, 최근 급증하고 있는 차별과 혐오를 담은 표현이나 행동이 주목되고 있다. 1997년 IMF 사태로 촉진된 한국 사회의 급격한 양극화 현상과, 비슷한 시기에 급속도로 발전한 정보화 사회의 등장은 혐오표현이 확산되는 주요한 요인으로 지목된다. 아울러 2002년 대통령 선거 이후 인터넷이 정치활동의 주요한 무대로 떠오르면서, 혐오표현은 인터넷을 활용한 정치도구의 하나로 동원되어 사회적으로 확대·재생산 되는 양상을 보이기도 한다.

하지만, 혐오표현이 공공연하게 확산·증가하고 있음에도 이에 대한 제어장치가 제대로 마련되지 않고 있다. 이런 현실에 대한 반성에서, 최근 혐오현상에 적절하게 대응하기를 요청하는 시민사회의 목소리가 절박해지고 있다. 궁극적으로는 혐오현상의 근원이 되는 경제적·사회적 불평등과 양극화를 해소해야겠지만, 이에 앞서 인간의 존엄성을 훼손하고 민주사회의 발전을 가로막는 혐오 자체에 대한 대책이 하루속히 마련되어야 한다.

이 보고서는 그 응답의 단초를 마련하고자 기획되었다. 그동안 혐오표현을 고발하는 시민사회의 지적이나 이에 관한 학술적 혹은 시사적 분석은 적지 않았다. 하지만, 이런 논의들을 아우르면서 공적인 차원에서 혐오현상에 대처하는 데 필요한 기초적인 정리가 유효하게 이루어지지 못했다. 이에 혐오현상에 대응하는 정책수단 개발에 필요한 기본적인 개념과 인식 틀 및 대응 체계들을 정리함으로써 체계적이고 효과적인 정책 대안을 마련할 수 있는 발판을 제공하고자 한다.

이 보고서는 크게 4개 부분으로 나뉜다. 먼저 제1장에서 우리 사회에서 혐오현상이 나타나게 된 배경과 구조를 간략히 짚어본다. 제2장은 우리 사회에서 통제되고 제거

되어야 할 혐오표현은 어떠한 것이며 그것이 나타나는 사회적 징표들을 정리함으로써 혐오현상을 인식하기 위한 틀을 제시한다. 제3장은 이렇게 개념화되는 혐오표현이 인권보장의 이념과 민주사회로의 통합이라는 가치에 어떠한 해악을 미치는지 정리하며, 이를 바탕으로 제4장에서 국가나 지역사회 등 공공 영역에서 혐오현상에 대처하기 위한 수단을 제시하고, 그러한 대처수단 선택과 집행 시 고려해야 할 사항을 짚어본다. 마지막 장은 향후 과제에 관한 몇 가지 제안으로 마무리 한다.

2. 혐오의 배경과 원인

우리 사회에서 혐오는 두 가지 근원을 가진다. 첫째, 우리 현대사에서 혐오는 가장 유효한 정치수단 중 하나였다. 국가에 의해 만들어져 국민을 훈육하거나 통제하는 수단 혹은 정치적 반대자들을 숙아내 무력화 하는 도구로 동원되어 온 것이다. 둘째, 최근에 급증하는 혐오현상은 사회구조적인 변화에서 비롯하기도 한다. 사회·경제적 불평등이 악화되면서 현실의 불안정한 지위에 대한 불만이나 공포로부터 발생하여 확산되는 혐오가 그것이다. 이 둘은 상당히 많은 부분 서로 중첩되면서 상호작용을 통해 확장되고 있다.

1) 권력의 수단으로서의 혐오

우리 사회에 가장 오랫동안 횡행하였던 혐오의 장치는 반공 국가 체제에 편승한 레드 콤플렉스에서 연유한다. 이른바 ‘빨갱이’ 담론으로 호명되는 이 유형의 혐오는 단순히

특정한 정치이념이나 사상을 부정적으로 판단하는 데 그치지 않는다. 그것은 지배 권력이 정치적·사회적으로 배제되어야 할 사람이나 집단을 구분하여 사회에서 배제하는 방식을 의미한다.

그 뿌리는 일제에 저항하거나 불복하는 한국인을 언제든지 제거 가능한 '비(非)국민'으로 간주하던 식민통치 수법에 닿아 있다. 해방 직후에 나타났던 극심한 좌우 이념 대립의 산물이자, 동시에 체제에 반대하거나 순응하지 않은 사람들까지도 사회적 일탈자나 체제의 적으로 규정하고 낙인찍는 수단으로 사용된다. 그 결과, 가혹한 처벌이나 격리조치, 사회생활에서의 배제 같은 억압이 가해진다. 그리고 이러한 호명과 낙인으로 야기되는 국민적 공포심을 통해 지배 권력은 자신의 의도대로 사회 여론을 통제하고 국민의 의식을 제어할 수 있었다.

또한 군사정권의 권위주의적 통치방식은 지역주의를 동원하면서 혐오의식을 구조화 하였다. 학연·지연 등의 연고주의가 팽배한 사회문화에 편승하여 특정 지역에 대한 편견이나 허위 정보를 유포하면서 그 지역출신자를 차별하고 다른 한 편의 사람들을 자신의 지지자로 끌어들었다. 국가의 권력은 이 지역주의에 따라 구성되고 배분되었고, 일반 시민은 배제의 담론을 자신의 사고와 생활 방식에 자연스럽게 편입하였다.

이렇게 통치 수단으로 자리한 혐오는 기존의 사회문화적 차별 기제를 최대한 활용한다. '단일민족' 의식은 단일성, 획일성과 결합하여, 어떠한 차이나 다양성을 인정하지 않는 사회적 경직성을 드러냈다. 권위주의적 통치 기반으로 동원된 유교적 가부장제는 성별, 나이 등에 의한 차별을 당연한 '사회윤리'로 포장하였고, 성소수자나 장애인 등은 '보이지 않는 존재', '인식되지 않는 집단'으로 간주되었다.

2) 사회적 병리현상으로서의 혐오

또 다른 혐오는 비교적 최근에 주목을 끌기 시작하였다. 그 상당수는 민주화와 함께 평등을 중심으로 한 인권의식이 고양되면서, 성별이나 장애, 나이, 출신지역 등에 따른 기존의 차별을 ‘혐오’라는 이름으로 새롭게 인식하고 그의 근본적인 해소방안을 강구하는 과정에서 등장하였다.

문제는 급속한 산업화에 따라 사회·경제적인 불평등 현상이 심화되면서 새롭게 등장하거나 강화된 혐오현상이다. 양극화의 한 권으로 내몰린 것에 대한 불만 혹은 그렇게 내몰릴지도 모른다는 불안을 해소하거나 완화하기 위해 희생양을 찾아 나서는 병리현상이 나타난 것이다. 사회적 취약계층에게서 다름과 차이를 찾아내고 그것을 여성, 성소수자, 이주민 등에 연결되는 특정한 속성으로 유형화 한다. 나아가 그렇게 규정한 사람들을 하나의 집단으로 묶어 공격한다. 사회적 약자에게 부과한 속성이 이유로 이들을 열등한 존재로 규정하거나, 이들이 사회적 위험을 야기할 것이라는 공포를 부추겨, 그들을 사회에서 배제하는 것이다. 경우에 따라서는 기존의 차별을 시정하기 위한 국가의 조치를 ‘역차별’로 매도하면서 여성이나 장애인에 대한 혐오와 적대감을 확산시키는 현상도 나타난다.

최근 급속도로 발전하는 정보통신기술은 혐오표현 확산의 주된 통로가 된다. 특정한 속성이나 집단에 관한 편견과 차별 의식을 담은 발언이나 가짜뉴스들이 SNS 등을 통해 대량으로 순식간에 전파되면서 대중의 혼란과 불안을 야기한다. 일부 신문이나 방송, 또는 유튜브 등의 매체가 이를 확대·재생산 하기도 한다. 일부 정치인이나 경제·사회 단체 등이 자신의 목적을 달성하기 위한 수단으로 이용하는 사례도 적지 않다.

대표적인 몇 가지 사건에서 우리사회 혐오표현의 현주소를 확인할 수 있다. 2016년 강남역 인근의 노래방 화장실에서 30대 남성이 여성을 살해한 사건은 여성혐오가

범죄로 이어질 수 있는 현실을 드러내면서, 여성혐오 문제에 관한 사회적 논쟁을 촉발하였다. 2018년에는 약 550명의 예멘 출신 난민이 제주도에 들어와 난민신청을 하자, 무슬림 난민에 대한 집단적이고 맹목적인 혐오가 표출되면서, 이것이 인종차별과 제노포비아(외국인혐오) 현상을 야기하였다. 이 과정에서 자극적 보도나 추측성 기사, 퍼 나르기 기사, 가짜뉴스 등 혐오표현이 언론에 의하여 증폭, 확산되는 양상이 나타났다. 같은 해 9월에 열린 제1회 인천퀴어문화축제에서 이에 반대하는 집단이 축제 참가자들에게 혐오를 표출하고, 위협이나 물리력을 행사한 사건은 혐오가 공공의 안녕질서를 직접적으로 침해할 수 있는 상태에 이르고 있음을 드러냈다.

3. 혐오표현 대응의 정책방향

혐오가 야기하는 수많은 해악을 고려할 때, 이를 개선하기 위한 방안을 마련하고 실천해 나가는 것이 무엇보다 절실하고 시급하다. 하지만 우리사회는 아직 혐오에 대한 적절한 대응이나 대책을 마련하지 못하고 있다. 사회 양극화와 급격한 정보통신 기술 발전으로 혐오 표출의 빈도나 범위가 폭발적으로 확대되면서, 국가와 시민사회가 미처 대처하기 어려웠던 측면이 있다. 아울러 민주화 이후 이제 겨우 제자리를 찾고 있는 표현의 자유를 비롯한 일련의 시민권들이 자칫 혐오표현 규제라는 명분으로 또 다시 위축될지 모른다는 불안감이 작용한 측면도 있다.

그러므로 혐오표현에 대한 대응은 가장 기본적인 것에서부터 시작해야 한다. 혐오 표현이 무엇이며 그 징표들은 어떤 모습으로 나타나는지, 해악을 제거하기 위한 대응으로

어떠한 것들을 고려할 수 있을지에 대한 기본적인 인식을 공유하는 일이 그 출발점이 되어야 한다.

혐오표현의 개념을 어떻게 구성할 것인가는 중요한 의미를 가진다. 현대사회의 최우선적 가치인 인권보장의 요청과 공생·공존에 터 잡은 사회통합이라는 정책목표에 따라 공공 영역의 수준에서 통제되고 규율되어야 할 혐오표현의 범위를 정하는 기준이 될 뿐 아니라, 그 구체적인 대응방법과 수준을 정하는 준거가 되기 때문이다.

제2장 혐오표현의 개념과 유형

1. 혐오표현의 개념

혐오의 일상적인 의미는 싫어하고 미워하는 것을 뜻한다. 대개는 거부감이 들거나 가까이 하고 싶지 않다는 생각이 드는 어떤 것을 말하는 경우가 많다. 하지만 오늘날 사회현상으로서의 '혐오'의 내용은 단순히 개인적인 감정을 의미하는 것이 아니다. 국제사회와 국내외의 혐오표현 규제 논의의 배경과 과정을 통해 이를 알 수 있다. 그동안 국내외에서 혐오표현 개념과 관련하여 대표적으로 논의된 내용을 정리하면 다음과 같다.

- 차별, 적의 또는 폭력의 선동이 될 민족적, 인종적 또는 종교적 증오의 고취(유엔 「시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약」 제20조 제2항¹⁾)
- 인종적 우월성이나 증오, 인종차별의 고무에 근거한 모든 관념의 보급 그리고 피부색이나 또는 종족의 기원이 상이한 인종이나 또는 인간의 집단에 대한 폭력행위나 폭력행위에 대한 고무, 인종차별을 조장·고무하는 조직과 조직적 및 기타 모든 선전(유엔 「모든 형태의 인종차별 철폐에 관한 국제협약」 제4조²⁾)
- 종교, 민족, 국적, 인종, 피부색, 혈통, 성별, 기타 다른 정체성 요인에 기하여 개인이나 집단에 대해 이루어지는 경멸적이거나 차별적 언어 혹은 공격으로 말, 글, 행동으로 이루어지는 모든 형태의 표현(유엔 혐오표현 대응 행동전략·계획³⁾)
- '인종'⁴⁾, 피부색, 언어, 종교나 신념, 국적이나 출신국가·민족, 혈통, 나이, 장애, 성, 성별, 성별정체성, 성적지향 등을 포함한 개인의 특성이나 지위에 기하여 이루어지는 비하(denigration)나 이를 옹호·증진·선동하거나, 적대·비방, 괴롭힘, 모욕, 부정적 고정관념, 낙인찍기나 위협 및 이러한 모든 표현을 정당화하는 표현(유럽인종차별위원회 일반정책권고 제15호⁵⁾)

- (성차별적 혐오표현) 성이나 성별에 기하여, 혹은 그 사람의 성적 범주를 열등하거나 근본적으로 축소시키는 방식으로 사람을 멸시하는 표현(유럽평의회 성평등전략⁶⁾)
- 어떤 개인·집단에 대하여 그들이 사회적 소수자로서의 속성을 가졌다는 이유로 그들을 차별·혐오하거나 차별·적의·폭력을 선동하는 표현(국가인권위원회, ‘혐오표현 실태조사 및 규제방안 연구’보고서)⁷⁾

이러한 국제기준과 해외 입법례([참고2] 자료 참조) 등을 종합해 보면, 혐오표현 개념에는 다음의 세 가지 요소가 있다.

- ① 어떤 속성을 가진 특정 집단을 대상으로 함
- ② 특정 집단에 대한 부정적인 편견과 고정관념을 바탕으로 대상집단이나 그 구성원을 모욕·비하·멸시·위협하거나 그에 대한 차별·폭력을 선전·선동함
- ③ 대상집단에 대한 물리적 공격이 아닌 언어 등을 사용한 언동

여기에 추가적으로 혐오표현의 내용과 효과를 고려할 필요가 있다. 혐오표현은 그 표적이 되는 대상집단에 관한 기존의 차별의식을 정당화하거나 조장·강화하는 효과를 가진다. 따라서 혐오표현의 대상집단은 차별을 받아온 사회적 소수자 집단이며, 그 집단에 대한 차별을 더 공고히 한다는 점이 혐오표현의 고유한 문제라고 할 수 있다. 따라서 혐오표현은 ‘차별’의 문제이며, 이 점에서 혐오표현은 통상적인 욕설이나 비난 발언과는 구분된다. 이러한 혐오표현의 내용·효과까지 포함하여 혐오표현 개념을 정의하는 것이 그 의미를 분명하게 드러낼 수 있다. 이렇게 정리된 혐오표현의 개념은 다음과 같다.

- 혐오표현 : 성별, 장애, 종교, 나이, 출신지역, 인종, 성적지향 등을 이유로 어떤 개인·집단에게, ①모욕, 비하, 멸시, 위협, 또는 ②차별·폭력의 선전과 선동을 함으로써 차별을 정당화·조장·강화하는 효과를 갖는 표현

여기서 “모욕, 비하, 멸시, 위협”이란 어떤 집단에 대한 부정적인 편견을 드러내거나 혐오스러운 것에 비유하여 모욕·비하·멸시하거나, 욕설 등으로 위협하는 행위를 말하며, “차별·폭력의 선전과 선동”이란 어떤 집단에 대한 차별과 폭력을 널리 알리거나 부추기는 행위를 의미한다.

2. 혐오표현의 개념 요소

1) 특정한 속성을 가진 집단

혐오표현의 대상은 특정 속성을 이유로 차별받는 집단이다. 이를 혐오표현의 ‘대상 집단’(target group)이라고 할 수 있다. 이때 ‘대상집단’은 사회가 특정 속성 자체 또는 그 집단에게 부여한 관념에 따라 ‘구성된’ 집단으로 이해할 수 있다. 예를 들어, 동일한 신체적 조건이 어떠한 사회에서는 장애로 평가되지만 다른 사회에서는 그렇지 않을 수 있다. 또한 혐오표현의 대상집단은 시대와 공간에 따라 바뀔 수도 있다.

이러한 점에서 차별받는 집단을 정의할 때는 집단 자체를 정의하기 보다는 해당 사회에서 이루어지는 차별을 고려한 차별금지 사유가 활용된다. 현행법에서는 「헌법」상 평등권이나 「국가인권위원회법」상 차별행위 규정에서 차별금지 사유를

확인할 수 있다. 이러한 차별금지 사유는, 특정집단에 대한 적대나 편견이 동기가 된 범죄인 증오범죄(hate crime)의 개념을 정의할 때도 활용된다. 현재 국제기준과 국내 상황을 고려한다면, 대표적인 차별금지 사유로 특히 인종, 성별, 장애, 종교, 성적지향, 나이, 출신지역 등을 들 수 있다.

