

조백기 · 신강협 · 권오상. 2022. “혐오표현 규제에 대한 지방정부의 역할”

『인권연구』 5(1): 133-177.

Cho, Baek Ki · Shin, Kang Hyob · Kwon, Oh Sang. 2022. “The Role of Local Governments in the Regulation of Hate Speech” *Journal of Human Rights Studies* 5(2): 133-177.

DOI: <http://www.doi.or.kr/10.22976/JHRS.2022.5.1.133>

[현장논단]

혐오표현 규제에 대한 지방정부의 역할

: 「제주특별자치도 혐오표현 방지 및 피해자 지원 조례안」을 중심으로*

조 백 기** · 신 강 협*** · 권 오 상****

한글초록

혐오표현은 성별, 장애, 종교, 나이, 출신지역, 인종, 성적지향 등을 이유로 어떤 개인이나 집단에 대한 비하, 멸시, 위협 또는 차별과 폭력을 선전하고 선동한다. 이러한 혐오표현은 대한민국을 비롯 전세계적으로 일상생활 및 SNS 등 온라인상에서 점차 증가하고 있다. 또한 혐오표현은 단순히 개인에 대한 부정적인 의견에 그치는 것이 아니라 특정 집단에 대한 편견을 사회 전체에 전파하고 나아가 범죄로까지 이어지고 있다.

국제사회는 이러한 혐오표현을 규제하려고 노력하고 있다. 지역과 국가에 따라 역사적 배경 등의 이유로 약간의 차이를 보이고 있지만, 혐오표현에 대한 폐해에 대한 사회적 합의를 점차 확대해나가고 있다. 한편 한국의 국가인권위원회의 혐오표현에 대한 국민인식조사 결과(2019년)에 따르면, 10명 중 6명이 혐오표현을 접한 경험이 있으며, 혐오표현 문제는 범죄 또는 사회갈등을 유발할 것이라는 의견과 함께 자연적으로 해소되기 어렵다는 의견(77.8%)이 다수를 차지하고 있다.

혐오표현이 기본적으로 ‘차별’의 문제라고 한다면, 사회 전체적으로 차별을 금지하고 평등이 실현되는 환경을 조성하는 것이 매우 중요하다. 그에 따라 국가와 법은 관련하여 적극적인 조치를 취해야 한다.

* 이 논문은 2021년 제주특별자치도의회 의원연구단체 학술연구용역 「혐오표현(hate speech) 방지 및 피해자 지원 입법 연구」 보고서를 수정·보완한 것이다.

** 제주특별자치도장애인권익옹호기관장, 법학박사, 제1저자.

*** 제주평화인권연구소와 소장, 제2저자.

**** 제주장애인자립생활센터 사무국장, 제3저자.

따라서 지방조례를 포함한 모든 국내법이 법 앞에서의 평등과 법의 동등한 보호와 국제인권법이 요구하는 차별 금지를 수용해야 한다. 차별과 배제를 제도화하는 모든 법·정책을 폐지하며, 차별금지법을 제정하거나 강화해야 한다.

도민의 기본적 인권에 대한 보장 책무가 있는 제주특별자치도도 4.3에 대한 역사부정과 성별, 장애, 종교, 나이, 출신지역, 인종, 성적 지향 등을 이유로 한 혐오표현을 방지하고 그 피해자에 대한 지원 및 보호 등에 관한 지방정부 차원의 입법방안 마련 등 적극적인 대응이 요구된다. 제주 지역 차원의 혐오표현 방지 및 피해자 지원을 위한 조례 제정은 지역에서 혐오표현의 정의를 규정하고 해당 혐오표현으로 인한 피해를 방지하기 위한 시책 등 구체적인 대응 방안을 마련하려는 첫 걸음이다. 이를 통해 모든 제주 도민들이 인간으로서의 존엄과 가치를 존중받을 수 있는 ‘평화와 인권의 섬, 제주’를 실현하는데 기여할 수 있을 것이다.

주제어: 인권, 혐오와 차별, 혐오표현, 차별금지법, 지방정부

— 목 차 —

- I. 들어가며
- II. 혐오표현의 개념과 의미
- III. 혐오표현 규제에 대한 규범
- IV. 「제주특별자치도 혐오표현 방지 및 피해자 지원 조례」 제정
- V. 나오며

I. 들어가며

법의 논리가 아닌 정치 논리가, 인권과 평등의 가치가 아닌 혐오와 차별을 앞세운 힘의 논리가 우리 모두를 굴복시켰다. 지난 3월 29일

제주에서 일어난 사건이었다. 이날 오전 10시부터 시작된 제403회 제주특별자치도의회(이하, “제주도의회”라 한다) 임시회 행정자치위원회 제2차 회의에서 “보다 심도 있는 검토가 필요”하다는 이유로 「제주특별자치도 혐오표현 방지 및 피해자 지원 조례안」(이하, “혐오표현 방지 조례”라 한다)을 심사 보류하였다.¹⁾ 이에 그동안 제주지역에서 포괄적 차별금지법 제정 운동에 적극 동참해오던 제주지역 19개 단체와 정당이 참여한 ‘제주차별금지법제정연대’는 이번 보류 결정에 대한 입장문에서 “(제주)도의회 행정자치위원회 소속 7인의 도의원 중 5인(이상봉, 강민숙, 강성민, 고현수, 문종태)이 해당 조례안을 공동발의했음에도 이를 심사 보류한 것은 납득할 수 없다”면서, “지방선거를 앞두고 표를 의식해 ‘인권’의 가치를 헌신짝처럼 내다버리고 소신 정치, 책임 정치를 방기한 도의원들은 의원으로서 자격이 없으며”, “(제주도)의장은 혐오표현 방지 조례안을 본회의에 직권상정 하”는 등 “(제주)도의회는 혐오와 차별 없는 제주를 위해 앞장서라”고 촉구하였다.²⁾

이에 앞서 회의가 열린 당일 제주도의회 앞에서는 장애인·여성·인권·4.3·성소수자·노동 등 13개 단체로 구성된 혐오와 차별을 반대하는 제주시민사회단체는 제주도의회가 추진하는 혐오표현 방지 조례안에 대해 지지 의사를 밝히고, 혐오와 차별을 멈추라는 기자회견을 가졌다. 이에 반해 제주도기독교교단협의회를 비롯한 종교단체와 제주바른교육학부모연대 등의 학부모 단체는 “남성과 남성, 여성과 여성이 아이를 낳을 수 있다. 반대하는 목소리를 내는 것은 절대 혐오가 될 수 없다”며, “이 조례는 독소조항으로 가득하고, 정서상으로는 국민의 통합을 저해하고 있고, 절차상의 많은 문제가 있음에도 어떠한 토론회나 공청회도 거치지 않은 채 통과되려 하”는 것으로 “단순히 사회의 갈등을 없애고 평등한 세상으로 가고자 하는 안이 아니라 동성애를 비롯한 쿼어축제, 사회적 성에 대한 비판을 못 하도록 해

1) 제주특별자치도의회 회의록(2022. 3. 29)

2) 제주의 소리(2022. 3. 29)

가정과 사회를 무너뜨리는 나쁜 조례안”이라고 반대 집회를 개최하였다.³⁾

이처럼 최근에 제주에서 벌어진 일련의 사건들이 ‘어디에서 본 듯’한 기시감이 든다. 분명 제주에서는 처음 보는 일이고 처음 겪는 일이었음에도 언젠가 경험하였거나 이미 보았던 것처럼 여겨지는 것은 어떤 이유에서일까? 대한민국 사회에서 차별금지법 제정 논의가 시작된 지 15년이 지났지만, 입법권을 가진 국회는 여전히 ‘사회적 합의’와 ‘나중에’를 이유로 자신들의 권한과 책임을 회피하고 있다. 국회가 제 할 일을 하지 않음으로써 더욱 공고해진 차별과 불평등의 구조, 더욱 거세진 혐오선동 속에서 시민들의 존엄이 훼손되고 삶이 위협받고 있지만, 여전히 국회와 정치는 시대적 사명을 외면한 채 침묵하고 있다.⁴⁾ 이들의 침묵은 우리 사회의 인권과 민주주의를 후퇴시키고 파괴하는 결과를 가져오고 있다.