이러한 차별은 일시적인 것이 아니라 한 사회에서 상당한 기간을 걸쳐 누적된 역사적인 것이다. 따라서 혐오표현이나 차별의 대상이 되는 집단은 시대적·공간적으로 유동적이긴 하지만, 그 집단이 누구인지는 사회적으로 충분히 인지될 수 있다.

혐오표현의 대상이 되는 집단의 특정 속성은 인종주의, 성차별주의 등 세계적으로 주로 문제되어 온 차별적 관념에 의해 부여된 구분이다. 따라서 대상 집단의 구분이나 속성의 정의를 규정할 경우 기존의 차별적 관념이 내재되어 있거나 대상집단이 모두 포섭되지 못할 가능성을 고려해야 한다. 예를 들어 장애를 이유로 한 혐오 표현의 대상집단은 현행 「장애인복지법」에 따라 등록된 장애인으로 한정되는 것이 아니라, 장기간의 신체적, 정신적, 지적, 또는 감각적인 손상으로 인해 그렇지 않은 다른 사람과 동등한 완전하고 효과적인 사회 참여가 저해되는 사람이 된다⁸⁾. 또한 성별을 이유로 한 차별의 경우에도 여성이나 남성에게 사회가 부여하고 있는 전형적인 성역할이나 성별 표현을 이유로 한 차별은 물론, 간성(인터섹스 intersex)과 같이 신체의 성적 특징이 전형적이지 않거나, 트랜스젠더와 같이 출생 시의 성에 전형적으로 상정되는 성별 정체성을 가지지 않은 것을 이유로 이루어지는 차별을 포함한다.⁹⁾

혐오표현의 대상집단에 부여된 속성은 개인의 자발적인 선택이 아니거나, 인격적 훼손 없이 자신의 의지로 바꿀 수 없는 특징을 가진다. 다만, 최근 한국 사회에서는 사회경제적 지위나 경제적 상황 등에서 열등하다고 생각되는 집단을 멸시하고 사회에서 배제하는 식의 혐오가 문제가 되고 있기도 하다.

혐오표현의 대상집단은 세계적으로 보편적인 측면도 있지만, 각 지역이나 국가에 따라 다른 양상으로 나타나기도 한다. 예를 들어 한국 사회에서 인종차별은 흑인 등 특정 인종에 대한 차별뿐만 아니라, 이주노동자, 다문화 가정의 자녀, 결혼이주여성, 이슬람교도가 많을 것으로 인식되는 국가 출신자 등을 대상으로 나타난다.¹⁰⁾

2) 부정적 관념과 편견

혐오표현은 표적이 되는 대상집단에 관한 부정적 관념이나 편견(prejudice, bias)을 담고 있다. 즉, 혐오표현은 대상집단을 단순히 묘사하거나 중립적으로 설명하는 것이 아니다. 부정적 관념이나 편견은 대상집단에 관해 상당한 기간에 걸쳐 형성된 고정관념에서 나온다. 어떤 특정 국가 출신자가 무능하다거나 범죄율이 높다거나, 또는 여성 집단이 열등하다는 식의 편견이 대표적이다. 때로는 “장애인은 착하다”, “흑인은 신체능력이 뛰어나다”와 같이 긍정적으로 보일 수도 있는 고정관념이 차별적인 인식을 강화하는 혐오표현이 되는 경우도 있다.

사회적 낙인(stigma)의 효과가 있는 대상집단에 관한 부정적 관념과 편견은 특정 집단에 대한 차별을 정당화하고 확산시키는 원인이 된다. 단순히 부정적인 감정에 머무르는 것이 아니라, 그 집단과 ‘함께 살고 싶지 않다’거나 ‘눈에 띄지 않았으면 좋겠다’는 식의 반감이나 적대성(hostility)으로 나아갈 수 있거나, 나아가 이러한 적대적인 태도가 ‘쫓아내자’, ‘사라지게 하자’는 식으로 구체적 행동을 촉발시키는 선동으로 이어질 수 있기 때문이다.

혐오표현 대상집단에 관한 기존의 부정적 관념과 편견은 대상집단과 그 외의 집단을 구분하여 대상집단을 다르게 취급하는 근거로 활용되기도 한다. 즉, 사회나 국가 혹은

대부분의 사람들에게 악영향을 미치는 집단이라고 보기 때문에 사회에서 추방하거나 배제하는 것이 필요하고 정당하다고 주장한다. 이러한 과정에서 대상집단이 아니라 자신이 더 차별받고 있거나, 대부분의 사람이 대상집단으로 인해 고통을 받고 있다고 주장하기도 한다. 대상집단을 차별하거나 심지어 폭력을 가하는 행위에도 무감각해지고 적극적으로 정당화 하는 일까지 발생한다. 경제적 불황, 전쟁, 불행한 사건·사고, 전염병, 범죄 등의 원인을 대상집단에 돌리고 희생양으로 삼는 경우도 있다. 대상집단을 열등하거나 위험한 집단이라고 여기기 때문에 그러한 대우가 인권 침해에 해당한다고 인식하지 못하거나, 인권 침해가 당연하다고 여길 수 있기 때문이다.

또한, 이러한 부정적 관념과 편견은 그럴듯한 사상이나 이론을 통해 정당화 되는 경우도 있고, 가짜뉴스를 통해 확산되기도 한다. 예를 들어, 학문적 견해, 과학적 증거, 사실 보도의 외형을 띠기도 하고 학문적·정치적 논쟁이라고 주장되기도 한다. 이때, 통계나 사진과 같이 객관적인 것처럼 보이는 자료를 사용하거나 중립적인 표현이 활용되기도 한다. 하지만 근거에 대상집단을 열등하거나 비정상적인 존재로 간주하는 인종주의, 성차별주의, 외국인혐오증, 동성애혐오증을 확인할 수 있는 경우가 많다. 또한 객관적인 증거인 것처럼 제시된 것들도, 관련 자료를 적극적으로 삭제·추가·변경하거나, 검증되지 않은 자료를 교묘하게 활용하거나, 편향된 정보를 무리하게 부풀리기도 한다. 학술문헌이나 언론 기사의 경우에도 이렇게 왜곡된 자료를 바탕으로 작성된 경우가 있다.

3) 언동 등의 표출 행위

혐오표현은 앞서 언급한 특정 집단에 대한 편견과 적대성을 공개적으로 표출하는 언동이다. 표현이란 자신의 의사를 외부에 전달하고자 하는 소통 행위이다. 따라서 표현은 말이나 글뿐만 아니라, 몸짓, 기호, 그림 등도 포함된다. 예컨대, 유럽에서 나치 문양 깃발을 흔드는 것은 대표적인 혐오표현의 한 형태이다. 경우에 따라서는 무시나 침묵 등 어떠한 행위를 직접적으로 드러내지 않아도 부정적 관념과 편견을 표출할 수 있다.

혐오표현은 특정 집단에 관한 자신의 생각이나 의견을 표현하는 형태뿐만 아니라, ‘사실’을 명시하는 형태로도 이루어진다. 앞서 살펴보았듯이, 통계, 수치 등 객관적인 것처럼 보이는 사실관계를 있는 그대로 명시하고 있는 경우라도 대상집단에 대한 부정적 관념과 편견이 개입된 혐오표현이 되는 경우가 있다. 따라서 ‘사실’을 명시한 표현이라고 하여서 혐오표현이 될 수 없는 것은 아니다. 이때 ‘사실’의 명시는 명백히 허위 사실인 경우도 있고, 그 맥락이 제거된 경우도 있다. 예를 들어, “이주노동자들은 세금도 안내면서 복지 혜택만 받는다”는 것은 명백한 허위 사실이다. 국세청에 따르면, 1,000만명이 넘는 이주노동자가 8,407억원의 소득세를 신고했다고 한다(2017년 기준).¹¹⁾ 이러한 허위사실 유포는 특정 집단에 대한 편견을 강화하는 혐오표현이다. 한국에서 ‘외국인의 범죄율이 높다’는 것 역시 허위사실이다. 한국형사정책연구원에 따르면¹²⁾, 외국인의 범죄발생율은 내국인의 절반이 채 안 된다. 만약 이후에 실제로 외국인 범죄율이 높다는 통계가 나온 경우는 어떨까? 미국에서 일부 지역의 ‘흑인의 범죄율이 높다’는 통계가 나오는데, 이는 경범죄를 중심으로 흑인에 대한 불심검문 등이 높기 때문에 범죄율이 높게 나오는 것이며¹³⁾, 더 나아가 흑인 가구가 처한 사회적 환경이 열악하여 범죄로 내몰린 결과이거나, 법집행 과정의 편견과 차별이 반영된

결과일 수도 있다. 이러한 맥락을 제거한 채, 통계적 사실만 강조한다면 그 자체로 부당한 일일 뿐만 아니라, 그 집단에 대한 낙인을 강화하기 때문에 혐오표현이 될 수 있다.

4) 차별을 조장하는 효과

혐오표현은 표적이 된 대상집단과 구성원에 대한 차별을 정당화하고 조장·강화하는 효과를 가진다. 즉, 대상집단에 대한 사회적 차별을 정당화거나, 차별적 제도나 정책이 만들어지게 하면서 기존의 차별 상황을 재생산하고 강화하는 효과, 대상집단 구성원이 자신에 대한 부정적 관념과 편견에 지속적으로 노출되면서 스스로 자신을 부정하거나 일상화된 차별 상황을 수용하고 대항하기 어렵게 만드는 효과 등을 들 수 있다. 따라서 혐오표현은 혐오표현을 하는 사람의 의도보다는 대상집단과 사회에 어떠한 차별 조장 효과를 발생시키는가를 중심으로 살펴보는 것이 중요하다.

이러한 점에서 차별을 정당화하고 조장·강화하는 효과가 없다면 혐오표현이라고 볼 수 없다. 예를 들어, 사회적 강자나 다수자에게 혐오감을 표출하는 것, 또는 차별의 맥락 없이 개인이나 집단에 대해 부정적인 감정이나 의견을 표출하는 것은 혐오표현이라고 보기 어렵다. 혐오표현은 단순히 기분 나쁜 말이나 부도덕적인 언행 일반을 문제 삼고자 하는 것이 아니라, 사회의 소수자 집단에 대한 차별 확산을 문제 의식으로 삼고 있기 때문이다.

3. 혐오표현의 유형

혐오표현의 유형을 정리하는 것은 쉽지 않다. 편견을 가볍게 드러내는 것부터 폭력을 선동하는 것까지 워낙 다양한 형태로 이루어지는데다, 맥락을 고려하지 않고 단순히 겉으로 드러난 표현만으로 유형을 분류하는 것은 한계가 있기 때문이다. 하지만 혐오표현의 개념과 양태를 이해하기 위해 혐오표현의 유형화가 참고가 될 수 있다. 아래의 유형은 법적 규제 대상을 전제한 것은 아니지만, 법적 규제를 적용하기 위한 참고로도 활용될 수 있다.

1) 모욕형 혐오표현: 모욕, 비하, 멸시, 위협하는 표현

대표적인 혐오표현 중 하나가 ‘모욕형 혐오표현’이다. 이것은 대상집단을 모욕(insulting), 비하(degrading), 멸시(abusive), 위협(threatening)하는 표현이며, 영국 「공공질서법」(Public Order Act 1986) 등 여러 나라의 혐오표현 규제 법률에서 금지되어 있는 유형이다. 이 유형의 혐오표현은 특정 대상집단에 편견을 드러내거나, 모욕적인 욕설을 하거나, 동물 등에 비유하여 기피되거나 제거되어야 할 대상으로 묘사한다.

먼저, 편견을 드러내는 것은 어떤 대상집단을 부정적인 이미지로 일반화하여 묘사하는 경우가 있다. 예컨대, 여성을 김치녀, 된장녀 등으로 지칭함으로써 마치 여성 일반이 과소비를 일삼고 허영심이 있는 것처럼 규정하는 것이 대표적이다. 특정 국가 출신 이주노동자를 게으르다거나 더럽다는 식으로 묘사하거나, 난민을 ‘가짜 난민’이라고 부르는 것도 마찬가지다. 영국 프리미어리그에서 활동하는 손흥민

선수를 보고 “그는 래브라도(개의 품종)를 잡아먹는다”는 식으로 발언한 것도 전형적인 동양인 편견이다. 사회적 소수자 집단 구성원은 이와 같은 일상적인 편견에 맞서 싸워야 하고, 그것이 고정관념이라는 점을 증명하지 않는 한 그 편견에서 벗어나지 못하게 된다. 또한 이러한 편견이 사회적 소수자 집단에 대한 차별의식을 강화하기도 한다. 점잖은 혹은 중립적으로 보이는 표현 등이 별다른 악의 없이 사용되는 경우도 있다. 하지만 이러한 표현이 광범위하게 사용되면서 편견이 자연스럽게 확산되고 고정관념을 강화하는 데 기여하곤 한다.

역겨움, 더러움 등으로 불쾌감을 표현하는 경우도 있다. 심지어, 눈에 띄지 않거나 ‘사라져야 할 존재’로 묘사하기도 한다. 예를 들어, 재일조선인에게 “김치 냄새 난다”고 하거나, 동성애자를 HIV/AIDS를 옮기고 다니는 사회악으로 간주하거나 “유전적 돌연변이”로 규정짓는 것이 대표적이다. 직접적으로 욕을 하는 경우도 있는데, 미국에서 흑인들에게 ‘검둥이 새끼’(black bastard)라고 부르는 것이 대표적이다. 2009년 국내에서 모욕죄가 적용된 사건으로 한 회사원이 버스에서 인도인에게 “시끄러워, 더러운 xx야! 너 어디서 왔어?” “냄새나는 xx, 너 아랍에서 왔어?”라고 욕설을 한 경우도 여기에 해당한다. 영국 프리미어리그에서 활동한 박지성 선수를 칭크(chink, 눈이 찢어진 동양인 비하)라고 욕했다가 처벌받은 사례도 여기에 해당한다. 불쾌감을 유발하기 위해 동물에 비유하는 경우도 있다. 히틀러는 유대인을 ‘해충’, ‘쥐’로 묘사하였고, 일본에서는 재일조선인을 비하할 때 바퀴벌레, 기생충이라고 부른다. 르완다의 후투족도 투치족을 바퀴벌레로 부르며 차별하고 탄압한 바 있다.

2) 선동형 혐오표현: 차별·폭력을 선전하거나 선동하는 표현

특정 집단에 대한 차별과 폭력을 선전·선동하는 표현도 혐오표현의 중요한 한 유형이다. 선동(incitement)은 특정 집단에 대한 편견을 이용하여 대중들로 하여금 증오심을 고취하고 적대감을 갖도록 유도하여, 차별이나 폭력을 부추기거나, 조장, 선전, 선동하는 것을 뜻한다. 재일조선인들을 향해, “바퀴벌레 조선인을 몰아내자!”고 외치거나, “정부는 즉시 난민들을 모두 추방하라!”고 요구하는 것이 대표적이다.

모욕형 혐오표현이 대상집단을 직접 겨냥하는 것이라면, 선동형 혐오표현은 사회 전체, 불특정 다수를 향해 차별과 폭력을 선동한다는 차이가 있다. 다른 청중에게 차별과 폭력에 동참할 것을 호소하는 것이기 때문이다. 이것은 현행법상 금지된 불법인 차별과 폭력을 야기하는 것이기도 하고, 다양한 구성원의 평화로운 공존을 깨는 행위이기 때문에 혐오표현의 여러 유형 중 가장 해악이 큰 행위로 간주되곤 한다. 또한 모욕형 혐오표현은 특별한 의도가 내포되지 않고 발화되는 경우도 있지만, 선동형 혐오표현은 대상집단에 직접적인 공격을 의도한 경우가 대부분이라 더욱 악의적으로 간주된다. 혐오표현 규제 법률을 시행하고 있는 나라들에서 주된 규제 대상으로 삼는 것도 바로 이 차별과 폭력에 대한 선동이다.

하지만 모욕형 혐오표현과 선동형 혐오표현이 늘 분명하게 구분되는 것은 아니다. 차별의 선동은 기본적으로 대중의 동참을 호소하는 것이기도 하지만, 그 과정에서 대상집단은 더욱 위협을 느낄 수 있다. “난민을 추방하라!”는 말은 정부나 대중에 대한 호소이지만, 난민들도 위협을 느낄 것이라고 추정하는 것은 어려운 일이 아니다. 표현상으로는 모욕을 표현한 것이지만, 맥락에 따라 대중들에게 선동적 효과를 내는 경우도 있을 수 있다. 예컨대 표현상으로 ‘더럽다’는 모욕형 혐오표현에 속하고, ‘쫓아내자’는 선동형 혐오표현에 속한다고 할 수 있지만, ‘더럽다’는 말이 맥락상 ‘쫓아내자’는 효과를 갖는 경우도 있을 수 있다.

혐오표현 관련 주요개념

혐오표현과 모욕·명예훼손

혐오표현은 종종 대상집단과 그 구성원에 대한 모욕 표현으로 나타난다. 현행 「형법」상 모욕죄는 사실의 적시가 없는 경멸과 멸시를, 명예훼손죄는 공언히 사실 혹은 허위 사실을 적시하여 사람의 명예를 훼손하는 표현을 규제 대상으로 하고 있다. 또한 양자 모두 개인이 특정되는 경우에만 적용 가능하다. 따라서 대상 집단의 ‘구성원’에 대한 욕설은 모욕죄가 성립할 수 있고, 진실한 사실이나 허위 사실로 구성원의 명예가 훼손되었다면 명예훼손죄의 적용 대상이 된다. 따라서 모욕형 혐오표현 중 일부는 모욕죄나 명예훼손죄로 다루어질 수도 있다.

하지만 현행법상 모욕죄와 명예훼손죄는 개인 혹은 개인이 특정될 수 있는 경우에만 적용되기 때문에 대상집단 전체를 표적으로 하는 혐오 표현에는 적용되기 힘들다. 예컨대, 혐오표현의 대상으로 ‘이주자’, ‘난민’, ‘동성애자’를 지칭하는 것으로는 모욕죄나 명예훼손죄가 성립되지 않는다. 또한 특정한 속성을 가진 집단을 전제하고 있는 것이 아니기 때문에 어떠한 집단에 속해 있는 개인이든 상관없이 모든 개인에게 적용된다.

결국 혐오표현의 일부가 모욕죄나 명예훼손죄로 규율되는 경우가 있을 수도 있으나, 차별받는 대상집단인지 여부가 고려되지 않으며, 집단 전체에 관한 표현에는 적용되지 않는다는 점에서 혐오표현을 포괄하지 못하기 때문에, 혐오표현을 별도로 다룰 필요가 있다.

혐오표현과 역사부정표현

5.18 광주민주화운동을 왜곡한 발언이 문제가 된 바 있다. 그리고 이에 대한 대응으로 역사적 진실을 왜곡하는 행위를 처벌해야 한다는 주장이 제기되었고, 실제로 5.18 왜곡뿐만 아니라, 일제 찬양, 민주화운동 왜곡, 제주 4.3 왜곡 발언을 처벌하는 법안이 제출된 바 있다. 독일 등 유럽에서는 이를 ‘역사부정죄’(crime of historical denialism)라고 하여, ‘역사적 사실을 부정하는 표현’을 범죄로 보고 있다. 하지만 역사부정죄가 모든 역사부정 행위를 처벌 대상으로 삼는 것은 아니며, 반인륜범죄 등 중대한 인권침해 사건에 관한 역사적 진실을 부인·왜곡하는 것을 처벌하는 것이다.

반인륜 범죄의 역사부정 표현을 처벌하는 이유는 사회적 소수자 차별 문제와 밀접하게 관련되어 있다. 실제로 반인륜 범죄의 대상이 된 집단은 사회적 소수자 집단이고, 그에 대한 혐오, 차별, 폭력이 누적되어 집단학살로까지 나아간 것이다. 따라서 반인륜범죄를 부정하는 것은 반인륜 범죄를 정당화 하거나 반인륜 범죄의 대상이 되었던 사회적 소수자 집단에 대한 차별을 정당화 하는 것으로 이어질 수 있다. 예컨대, 홀로코스트를 부정하는 것은 홀로코스트의 피해자였던 유대인, 소수인종, 장애인, 성소수자에 대한 차별의 선동이나 다름없다는 뜻이다.

그런 점에서 역사부정 표현은 단순한 역사적 사실의 부정이 아니라, 사회적 소수자 집단에 대한 차별을 선동하는 ‘혐오표현’의 일종이라고 할 수 있다. 내용상으로는 혐오표현이지만, 그것이 표출되는 형태가 역사를 부정하는 형태로 나타날 뿐이다. 즉, 인종차별을 선동하는 표현이 “홀로코스트는 없었다”는 식의 역사부정 발언으로 나타나는 것이다. 한국에서도 5.18 광주민주화운동을 부정하는 맥락에는 호남 지역 차별 문제가 연결되어 있다고 할 수 있다.

☞ 혐오표현과 성희롱·괴롭힘

‘성희롱’(sexual harassment)과 ‘괴롭힘’(harassment)도 혐오표현과 일부 겹치는 개념이다. 성희롱은 “업무, 고용, 그 밖의 관계에서 공공기관의 종사자, 사용자 또는 근로자가 그 직위를 이용하여 또는 업무 등과 관련하여 성적 언동 등으로 성적 굴욕감 또는 혐오감을 느끼게 하거나 성적 언동 또는 그 밖의 요구 등에 따르지 아니한다는 이유로 고용상의 불이익을 주는” 행위를 말한다(「국가인권위원회법」 제2조 3호 라목). 이러한 성희롱이 언어를 통해 이루어질 경우(언어적 성희롱), 성을 이유로 한 혐오표현에도 해당한다고 말할 수 있다. 혐오표현이 특정한 영역이나 관계를 전제하지 않는 개념인 반면, 성희롱은 업무, 고용 등의 관계를 전제한다는 차이가 있다. 요컨대, 언어적 성희롱은 업무, 고용 등의 관계에서 발화되는 성적 혐오표현의 한 유형이다.

‘괴롭힘’은 국가인권위원회가 2006년에 권고한 차별금지법(안)에서 차별의 한 유형으로 규정되기도 하였다. 즉, 성별, 장애, 인종, 출신국가, 출신민족, 피부색, 성적지향 등을 이유로 개인이나 집단에 대하여 신체적 고통을 가하거나 수치심, 모욕감, 두려움 등 정신적 고통을 주는 일체의 행위를 말한다. 괴롭힘은 성별 이외의 다른 차별 금지 사유를 이유로도 성립이 가능하다. 괴롭힘 역시 언어적인 형태로 가능하기 때문에 혐오표현과 겹치는 부분이 있다. 즉, 언어를 매개로 한 괴롭힘은 업무, 고용 등의 관계에서 발화되는 혐오표현의 한 유형이라고 할 수 있다.

현행법상 괴롭힘이 규정된 법률은 「장애인차별금지 및 권리구제 등에 관한 법률」과 「근로기준법」이 있다. 「장애인차별금지 및 권리구제 등에 관한 법률」에서는 “괴롭힘 등”을 집단 따돌림, 방치, 유기, 괴롭힘, 희롱, 학대, 금전적 착취, 성적 자기결정권 침해 등의 방법으로 장애인에게 가해지는 신체적·정신적·정서적·언어적 행위(제3조 제21호)로 규정하고 있으며, ‘장애를 이유로’ ‘장애인 또는 장애인 관련자’에게 ‘모욕감을 주거나 비하를 유발하는 언어적 표현’(제32조 제3항)을 금지대상 차별 행위로 규정하고 있다. 「근로기준법」은 직장 내 괴롭힘 발생 시 적절한 조치를 사용자의 의무로 규정하고 있다(제76조의2 및 제76조의3).

또한, 「서울특별시 학생인권 조례」에서는 차별받지 않을 권리(제5조)라는 표제 하에, “학교의 설립자·경영자, 학교의 장과 교직원, 그리고 학생은 제1항에서 예시한 사유를 이유로 차별적 언사나 행동, 혐오적 표현 등을 통해 다른 사람의 인권을 침해하여서는 아니 된다”는 내용이 담겨 있다(제5조 제3항). 학교에서 학교장, 교직원, 학생이 하는 혐오표현을 금지하는 조항이라고도 할 수 있고, 학교에서의 괴롭힘 금지 조항이라고도 할 수 있다.



제3장 혐오표현의 해약

혐오표현은 그 대상이 되는 사람 또는 집단의 평등권을 침해할 뿐 아니라 그 자체로 인격권, 명예 등을 훼손한다. 그런데 이러한 혐오의 표현이나 행동이 지속적으로 반복하여 나타나는 경우 그것은 개인의 권리침해라는 수준을 넘어 사회 전반에 심각한 해악을 야기한다. 아래에서 혐오표현의 해악성을 크게 네 가지 측면에서 살펴본다.

1. 인간존엄성 부정과 개인의 인권침해

1) 인간의 존엄과 가치에 대한 부정

혐오표현은 특정집단의 속성을 이유로 대상자를 열등하다거나 불결한, 또는 위험한 존재로 규정하고 차별함으로써, 일상생활에서 이들을 배제하려 한다. 그러다보니 대상자는 위축감이나 공포감, 정서적 스트레스를 느낄 뿐만 아니라, 나아가 자기를 비하하거나 부정하는 심리에까지 이를 수 있다. 혐오표현은 대상자의 인격적 정체성을 훼손하는 것이다. 또한 대상자가 스스로를 열등한 존재로 규정하고 발전을 향한 노력을 포기하도록 하여 이들을 더욱 취약하게 만든다.

혐오가 지속되는 한, 「세계인권선언」 이후 인간의 존엄과 가치를 존중하고 보장하고자 하는 인류의 노력은 좌절될 수밖에 없다. 혐오표현의 해악은 개인의 인격과

존엄성만을 훼손하는 데 그치지 않고, 대상 집단의 정체성을 훼손하고 그들이 살아가는 생활공간을 일반사회에서 고립된 섬인 계토로 만들어버린다. 나아가 이렇게 침해되는 인간성은 결국에는 개개 구성원의 존엄성을 넘어 “인류 사회의 이상”(유엔 「인종차별철폐협약」전문)조차도 무너뜨리게 된다.

2) 개인적 인권의 침해

혐오표현은 그 대상자에 대하여, 다음과 같은 기본적 자유와 권리를 침해하거나 위협한다.

① 차별받지 아니할 권리(헌법 제11조)

혐오표현은 차별받지 아니할 권리 혹은 법의 평등한 보호를 받을 권리를 부정하고 침해한다. 혐오표현은 그 대상집단에 대한 차별적 대우를 전제로 하거나 그러한 차별을 고무·선동하는 행위이다. 그것은 혐오대상자가 가진 일정한 속성을 특정하고, 이러한 속성을 이유로 안전과 국가의 보호를 받을 권리라든가, 정치적 권리 혹은 혼인이나 배우자를 선택할 권리, 집회와 결사의 자유, 노동과 직업의 권리, 교육과 훈련에 대한 권리, 문화적 활동에 참여할 권리 등에서 예외적인 존재로 취급받도록 하거나, 그러하도록 선전하고 선동한다. 이는 「세계인권선언」을 비롯한 모든 인권규범들에서 공통적으로 선언하고 있는 평등권을 침해하는 것인 동시에 우리 「헌법」이 규정한 평등권 및 차별받지 아니할 권리(제11조)에 위반되는 것이다.

아울러 혐오표현은 이러한 차별을 공고화함으로써 사회적으로 영속적인 것으로 고착시킨다. 개인적·집단적 수준에서는 차별을 내면화하고, 사회적 수준에서는 혐오대상자에

대한 편견을 확산시키거나, 차별을 자연적인 것 또는 객관적인 것으로 포장하거나, 공론의 장을 왜곡하여 차별시정 정책을 가로막거나 차단해 버림으로써, 차별이 공고한 사회구조로 고착되게 만든다.

② 공포와 위협으로부터 자유로울 권리(헌법 제10조)

혐오표현은 그 대상자들이 가지는 안전할 권리를 침해한다. 여기서 안전은 위협이나 공격으로부터 보호되는 안보의 개념을 초월한다. 그것은 모든 형태의 실패, 상처, 실수, 사고, 손해 등 원하지 않고 바람직하지 않은 유형의 결과에서 보호되는 상태를 의미한다.

혐오표현은 그 대상자에게 일정한 사회적 지위나 자격, 권리·자유를 박탈하거나 제한하려 하는데, 이러한 박탈이나 제한은 곧 결핍이나 위협을 의미하며, 경우에 따라서는 그렇게 될지도 모른다는 공포를 준다. 가령, 난민 혐오는 난민에게 박해로부터 보호받을 권리를 침해하고, 박해의 공포에 시달리게 한다. 특정집단이나 구성원에 대한 혐오는 이들이 사회로부터의 배제되었던 역사가 현재에도 이어지고 있음을 상기시키고, 차별의 결과 나타날 수 있는 바람직하지 않는 상태에 대한 현실적인 공포를 준다. 그래서 혐오표현은 대상자에게 항시적인 불안과 공포를 불러일으키는 것이다.

③ 인격권: 혐오받지 아니할 권리(헌법 제10조)

혐오범죄에까지 이르지 않는 혐오표현은 표현의 자유에 의하여 보호되는 것이라는 주장이 있다. 그런데 여기서 우리 「헌법」 제21조 제4항이 표현의 자유가 제한되는 경계선에 타인의 명예를 두고 있음을 주목할 필요가 있다. 혐오표현은 표현이기 이전에 그 대상자에게 불쾌감을 가져오며 스스로에 대하여 가지는 명예의식이나 자존감을 공격하고

침해하는 행위이다. 우리 「헌법」 제10조가 보호 하는 인격권은 정확히 이에 대응한다. 그것은 개인의 사회적인 신용이나 명예를 보호받을 권리인 동시에, 자신이 스스로에게 부여하는 인격을 다른 사람에 의하여 왜곡되거나 변형·훼손되지 아니할 권리도 포함한다. 혐오를 받지 아니하고, 그래서 자신의 인격에 대한 공격을 받지 아니할 권리는 여기서 나온다.

④ 그 외 침해하는 인권들

혐오표현으로 인해 그 대상자가 행사하지 못하거나 행사하기 어렵게 되는 인권들이 무수히 존재한다. 혐오표현은 생활공동체나 직장, 교육시설 등에서 배제하거나 그 이용을 제한한다. 따라서 거주이전의 자유(세계인권선언 제12조, 헌법 제14조), 직업과 노동의 자유(선언 제23조, 헌법 제15조, 제32조), 정당한 보수 등에 대한 권리(헌법 제32조), 교육과 훈련에 대한 권리(선언 제26조, 헌법 제31조), 문화적 활동에의 참여권(선언 제27조, 헌법 제9조) 등에 부정적인 효과를 미친다. 경우에 따라서는 종교를 선택하고 실천할 수 있는 권리(제20조)도 침해된다. 아울러 혐오가 선동하는 차별과 배제의 행태들은 혼인과 가족생활에 대한 권리(선언 제16조, 헌법 제36조 제1항) 의료·보건 및 사회복지에 대한 권리(선언 제22조, 제25조 제1항, 헌법 제34조, 제35조), 사생활의 자유(선언 제12조, 헌법 제17조) 등 일상생활을 수행할 권리와 함께 삶의 질을 보장받을 권리까지도 침해하게 된다.

2. 민주주의 왜곡과 사회통합 저해

1) 민주주의 왜곡 혹은 부정

민주주의는 현대사회에서 보편적으로 요구되는 인간사회의 구성 원리이다. 민주주의는 다양한 집단의 다양한 의견을 전제로 시민이 능동적으로 참여하는 공공 영역을 바탕으로 구성된다. 이 점에서 인간이 가지는 자기결정권과 참여권은 민주주의의 가장 중요한 토대가 된다.

하지만 혐오표현은 그 대상자들이 자기주장을 하지 못하게 하거나, 주장 자체를 왜곡한다. 혐오의 대상자는 혐오표현이 야기하는 공포와 위축효과에 의하여 스스로를 제대로 대변하지 못한다. 심지어 그러한 공론의 장에 나서는 것 자체를 부정하기도 한다. 또는 발언의 기회가 제공되더라도 혐오로 인하여 공론의 장 자체가 왜곡되기도 한다. 혐오표현을 하는 자는 자신이 속한 다수자의 지위에 편승하여 과다 대표되는 경향을 가지기 때문이다. 요컨대 혐오표현은 그 대상자를 침묵시켜 공적 토론에 참여할 실질적 기회를 박탈함으로써, 그들을 과소 대표 상태에 빠지게 만들며, 다른 한편으로는 여타의 사회구성원들이 몸담고 있는 공론장 전체에 적대적인 인식이나 편견을 만연시켜 공적 토론을 왜곡한다.

혐오표현이 민주주의 틀을 변형·왜곡하는 것은 이 지점에서이다. 혐오표현은 소수의 권리를 무력화 하고 그들의 시민권을 박탈한다. 혹은 그들이 다수파에 가담할 때에야 비로소 발언권을 부여한다. 그 결과 가치상대주의에 바탕을 두어 다양성과 다원성을 본질로 삼아야 할 민주주의의 토대는 훼손되고 만다.