자신들의 정치적 유불리에 따라 차별금지법 제정을 미뤄오는 동안 ‘한날 보잘것없는’ ‘일개’ 법 제정이 미뤄진 것에 머물지 않고, ‘동성애 조장’이라는 혐오세력의 선동에 의해 각종 인권 관련 법령에서 ‘성평등’이나 ‘성적지향’을 이유로 한 차별금지 등 법령의 본질적 내용이자 차별금지라는 원칙은 사라지거나 축소 또는 누더기가 되고 있다. 혐오세력의 왜곡되고 악의적인 고정관념과 편견에 기인한 특정 개인이나 집단에 대한 혐오와 차별은 인권과 평등 가치의 폐기를 정당화했고, 결과적으로 법안마저 폐기되는 결과를 낳았다. 이러한 현상은 지방정부의 경우 더욱더 심각하거나 그 피해가 광범위하다고 할 수 있다.⁵⁾ 『부천시 문화다양성의 보호와 증진에 관한 조례』와 같

3) 제주의 소리(2022. 3. 29)

4) 오마이뉴스(2022. 4. 28)

5) 한겨레 보도에 따르면, “2012년 이후 인권조례를 입법예고했다가 철회·보류한 지자체는 49곳에 이른다. 전체 지자체 중 20.1%에 해당한다. 이들 49개 지자체에서 철회된 인권조례는 모두 71건인데, 이런 사례는 최근 몇 년 새 급격히 늘었다. 전체 71건 가운데 2012년엔 1건이 철회됐고 2013년·

이 전국의 수많은 인권 관련 조례들이 ‘승리의 경험’으로 더한층 강화된 혐오와 차별의 선동으로 족족 가로막혀 좌절되고 있다.

하지만 ‘사회적 합의 없음’이라는 국회의 ‘비겁한 변명’과는 달리 국회가 손을 놓고 있는 동안에도 우리 사회는 빠르게 합의 수준을 높여왔다. 국가인권위원회가 2020년 실시한 국민인식조사에서 89%가 차별금지법 제정에 찬성하였다.⁶⁾ 지난 10여년간 ‘사회적 합의’는 정치인들에게 예민하고 중요한 문제에 대한 책임을 모면하는 편리한 출구전략으로만 기능하였다.⁷⁾ 그 사이 혐오세력들은 조직적으로 혐오를 선동하고, 노골적으로 차별을 조장하고 있다. 그렇게 대한민국의 정치는 후퇴하였고, 우리 사회 인권과 민주주의로 따라 후퇴하였다.

차별금지법 및 평등법과 각종 인권 관련 조례의 입법과 제도화는 혐오표현, 혐오범죄, 괴롭힘으로 인해 일상은 물론 생존까지 위협받고 있는 여성, 장애인, 성소수자, 이주민 등 사회적 소수자들이 직면해있는 심각한 혐오와 차별을 금지하고, 이들의 인권을 존중하고 보호하며, 이행하기 위한 국가 및 지방정부의 최소한의 의무에 해당한다. 단 한 사람의 시민이라도 혐오와 차별로 고통을 받는다고 한다면, 이러한 혐오와 차별은 그 누구도 비껴가지 않는다. 혐오표현은 단순히 특정 개인이나 집단에 대한 부정적인 의견에 그치는 것이 아니라 특정 집단에 대한 편견을 사회 전체에 전파하고 나아가 범죄로까지 이어지고 있기 때문이다. 누구도 배제하지 않고, 혐오와 차별받지 않는 평등한 세상은 우리 모두에게 필요한 이유이기도 하다. 따라서 차별금지법이 해결하고자 하는 혐오와 차별의 문제는 특정한 소

2014년에도 각각 3건이 철회됐지만, 2016년(7건)부터 철회 사례가 점차 늘기 시작해 2017년 10건, 2018년 6건을 찍고 지난해엔 30건까지 급증했다. 올해도 지난 2월까지 벌써 9개의 인권조례가 입법예고 뒤 철회·보류된 상태다.” 한겨레(2020. 4. 3)

6) 한겨레(2012. 11. 10)

7) 한겨레(2022. 4. 22)

수자 집단이 아닌 모든 사회구성원의 문제이다. 모두의 존엄을 위해 싸우는 것이 나의 존엄을 지키는 일이며, 민주시민의 당연한 의무이기도 하다.

아래에서는 제주지역 차원의 혐오표현 방지 조례의 제정이 필요한 이유와 구체적 입법례 그리고 그 과정에서의 지방정부의 역할을 중심으로 살펴보기로 한다.

II. 혐오표현의 개념과 의미

1. 혐오표현의 등장배경

특정 대상에 대한 혐오의 역사만큼 혐오표현의 역사도 길다. 역사적으로 사회적 희생양을 찾는 패턴은 중세의 마녀사냥이나 나치 시대의 유대인 탄압 등에서 찾아볼 수 있었는데, 오늘날의 혐오표현도 여성, 성소수자, 이주민 등 사회적 소수자에 속하는 이들을 희생양으로 찾는 경향이 있다. 우리도 역사 속에서 천민이나 여성에 대한 차별 및 혐오를 찾을 수 있다. 하지만 현대적 현상으로서의 혐오표현 문제는 2000년대 이후에 비로소 나타났다고 볼 수 있다. 2010년 즈음부터 ‘반(反)다문화 인터넷 커뮤니티’를 중심으로 외국인 혐오가 유행했는데, 이 당시에는 ‘혐오표현’이라는 용어 대신 ‘인종차별적 표현’이라는 용어가 자주 사용되었다.⁸⁾

특히 우리 사회에서의 혐오표현은 2012년 ‘일간베스트’(이하, “일베”라 한다)의 등장과 더불어 본격적인 사회적인 논의와 관심의 대상이 되었다고 할 수 있다. 온라인 커뮤니티 일베 게시판에서 여성, 특정지역, 민주화운동에 대한 혐오를 드러내는 표현들이 등장하였고, 이를 여러 언론이 이 문제를 다루었고, 혐오표현이라는 말이 본격적으로 회자되기 시작하였으며, 민주당 등에서는 일베 사이트 폐쇄 등

8) 홍성수 외(2016: 5. 재인용)

의 논의가 나왔다. 또한 인권·시민사회 진영에서는 공개토론회를 열고 혐오표현에 대응하기도 하였다. 이후 특정 직업, 외국인 노동자나 다문화가정 구성원 등에 대한 혐오표현들도 온라인상에서 점증함으로써 이를 계기로 혐오표현이 주요한 사회적 문제로 본격적으로 등장하였다.

이러한 현상의 배후에는 1997년 이후 한국 사회의 급격한 구조적 변화가 자리하고 있었다고 할 수 있다. 대한민국은 IMF의 구조조정 프로그램을 통해 경제구조 개편이 이루어졌고, 이는 경제적·사회적 양극화를 가져왔다. 이에 따라 사회적·정치적 갈등이 여러 영역에서 증가하여 남녀 갈등, 지역 갈등, 세대 갈등, 계층 갈등 등의 형태로 표출되고 있다. 특히 외국인 혐오는 이러한 경제적 위기와 연관되어 있다고 할 수 있다.⁹⁾ 이러한 갈등은 사회문제에 대한 희생양을 찾는 과정에서 더욱 증폭되고 있다.

한편 혐오표현이 급속도로 확산된 이유 중 하나로 인터넷 이용의 급격한 증가도 생각해볼 수 있다. 실제로 혐오표현 문제를 논할 때, 항상 온라인 혐오표현이 특별한 이슈로 제기되어 왔다. 특히 대한민국은 인터넷 인프라가 매우 발달해 있는 국가이므로 이러한 인터넷 기반이 혐오표현의 급격한 전파에도 영향을 끼쳤을 것으로 추정된다.¹⁰⁾

이러한 우리 사회의 갈등 및 혐오표현 증가는 이러한 원인에 의한 결과일 뿐 아니라 갈등에 대한 사회적 해소 및 통합적 시스템이 제대로 작동하지 않는다는 증거이기도 하다. 따라서 혐오표현에 실질적이고 효과적인 대응방안을 마련하기 위해서는 혐오표현 자체에 대한 대책 마련과 전사회의 대응이 절실하기도 하지만, 혐오표현이 기반해 있는 사회적·경제적 불평등의 문제와 그에 따른 사회적 갈등을 해소하기 위한 노력이 필요하다고 하겠다.