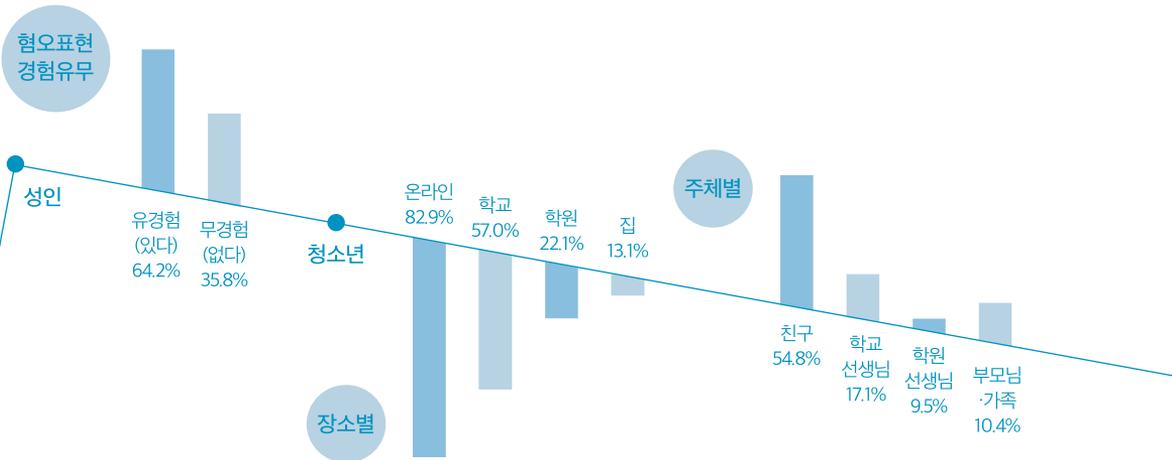
2) 사회통합 저해

혐오표현의 궁극적인 해악은 차별과 배제가 구조화된 사회를 만들어, 항구적인 분열 상태를 야기한다는 점에 있다. 혐오의 경계를 따라 사회의 통합은 점점 더 어려워지고, 작게는 생활공동체가 크게는 국가공동체 자체가 위기에 빠지게 된다. 불합리한 차별을 강화하고 구조화 하는 혐오는 반통합적이며, 사회통합을 기본적 기능으로 삼는 법질서 자체를 위협한다.

사회통합 요청은 우리 「헌법」에서도 찾을 수 있다. 우리 「헌법」은 전문에서 “유구한 역사와 전통에 빛나는 우리 대한국민”을 내세우며 한국 사회가 역사적·문화적으로 통합된 사회임을 강조한다. “정의·인도와 동포애로써 민족의 단결을 공고히 하고”자 함 역시 사회통합의 의지를 표현한 것으로 이해할 필요가 있다. 이러한 사회통합이 “우리들과 우리들의 자손의 안전과 자유와 행복을 영원히 확보”할 수 있는 토대라고 보는 것이다. 하지만 혐오표현은 사회구성원을 혐오하는 집단과 혐오받는 집단으로 양분하고, 후자의 집단을 헌법적 통합 과정에서 배제한다. 혐오에 대한 사회적 대응이 절실한 까닭은 바로 이러한 시대적 당위가 존재하기 때문이다.

■ 혐오표현 경험과 인식 ■

국가인권위원회는 여론조사기관에 의뢰하여, 2019년 3월에 성인 1,200명을 대상으로(이하 “국민인식조사”), 그리고 같은 해 5월에 청소년 500명을 대상으로(이하 “청소년인식조사”) 혐오표현에 대한 국민의 경험과 인식을 조사하였다. 국민인식조사의 주요결과는 다음과 같다(청소년인식조사는 일부만 소개).¹⁴⁾

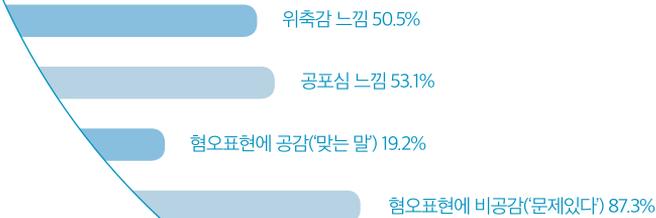


■ 지난 1년 동안 혐오표현을 접한 사람은 10명 중 6명 정도이고(64.2%), 특정 지역출신을 이유로 한 혐오표현 경험이 가장 많았으며(74.6%), 그 다음으로 여성(68.7%), 노인(67.8%), 성소수자(67.7%), 이주민(66.0%), 장애인 (58.2%) 등의 순으로 나타났다.

- 청소년인식조사에 의하면, 청소년 10명 중 7명이 혐오표현을 접한 경험이 있었는데 (68.3%), 여성(63.0%)에 대한 혐오표현을 가장 많이 접하였으며, 그 다음이 성소수자 (57.0%) 등의 순이었다. 그리고 혐오표현을 접한 청소년의 82.9%가 SNS나 커뮤니티, 유튜브, 게임 등 온라인에서 혐오 표현을 접하였으며, 온라인 활동유형 중에서도 페이스북과 같은 SNS (80.0%)에서 가장 많이 경험한 것으로 나타났다. 한편, 청소년의 과반수 이상이 학교에서(57.0%), 친구(54.8%)로부터 혐오표현을 경험 하였으며, 혐오표현 사용자가 학교 선생님인 경우도 17.1%였다.

- 혐오표현 경험자의 과반수 이상이 위축감이나(50.5%), 공포심(53.1%)을 느꼈고, 자유로운 표현이 위축되었다고(52.5%) 응답하였다. 또한 상당수 (87.3%)가 ‘문제가 있는 표현이라고 생각했지만, 직접적인 반대의사 표현(41.9%)보다는 그냥 무시하거나 (79.9%), 혐오표현 발생장소나 사용자를 피하는(73.4%) 등 주로 소극적 방식으로 행동한 것으로 나타났다.
- 청소년인식조사에서도 이와 유사하게, 혐오표현의 부정적 영향과 소극적 대응의 경향이 나타났다. 다만, 청소년의 경우, 혐오표현을 문제라고 생각하지 않는다는 응답자도 22.3%로 나타났다.

심리·인식

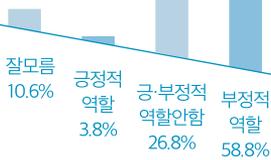


행동·영향

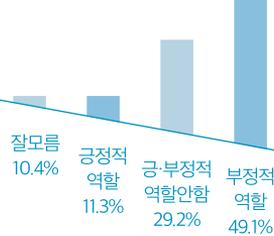


- 응답자 10명 중 6명(58.8%)이 국회의원 등 정치인이 혐오를 조장한다고 평가했다. 이러한 응답률은 정치인이 혐오표현을 줄이는 긍정적 역할을 한다는 의견(3.8%) 보다 15배 이상 높은 것이다. 또한 언론이 혐오를 조장하는 부정적인 역할을 한다는 의견(49.1%)이 혐오를 줄이는 긍정적 역할을 한다는 의견(11.3%)보다 4배 이상 높게 나타났다.

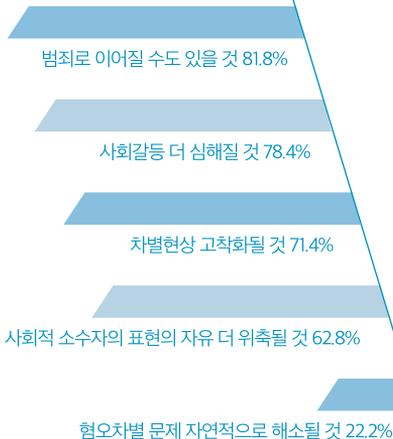
혐오표현에 대한 정치인의 역할



혐오표현에 대한 언론 역할



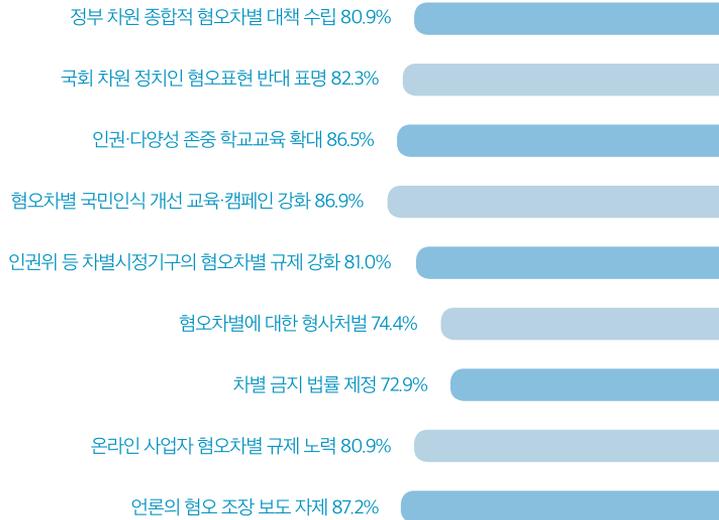
혐오표현 관련 전망 동의 정도



- 국민인식조사에 따르면, 응답자의 상당수가 향후 혐오표현이 범죄로 이어질 가능성이 있다고 보았다(81.8%). 또한 사회갈등 심화(78.4%), 차별의 고착(71.4%), 사회적 소수자의 표현의 자유 위축(62.8%) 등을 전망하였다. 반면, 혐오표현이 자연적으로 해소될 것이라고 전망한 응답은 22.2%에 머물렀다.

■ 대다수의 응답자가 혐오표현 대응정책들에 높은 찬성 의견을 나타냈다. 언론의 혐오조장 표현이나 보도 자제(87.2%)에 대한 동의 정도가 가장 높았다. 인식개선 교육과 캠페인(86.9%), 인권존중 학교교육 확대(86.5%), 정치인의 혐오표현 반대표명(82.3%), 차별시정기구의 규제 강화(81.0%), 정부의 종합대책 수립(80.9%), 온라인 사업자 자율규제(80.9%) 등의 정책에도 동의 비율이 높게 나타났다.

■ 혐오표현 대응정책에 대한 태도



제4장

혐오표현 대응 방법과 고려사항

1. 혐오표현 대응 방법

제3장에서 살펴보았듯이 혐오표현이 인간의 존엄과 가치를 부정하고, 개인적 인권을 침해하며, 민주주의를 왜곡 또는 부정하고, 사회적 통합을 저해한다는 점에서 심각한 사회적 해악을 가지고 있다. 민주주의와 인권을 지향하는 여러 국가들은 혐오표현의 심각성을 인식하고 그에 대한 대응 방법을 모색해 왔으며, 한국도 최근 혐오표현에 관한 문제의식이 커지면서 국가와 사회 각계에서 대응 방법을 모색하고 있다. 이러한 혐오표현 대응이 표현의 자유와 충돌한다는 지적도 있으나, 표현의 자유가 절대적인 불가침의 권리인 것은 아니다. 실제로 민주주의 국가에서도 타인의 권리나 명예를 침해하거나 공공질서, 공공보건을 침해하는 표현은 당연히 제한을 가한다. 혐오표현이 우리 「헌법」상의 가치인 민주주의와 인권을 침해하고 있다면 그 일부를 제한하는 것은 정당화될 수 있다. 다만 표현의 자유의 중요성과 특성을 고려하여 신중한 대응이 모색되어야 할 것이다.

여기서 혐오표현 대응 방법이 혐오표현에 관한 직접적인 대책에만 한정되어서는 안 된다는 점을 짚고 넘어갈 필요가 있다. 혐오표현의 문제는 혐오, 차별, 증오범죄 등의 문제와 연결되어 있으며, 그런 점에서 혐오표현은 차별 문제의 일종이다. 차별에 관한 포괄적인 대책 속에서 혐오표현 대응이 모색되어야 하는 이유가 여기 있다. 2019년 국가인권위원회가 혐오와 차별에 관한 전반적인 대응을 위해, ‘혐오차별대응기획단’과 ‘혐오차별 대응 특별추진위원회’를 출범시킨 것도 같은 맥락이다.

물론 혐오표현 자체를 대상으로 하는 대응도 필요하다. 이를 두 가지로 나누어 보면, 먼저 혐오표현을 직접 금지하는 ‘행위 규제 조치’가 있고, 혐오표현이 사회에서 발화되기 어렵게 만들거나 발화되더라도 힘을 발휘하지 못하도록 여건을 조성해 나가는 ‘환경 조성 조치’가 있다. 행위 규제 조치가 직접적이고 즉각적인 효과를 낼 수 있는 방법이라면, 환경 조성 조치는 간접적인 조치이며 당장의 효과를 기대하기는 어렵지만 중장기적으로 혐오표현을 낳는 요인들을 제거해 나가는 방법이라고 할 수 있다. 이를 개괄적으로 정리한 것이 아래의 <표1>이다.

[표1] 혐오표현 대응 방법

조치	대응주체	방법	규제 방법 예시
행위 규제	국가· 지자체	형사규제	형사처벌
		민사규제	손해배상, 가처분
		행정규제	차별규제, 방송심의, 통신심의
	기업, 시민사회	자율규제	기업·대학·단체·인터넷사업자의 혐오표현 금지 정책
환경 조성	국가· 지자체	교육	초중고·대학 인권교육, 공무원인권교육, 시민인권교육
		홍보	대국민 홍보·캠페인을 통한 인식 제고
		정책	국가·지자체의 혐오·차별 대응 정책
		지원	소수자(집단)에 대한 보호·지원
	연구	혐오·차별 문제에 대한 조사·연구	
기업, 시민사회	정책 등	기업·대학·단체·인터넷사업자의 혐오·차별 대응 정책, 인권·시민단체의 반차별 운동	

1) 행위 규제

① 형사, 민사, 행정 규제

혐오표현에 관한 가장 직접적이고 강력한 규제는 혐오표현을 금지하고 표현한 사람을 처벌하는 것이다. 세계 주요 국가들 중에는 혐오표현을 형사처벌 하는 법을 가진 경우가 많다. 일단 혐오표현의 일부는 지금도 민형사상 불법에 해당한다. 혐오표현이 「형법」상 명예훼손죄, 모욕죄에 해당하는 경우가 있다. 2009년 버스에서 한 외국인 교수에게 “더러운 놈…… 냄새가 난다”, “너 어디서 왔느냐. 아랍 놈이냐”라고 말한 사람이 모욕죄로 처벌받은 적이 있다. 전형적인 혐오표현이지만, 모욕죄에도 해당했기 때문에 처벌을 받았다. 혐오표현에 대하여 민사상 손해배상, 가처분 등 민사상 조치를 취할 수도 있다. 몇 년 전에 동성애 성향을 보인다는 이유로 욕설을 들으며 괴롭힘을 당한 고등학생이 자살한 사건이 있었다. 이에 대해, 담임교사와 학교(를 운영하는 지방자치단체)에 학생의 보호·감독의 책임을 묻는 소송이 제기된 바 있다. 2016년에 이주여성에게 “애네들 여기 있는 거 불법이다”라는 등 모욕적인 발언을 한 사례가 있었는데, 법원은 모욕죄 등으로 벌금 200만 원을 선고했고, 위자료 200만 원의 손해배상 책임도 인정했다.

하지만 이렇게 혐오표현에 관해 민형사상 책임을 묻는 방식은 피해자(개인 또는 특정된 집단)가 특정되어야 하며, 구체적인 손해가 입증되어야 하기 때문에 혐오 표현에 대한 일반적인 대책으로는 부족한 점이 있다. 실제로 소수자 집단을 일반적으로 지칭하거나, 순화된 표현을 사용하여 객관적으로 보이게 하는 경우, 또는 정책 제안과 같은 형태를 띠 경우에는, 그것이 비록 혐오표현이라 하더라도 현행 법제에서 민형사상의 책임을 묻기 어렵다. 그래서 세계 주요 국가들은 혐오표현에 대한 별도의 법적 조치를 취하고 있다. 혐오표현을 법으로 금지하기 위해서는, 혐오표현 규제법 같은 단일법을 제정할 수도 있고, 「형법」 조문에 혐오표현을 처벌하는 조항을 넣는 방법도 있다. 또한

온라인의 혐오표현에 대처하기 위해 EU의 「사이버범죄에 관한 부다페스트협정」(2001)의 부속의정서인 「컴퓨터시스템에 의한 인종차별주의 및 제노포비아 행위들의 범죄화에 관한 선택의정서」¹⁵⁾에 가입하고 이를 바탕으로 사회적 해악이 극명한 혐오표현을 범죄화 하는 방식도 있다.¹⁶⁾

일부 혐오표현에 관해서는 현행법상 행정조치를 취할 수 있다. 고용 등의 영역에서 혐오표현이 성적 언동을 떨 경우에는 「국가인권위원회법」, 「남녀고용평등과 일·가정 양립지원에 관한 법률」상 ‘성희롱’에 해당할 수 있다. 「장애인차별금지 및 권리구제 등에 관한 법률」 제32조는 “장애를 이유”로 “모욕감을 주거나 비하를 유발하는 언어적 표현”을 차별행위로 보고 있어서, 장애인에 관한 혐오표현은 법률상 금지되어 있다고 할 수 있다. 장애인에 대한 혐오표현이 발생할 경우 「장애인차별금지 및 권리구제 등에 관한 법률」에 따른 구제가 가능하며, 민사상 불법으로서 손해배상 청구도 제기될 수 있다. 또한, 혐오표현이 청소년에게 명백히 해악을 미치는 경우 등은 「청소년보호법」상 청소년 유해 매체물에 해당할 수 있다. 독일의 경우, 「청소년보호법」(Jugendschutzgesetz, JuSchG) 제15조 및 제18조는 「형법」에서 금지하는 혐오표현을 청소년 유해정보로 보고 유포를 금지하고 있다. 또한 「청소년에게 해로운 글과 미디어 콘텐츠 유포 규제를 위한 법」(Gesetz über die Verbreitung jugendgefährdender Schriften und Medieninhalte, GjSM)은 제1조에서 ‘폭력, 범죄 또는 인종적 적대감을 선동’하는 글을 아동과 청소년의 도덕적 위험을 야기한다고 보고 있으며, 제6조에서는 특히 해악성이 큰 표현에 「형법」에서 금지하는 혐오표현을 포함시키고 있다.

방송처럼 영향력이 큰 특정 영역에 행정 조치를 취하는 방법도 있다. 현행 「방송심의에 관한 규정」과 「방송광고심의에 관한 규정」에는 혐오표현에 관련된 내용이 포함되어 있어 일부 혐오표현에 관해서는 방송과 방송광고가 금지되어 있다.

인터넷상 혐오표현의 경우, 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」상 명예훼손에 해당할 시 타인의 권리침해 정보로 간주되어 해당 표현이 담긴 게시 글의 차단 혹은 삭제가 가능하다. 온라인상의 차별적 표현은 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」상 유해정보를 구체화한 「정보통신에 관한 심의규정」에 의해 게시물 차단이나 삭제가 가능하다. 「옥외광고물 등의 관리와 옥외광고산업 진흥에 관한 법률」에서도 인종차별적, 성차별적 광고가 금지되어 있다.

지방자치단체 조례 중에서는 「서울특별시 학생인권 조례」에서 차별적 언사나 행동, 혐오적 표현을 ‘인권 침해’로 규정하고 있으며, 학생이 혐오표현 피해를 당한 경우에는 누구든지 학생인권옹호관에게 구제 신청을 할 수 있다.

하지만 이러한 현행법상 각종 조치는 ‘혐오표현’을 직접 대상으로 한 것은 아니어서, 문제가 되는 혐오표현의 일부가 규제대상이 되는 것일 뿐 혐오표현 문제에 체계적이고 포괄적으로 대처하고 있다고 보기는 어렵다. 차별금지법 제정을 통해 혐오와 차별에 관한 기본적인 법적 근거를 마련할 필요가 있으며, 아울러 혐오표현에 관한 전반적인 법령 정비가 필요한 상황이다.

이외에도 간접적인 방식으로 혐오표현을 규제할 수 있다. 국가와 지방자치단체에서 혐오표현 발화가 예상되는 행사를 할 때, 광장, 강의실 등 시설물 사용을 금지하는 조치를 생각해 볼 수 있다. 예를 들어 일본 가와사키시는 인종적 혐오 표현이 예상되는 행사의 공공시설 사용을 제한하는 가이드라인을 만들어 시행하고 있다.¹⁷⁾ 한국의 경우, ‘성소수자는 치료를 통해 정상인이 되어야 한다’는 식으로 성소수자에 관한 혐오를 유포하는 이른바 ‘전환치료’행사에 국회의원회관이나 국가인권위원회 건물이 대관된 사건이 있었는데, 이에 유엔 자유권위원회는 2015년에 한국 사회의 성소수자 혐오표현에 우려를 표명하며 공공건물이 ‘전환치료’행사에 사용되지 않도록 대관을 금지할 것을 우리 정부에게

권고하였다.¹⁸⁾ 이와 같은 공공시설 대여와 관련하여서는 「서울특별시 광화문광장의 사용 및 관리에 관한 조례 시행규칙」에 “시민의 자유로운 통행을 방해하거나 혐오감을 주는 행위를 해서는 아니 된다”라고 규정되어 있는데, 이러한 규정을 정비하면 혐오표현이 공공영역에서 무분별하게 발화되는 것을 막고, 그러한 행동이 예상되는 행사에 공공시설 등 공공의 자원이 사용되는 것을 막을 수도 있을 것이다.

마지막으로, 국가나 지방자치단체에서 계약, 사무위임·위탁, 예산지원 시 혐오표현과 차별에 관한 대책을 수립하고 있는 개인·단체에 가산점을 주거나, 거꾸로 혐오표현이나 차별을 조장·묵인하는 단체에게 불이익을 주는 방식도 생각해 볼 수 있다.

[표2] 혐오표현 관련 주요 법령

※ 각 규정은 [참고1] 자료 참조

법령	주요 조문
형법	제307조(명예훼손) 제311조(모욕)
국가인권위원회법	제2조(정의) 3호 라목 성희롱
남녀고용평등과 일·가정 양립지원에 관한 법률	제12조(직장 내 성희롱의 금지)
근로기준법	제76조의2(직장 내 괴롭힘의 금지) 제76조의3(직장 내 괴롭힘 발생시 조치)
장애인차별금지 및 권리구제 등에 관한 법률	제32조(괴롭힘 등의 금지)
청소년보호법	제9조(청소년유해매체물의 심의 기준)
방송심의에 관한 규정	제29조(사회통합) 제30조(양성평등) 제31조(문화의 다양성 존중)
방송광고심의에 관한 규정	제13조(차별금지)
정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률	제44조(정보통신망에서의 권리보호) 제44조의7(불법정보의 유통금지 등)
정보통신에 관한 심의규정	제8조(선량한 풍속 기타 사회질서 위반 등)
옥외광고물 등의 관리와 옥외광고산업 진흥에 관한 법률	제5조(금지광고물 등)
서울특별시 학생인권 조례	제5조(차별받지 않을 권리) 제6조(폭력으로부터 자유로울 권리)

② 자율 규제

혐오표현을 금지하는 정책은 자율 규제(self-regulation)의 형태로도 이행될 수 있다. 학교, 회사, 공공기관, 언론기관 등에서 자율적으로 혐오표현에 관한 규범을 만들어 구성원이나 관계자가 준수하도록 하는 것이다. 혐오표현에 관한 조직 내 정책을 수립하고 구성원 교육에 활용하고, 규범 위반 시 징계 등의 조치를 취할 수도 있다. 자율 규제는 각 영역의 특수한 환경을 반영하여 시행되는 것이기 때문에 해당 영역의 상황에 가장 적절한 규제 방법이 될 수 있다. 특히, 혐오표현에 특별히 취약한 영역인 학교, 회사, 공공기관, 언론 등에서 자율 규제가 널리 확산되는 것이 중요하다.¹⁹⁾ 국가인권위원회와 한국기자협회가 공동으로 제정한 ‘인권보도준칙’이 그 대표적인 사례이다. ‘인권보도준칙’에는 혐오표현에 해당하는 기사를 쓰면 안 된다는 내용이 자세하게 담겨 있다. 기자들이 직접 언론 환경에 적합한 기준을 만든 것이기 때문에 실제 기사 작성 과정에서 유용하게 쓰일 수 있다.

또한 인터넷사업자의 자율 규제 기구인 한국인터넷자율정책기구의 정책 규정은 차별적 표현 완화를 위한 정책으로 온라인상 혐오표현을 삭제하는 등 사업자가 필요한 조치를 취할 수 있는 규정을 두고 있다. 혐오표현이 소수자에게 심한 위축 효과를 야기하여 오히려 표현의 자유를 위축시킬 수 있다는 문제의식을 바탕으로 인터넷사업자가 삭제할 수 있는 혐오표현에 대한 최소한의 규칙과 기준을 제시하고 있으며, 각 사업자가 구체적인 혐오표현 대응을 위한 약관에 반영하는 과정에서 활용될 수 있다.²⁰⁾

해외의 경우 트위터, 유튜브, 마이크로소프트 등의 IT 기업들은 각각 자체적인 혐오표현 규정을 두고 있으며,²¹⁾ 지난 2016년 유럽연합은 페이스북, 마이크로소프트, 트위터, 유튜브 등 IT 기업들과 함께 ‘불법 온라인 혐오표현에 대응하기 위한

행동준칙'(Code of Conduct on Countering Illegal Hate Speech Online)을 제정하였다. 이 행동준칙에는 IT 기업들이 혐오표현을 삭제 또는 차단할 수 있도록 신고절차를 구축하고 관련 기관과 서로 협력해야 한다는 내용을 담고 있다. 우리의 경우, 2018년에 SOGI법정책임연구회에서 성소수자 친화적 직장을 만들기 위한 다양성 가이드라인을 제시하여 기업에서 자율적으로 차별/혐오표현 대책을 시행할 때 참고할 수 있게 하였다.²²⁾

한편, 국가가 자율 규제에 일부 관여하는 형태도 있다. 자율 규제의 집행에 국가가 직접 관여하진 않지만, 자율 규제를 반드시 시행하도록 법제화하는 방법도 있고, 국가적 차원에서 자율 규제를 유도하고 지원하는 조치를 취하는 경우도 있다. 독일의 「소셜 네트워크에서의 법집행 개선을 위한 법률」(NetzDG, 2017.6. 제정, 2018.1. 시행)은 소셜미디어 제공 기업에게 불법 온라인 혐오표현 콘텐츠의 삭제 또는 접속차단 조치의 의무를 부과하고 있다(제3조 제2항). 한국의 현실을 감안하면, 국가의 관련 부처나 국가인권위원회가 적극적으로 나서 자율 규제를 촉진하는 것이 필요하다.

2) 환경 조성

혐오표현을 금지하고 처벌하는 법적 규제는 가장 직접적이고 강력한 효과를 가질 수 있지만, 근본적인 원인을 제거하는 것은 아니다. 혐오표현이 뿌리 깊은 편견과 혐오에서 기인하는 것이고, 그 뿌리를 제거하지 않은 상태에서의 혐오표현 대응은 한계가 있을 수밖에 없다. 환경 조성 조치는 이렇게 혐오표현의 근본적인 원인을 제거하거나, 혐오표현이 발화되어도 힘을 발휘할 수 없게 만드는 조치를 통칭한다.

① 국가와 지방자치단체의 교육, 홍보, 정책 등

먼저 국가와 지방자치단체가 할 수 있는 여러 조치가 있다. 공공기관은 혐오표현과 차별의 문제를 인식하고 대응하는 데 중요한 역할을 수행해야 한다. 혐오표현 문제에 단호한 태도를 취하고 혐오표현에 관한 문제의식을 끊임없이 환기해야 한다. 공공기관이 혐오표현에 대해 취하는 태도는 사회가 혐오표현을 대하는 태도의 바로미터가 될 수 있다.

혐오표현과 관련한 교육도 중요하다. 의무교육 전 과정에서 혐오표현과 차별에 관한 문제의식이 충분히 내면화되도록 적극적인 교육을 실시해야 하며, 회사 등에서 직장 환경에 조용하는 반혐오 교육이 실시되어야 하고, 일반 대중을 위한 적절한 교육도 제공되어야 할 것이다. 국가와 지방자치단체가 홍보나 캠페인을 통해 혐오표현에 관한 의식 수준을 제고하는 것도 중요하다. 공적으로 중요한 역할을 하는 인물이나 기관이 공식적으로 혐오표현에 반대한다는 의지를 표명하는 것은 사회에 중대한 영향을 미칠 수 있다.

이외에도 사회적 소수자 집단의 권리 증진을 위한 정책을 실시하거나, 혐오와 차별에 관한 조사와 연구를 하는 것도 혐오표현의 대응에 도움이 된다. 공공기관이라면 반차별, 반혐오에 관한 기본적인 내부 정책을 수립하여 시행해야 한다. 편견과 차별을 조장하는 각종 법령이나 정책을 정비하는 것도 중요하다.

② 기업과 시민사회의 대응 정책

기업이나 대학 등 각 영역에서 반차별, 반혐오 정책을 시행하는 것은 혐오표현에 대한 효과적인 대응이 될 수 있다. 이를 위해 국가나 지방자치단체가 적절한 가이드라인을 제시하고 이행을 지원하고 유도하는 것도 중요하다. 이와 관련하여 스탠포드대학,

조지타운대학, 시카고대학, 옥스퍼드대학, 캠브리지대학 등에서 혐오표현에 관한 자체 규정을 제정하여 시행하고 있는 사례를 참조할 수 있다.²³⁾

시민사회의 대응도 효과적인 방법이다. 혐오표현에 관한 일반적인 인식 수준을 고양하는 것과 더불어, 혐오표현이 발화되었을 때 대항표현(counter-speech)을 통해 적극적으로 대응할 수 있다면, 혐오표현은 그 힘을 잃을 것이다. 대항표현은 대상집단의 당사자나 제3자에 의해 가능하며, 때로는 시민단체(NGO) 등의 조직적인 대응도 도움이 된다. 사회적 소수자 집단의 지위와 역량이 강화된다면 자연스럽게 대항력이 생길 수 있으며, 대항표현의 기회도 마련될 수 있다. 국가와 지방자치단체가 이러한 활동을 적극적으로 지원하는 것도 필요하다. 언론의 역할도 중요하다. 언론은 스스로 혐오표현의 발화 주체가 될 수 있지만, 거꾸로 혐오표현에 대항하는 표현을 활성화하고 지원하는 적극적인 역할도 할 수 있기 때문이다.

2. 혐오표현 대응 시 고려사항

혐오표현의 개념 요소를 통해 우리는 문제된 언동이 혐오표현에 해당하는지 여부를 판단할 수 있다. 혐오표현에 해당한다고 판단될 때 대응하는 방법은 행위 규제에서부터 환경 조성에 이르기까지 종류와 강도가 다양하다. 혐오표현에 효과적으로 대응하기 위해서는 문제된 혐오표현이 해악을 불러일으킬 수 있는 정도와 그 특성을 살펴 그에 상응하는 대응 방법을 선택하는 것이 중요하다.

문제된 혐오표현의 해악성 정도와 특성을 살피기 위해 검토해야 할 항목은 다음과 같다.

- 혐오표현을 하는 사람의 지위
- 혐오표현의 맥락
- 혐오표현의 범위
- 혐오표현의 매체
- 혐오표현의 의도와 효과

이러한 항목을 통해 혐오표현의 해악성 정도와 특성을 종합적으로 검토해야만 어떠한 대응 방법이 법적으로 정당하며 동시에 효과적인지 판단할 수 있게 된다. 다만 각 항목과 세부 내용이 혐오표현의 해악성을 일률적으로 평가할 수 있는 절대적 요소로 제시된 것은 아니라는 점에 유의하여야 한다. 문제된 혐오표현의 특성에 따라 각 항목은 전혀 다른 의미를 가질 수 있기 때문이다. 예를 들어 ‘혐오표현의 공개성’과 관련

하여, 일반적으로는 공개적인 혐오표현이 도달 범위가 넓어 해악성이 크다고 볼 수 있지만, 차별적 신념을 강하게 공유하고 있는 사람들의 폐쇄적인 집회에서 선동이 이루어진 경우에는 폐쇄성으로 인해 청중의 감정이 오히려 증폭되는 등 혐오표현의 해악성이 더 커지는 사례가 있을 수도 있다. 다음에서 각 항목의 구체적인 내용을 살펴본다.

1) 혐오표현을 하는 사람의 지위

혐오표현을 하는 사람이 사회 내에서 어떠한 위치나 지위를 지녔는가는 혐오표현의 해악을 판단할 때 가장 중요하게 살펴보아야 할 요소 중 하나이다. 같은 혐오표현이라도 사회적 영향력을 가진 사람이 발화하는 경우에는 청중에게 큰 영향을 미치므로 더욱 강한 대응이 필요하다. 이와 관련하여 살필 요소는 다음과 같다.

[사회적 지위] 정치인, 주요 정당 인물, 고위공무원, 종교지도자 등 사회적 영향력이나 권위를 가진 사람의 혐오표현은 해악성이 매우 크다. 대중적인 영향력을 가진 사람의 혐오표현에는 긴급하고 강한 사회적 대응이 필요하다.