9) 위의 보고서 p. 6.

10) 위의 보고서, pp. 7-8.

2. 혐오표현의 개념과 의의

(1) 혐오표현의 개념

혐오표현(hate speech)은 감정이 담긴 개념으로 1980년대에 미국에서 만들어진 용어로 오늘날 많은 나라에서 널리 일상적으로 사용되고 있다. 통상 ‘hate speech’는 그동안 국내에서 ‘적의적 표현’, ‘증오 표현’, ‘혐오표현’, ‘혐오 및 차별적 표현’ 등으로 번역·사용되고 있다.¹¹⁾ 혐오표현은 단순한 기피, 분노, 분개와 같은 감정의 표현, 비도덕적이거나 바람직하지 않은 표현과는 다르다. 혐오표현은 단순히 싫어하는 감정의 표출을 넘어 특정 개인, 집단에 대한 차별이나 폭력을 부추기고 정당화하는 표현이라고 할 수 있다.

일반적으로 인종, 민족, 종교, 성, 성적지향 등과 같은 특정한 속성을 가진 집단에 대하여 혐오를 고취시키려는 의도와 효과를 갖는, 그리고 표적에 대해 비방, 모욕, 심지어 인격말살의 극단적인 형태를 취하는, 혐오표현은 중대한 해악을 야기하는 것으로 알려져 있다. 즉 혐오표현은 그 대상이 되는 표적 집단과 개인의 존엄과 기본권에 심각한 해악을 야기하는 것으로 간주된다.

하지만 혐오표현이라는 용어는 이질적인 표현 현상들을 포괄하는 복합적 의미를 가진 불분명한 관용어이다.¹²⁾ 혐오표현에 관하여 세계적으로 정립된 개념이나 국제인권법상으로 통일된 정의는 존재하지 않으며, 이는 국내에서도 마찬가지이다. 정립된 개념이 없기 때문에 혐오표현 규제를 논의할 때 어떠한 표현이 규제 대상이 되는지 특히 형법적 규제 대상이 되는지를 결정하는데 어려움이 존재한다. 더욱이 혐오표현 규제는 민주국가에서 기초가 되는 기본권으로 강조되는 표현의 자유를 제한하는 것이기 때문에, 혐오표현에 대한 규제의 어려움이 가중된다.

11) 위의 보고서, p. 11.

12) 박승호(2019); Alexander Brown(2018) 재인용.

혐오표현이 발화됐을 때 이를 알 수 있다고 주장하기 쉽지만, 혐오표현에 대한 기준이 대부분 모호하거나 모순적이다. 국제 및 지역인권기구들은 혐오표현을 정의하고 제한하는 데에 서로 다른 기준을 시사하는데, 이러한 차이는 국내법들에서도 드러난다. 일상적으로 혐오표현에 부여하는 의미와 이를 사용하는 맥락, 그리고 이를 제한하고자 하는 요구 또한 상이하다. 이것은 혐오표현을 둘러싼 혼란과 이것이 인권에 대해 어떤 의미를 가지는지를 말해준다.

해악을 야기하는 차별적인 특정 사회현상이나 사건에 대한 대응과정에서 혐오표현에 대한 다수의 정의가 제안되었다. 새로운 상황을 다루기 위해, 또한 언어의 변화, 평등에 대한 이해의 변화, 차별의 해악, 기술발전을 반영하기 위해, 시간이 흐름에 따라 혐오표현에 대한 정의가 수정되어 왔다.

이러한 혐오표현에 대한 개념과 정의는 국가와 시대는 물론 학자마다 다양하지만, 다음과 같이 몇 가지 쟁점별로 정리해볼 수 있다.¹³⁾ 첫째, 혐오표현이란 ‘개인의 정체성’에 근거하고 있다(Chetty& Alathur, 2018). 혐오표현은 주로 국가, 인종, 민족, 종교, 성적 성향, 직업, 성별 또는 장애와 관련된다. 국내에서도 혐오표현에 대해 “지역·민족·인종·국적·종교·장애·성별·성정체성·연령 등 일정한 속성을 이유로 특정 집단이나 특정 집단 구성원에 대해 차별·모멸·혐오적인 의사를 표현하거나 다른 사람들도 이에 동참하도록 선동·선전하는 것”이라고 정의하고 있다(이승선, 2018).

둘째, 역사성을 지닌 소수자를 강조하는 관점도 있다. 국가인권위원회는 소수자들을 신체적·정신적으로 괴롭히는 표현, 차별·혐오를 의도·암시하는 표현, 소수자를 멸시·모욕·위협하여 인간존엄성을 침해하는 표현, 차별·적의·폭력을 선동하는 표현이라고 한다(국가인권위원회, 2016: 8-21). 박용숙(2018)도 ‘역사적으로 차별받아온 집단’이라고 특정하고 있다. 혐오표현의 대상 집단을 역사적 소수자로 국

13) 윤성옥, “혐오표현 규제와 방송통신심의”, 『혐오표현 진단과 대안마련 토론회』(국가인권위원회, 2019.8.27), pp. 70-71.

한하는 관점에서는 남성에 대한 혐오는 가능하지 않고 경상도 지역민을 공격하는 것도 포함되지 않는다(김수아, 2019; 전창영·나은희·최철호·김민정, 2018). 그러나 혐오표현의 대상으로서 소수자만을 명시하거나 역사적으로 차별받아온 집단을 명시하는 것은 명확성 원칙이나 평등원칙에 반한다는 입장도 있다(박승호, 2019). 혐오표현의 해악은 다수이더라도 동일하고 다수자도 피해자가 될 수 있다고 보는 것이다.

셋째, 차별과 편견을 강조한다. 유럽인권재판소(European Court of Human Rights)는 혐오표현을 “공격적인 국가주의와 민족주의, 그리고 이주민들과 소수자들을 향한 차별과 적대감 등 편협함에 기반한 인종혐오, 외국인혐오, 반유대주의 등의 증오를 전파, 선동, 선전 또는 정당화하는 모든 형태의 표현”이라고 정의하였다(Council of Europe, 1997: 107). 알마고르(Almagor, 2011)는 혐오표현에서 선천적 특성에 따른 편견의 개념을 중요하게 봤다. 즉 “그들의 실제적이거나 인지된 선천적 특성 때문에 사람이나 집단을 겨냥한 편견적, 적대적, 악의적인 표현”이라고 혐오표현을 정의하였다.

넷째, 공격적 표현뿐만 아니라 선동적 표현까지 포함한다. 헌법재판연구원은 혐오표현을 “통상 인종·민족·국적·종교·연령·장애·성별 그리고 성 정체성 및 성적지향 등과 같은 사람의 특성에 근거하여 사람 또는 그와 같은 특성을 가진 사람의 집단에 대해 혐오의 감정을 공격적으로 표현하거나 그와 같은 혐오를 선동·확산·조장하는 표현”이라고 정의한다(헌법재판연구원, 2016: 8-9).

따라서 혐오표현에는 직접적인 폭력이나 집단학살과 같은 행위는 제외된다. 혐오표현과 혐오범죄는 구분된다는 것이다. 혐오범죄는 신체적·물리적 폭력행위가 수반되는데 혐오표현의 쟁점은 신체적, 물리적 폭력행위가 없는 발언이나 표현행위를 법적 규제와 처벌의 대상으로 할 수 있는가의 문제이다(정다영, 2018). 그러나 목표집단에 대한 폭력행위는 아니더라도 선동표현은 포함하는 것으로 본다. 이에 대해 박용숙(2018)은 선동표현이란 물리적 폭력과 혐오표현의 경

계에 존재하는 표현행위라고 했다.

다섯째, 효과나 영향을 중요한 개념요소로 보는 관점도 있다. 일단 혐오표현이 발화되면 상처나 모욕은 희생자의 인지에 달려있다. 혐오표현의 영향력이 발생할 수도 있고 없을 수도 있다는 것이다. 혐오표현의 효과란 발화자, 내용, 목표대상(originator, content and the targeted one)에 따라 달라진다. 특히 차별을 선동하지 않는다면(또는 상처를 주지 않는다면) 문제가 되지 않고 무엇이 혐오표현인지 애매하게 된다. 이에 대해 체티와 알라튀르(Chetty & Alathur, 2018)는 혐오표현에 ‘의도’와 ‘행동’이 중요하다고 하였다. 살인미수가 범죄이기 때문에 피고인이 처벌을 받고 희생자가 보호를 받듯 혐오표현에서도 ‘목적’과 그가 한 ‘행동’을 적용하는 것이 가능하다고 하였다. 국내에서도 혐오범죄의 구성요건은 혐오의 감정 자체가 아니라 외부로 표출되는 행위가 될 것이며 외부의 행위가 형법적 규율 대상이 되는 경우 내심을 동기로 고려하는 것이 가능하다고 하였다(임중호, 2013).

이상과 같이 혐오표현은 어떤 속성을 기반으로 한다고 할 수 있다. 즉 혐오표현이란 ① 개인의 타고나거나 인지된 속성(이는 개인의 의지에 따라 거의 선택할 수 없는 태생적, 본능적 속성에 가깝다)(원인)에 대해 ② 차별과 편견을 기반으로 한(동기) ③ 공격적 표현이나 선동적 표현(행위)이라고 정의내릴 수 있다.

이에 따라, ‘혐오표현’의 개념을 정의해 본다면, “어떤 개인·집단에 대하여 그들이 사회적 소수자로서의 속성을 가졌다는 이유로 그들을 차별·혐오하거나 차별·적의·폭력을 선동하는 표현”을 말한다. 여기서 ‘표현’(expression)이란 단순히 말이나 대화만을 뜻하는 ‘발언’(speech)이 아닌 글이나 사진, 광고, 공연, 방송 등 다양한 형태의 표현 방법을 포함하는 개념이다.¹⁴⁾

14) 헌법재판소는 의사표현의 매개체는 어떠한 형태든지 가능한 것으로 그 제한을 두고 있지 않다. “의사표현·전파의 자유에 있어서 의사표현 또는 전파의 매개체는 어떠한 형태이건 가능하며 그 제한이 없다. 즉 담화·연설·토

여기에는 소수자를 신체적·정신적으로 괴롭히는 표현, 차별·혐오를 의도·암시하는 표현, 소수자를 멸시·모욕·위협하여 인간존엄을 침해하는 표현, 차별, 적의, 폭력을 선동하는 표현 등이 포함된다. 막연히 기분 나쁘거나 비도덕적인 표현이 아니라, 차별과 혐오를 야기하는 것이 혐오표현의 기본적인 특징이라 할 수 있다.¹⁵⁾

(2) 혐오표현과 차별

혐오표현은 개념필연적으로 차별이다. 그것은 차별당하는 사람의 평등권을 침해할 뿐 아니라 혐오의 대상 집단으로 소환된다는 사실 및 그러한 차별적 표현의 대상이 된다는 사실 자체로 그의 인격권, 명예 등을 심각하게 훼손시킨다. 혐오는 대체로 그 취득이나 제거가 기본적으로 불가능한 개인적·집단적 속성을 표적으로 하여 그 대상자에게 차별적으로 열등감을 불러일으키며 일련의 생활과정으로부터 배제하고 배척하는 것을 목적으로 하기 때문이다.¹⁶⁾ 자기 자신은 물론 자기가 속한(혹은 속한다고 호명되는) 집단 자체에 대한 자기정체성이나 자기존중감을 상실하도록 강제하는 것이다. 그러기에 혐오표현은 “인간의 존엄성에 대한 이해와 존중을 확보”하지 못하게 하며, “국가 간의 우호적이고 평화적인 관계에 대한 장애물”이며 “국민 간의 평화와 안전”을 침해하며 심지어 “동일한 단일 국가 내에서 나란히 살고 있는 인간들의 조화마저 저해할 수 있다.” 그 “어떠한 인류사회의 이상과도 배치”되는 가장 극단적인 형태의 차별인 것이다.¹⁷⁾

론·연극·방송·음악·영화·가요 등과 문서·소설·시가·도화·사진·조각·서화 등 모든 형상의 의사표현 또는 의사전파의 매개체를 포함한다.” 헌법재판소 2010.2.25. 선고 2008헌마324 결정.

15) 홍성수 외, 앞의 보고서, p. 21.

16) 한상희, “헌법의 눈으로 본 차별금지법(평등법) - 혐오표현의 문제와 함께”, 제10회 세계인권도시포럼-차별금지회의의 혐오차별의 극복과 민주인권가치의 실현, 차별금지의 법제화(국가인권위원회, 2020. 10. 8), p. 32.

17) 유엔인종차별철폐협약 전문.

대부분 사회적 차별은 여성, 장애인, 소수인종, 타민족, 성소수자와 같이 일정한 속성을 기준으로 가상의 집단을 구획하고 그에 열등한 존재, 무가치한 사람, 위험하거나 오염된 집단이라는 낙인을 찍는 방식으로 진행된다. 혐오는 이런 차별을 사회적으로 드러내는 표현이거나 그러한 행동이다. 그것은 특정한 집단이나 사람에 대한 내면적인 감정이나 인식을 표출하는 행위의 문제에 그치지 않는다. 그 뿌리는 역사적으로 혹은 사회구조적인 차별에 있기 때문에 혐오의 행태들은 집단적이고 사회적으로, 그리고 구조적이고 체계적으로 이루어지는 경우가 적지 않다.

가장 대표적인 사례가 정치적인 목적에서 사회적인 증오를 불러일으키기 위해 의도적으로 소환되고 선동되는 혐오이다. 2차 세계대전 당시 유대인, 장애인, 동성애자 등이 나치의 증오정치 아래 무가치하고 열등한 존재로 낙인찍혀 집단학살당한 일은 주지의 사실이되, 우리도 지역주의나 빨갱이 담론과 같은 이념적 편향에 의한 억압과 탄압의 통치사례가 없지 않다. 또 한편으로는 사회구조적인 질곡으로부터 혐오가 구성되기도 한다. 최근 우리 사회에서 급증하고 있는 혐오와 차별을 담은 표현이나 행동들의 배후에는 1997년의 IMF 사태와 더불어 경제적·사회적 불평등과 양극화가 급격히 확산되고 있다는 현실이 자리한다.

물론 개인적인 영역에 머물러 있는 한 혐오가 곧장 차별로 이어지는 것은 아니다. 하지만 혐오가 다른 사람을 향한 표현행위로 드러나거나(혐오표현) 어떠한 범죄를 충동하는 요인으로 작용하는(혐오범죄) 경우는 상황이 달라진다. 그중에서도 특히 사회적으로 폄박받아온 소수자집단을 향한 혐오표현이 사회에서 공공연하게 발화되고 그러한 표현행위들이 알게 모르게 용인되어 방치될 때 그것은 심각한 사회적 문제가 된다. 혐오의 대상이 되는 사람이나 집단에 대한 매우 심각한 인권침해인 동시에 차별과 배제의 사회구조를 더욱 강화함으로써 사회적 통합을 저해하는 결과를 초래하기 때문이다.¹⁸⁾

18) 한상희, 앞의 글, p. 32.

만연한 차별 속에서 소수자는 그와 같은 현실을 수용하며 저항을 거부하기 쉽고 설사 적극적인 대항을 피하고자 하더라도 추방이나 일자리의 상실, 아웃팅이나 폭력피해에 대한 두려움을 가질 수밖에 없다. 이와 같이 불평등한 상황에서 평등한 대항발화는 불가능하다. 혐오표현에 대한 대응방안이 1차적으로는 차별시정의 문제가 되어야 하는 이유가 여기 있다.