[집단 내 지위] 혐오표현을 하는 사람이 학교의 교사, 대학의 교수, 공공기관이나 회사의 임원 등 특정한 기관, 일부 사회 집단이나 공동체 안에서 권력이나 권위를 행사할 수 있는 사람일 수 있다. 이러한 사람의 혐오표현은 문제되는 영역 안의 구성원에게 큰 영향을 미치므로 이에 대한 규제와 예방 양쪽 모두가 중요하다. 학교, 회사, 공공기관, 언론기관 등 주요 영역에서의 자율 규제가 중요한 이유이기도 하다.

[청중에 미치는 실질적인 영향력] 어떠한 지위나 직함으로 드러나지 않더라도 청중에게 실질적인 영향력을 가지고 있는 관계에서 이루어지는 혐오표현은 무겁게 다루어져야 한다. 혐오표현을 한 사람의 영향력은 그가 혐오표현의 청중과 맺고 있는 관계, 발화를 한 장소나 이용한 매체, 혐오표현의 내용과 방법, 청중이 혐오표현을 한 자를 따르거나 공경하는 정도 등을 종합하여 실질적으로 판단한다.

2) 혐오표현의 맥락

혐오표현이 발화된 당시의 정치, 경제, 사회적인 맥락에 따라 혐오표현의 해악의 정도가 달라질 수 있다. 발화 당시 사회적 분위기에 따라 같은 표현이 무해하게 평가될 수도 있고 큰 해악성을 지니게 될 수도 있는 것이다. 이러한 사회적 맥락은 아래와 같은 요소들을 통해 살펴볼 수 있다.

[대상 집단에 대한 차별의 존재] 특정한 대상집단에 관한 차별이 구조적·역사적으로 존재하는 사회에서는, 가볍게 여겨질 수 있는 혐오표현도 심각한 차별과 적대를 불러 오거나 강화할 수 있다. 대상집단이 공적인 영역(경찰, 사법부, 행정청 등)이나 사적인 영역(기업 등)에서 어떠한 차별을 받고 있는 상황인지, 대상집단에 대한 시민들의 차별의식은 어떠한지 등을 살펴야 한다.

[대상 집단에 대한 법·제도 장치] 대상집단의 보호와 차별금지를 명시한 법·제도가 존재하는 동시에 실제로도 작동을 하는지, 아니면 반대로 대상집단에 관한 차별적인 법·제도가 존재하는 상황인지를 검토한다.

[언론 지형] 대상집단을 부정적으로 묘사하는 언론보도가 반복되는지, 대상집단에 대한 왜곡된 정보가 어느 정도나 확산되어 있는지, 이러한 왜곡된 정보에 대항하는 다른 정보원이 존재하는지 여부를 검토한다.

[정치 지형] 일상 정치 또는 선거가 임박한 상황에서, 대상집단에 관한 차별과 적대감을 불러일으켜 자신의 지지층을 결집시키려는 정치적인 시도가 존재하는지 살핀다. 또한 대상집단을 대변하는 정치인 등과 같이 공식적인 정치 과정에 대상집단의 입장을 반영하는 통로가 존재하는지를 확인한다.

[혐오표현이나 폭력의 발생 빈도] 대상집단에 관한 혐오표현이 사적·공적인 영역에서 양적으로 증대하고 있는 상황인지, 나아가 이러한 차별과 적대가 대상집단에 가해지는 폭력으로까지 발전하거나 발전할 수 있는 상황은 아닌지를 살핀다.

[대항표현과 대항역량의 확보] 인권단체나 인권옹호자들의 공개적인 대항 언론이 어느 정도 활성화돼 있는지, 시민들 사이에서 혐오표현에 대항하는 움직임이 존재하고 있는지를 살핀다. 대상집단 구성원이 큰 불안과 공포감 없이 차별과 적대 및 혐오표현에 대항하는 표현을 할 수 있는지, 대상 집단이 차별·적대·폭력에 대항할 수 있는 정치·사회적 역량을 어느 정도 갖추고 있는지도 혐오표현의 해악성 정도를 판단하는 데 중요한 요소가 된다.

3) 혐오표현의 범위

혐오표현은 발화된 방식에 따라 그 영향력과 파급력이 달라진다. 혐오표현이 도달하는 범위와 규모가 클수록 해악의 위험성 또한 높게 평가된다. 혐오표현의 도달 범위는 청중의 규모와 더불어 다음과 같은 요소를 종합하여 살핀다.

[공개성] 혐오표현이 발화된 장소, 혐오표현이 이용한 매체의 성격 등에 비추어 혐오표현이 널리 공개되어 좀 더 많은 사람이 접근할 수 있는 형태로 이루어진 것인지를 살핀다.

[조직성] 대상집단을 배척하고자 하는 사람이나 집단의 사상에 동조하는 사람을 모으고 그들을 통해 혐오표현을 하는 사람을 증식해 나가기 위한 체계를 갖추고 실행하는 방식으로 이루어지는 조직적 형태의 혐오표현은 해악성이 더욱 커질 수 있다.

[계획성] 일시적이거나 즉시적으로 이루어진 것이 아니라, 혐오표현을 행하기 위한 준비가 사전에 이루어지고 대상집단에 대한 차별·적대·폭력 등을 조장하기 위해 효과적인 방법을 강구하고 실행하는 등 계획적인 형태로 이루어진 혐오표현은 해악성이 더 커질 수 있다.

[반복성·지속성] 혐오표현이 일회성인지 아니면 반복적인 유포에 해당하는지 등 표현의 빈도와 양에 따라 해악성이 달라질 수 있다. 혐오표현이 출판, 방송, 통신 등의 매체를 통해 지속적·반복적으로 유포될 수 있는 물리적 기반을 갖는 경우 해악성은 더욱 커질 수 있다.

[혐오표현의 매체] 이는 혐오표현이 도달하는 범위를 좌우하는 특히 중요한 요소이다. 아래에서 항을 달리하여 살펴본다.

4) 혐오표현의 매체

혐오표현의 범위와 관련하여 유념해야 할 것은 출판, 방송, 통신 등의 매체를 통한 혐오표현의 전달과 유포이다. 특히 최근에는 유튜브, 페이스북, 1인 미디어와 같이 새롭게 등장한 비전통적인 매체를 통한 혐오표현 문제가 심각하게 대두되고 있다. 혐오표현의 매체는 다른 항목들 모두와 상호작용하며 해악성을 더욱 증폭시키는 요인이 될 수 있다는 점에서 별도로 살필 필요가 있는 요소이다. 어떠한 매체를 통하여느냐에 따라 혐오표현의 해악성의 정도와 그에 대응하는 방법이 달라질 수 있다. 온라인 매체인지 아니면 오프라인 매체인지, 정보량이 많고 수용자가 참여할 여지가 거의 없는 매체인지 아니면 오감을 자극하여 수용자에게 직관적으로 전달되는 매체인지 등에 따라 아래 세부 항목의 의미와 중요도는 달리 평가될 수 있다. 또한 전통적인 출판, 방송, 통신 매체의 융합이 가속화됨에 따라 매체에 따른 속성이 고정되지 않거나, 혐오표현이 동시에 여러 매체로 유통되는 미디어 환경 변화도 고려되어야 한다. 아래에서는 일반적으로 고려해야 할 사항을 서술한다.

[매체의 공신력] 주류 언론매체를 통한 혐오표현은 비주류 매체에 비해 공신력이 높다는 점에서 해악성이 크다. 하지만 최근 유튜브, 페이스북, 1인 미디어 등의 비전통적인 매체의 혐오표현이 특히 문제되고 있는 상황에서, 전통적 의미의 공신력이 절대적인 위상을 가지고 있다고 보기는 어렵다.

[매체의 영향력] 대중적인 인기가 많고 고정적인 시청자 또는 독자가 많은 매체를 통한 혐오표현일수록 해악성이 크다. 또한 문자와 기호 등을 사용하는 정보량 많은 매체보다, 영상 등과 같이 오감을 자극하여 수용자에게 직관적즉각적으로 내용을 전달하는 매체가 그 영향력이 더 커지기 쉽다.

[복제와 유포의 용이성] 온라인 매체에서 혐오표현은 쉽게 복제되고 유포됨으로써 해악성이 더욱 커질 수 있다.

5) 혐오표현의 의도와 효과

혐오표현을 하는 사람의 악의적인 의도가 혐오표현에 반드시 있어야 하는 것은 아니다. 표현하는 자가 잘 몰라서, 주의를 기울이지 않아서, 심지어 좋은 의도를 가지고 한 경우에도 혐오표현은 성립할 수 있다. 나아가 해악적인 결과 발생 여부가 혐오표현의 성립 여부를 좌우하는 것도 아니다. 해악적인 결과를 불러일으키는 데 결과적으로 실패한 표현이더라도 혐오표현에 해당할 수 있다.

다만 혐오표현 대응 방법을 선택할 때에는 혐오표현의 의도와 효과 또한 면밀히 살필 필요가 있다. 악의적인 의도를 가지고 하는 혐오표현일수록, 해악적인 결과를 실제로 발생시키는 혐오표현일수록 강한 규제가 필요할 수 있기 때문이다.

[의도] 혐오표현을 형사적으로 규제하는 입법들은 대체로 일정한 의도를 가지고 이루어진 혐오표현을 대상으로 하게 된다. 형사처벌이 아닌 다른 법적 규제나 자율 규제의 경우 혐오표현의 의도성이 반드시 완비되어야 하는 것은 아니지만, 그 의도와 목적성에 비례하는 대응 방법이 채택되어야 할 것이다. 악의적인 의도 없이 잘 몰라서 행해지는 혐오표현들은 다양한 환경 조성 조치를 통해 적극적으로 예방되고 시정되는 것이 중요하다.

[효과] 대상집단을 모욕, 비하, 멸시, 위협하는 표현을 함으로써 개인의 인권과 존엄이 실제로 침해되는 정도에까지 나아갔는지, 대상 집단에 관한 차별과 폭력을 선전·선동하여 청중들에게 차별의식이나 적대감을 불러일으켰는지, 이러한

혐오표현을 통해 대상집단에 대한 차별을 정당화하고 조장·강화하는 실제적 효과가 발생하였는지 등을 살핀다. 혐오표현의 결과 이러한 해악적인 결과가 실제로 발생되었다고 인정되는 경우에는 더 강한 규제가 정당화될 것이다. 특히 선동을 통해 차별·적대·폭력과 같은 행위를 직접 부추겨 일으켰거나, 일으킬 위험성이 크다고 인정되는 혐오표현에 관해서는 일정한 요건 하에 형사처벌까지도 정당화될 수 있다는 것이 널리 받아들여지는 국제적 흐름이다.

제5장 나오며

혐오표현은 특정 대상에 대한 개인적 감정 표출에 멈추지 않는다. 그것은 다른 사람에게 특정 대상을 혐오할 것을 부추기거나 기존의 혐오와 그에 바탕을 둔 사회적 억압을 강화하거나 그러한 행동으로 나아갈 것을 선동하는 행위이다. 혐오표현은 다른 사람의 인권을 침해하고 민주적 가치를 훼손하며 인간의 존엄과 가치라는 인류 공동의 이념과 가치를 위협한다. 혐오표현의 뒤편에는 정치적인 힘이나 경제적 이득을 위해 또는 집단적 이익을 더욱 확장하기 위하여 혐오를 조장하고 확산시키는 사회세력이 자리하기도 한다. 우리는 이미 강남역 여성 살해 사건이나, 성소수자에 대한 폭력과 무슬림 난민에 대한 갖가지 가짜뉴스를 경험하면서 우리 사회의 소중한 가치가 심각하게 훼손되는 모습을 목도하였다.

혐오표현이 전 사회적 대응을 필요로 하게 되는 것은 바로 이 지점에서이다. 시민 사회는 일차적인 대응 주체가 된다. 혐오의 대상이 되는 사람들과 연대하여 혐오와 그 해악에 맞서는 공간이 바로 시민사회이다. 이를 위해서는 혐오대상이 되는 사회적 약자들이 대항의 역량을 키우고 결집시킬 수 있는 사회적 조건을 형성해야 한다. 대항표현이 혐오를 교정하는 힘을 가지게 하는 것은 사회적 약자인 혐오대상자만의 능력이 아니라 그들과 연대하여 함께 대항하는 시민사회 전체의 역량이다. 시민사회가 혐오현상에 대한 인식을 공유하고 이해를 같이하는 한편, 더 체계적이고 폭넓은 연대의 틀을 마련해야 한다.

지방정부를 포함한 국가의 역할은 여기서 절실해진다. 첫째, 국가는 혐오표현이 무엇이며, 혐오표현 대응의 당위성을 제시하고, 이에 대한 사회적 공감대를 이끌어 내야 한다. 이를 위해 우선 어떠한 언행이 혐오표현에 해당되는지 판단할 수 있는 기준을 제시하는 한편, 그로 인해 훼손되는 인권과 사회통합의 가치에 대해 사회구성원에게 설명하고 설득해야 한다. 또한 혐오표현에 대한 규제 방향을 면밀히 검토하는 한편 차별금지법을 제정하고, 이에 기초하여 다양한 교육이나 홍보 정책을 실시해야 한다.

둘째, 국가는 혐오 대상자나 그 집단이 매체 접근권을 비롯한 대항표현의 역량을 강화하고 시민사회와 연대할 수 있는 여건을 조성해야 한다. 국가가 스스로 대항표현을 조직하는 것이 아니라, 시민사회가 혐오대상자가 처한 인권 현실을 인식하고 그에 맞서서 저항할 수 있는 역량을 확보할 수 있도록 토대를 마련하고 지원해야 한다는 것이다. 국가가 적극적으로 사회적 취약 계층을 보호하고 이들이 사회적으로 실질적인 발언권을 가질 수 있도록 정책을 마련하는 것이 하나의 예시가 된다. 혐오세력에 대한 정치권력이나 경제 권력의 개입이나 지원 행위를 차단하고 통제하는 것이나, 공공시설·광장 등 공적 포럼이 혐오표현의 수단으로 악용되지 못하도록 조치하는 방식은 또 다른 예시가 될 수 있다.

국가인권위원회는 이러한 국가 역할의 중추라 할 수 있다. 국가인권위원회는 혐오표현에 대항하는 정책 방향과 대안을 마련하여 다른 국가영역을 이끌어 나가고 '민주적 설득'을 통해 혐오표현에 대항하는 전 사회적인 역량을 결집시켜야 하는 책무를 수행하는 국가 기관이기 때문이다.

첫째, 혐오표현과 그 사회적 대항의 필요성에 관한 공론화를 해야 한다. 혐오표현의 사례를 조사하고, 인권과 다양성의 가치를 존중할 수 있는 대사회 캠페인을 전개할 필요가 있다.

둘째, 사회 핵심영역에서 혐오표현의 예방과 대응 필요성을 인식하고 그에 대항할 것을 선언하는 일은 무엇보다 시급하다. 혐오표현을 더 이상 방치할 수 없음을 선언하고 대항정책을 향한 사회의 의지를 도출할 필요가 있다. 우선적으로는 범정부적인 대응정책 수립과 그 실효적 집행을 촉구해야 한다. 나아가 국회를 비롯한 정치인, 정당들은 물론,

각종의 언론기관과 종교계, 지방자치단체, 온라인 플랫폼 등 범사회적 정책 선언 및 실천 약속을 이끌어 내야 한다.

셋째, 혐오표현에 대한 자율 규제 기반을 마련하고 확산시켜야 한다. 혐오표현의 예방과 대응 방법에 대한 가이드라인이 모든 생활 영역에서 효과적으로 집행될 수 있도록 권장하고 여건을 조성해야 한다. 공공기관이나 학교, 언론, 온라인 플랫폼 등과 같이 사회적 영향력이 큰 분야에 대해서는 우선적으로 자율 규제 체제를 마련, 시행할 수 있도록 할 필요가 있다.

넷째, 혐오표현 관련 입법적 조치에 대하여서도 검토해야 한다. 표현의 자유를 최대한 보장하여야 한다는 인권의 틀을 유지하면서 혐오표현에 대응할 수 있는 방안을 다각도로 모색할 필요가 있다.

우리 사회에 검은 그림자를 드리우고 있는 혐오현상을 극복하는 것은 인권과 민주주의가 최우선적 가치로 자리한 현 시대의 당면과제이다. 우리 공동체는 이 과제를 해결할 공동의 책무를 지고 있다. 국가와 시민사회는 혐오의 현실을 직면하고, 강고한 의지와 노력으로 혐오 없는 사회, 인권과 다양성의 가치가 존중되는 사회를 만들어 나가야 한다.