(3) 혐오표현과 혐오범죄

혐오표현(hate speech)과 혐오범죄(또는 증오범죄, hate crimes)는 그 뜻과 쓰임이 자주 혼용되지만, 별도로 구분되어야 하는 개념이다. 혐오표현과 혐오범죄는 혐오의 표적이 된 대상에 대한 편견, 불관용을 드러낸다는 점에서 공통된다. 하지만 혐오범죄가 늘 혐오표현을 동반하는 것은 아니기 때문에 이 두 개념에는 분명한 차이가 존재한다.¹⁹⁾ 즉 공통적으로 불관용과 편견을 나타내지만, 대부분의 혐오범죄는 표현의 자유 행사를 포함하지 않는다. 비록 혐오범죄라는 용어를 자주 사용하지만, ‘혐오’(hate)라는 감정적 단어 때문에 혐오표현과 같은 혐오의 표출을 범죄행위와 연관 지어 생각할 수 있다. 그러나 이는 사실과 다르다. 모두 우려의 대상이 되는 것은 사실이나 혐오표현이 항상 범죄행위에 이르는 것이 아니므로 혐오범죄는 아니다.

혐오표현은 혐오범죄와 달리 물리적 폭력을 포함하는 것은 아니다. 그럼에도 혐오표현은 차별에 기반하고 있어 단순히 말이나 글로 표현되는 것으로 그치지 않고, 물리적 폭력으로 나아갈 가능성이 크다. 혐오표현은 분명 혐오범죄와는 구분되지만, 한편으로 양자는 차별이나 혐오, 적대에 기반하고 있다는 점에서 완전히 다른 별개의 개념은 아니다.

19) 국제적 인권단체 아티클 19. 2015. 『혐오표현 해설』 서울대학교 인권센터. p. 23.

혐오범죄란 일반적으로 가해자가 피해자의 인종, 피부색, 성별, 종교, 장애, 성적 지향 등 보호 특성에 근거한 혐오·편견을 동기로 하는 범죄행위를 뜻한다. 즉, 혐오범죄는—어떠한 표현 그 자체를 통해서가 아닌—① 형법상 범죄행위(주로 물리적 폭력행위의 실행)와 ② 혐오·편견으로 인한 동기(보호 특성을 근거로 범죄행위의 대상 선택), 이 두 가지 요소의 결합으로 이루어진다. 바꿔 말하면, 혐오범죄는 법률상 범죄로 정한 행위를 하여야 성립하므로 일차적으로 관련 제정법에서 규정한 범죄의 구성요건이 충족되어야 하고, 그 다음으로 범죄의 동기를 살펴 만일 그 동기가 법률에서 규정한 혐오·편견에 근거하였다고 인정되면 가중처벌하는 방식으로 적용되는 것이다. 따라서 범죄 행위 전후 또는 중에 행한 혐오표현은 동기를 보여주는 증거로 제출될 수 있을 뿐이다.

미국과 유럽 일부 국가들에 제정되어 있는 ‘혐오범죄(증오범죄)법’에 따른 혐오범죄란 가해자가 인종, 성별, 국적, 종교, 성적 지향 등 특정 소수자 집단에 증오심을 가지고 그 집단에 속한 사람을 가해하는 범죄행위를 의미하는 것이다.

현재 국내에는 혐오범죄법이 존재하지 않는다. 다만 2013년 12월 이종걸 의원이 “출신지·인종·사상·정치적 의견 등을 이유로 개인적·사회적 편견에 의하여 생성된 혐오감을 표현하기 위한 목적으로” 형법상 살인, 상해, 재물손괴, 명예훼손, 모욕죄를 범한 경우, 가중처벌하는 내용의 「특정범죄가중처벌법」 개정안을 발의하였지만 입법에는 실패하였다. 이후 2016년 강남역 살인사건을 계기로 혐오범죄에 대한 사회적 논란이 다시금 이루어진 바 있다.²⁰⁾

요약건대, ‘혐오범죄’에 관한 법률은 가중처벌을 위하여 동기에 초점을 맞춘다.²¹⁾ 이와는 달리 대부분의 ‘혐오표현’에 관한 제정법은 그러한 표현행위를 한 동기보다는 그 표현으로 유발되는 잠재적 효

20) 홍성수 외, 앞의 보고서, p. 28.

21) 제레미 월드론, 홍성수·이소영 역, 2017. 『혐오표현, 자유는 어떻게 해악이 되는가?』 이후, p. 52.

과와 혐오를 관련시킨다. 따라서 직접적인 폭력을 포함하지 않는 혐오표현과는 혐오범죄는 다른 개념이다. 하지만 차별과 혐오, 적대예기반을 두고 있다는 점에서 공통적이고, 혐오표현이 혐오범죄로 발전하는 경우가 많기 때문에 이 둘은 상당한 관련성을 가지고 있고, 공통의 원인에서 기인했다고 할 수 있다. 따라서 관련 대책을 수립할 때도 하나의 맥락 속에서 접근하는 것이 적절하다.

(4) 혐오표현과 역사적 사건의 부정

역사기억법(memory law)은 일반적으로 극심한 박해, 집단살해, 또는 그 외의 국제형사법적 위반이 자행된 시기와 관련된 역사적 사건을 부정하는 표현을 금지하며, 이는 다수의 국가에서 다양한 형태로 존재한다. 이러한 부인(denialism)은 피해자 및 관련자들의 존엄성에 대한 직접적인 공격으로, 잔학행위(atrocities)로 인한 비극을 피해자들의 날조 혹은 조작으로 폄하하는 음모론을 지지하는 경우가 많으며, 추가적 차별을 정당화하거나 영속시킨다. 따라서 역사기억법은 이러한 차별의 잔재에 대항하는 것을 포함하여 잔학행위의 재발방지라는 명시적 목적을 갖고 있다.

국제인권법은 역사적 사건에 대한 진실주장(truth claim)을 그 자체로 보호하고 있지 않다. 중요한 점은 표현의 자유에 대한 국제적 기준은 심한 불쾌감을 유발하더라도 ‘허위’ 또는 ‘진실이 아니다’라는 이유로 의견이나 생각에 대한 표현을 제한하는 것을 허용하지 않는다는 것이다.

진실주장은 상대주장에 대한 근거를 면밀히 조사하고 그 가치를 판단할 수 있는 활발한 논쟁과 조사를 통해 신뢰도를 높일 수 있다. 특정 진실주장을 불변의 진리 수준으로 격상시키고 국가가 이러한 주장의 집행을 과제로 삼는 경우, 협소한 사건 해석을 고착화시키고, 근거가 뒷받침된 공개적 논의의 가치와 질을 격하시킬 수 있다.

오히려 역사적 사건에 대해 부정하는 자들에 대한 법적 처벌은 그 지위를 순교자나 유명인사와 같이 만드는 것이다. 또한 대중에게 자

신들의 사상은 단지 반체제적(anti-establishment)이고 비순응적(nonconformist)이라는 것과 그들에 대한 법적 제재가 음모론의 근거인 것처럼 왜곡할 수 있는 기회를 줄 수 있다.

UN 표현의 자유 특별보고관에 따르면, “작가, 기자, 시민들로 하여금 정부가 승인한 역사서술만을 다룰 것을 요구함으로써, 국가는 표현의 자유라는 가치를 공식적 차원의 사건 기술에 종속시킬 수 있다.”고 하여 이러한 역사적 사실에 대한 금지조치들이 민주사회에 필요하지 않으며, 오히려 역효과가 나타날 수 있다는 입장이다.

또한 역사기억법의 법적 안정성에 대해서도 심각한 우려가 제기된다. 무엇이 ‘역사의 정설’을 구성하는지에 대한 의문이 자주 제기될 수 있는데, 특정 사건을 법적으로 협소하게 다루거나 포괄적 역사적 법적 토론을 필요로 하는 복잡한 사실관계가 존재하는 경우 특히 그렇다. 이런 불분명한 특성은 역사사건의 부인만이 아닌, 국제인권법에서 정의된 바 없으며 다소 남용될 가능성이 있는 용어들인 경시, 축소, 정당화, 찬양 등을 법적으로 금지하는 경우 더욱 두드러진다.