참 고

참고1 혐오표현 관련 국내 주요 법령

법령	주요 조문
형법	제307조(명예훼손) ① 공연히 사실을 적시하여 사람의 명예를 훼손한 자는 2년 이하의 징역이나 금고 또는 500만 원 이하의 벌금에 처한다. ② 공연히 허위의 사실을 적시하여 사람의 명예를 훼손한 자는 5년 이하의 징역, 10년 이하의 자격정지 또는 1천만 원 이하의 벌금에 처한다.
	제311조(모욕) 공연히 사람을 모욕한 자는 1년 이하의 징역이나 금고 또는 200만 원 이하의 벌금에 처한다.

국가인권위원회법	제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다. 3. “평등권 침해의 차별 행위”란 합리적인 이유 없이 성별, 종교, 장애, 나이, 사회적 신분, 출신 지역(출생지, 등록기준지, 성년이 되기 전의 주된 거주지 등을 말한다), 출신 국가, 출신 민족, 용모 등 신체 조건, 기혼·미혼·별거·이혼·사별·재혼·사실혼 등 혼인 여부, 임신 또는 출산, 가족 형태 또는 가족 상황, 인종, 피부색, 사상 또는 정치적 의견, 형의 효력이 실흐된 전과(前科), 성적(性的) 지향, 학력, 병력(病歷) 등을 이유로 한 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 행위를 말한다. 다만, 현존하는 차별을 없애기 위하여 특정한 사람(특정한 사람들의 집단을 포함한다. 이하 이 조에서 같다)을 잠정적으로 우대하는 행위와 이를 내용으로 하는 법령의 제정·개정 및 정책의 수립·집행은 평등권 침해의 차별 행위(이하 “차별 행위”라 한다)로 보지 아니한다. 라. 성희롱[업무, 고용, 그 밖의 관계에서 공공기관(국가기관, 지방자치단체, 초·중등교육법 제2조, 고등교육법 제2조와 그 밖의 다른 법률에 따라 설치된 각 급 학교, 공직자윤리법 제3조의2 제1항에 따른 공직유관단체를 말한다)의 종사자, 사용자 또는 근로자가 그 직위를 이용하여 또는 업무 등과 관련하여 성적 언동 등으로 성적 굴욕감 또는 혐오감을 느끼게 하거나 성적 언동 또는 그 밖의 요구 등에 따르지 아니한다는 이유로 고용상의 불이익을 주는 것을 말한다] 행위
----------	--

법령	주요 조문
----	-------

남녀고용
 평등과
 일·가정
 양립
 지원에
 관한 법률

제12조(직장 내 성희롱의 금지) 사업주, 상급자 또는 근로자는 직장 내 성희롱을 하여서는 아니 된다.

제76조의2(직장 내 괴롭힘의 금지)

사용자 또는 근로자는 직장에서의 지위 또는 관계 등의 우위를 이용하여 업무상 적정범위를 넘어 다른 근로자에게 신체적·정신적 고통을 주거나 근무환경을 악화시키는 행위(이하 “직장 내 괴롭힘”이라 한다)를 하여서는 아니 된다.

제76조의3(직장 내 괴롭힘 발생 시 조치)

- ① 누구든지 직장 내 괴롭힘 발생 사실을 알게 된 경우 그 사실을 사용자에게 신고할 수 있다.
- ② 사용자는 제1항에 따른 신고를 접수하거나 직장 내 괴롭힘 발생 사실을 인지한 경우에는 지체 없이 그 사실 확인을 위한 조사를 실시하여야 한다.
- ③ 사용자는 제2항에 따른 조사 기간 동안 직장 내 괴롭힘과 관련하여 피해를 입은 근로자 또는 피해를 입었다고 주장하는 근로자(이하 “피해근로자등”이라 한다)를 보호하기 위하여 필요한 경우 해당 피해근로자등에 대하여 근무장소의 변경, 유급휴가 명령 등 적절한 조치를 하여야 한다. 이 경우 사용자는 피해근로자등의 의사에 반하는 조치를 하여서는 아니 된다.
- ④ 사용자는 제2항에 따른 조사 결과 직장 내 괴롭힘 발생 사실이 확인된 때에는 피해근로자가 요청하면 근무장소의 변경, 배치전환, 유급휴가 명령 등 적절한 조치를 하여야 한다.
- ⑤ 사용자는 제2항에 따른 조사 결과 직장 내 괴롭힘 발생 사실이 확인된 때에는 지체 없이 행위자에 대하여 징계, 근무장소의 변경 등 필요한 조치를 하여야 한다. 이 경우 사용자는 징계 등의 조치를 하기 전에 그 조치에 대하여 피해근로자의 의견을 들어야 한다.
- ⑥ 사용자는 직장 내 괴롭힘 발생 사실을 신고한 근로자 및 피해 근로자등에게 해고나 그 밖의 불리한 처우를 하여서는 아니 된다.

근로
 기준법

법령	주요 조문	
<p>장애인 차별금지 및 권리 구제 등에 관한 법률</p>	<p>제32조(괴롭힘 등의 금지)</p> <ul style="list-style-type: none">① 장애인은 성별, 연령, 장애의 유형 및 정도, 특성 등에 상관없이 모든 폭력으로부터 자유로울 권리를 가진다.② 괴롭힘 등의 피해를 당한 장애인은 상담 및 치료, 법률구조, 그 밖에 적절한 조치를 받을 권리를 가지며, 괴롭힘 등의 피해를 신고하였다는 이유로 불이익한 처우를 받아서는 아니 된다.③ 누구든지 장애를 이유로 학교, 시설, 직장, 지역사회 등에서 장애인 또는 장애인 관련자에게 집단 따돌림을 가하거나 모욕감을 주거나 비하를 유발하는 언어적 표현이나 행동을 하여서는 아니 된다.④ 누구든지 장애를 이유로 사적인 공간, 가정, 시설, 직장, 지역사회 등에서 장애인 또는 장애인 관련자에게 유기, 학대, 금전적 착취를 하여서는 아니 된다.⑤ 누구든지 장애인의 성적 자기결정권을 침해하거나 수치심을 자극하는 언어표현, 희롱, 장애 상태를 이용한 추행 및 강간 등을 행하여서는 아니 된다.⑥ 국가 및 지방자치단체는 장애인에 대한 괴롭힘 등을 근절하기 위한 인식 개선 및 괴롭힘 등 방지 교육을 실시하고 적절한 시책을 강구하여야 한다.	
	<p>청소년 보호법</p>	<p>제9조(청소년유해매체물의 심의 기준)</p> <ul style="list-style-type: none">5. 청소년의 건전한 인격과 시민의식의 형성을 저해(沮害)하는 반사회적·비윤리적인 것6. 그 밖에 청소년의 정신적·신체적 건강에 명백히 해를 끼칠 우려가 있는 것

법령	주요 조문
방송 심의에 관한 규정	제29조(사회통합) 방송은 지역 간, 세대 간, 계층 간, 인종 간, 종교 간 차별·편견·갈등을 조장하여서는 아니 된다.
	제30조(양성평등) ① 방송은 양성을 균형 있고 평등하게 묘사하여야 하며, 성차별적인 표현을 하여서는 아니 된다. ② 방송은 특정 성(性)을 부정적, 희화적으로 묘사하거나 왜곡하여서는 아니 된다. ③ 방송은 성별 역할에 대한 고정관념을 조장하여서는 아니 된다.
	제31조(문화의 다양성 존중) 방송은 인류 보편적 가치와 인류문화의 다양성을 존중하여 특정 인종, 민족, 국가 등에 관한 편견을 조장하여서는 아니 되며, 특히 타민족이나 타문화 등을 모독하거나 조롱하는 내용을 다루어서는 아니 된다.
방송광고 심의에 관한 규정	제13조(차별금지) 방송광고는 국가, 인종, 성, 연령, 직업, 종교, 신념, 장애, 계층, 지역 등을 이유로 차별하거나 편견을 조장하는 표현을 하여서는 아니 된다.
정보 통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률	제44조(정보통신망에서의 권리보호) ① 이용자는 사생활 침해 또는 명예훼손 등 타인의 권리를 침해하는 정보를 정보통신망에 유통시켜서는 아니 된다.
	제44조의7(불법정보의 유통금지 등) ① 누구든지 정보통신망을 통하여 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 정보를 유통하여서는 아니 된다
정보 통신에 관한 심의규정	제8조(선량한 풍속 기타 사회질서 위반 등) 선량한 풍속 기타 사회질서를 현저히 해할 우려가 있는 내용의 다음 각 호의 정보를 유통하여서는 아니 된다. 3. 사회통합 및 사회질서를 저해하는 다음 각목의 정보 바. 합리적 이유 없이 성별, 종교, 장애, 나이, 사회적 신분, 출신, 인종, 지역, 직업 등을 차별하거나 이에 대한 편견을 조장하는 내용

법령	주요 조문
옥외 광고물 등의 관리와 옥외 광고산업 진흥에 관한 법률	제5조(금지광고물등) ② 누구든지 광고물에 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 내용을 표시 (제2호 및 제3호의 경우에는 제작을 포함한다) 하여서는 아니 된다. 5. 인종차별적 또는 성차별적 내용으로 인권 침해의 우려가 있는 것
서울 특별시 학생인권 조례	제5조(차별받지 않을 권리) ③ 학교의 설립자·경영자, 학교의 장과 교직원, 그리고 학생은 제1항에서 예시한 사유를 이유로 차별적 언사나 행동, 혐오적 표현 등을 통해 다른 사람의 인권을 침해하여서는 아니 된다. 제6조(폭력으로부터 자유로울 권리) ① 학생은 체벌, 따돌림, 집단 괴롭힘, 성폭력 등 모든 물리적 및 언어적 폭력으로부터 자유로울 권리를 가진다. ② 학생은 특정 집단이나 사회적 소수자에 대한 편견에 기초한 정보를 의도적으로 누설하는 행위나 모욕, 괴롭힘으로부터 자유로울 권리를 가진다. ③ 교육감, 학교의 장 및 교직원은 체벌, 따돌림, 집단 괴롭힘, 성폭력 등 모든 물리적 및 언어적 폭력을 방지하여야 한다.

참고2 혐오표현 규제 관련 해외 입법례

국가	법률명	규제 내용
프랑스	언론과 자유에 관한 법 (Loi sur la liberté de la presse du 29 juillet 188)	<ul style="list-style-type: none"> - ‘민족·국가·인종·종교’, ‘성·성적 지향·성 정체성·장애’를 이유로 개인 또는 집단에 대해 명예를 훼손하는 행위 및 모욕하는 행위 - ‘민족·국가·인종·종교에 속하는지 유무’를 이유로 개인 또는 집단에 대해 차별, 적대감, 폭력을 선동하거나, ‘성·성적 지향·성 정체성·장애’를 이유로 적대감 및 폭력을 선동하는 행위
	형법 국사원령 (Décrets en Conseil d’Etat)	<ul style="list-style-type: none"> - 공연하지 아니한 상황에서 특정 민족, 국민, 인종, 종교, 성, 성적지향, 장애를 이유로 하여 사람 또는 사람의 집단에 대해 명예를 훼손 하는 행위, 모욕하는 행위, 차별·적대감·폭행을 선동하는 행위
영국	공공질서법 (Public Order Act 1986)	<ul style="list-style-type: none"> - ‘인종적 적대감을 고무하기 위한 의도를 가지거나’ 혹은 ‘모든 상황 상 인종적 적대감이 유발될 것 같은 경우’로써 위협적, 매도적, 모욕적인 말, 행동, 글을 공개하는 경우 - 종교와 성적 지향을 이유로 한 위협적인 말 또는 행동을 하거나 그러한 글을 공개하는 경우
	평등법 (Equality Act 2010)	<ul style="list-style-type: none"> - 연령, 장애, 성전환, 인종, 종교 또는 신앙, 성별, 성적 지향의 속성과 관련하여 사람의 존엄을 침해하거나 그 사람에게 위협적이거나 적대적이거나, 멸시적이거나 굴욕적이거나 모욕적인 환경을 조성하려는 목적이나 효과가 있는, 상대방이 원하지 않는 행위를 괴롭힘으로 규정함
독일	형법 (Strafgesetzbuch)	<ul style="list-style-type: none"> - 국적·인종·종교·민족에 의해 규정된 집단 또는 개인에 대해 증오·폭력·자의적 조치를 선동하거나, 모욕·악의적 경멸·중상함으로써 인간의 존엄을 침해하는 경우

국가	법률명	규제 내용
	형법 (Criminal Code)	<ul style="list-style-type: none"> - ‘피부색·인종·종교·민족·성적 지향’에 의해 특정되는 집단에 대해 그들의 집단살해를 옹호·조장하는 행위 - ‘피부색·인종·종교·민족·성적 지향’에 의해 특정되는 집단에 대해 치안 상 우려가 있는 공공장소에서의 적대감 선동 행위 혹은 고의의 적대감 선동 행위
캐나다	인권법 (Canadian Human Rights Act)	<ul style="list-style-type: none"> - 차별 행위를 할 의도를 표현하거나 암시하는 통지, 사인, 상징, 로고 및 기타 재현물(representation)을 출판 또는 게시하거나 그러한 행위를 야기하는 것을 차별 행위로 포함 - 차별 행위는 인종, 출신 국가 또는 민족, 피부색, 종교, 성별, 성적 지향, 혼인상태, 가족상태, 장애 및 사면 혹은 말소를 허가받은 전과를 이유로, 재화·서비스·시설·숙소의 이용, 고용기회 및 업무관계, 임금 등의 영역에서의 부당한 대우 및 괴롭힘 등임
노르웨이	형법 (Lov om straff)	<ul style="list-style-type: none"> - ‘피부색·국적·인종, 종교·신념, 성적 지향, 장애 등’을 이유로 사람을 위협하거나 모욕하는 표현 또는 경멸하거나 학대하도록 선동하는 표현(‘차별적 혹은 혐오적 표현’)
일본	본방외 출신자에 대한 부당한 차별적 언동 해소를 위한 대책 추진에 관한 법률 (本邦外出身者に対する不 当な差別的 言動の解消に 向けた取組の 推進に関する 法律)	<ul style="list-style-type: none"> - 본방외출신자(일본 출신이 아닌 자)에 대해 차별적 의식을 조장 또는 유발할 목적으로 공공연하게 그 생명, 신체, 자유, 명예 혹은 재산에 위해를 가하고자 함을 고지하거나 그들을 지역사회로부터 배제할 것을 선동하는 부당한 차별적 언동(‘본방외출신자에 대한 부당한 차별적 언동’) <p>※ ‘본방외출신자’는 ‘본방의 역외에 있는 국가 혹은 지역 출신자 또는 그 자손으로서 적법하게 거주하는 자’를 의미함. 이 법률은 사회 실현을 위한 국민의 노력 의무와 국가 및 지방공공단체의 책무를 규정하고 있는 기본법/이념법으로 별도의 규제 조항은 없음</p>

참고3 혐오표현 예방·대응 가이드라인 사례

1. 학교(초·중·고)

미국의 대표적인 인권단체인 남부빈곤법센터(Southern Poverty Law Center, SPLC)의 프로젝트 팀인 Teaching Tolerance의 <학교관리자, 상담가 및 교사를 위한 가이드: 혐오와 편견에 대처하기>²⁴⁾는 학교에서 혐오와 편견에 기반한 문제를 예방하고 해결할 수 있는 가이드라인을 제시하고 있다. 이 가이드라인은 첫째, 학교의 전반적인 문화와 분위기를 판단하고 긴장과 위험을 완화하는 방법(사전 예방), 둘째, 사안이 발생하였을 때 문제를 해결하는 과정(사안 대응), 셋째, 사안이 종료된 후, 더 나은 학교문화를 구축하고 역량을 키울 수 있는 장기 계획수립(사후 계획)으로 나누어 각 부분마다 구체적인 방법 및 유의점, 대외적으로 사안에 관해 언급할 때 따를 수 있는 연설문 예시 등이 제시되어 있다. 다음은 2장 사안이 발생하였을 때의 대응방법에 대한 내용을 요약 발췌한 것이다.