역사사건에 대한 부인이 피해자-생존자 및 이들과 관련된 사람들에게 대한 혐오를 옹호하기 위한 수단으로 활용된다는 데에 동의하는 바이다. 비록 이것은 불관용에 대한 우려를 자아내며 혐오표현이라 여기는 것이 정당할 수 있지만, 이러한 표현에 대한 금지는 차별, 적대, 혹은 폭력 선동 등 차별적 혐오 고취의 요건을 충족하는 범위에 서만 적용되어야 한다. 개별적 권리에 대한 보호와 진실주장에 대한 방어를 명확히 구분해 표현의 자유에 대한 제한 근거를 설정해야 한다.²²⁾

일제 식민지배를 옹호하는 발언과 같이 역사적 사실을 부정하는 행위를 처벌하여야 한다는 논의는 2005년 「일제강점하 민족차별 옹호행위자 처벌법안」을 시초로 지속적으로 관련 내용의 법률안이 발의되고 있다. 하지만, 역사부정행위를 처벌하려는 일련의 법률안은 표현의 자유가 광범위하게 인정되는 현대 민주주의 국가에서 표현을

22) 국제적 인권단체 아티클 19, 앞의 글, p. 30.

제한하고 이를 위반한 행위에 대한 처벌을 하는 것은 국가가 역사적 사실에 대한 판단을 독점하게 되는 결과를 초래한다는 근본적인 문제제기와 함께 표현의 자유와 학문의 자유 등을 침해하여 위헌적 요소가 있다는 비판에서 자유로울 수 없다.

한편 2021년 1월 5일 개정·시행된 「5·18민주화운동 등에 관한 특별법」에 따라 대한민국의 민주주의 발전에 기여한 대표적 민주화운동의 정신을 기리고 5·18민주유공자와 그 유가족의 희생과 명예를 존중하기 위해 신문·방송 및 정보통신망 등 각종 매체를 이용하거나 전시·공연물을 전시·상영하거나 토론회·기자회견·집회 등에서의 발언으로 5·18민주화운동을 부인·비방·왜곡·날조한 자를 처벌할 수 있게 되었다.

III. 혐오표현 규제에 대한 규범

「세계인권선언」과 주요 국제인권조약의 가장 기초가 되는 원칙은 차별금지와 평등이다. 세계인권선언은 “모든 사람은 태어날 때부터 자유롭고, 존엄성과 권리에 있어서 평등하다(제1조)고 선언함으로써, 평등한 인간으로서의 존엄성과 권리의 존중을 인권규범의 기본가치로 천명하였다. 이러한 가치를 실현하기 위하여, 차별금지를 선언상의 모든 권리와 관련한 공통의 원칙(제2조)으로 규정하는 한편 ‘차별이나 차별의 선동에 대해 평등한 보호를 받을 권리’(제7조)를 인정하였다.

뿐만 아니라, 이러한 권리와 자유가 실현될 사회적 및 국제적 질서에 대한 권리(28조)를 가진다고 명시하고 있다. 그리고 이러한 체계는 공동체 안에서 성취(29조)되어야 하며, 다른 사람의 권리를 침해할 권리가 없음(30조)을 명확히 하고 있다. 즉 모든 사람들은 혐오표현에 의해서 차별을 받지 않아야 하며, 그에 따른 사회체계를 요구할 권리가 있으며, 혐오표현으로 자신의 권리가 침해받아서는 안 되는 것이다. 따라서 국제인권규범으로서 세계인권선언문은 혐오표현에

관한 기초적인 법적 규제의 근거가 되며, 기준이 된다.

이외에도 국제사회에서 혐오표현의 문제가 가장 먼저 문서화된 「시민적·정치적 권리에 관한 국제규약」(이하 ‘자유권규약’) 제2조 1항과 「경제적·사회적·문화적 권리에 관한 국제규약」(이하 ‘사회권규약’) 제2조 2항은 공히 인종, 피부색, 언어, 성별, 종교 등에 근거한 차별 없이 모두가 규약상의 권리를 누릴 수 있도록 국가가 보장해야 한다고 규정하고 있다. 또한 인종차별철폐협약과 제노사이드 협약, 미주인권협약, 유럽인권협약 등에서도 당사국에게 혐오표현에 대한 규제를 의무화하고 있다.²³⁾

1. 국내 규범

우선 형사적 규제로는 「형법」의 명예훼손죄(제307조~제309조)와 모욕죄(제311조)로 처벌이 가능하다. 명예훼손과 모욕은 목표대상자의 사회적 평가를 저하시키거나 모욕하는 혐오표현에 해당할 수 있다. 그러나 형법에 따른 명예훼손죄나 모욕죄가 성립하려면 목표대상자가 누구인지 가리킬 것 즉 피해자의 특정이 요구된다. 따라서 주로 어떤 속성을 기반으로 하는 특정집단이나 구성원들을 대상으로 하는 혐오표현의 경우 집단규모가 크므로 피해자가 특정되지 않아 범죄가 성립되지 않을 가능성이 있다.

민사적 규제 방법도 있다. 혐오표현에 대해 형법상 명예훼손죄와 모욕죄를 일부 적용할 수 있다면 민법상 불법행위로 손해배상 청구가 가능하다. 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」(이하, “정보통신망법”이라 한다) 제44조에 따르면 이용자는 사생활 침해 또는 명예훼손 등 타인의 권리를 침해하는 정보의 유통을 금지하

23) 홍성수 외, 앞의 보고서, pp. 37-51; 조백기 외, 2021년 제주특별자치도의회 의원연구단체 학술연구용역 「혐오표현(hate speech) 방지 및 피해자 지원 입법 연구」(제주특별자치도의회 인권과 복지사회를 위한 정책포럼, 2021. 8), pp. 27-34 참조.

고, 정보통신 서비스제공자는 그러한 정보가 유통되지 않도록 노력해야 하며, 방송통신위원회는 관련 시책을 마련해야 한다. 제44조의7에서는 유통을 금지하는 불법정보를 나열하고 있는데 명예훼손(제2호), 공포심이나 불안감 유발 정보(제3호), 그 밖에 범죄 목적이거나 교사 또는 방조 정보(제9호)를 규정하고 있다. 이러한 규정들이 직접적이지는 않지만 간접적으로 혐오표현을 규제할 수 있는 근거로 고려해볼 수 있다.

그 외 여성, 장애인 등에 대한 혐오표현은 개별법을 적용할 수 있다. 「장애인차별금지 및 권리 구제 등에 관한 법률」(이하, “장애인차별금지법”이라 한다) 제32조(괴롭힘등의 금지)에서는 장애인이 모든 폭력으로부터 자유로울 권리(제1항), 장애를 이유로 집단따돌림, 모욕감이나 비하를 유발하는 언어적 표현이나 행동 금지(제3항) 조항이 마련되어 있다. 그 외에 성별, 성적 지향에 근거한 혐오표현 중 성희롱으로 간주될 가능성이 있는 표현은 「국가인권위원회법」, 「여성발전기본법」, 「남녀고용평등법」 적용이 가능하다. 이러한 법률은 여성, 장애인으로 한정되어 있고 개인의 구제나 보호에 초점이 맞춰져 있어 혐오표현 규제에는 한계가 있다.

행정규제로는 방송통신심의위원회의 정보통신 심의 및 시정요구가 있다(「방송통신위원회 설치 및 운영에 관한 법률」 제21조 4호). 「정보통신에 관한 심의규정」 제8조 3호 바목은 “합리적 이유없이 성별, 종교, 장애, 나이, 사회적 신분, 출신, 인종, 지역, 직업 등을 차별하거나 이에 대한 편견을 조장하는 내용”에 대한 유통을 금지하고 있다.

자율규제로는 인터넷자율정책기구의 심의결정이 있다. 「인터넷자율정책기구의 정책규정」 제21조는 “회원사는 지역·장애·인종·출신 국가·성별·나이·직업 등으로 구별되는 특정 집단을 대상으로 모욕적이거나 혐오적인 표현방식을 사용하여 해당 집단이나 그 구성원들에게 굴욕감이나 불이익을 현저하게 초래하는 게시물이 유통되고 있음을 신고 등을 통해 알게 된 경우 이를 해당 집단이나 그 구성원들에 대한 차별적 표현으로 보아 삭제 등 필요한 조치를 취할 수 있다”고

규정하고 있다.

혐오표현에 대응하기 위한 정치권의 입법 움직임도 있었다. 2013년 5월 김동철 의원은 「반인륜 범죄 및 민주화운동을 부인하는 행위의 처벌에 관한 법률안」을 발의하였다. 이 법안은 위안부 강제동원, 친일반민족행위 등을 반인륜 범죄로 규정하고, 반인륜 범죄와 민주화운동을 왜곡·날조·부인하는 자에게 형벌을 가하는 내용을 담고 있었다. 2013년 6월 노웅래 의원이 대표발의한 「방송법 일부개정법률안」에는 방송통신심의위원회의 「방송심의에 관한 규정」에 인종, 민족, 지역, 종교 등을 이유로 차별 금지에 관한 사항(제2항 제8호)이 포함되어 있었다.

일제 식민지배를 옹호하는 발언과 같이 역사적 사실을 부정하는 행위를 처벌하여야 한다는 논의는 2005년 「일제강점하 민족차별 옹호행위자 처벌법안」을 시초로 「일제 식민지배 옹호행위자 처벌 법률안」(2014. 6. 20, 이종걸의원 대표발의), 「일본제국주의의 식민통치 및 침략전쟁 등을 부정하는 개인 또는 단체의 처벌 등에 관한 법률안」(2014. 8. 14, 홍익표의원 대표발의), 「반인륜 범죄 및 민주화운동을 부인하는 행위의 처벌에 관한 법률안」(2013. 5. 27, 김동철의원 대표발의), 「역사왜곡금지법안」(2020. 6. 1, 양향자의원 대표발의, 2021. 5. 13, 김용민의원 대표발의) 등 지속적으로 관련 내용의 법률안이 발의되고 있다.

또한 2013년 6월 안효대 의원은 인종 및 출신지를 근거로 공연히 사람을 혐오한 자를 1년 이하의 징역 또는 1천만 원 이하의 벌금에 처하는(제311조의2) 「형법 개정안」을 발의한 바 있다. 그 밖에 2013년 11월 이종걸 의원이 증오범죄를 가중처벌하는 「특정범죄 가중처벌 등에 관한 법률 일부개정법률안」을 발의하였고, 2015년 6월에는 진영 의원이 특정 지역·사람을 비하·모욕하는 것을 금지하는 「공직선거법 개정안」을 발의하기도 하였다. 또한 이미 몇 차례 발의된 바 있는 「차별금지법안」에는 ‘괴롭힘’을 차별행위의 일종으로 보고 금지하고 있는데, 괴롭힘은 혐오표현의 한 형태로 이해될 수 있다. 여

기서는 괴롭힘을 “개인이나 집단에 대하여 존엄성을 해치거나, 수치심·모욕감·두려움을 야기하거나 적대적·위협적·모욕적인 분위기를 조성하는 등의 방법으로 신체적·정신적 고통을 주는 일체의 행위”로 규정하고 있다.

혐오표현에 대한 개별법이 발의되기도 하였다. 김부겸 의원은 「혐오표현규제법안」을 대표발의하였다(2018. 2. 13). 이 법안에서는 혐오표현을 한 자는 3년 이하의 징역 또는 3천만 원 이하의 벌금에 처한다(안 제18조). 또 혐오표현으로 타인에게 손해를 가한 자는 손해배상의 책임이 있고, 악의적인 것이 인정되는 경우 법원 손해액의 2배 이상, 5배 이하의 배상금을 판결할 수 있도록 하였다(안 제16조). 일부 징벌적 손해배상제를 도입하고 있는 것이다. 또한 이 법안에는 국가가 혐오표현에 대한 정책을 수립하고 피해자를 보호할 수 있는 체제를 정비하고 있다. 국가 및 지방자치단체는 혐오표현 대응을 위한 조치나 필요한 체제를 정비해야 한다(안 제6조). 국가인권위원회는 혐오표현규제기본계획을 3년마다 수립해야 한다(안 제7조). 혐오표현 피해자는 국가인권위원회법에 따라 진정할 수 있고 국가인권위원회에게 시정명령권을 부여하고 있다(안 제9조, 제10조). 국가인권위원회의 시정명령을 이행하지 아니한 자는 3천만 원 이하의 이행강제금을 부과한다(안 제11조). 그러나 이 법안은 일부 종교계의 반발로 얼마 지나지 않아 철회되었다.

온라인상의 혐오표현이 사회적 문제로 대두됨에 따라 「정보통신망법」이나 「전기통신사업법」을 통한 규제강화도 시도되었다. 신용현 의원이 대표발의한 「정보통신망법 개정안」 제44조의7 제1항 불법정보 유통금지 조항에 혐오표현을 신설하여 금지하고 있다(2018. 7. 24). 박선숙 의원이 대표발의한 「전기통신사업법 개정안」은 해외 본사를 둔 부가통신사업자도 국내 사업자와 동일하게 규제하기 위함이 주요 목적이었다(2018. 7. 24). 이 법안에서 부가통신사업자가 이용자에게 차단수단을 제공해야 하는 불법정보로서 혐오표현을 포함하였지만(안 제22조의5 제1항), 신용현 의원이 대표발의한 「정보통신망법

개정안』 또한 사회적 반발에 부딪혀 철회되었다.

국내 특수성을 고려하여 「5·18민주화운동 등에 관한 특별법 일부 개정법률안」(2013. 6. 3, 최민희의원 대표발의, 2016. 6. 14., 김동철 의원 대표발의, 2016. 6. 1, 박지원의원 대표발의, 2016. 7. 20, 이개호의원 대표발의, 2018. 8. 21, 박광온의원 대표발의, 2019. 2. 13, 이석현의원 대표발의, 2019. 2. 22, 이철희 의원 대표발의, 이형석의원 대표발의 2020. 10. 27)을 통한 혐오표현 규제방안도 발의되었다.

결국 2021년 1월 5일 개정·시행된 「5·18민주화운동 등에 관한 특별법」에 따라 대한민국의 민주주의 발전에 기여한 대표적 민주화운동의 정신을 기리고 5·18민주유공자와 그 유가족의 희생과 명예를 존중하기 위해 신문·방송 및 정보통신망 등 각종 매체를 이용하거나 전시·공연물을 전시·상영하거나 토론회·기자회견·집회 등에서의 발언으로 5·18민주화운동을 부인·비방·왜곡·날조한 자를 처벌할 수 있게 되었다.

여성혐오와 관련된 법안도 발의되었다. 정춘숙 의원이 대표발의한 「여성차별과 혐오로 인한 여성폭력 방지를 위해 여성폭력방지기본법안」(2018. 2. 21)은 여성폭력 방지와 피해자보호 지원에 관한 국가의 책임을 명백히 하고, 여성폭력방지정책의 종합적·체계적 추진을 규정하며, 여성폭력 피해자 지원시스템, 폭력예방교육 등을 담고 있다.²⁴⁾

2. 차별금지법 및 평등법 제정

UN은 대한민국 정부에 2003년 인종차별철폐위원회의 권고를 시작으로 자유권규약위원회(2015년), 사회권규약위원회(2009년, 2017년), 여성차별철폐위원회(2011년, 2018년), 아동권리위원회(2012년, 2019년) 등에서 지속적으로 차별금지법 제정을 권고하고 있다. 또한

24) 송현정 외, 「혐오 표현의 판단 기준에 관한 비교법적 연구」(사법정책연구원, 2020), pp. 167-189; 조백기 외, 위의 보고서, pp. 41-50 참조.

2012년 UN 인권이사회 회원국 10개국은 대한민국 정부에 대한 제2차 국가별 정례 인권검토 심의에서 차별금지법 제정을 권고하였고, 2017년 제3차 국가별 정례 인권검토 심의에서 미국, 캐나다, 오스트레일리아, 프랑스 등을 포함한 24개국이 재차 차별금지법 제정을 권고²⁵⁾하는 등 UN의 인권기구들이 대한민국 정부에 차별금지법 제정을 권고하는 등 국제사회의 요구 또한 지속적으로 제기되었다.