(1) 안전을 최우선에 두기

- 학교의 안전 담당자 및 외부의 법 집행기관에게 연락하기
- 학교의 모든 구성원이 안전한지 확인하기
- 사건 대응팀 조직하기
- 가해자를 격리시키기

(2) 사안에 관해 밝히기

- 거짓된 소문이나 잘못된 정보가 퍼지지 않도록, 문제가 되는 행동에 대해 언급하기
- 상황에 관해 발표할 때에 꼭 들어가야 할 요소: 받아들일 수 없는 사건이 발생했음을 구체적으로 언급하기, 총체적인 조사가 진행 중임을 밝히기, 학교가 다양성을 존중하고 모든 사람을 포용하는 곳을 명시적으로 밝히기

(3) 조사하기

- 철저하게 조사하여 사실을 밝히기 전에 성급하게 결론내리지 않기
- 단순한 장난인지, 혹은 더 큰 문제, 예를 들어 특정 집단의 학생들에게 적대적인 환경이 형성된 것인지 등을 판단하기
- 조사 과정에서 편견이나 혐오가 더 심각해지지 않도록 학교 문화와 분위기를 세심하게 관리하기

(4) 다양한 사람들을 참여시키기

- 사안에 따라 학교와 직접적으로 연결된 사람들(교직원, 학생, 보호자, 행정구역 내 담당 공무원, 졸업생 등)과 간접적으로 연결된 사람들(정부기관, 인권단체, 시민단체, 종교단체, 정신건강상담가, 선출직 공무원 등)로 확대하기

(5) 언론매체에 대응하기

- 미디어 및 언론매체와의 소통창구 단일화
- 언론 인터뷰 등을 피하기에 급급하지 않고, 헛소문이나 추측성 기사가 나가지 않도록 적절하게 정보를 제공하고 관리하기

(6) 정확한 정보를 제공하고 소문을 제거하기

- 소셜미디어나 뉴스 등을 확인하고 잘못된 소문에 대하여 대응하기

(7) 피해학생을 지원하기

- 공개적인 장소에서 피해학생에게 입장을 묻는 행위로 곤란하게 하지 말 것
- 학생이 받을 수 있는 도움에 관하여 안내할 것, 원인을 피해자에게 돌리지 말 것
- 학교의 부족한 점에 관해 사과하고 문제 해결 및 재발 방지에 최선을 다하겠다고 약속할 것
- 성소수자 학생이 피해자일 경우에는 성적체성에 이목이 집중되지 않도록 주의하고 부주의하게 타인에게 정보를 누설하지 말 것

(8) 정의구현에 집중하기

- 잘못된 행위에 걸맞은 처분과 징계 내리기
- 가해자의 신분이나 지위에 관계없이 공정하게 집행하기
- 학부모나 지역사회, 자원봉사자 등과 연계하여 피해를 회복할 수 있는 프로그램 운영하기

(9) 치유와 회복에 집중하기

- 위기와 문제를 빨리 종결하기보다는, 치유와 회복의 메시지를 공유하기
- 학교 내의 공동체 의식을 회복시킬 수 있는 이벤트를 계획하고 실행하기

2. 언론

100여 개국 25만 명의 회원을 두고 있는 세계 최대 언론인 기구인 국제기자 연맹(International Federation of Journalists: IFJ)은 2014년 4월 25일 ‘브뤼셀 선언: 미디어를 통한 혐오·폭력 선동’을 채택하였다.²⁵⁾ 브뤼셀 선언은 “언론이 애국심과 민족주의의 편에서 가장 적극적으로 활동하는 전쟁의 시기에 혐오표현이 가장 활성화된다는 것을 인식하며, 정치적으로 민감한 사안을 보도할 때에는 편견과 편견 확대를 피하기 위해 높은 수준의 기준이 필요함을 재확인 한다”고 선언하고 있다. 다음은 선언의 일부를 발췌한 것이다.

<브뤼셀 선언: 미디어를 통한 혐오·폭력 선동>

언론인과 언론단체·조합에 다음을 권고하는데 동의한다.

1. 항상 책임 있는 언론의 원칙과 윤리를 유지한다.
2. 언제 어디서나 언론에서의 증오와 폭력 선동에 대항하고 고발하는 것을 원칙으로 세우고, 윤리적 딜레마를 해결하기 위해 가이드라인과 강령을 인지하고 활용할 것을 보장한다.
3. 교육과 훈련을 통해 용어의 중요성을 강조하며 언론의 더 높은 기준을 추구한다.
4. 언론인의 전문성을 위한 독립성과 책임을 향상시키기 위해 더 나은 근무환경을 조성한다.
5. 인종주의적 행위나 심지어 전쟁을 정당화하기 위해 여론에 영향을 미치는 당사자들이 사용하는 잠재적으로 자기이익적인 수사에 대해 인식하도록 언론에 촉구한다.

6. 증오와 폭력을 선동할 목적으로 언론을 이용하려는 시도에 반대하기 위해 국가, 지역, 세계의 언론인 및 그 조직들과 연대하고 언론의 다양성을 고무한다.
7. 혐오표현을 기반으로 폭력과 분열을 조장하기 위해 온라인 플랫폼 사용을 남용하는 것을 방지하기 위한 온라인 미디어 활용을 지원한다.

유럽연합에 속해 있는 44개 국가의 언론 관련 70여개 단체로 구성되어 있는 유럽기자연맹(European Federation of Journalists)은 언론의 활동과 영향력이 온라인과 밀접하게 연관되어 있다는 점에서 온라인 혐오표현 대응 가이드와 관련하여 유럽기자연맹 대표 Mogens Blicher Bjerregård은 다음과 같은 가이드라인을 제시하고 있다.²⁶⁾

<온라인 혐오표현 대응 가이드라인>

1. 자율규제. 언론윤리에 대해 국가가 판단하게 두지 마라. 검열로 이어질 수 있기 때문이다. 대신 언론을 통해 혐오표현이 확산되지 않도록 책임감을 가져라.
2. 내용을 검열하지 마라. 하지만 언론의 다양성 증진을 지원하라. 이를 통해 언론의 범위에 들어오지 않는 선전 언론을 줄이면 혐오표현 감소로 이어질 것이다.

3. 온라인 혐오표현에 대한 빠른 주의를 이루어질 수 있는 메커니즘을 개발하고, 정보와 좋은 실천사례를 공유하라.
4. 혐오표현의 피해자를 내버려두지 마라. 피해자가 온라인에서 경험하는 욕설과 위협을 안전하게 신고할 수 있도록 헌신적인 동료들이 있음을 알려라.
5. 혐오표현을 받아들이지 말고 매번 신고·보고하라. 온라인 혐오표현에 대해서 오프라인 상 위협에 바로 반응하는 것과 마찬가지로 당국에 신고하고 즉각적으로 대응하라.
6. 혐오표현의 피해자를 확인한 경우, 고용인과 그에 상응하는 지위에 있는 사람은 항상 진지하게 접근하고 확실하게 행동을 취하여야 한다.
7. 혐오표현은 국경을 넘어 발생하므로 국제사회에서 활동하는 작가, 언론인, 언론기관은 혐오표현에 대응하는 공동 가이드라인을 개발해야 하며, 특히 소셜미디어에 대한 대응도 포함해야 한다.
8. 소셜미디어 플랫폼의 소유주나 편집자와 소통을 시도하라. 혐오표현에 대응하기 위해 연대할 책임이 그들에게도 있다.
9. 혐오표현을 발신하는 자가 특정되면 그가 개인이든 단체나 기관이든 간에 이에 대응하고 소통을 시도하라.
10. 미디어 리터러시. 젊은 사람뿐만 아니라 훨씬 더 많은 사람들이 소셜미디어, 특히 온라인 댓글을 통해 뉴스를 접하고 있다. 대학과 학교언론에서 그 영향을 확인할 수 있다. 우리는 교육영역과 함께 이 문제를 해결해나가야 한다.

-
- 1) International Covenant on Civil and Political Rights, 1966.
 - 2) International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination, 1969.
 - 3) UNITED NATIONS STRATEGY AND PLAN OF ACTION ON HATE SPEECH, 2019.5.
 원문은 다음과 같다. “...any kind of communication in speech, writing or behaviour, that attacks or uses pejorative or discriminatory language with reference to a person or a group on the basis of who they are, in other words, based on their religion, ethnicity, nationality, race, colour, descent, gender or other identity factor...”
 (<https://www.un.org/en/genocideprevention/documents/UN%20Strategy%20and%20Plan%20of%20Action%20on%20Hate%20Speech%2018%20June%20SYNOPSIS.pdf>)
 - 4) 모든 인간은 같은 종에 속하며 인종으로 뚜렷하게 구분지을 수 없다는 전제를 수용하여 별도로 ‘인종’으로 명시하고 있다. European Commission against Racism and Intolerance, GENERAL POLICY RECOMMENDATION NO. 15, ON COMBATING HATE SPEECH, ADOPTED ON 8 DECEMBER 2015, 3쪽.
 - 5) European Commission against Racism and Intolerance, GENERAL POLICY RECOMMENDATION NO. 15, ON COMBATING HATE SPEECH, ADOPTED ON 8 DECEMBER 2015. 원문은 다음과 같다. “Hate speech for the purpose of the Recommendation entails the use of one or more particular forms of expression - namely, the advocacy, promotion or incitement of the denigration, hatred or vilification of a person or group of persons, as well any harassment, insult, negative stereotyping, stigmatization or threat of such person or persons and any justification of all these forms of expression - that is based on a non-exhaustive list of personal characteristics or status that includes “race”, colour, language, religion or belief, nationality or national or ethnic origin, as well as descent, age, disability, sex, gender, gender identity and sexual orientation.”
 (<https://rm.coe.int/ecri-general-policy-recommendation-no-15-on-combating-hate-speech/16808b5b01>)

| 참고 |

- 6) Council of Europe Gender Equality Strategy, Combating Sexist Hate Speech, 2016.
유럽평의회 <성평등 전략>은 ‘성차별적 혐오표현’을 다음과 같이 정의하고 있다. “Sexist hate speech is one of the expressions of sexism, which can be defined as any supposition, belief, assertion, gesture or act that is aimed at expressing contempt towards a person, based on her or his sex or gender, or to consider that person as inferior or essentially reduced to her or his sexual dimension.”
(<https://www.coe.int/en/web/genderequality/sexist-hate-speech>)
- 7) 홍성수, 김정혜, 노진석, 류민희, 이승현, 이주영, 조승미, 혐오표현 실태조사 및 규제방안 연구, 국가인권위원회, 2016, 21쪽.
- 8) 유엔 「장애인의 권리에 관한 협약」에서 “장애는 점진적으로 변화하는 개념”이며(협약 전문), “장애인은 다양한 장애와의 상호 작용으로 인하여 다른 사람과 동등한 완전하고 효과적인 사회 참여를 저해하는 장기간의 신체적, 정신적, 지적, 또는 감각적인 손상을 가진 사람을 포함한다”라고 하여(제1조) 장애의 개념에 장애인의 사회참여를 제한하는 태도 등을 반영하고 있다(전문).
- 9) 성별(gender)은 “여성이나 남성으로 사회적으로 구성되는 관념, 역할, 관계와 같은 특성”(세계보건기구)을 의미한다. 행동·모습 등을 통하여 성별을 표현하는 방식인 성별표현(gender expression), 성별에 대해 개인이 깊이 느끼고 경험하는 인식인 성별 정체성(gender identity), 신체의 성적 특징(sex characteristics)은 성적지향과 함께 별도의 차별금지사유로 명시되는 경우가 많다. 유엔 여성차별철폐위원회는 성과 성별에 기한 여성차별이 인종, 장애 등을 비롯하여 레즈비언, 양성애자, 트랜스젠더, 인터섹스로서의 차별과 불가분하게 연결되어 있다고 보고 있다((WHO, Gender mainstreaming for health managers: a practical approach, 2011, General recommendation No. 35 on gender-based violence against women, updating general recommendation No. 19, CEDAW/C/GC/35, 14 July 2017). 자세한 내용은 International Labour Organization, Information paper on protection against sexual orientation, gender identity and expression and sexual characteristics(SOGI/ESC) discrimination, 2019 참조.
- 10) 인종주의적 혐오표현에는 “원주민, 세습으로 이루어지는 집단, 이주노동자나 난민.망명 신청자 등 시민이 아닌 사람”을 포함한다(UN Committee on the Elimination of Racial Discrimination (CERD), General recommendation No. 35 : Combating racist hate speech, 26 September 2013, CERD/C/GC/35).
- 11) 국세청, 2018년 귀속 외국인 근로자 연말정산 안내 보도자료, 2019.1.15.

- 12) 최영신, 공식통계에 나타난 외국인범죄의 발생 동향 및 특성 (2011~2015), KIC ISSUE PAPER 제4호, 2017.
- 13) 캐시 오늘, 대량살상 수학무기, 흐름출판, 2017, 160-165쪽.
- 14) 여론조사기관에 의뢰하여, 2019년 3월 20일부터 22일까지(3일간) 성인 1,200명(성별, 나이, 거주지역 등 고려)을 대상으로 모바일 설문조사를 실시하였다. 표본오차는 95% 신뢰수준 $\pm 2.8\%$ 이다(국가인권위원회, 혐오차별 국민인식 조사, 2019). 또한 2019년 5월 9일~14일(6일간)에 전국 거주 만 15세 이상 17세 이하 청소년 500명을 대상으로 모바일 설문조사를 실시하였는데, 표본오차는 95% 신뢰수준 $\pm 4.4\%$ 이다(국가인권위원회, 혐오표현에 대한 청소년 인식조사, 2019).
- 15) Additional Protocol to the Convention on Cybercrime, concerning the criminalisation of acts of a racist and xenophobic nature committed through computer systems, 2003.
- 16) 혐오표현에 대한 직접적인 대응은 아니지만, 증오범죄를 가중처벌함으로써 혐오표현을 간접적으로 위축시키는 방법도 있다. 증오범죄(hate crime)는 편견을 동기로 하여, 살인, 폭행, 방화 등 기존의 범죄를 저지르는 것을 말한다. 해외의 경우 증오범죄를 가중처벌하는 법을 제정하는 경우가 많은데, 법 개정 없이 양형에 반영하는 방법도 있다. 2019년 7월부터 시행되는 ‘명예훼손범죄 양형기준’에 따르면, 양형 가중요소인 ‘비난할 만한 범행동기’에 ‘피해자에 대한 보복·원한이나 혐오 또는 증오감에서 범행을 저지른 경우’가 포함되었다. 즉 혐오나 증오감에서 명예훼손죄와 모욕죄를 저지른 경우에는 가중된 형벌을 받게 될 수 있다.
- 17) 『本邦外出身者に対する不当な差別的言動の解消に向けた取組の推進に関する法律に基づく『公の施設』利用許可に関するガイドライン』(<http://www.city.kawasaki.jp/250/page/0000088788.html>)
- 18) 유엔자유권위원회, 「한국 정부의 제4차 보고서에 대한 최종 권고문(CCPR/C/KOR/CO/4)」, 2015. 12. 3., 14, 15문단.
- 19) 홍성수 외, 혐오표현 예방·대응 가이드라인 마련 실태조사, 국가인권위원회, 2018.
- 20) 한국인터넷자율정책기구, KISO 정책규정 해설서, 2018.
- 21) 트위터의 “Hateful Conduct Policy”, 페이스북의 “Community Standards”, 유튜브의 “Hate Speech Policy”, 마이크로소프트의 “Content Policies” 등 참조.

| 참고 |

- 22) SOGI법정책연구회가 구글과 인권재단 사람의 후원으로 만든 가이드라인이다. '성소수자 친화적 직장을 만들기 위한 다양성 가이드라인'(<http://diverseguide.org/>).
- 23) 대학별 혐오표현 가이드라인 사례는 홍성수·김지혜·민지원·송윤진·이승현·이은진, 혐오표현 예방·대응 가이드라인 마련 실태조사, 국가인권위원회, 2018, 2장의 II 참조.
- 24) SPLC, "A guide for administrators, counselors and teachers RESPONDING TO HATE AND BIAS AT SCHOOL"
(<https://www.tolerance.org/magazine/publications/responding-to-hate-and-bias-at-school>)
- 25) IFJ, "Brussels Declaration: Incitement to Hate and Violence through Media"
(<https://www.ifj.org/media-centre/news/detail/category/press-releases/article/ifj-conference-agrees-declaration-to-stand-up-against-hate-speech.html>)
- 26) Mogens Blicher Bjerregård, 'Guidelines for countering online hate speech', 2016
(<http://europeanjournalists.org/mediaagainsthate/guidelines-for-countering-online-hate-speech>)

혐오표현 Hate Speech 리포트

발행일 2019년 10월
발행처 국가인권위원회
주소 04551 서울시 중구 삼일대로 340(저동1가) 나라키움 저동빌딩
전화 (02)2125-9670 FAX (02)2125-0932
인쇄처 디자인모장
전화 (02)2278-1990 FAX (02)2278-1992
I S B N 978-89-6114-698-2 93330

이 저작물은 국가인권위원회가 저작권을 전부 소유하지 아니한 저작물이므로 자유롭게 이용(무단 변경, 복제, 배포, 상업적인 용도 사용 등)하기 위해서는 반드시 해당 저작권자의 허락을 받으셔야 합니다.

혐오와 차별을 넘어
저마다의 빛깔로



ISBN 978-89-6114-698-2 93330



04551 서울시 중구 삼일대로 340(저동1가) 나라키움 저동빌딩 혐오차별대응기획단
Tel : (02)2125-9670, Fax : (02)2125-0932 <http://www.humanrights.go.kr>

발 간 등 록 번 호

11-1620000-000738-01