[표 1] 대한민국 국회 차별금지법 발의 연혁²⁶⁾

대한민국 국회 차별금지법 발의 연혁

17대 국회	2007년 12월 (노무현 정부 법안, 2008년 5월 국회 임기 만료 폐기) 제3조 차별의 범위 (13가지 등) 성별, 연령, 인종, 피부색, 출신 민족, 출신 지역, 장애, 신체조건, 종교, 정치적 또는 그 밖의 의견, 혼인, 임신, 사회적 신분, 그 밖의 사유
	2008년 1월 (노회찬 의원 등 10명, 2008년 5월 국회 임기 만료 폐기) 제3조 차별의 범위 (22가지 등) 성별, 장애, 병력, 나이, 언어, 출신 국가, 출신 민족, 인종, 피부색, 출신 지역, 용모 등 신체조건, 혼인 여부, 임신 또는 출산, 가족형태와 가족상황, 종교, 사상 또는 정치적 의견, 전과, 성적 지향, 성별 정체성, 학력(學歷), 고용형태, 사회적 신분 등
18대 국회	2011년 9월 (박은수 의원 등 11명, 2012년 5월 국회 임기 만료 폐기) 2011년 12월 (권영길 의원 등 10명, 2012년 5월 국회 임기 만료 폐기)
	2012년 11월 (김재연 의원 등 10명, 2016년 5월 국회 임기 만료 폐기)
19대 국회	2013년 2월 (김한길 의원 등 51명, 2013년 4월 법안 철회) 2013년 2월 (최원식 의원 등 12명, 2013년 4월 법안 철회)
	2020년 6월 (장혜영 의원 등 10명, 국회 소관 상임위원회 심사 중) 제3조 금지 대상 차별의 범위' (23가지 등) *굵은 글씨는 2007년 정부안과 동일 성별, 장애, 나이, 언어, 출신 국가, 출신 민족, 인종, 국적, 피부색, 출신 지역, 신체조건, 혼인 여부, 임신·출산, 가족·가구 형태와 상황, 종교, 사상 또는 정치적 의견, 형의 효력이 실효된 전과, 성적 지향, 성별 정체성, 학력, 고용 형태, 병력 또는 건강, 사회적 신분 등

²⁵⁾ United Nation Human Rights Council (2017. 11. 17). “National report submitted in accordance with paragraph 5 of the annex to Human Rights Council resolution 16/21”

²⁶⁾ 한겨레(2020. 9. 25)

2007년 12월 노무현 정부는 국가인권위원회의 권고에 따라 대한민국 역사상 처음으로 포괄적 차별금지법안을 제출하였으나, 일부 보수기독교단체의 반대로 인해 17대 국회의 임기 만료로 자동 폐기되었고, 이후의 입법 논의도 임기 만료로 폐기되거나 철회로 인해 모두 무산되었다.

21대 국회 출범 이후 차별 및 혐오표현 등에 관한 「차별금지법안」이 국회에 발의(장혜영 의원 대표발의, 2020. 6. 29)되어 법제사법위원회에 계류 중인 상황이며, 차별금지법안이 발의된 다음날인 6월 30일, 국가인권위원회도 14년 만에 다시 「평등법 시안」을 발표하고 국회에 차별금지법 제정을 촉구한 바 있다. 이후 이상민 의원이 대표발의한 「평등에 관한 법률안」(2021. 6. 16)과 박주민 의원이 대표발의한 「평등에 관한 법률안」(2021. 8. 9)이 법제사법위원회 접수·회부되어 있다. 한편 동아제약 성차별 면접 피해자인 20대 여성 A씨의 ‘차별금지법 제정에 관한 청원’이 청원을 시작한 지 22일만인 지난 2021. 6. 14. 오후 4시 42분 부로 국민 10만 명 동의를 얻어 법제사법위원회 회부되었다. 향후 이들 차별 및 평등법안은 국회 법제사법위원회에서 심사를 받게 될 것이다.²⁷⁾

이러한 차별금지법 및 평등법안은 단순한 개인적 혹은 개별집단적 차원에서 이루어지는 차별 내지는 인권침해에 대한 교정을 넘어 사회적 분열과 갈등에 대한 일종의 치유와 교정의 가능성을 제시한다. 즉 차별금지법 및 평등법안은 혐오표현은 그 자체 차별 행위로서 우리 사회에서는 더 이상 존재할 수 없는 무가치한 행위임을 명시적으로 선언하고 그것을 예방하거나 혹은 그 피해를 구제하고 행위를 교

27) 지난 4월 11일, 모든 사람이 고르게 존엄한 사회를 만들겠다는 다짐으로 또다시 시민들이 국회 앞에서 농성에 돌입하고, 미류와 이종걸 두 명의 인권활동가가 차별금지법 제정을 요구하며 단식을 시작하였다. 곡기를 끊은 지 보름이 지난 4월의 끝에서야 법제사법위원회에서 공청회 계획이 통과되었다. 시민들이 함께 싸워온 힘으로 15년 만에야 비로소 국회에서 차별금지법 및 평등법에 대한 논의가 시작된 것이다.

정할 수 있는 전사회적 수준의 대비를 할 수 있게 한다. 국가가 일반적인 차별을 해소하기 위하여 모든 노력을 경주하여야 하듯, 혐오표현을 차별로 규정하는 차별금지법은 혐오와 소외·소원화가 팽배한 지금의 우리 사회를 고쳐나갈 수 있는 규범적 당위와 함께 사회적 합의를 마련할 수 있게 한다. 차별금지법 및 평등법안은 바로 이 지점에서 그 헌법적 의미를 획득하게 되는 것이다.

이처럼, 혐오표현에 대응하기 위해 발의된 대부분의 법안들은 일부 종교계의 반발 등 사회적 반발에 부딪혀 철회되거나 통과되지 못하였고, 따라서 현재 혐오표현을 별도로 규정하는 실정법은 존재하지 않는다고 할 수 있다.

IV. 「제주특별자치도 혐오표현 방지 및 피해자 지원 조례」 제정

1. 혐오표현 방지 조례 제정의 필요성

앞서 살펴본 것과 같이 혐오표현이 기본적으로 ‘차별’의 문제라고 한다면, 사회 전체적으로 차별을 금지하고 평등이 실현되는 환경을 조성하는 것이 매우 중요하며, 국가와 법은 이와 관련한 적극적인 조치를 취해야 한다. 「대한민국 헌법」 및 법률이나 대한민국이 가입·비준한 국제인권조약 및 국제관습법에서 차별금지와 법의 평등한 보호, 그리고 인간 존엄을 보호하고 있으며, 지방정부를 포함한 국가는 모든 사람의 인권을 존중하고 보호하며, 실현할 의무를 지고 있다.

특히 「헌법」 제11조 제1항은 “모든 국민이 법 앞에 평등하며, 성별·종교 또는 사회적 신분에 의하여 정치적·경제적·사회적·문화적 생활의 모든 영역에 있어서 차별을 받지 않아야 함”을, 제31조, 제32조, 제36조는 각각 교육, 근로, 혼인과 가족생활에 있어서의 평등의 원칙을 명시하고 있다. 이러한 헌법상의 평등권으로 인하여 사회 전반에서 이루어지고 있는 합리적인 이유 없는 차별을 시정하고 예방해야 할 국가적 의무가 발생한다. 따라서 지방정부를 포함한 국가는

모든 국내법이 법 앞에서의 평등과 법의 동등한 보호와 국제인권법이 요구하는 차별을 금지하고, 차별과 배제를 제도화하는 모든 법·정책을 폐지하며, 차별금지법을 제정하거나 강화해야 할 것이다.

하지만 과거 혐오표현에 대응하기 위한 차별금지법 및 평등법안들이 사회적 반발로 인해 무산된 것처럼 현재 국회에 계류 중인 차별금지법 및 평등법안에 대해서도 일부 종교계를 중심으로 한 조직적인 제정 반대 운동이 이루어지고 있다. 따라서 이러한 상황을 타개하기 위해 제주지역 차원에서 혐오표현에 대응하기 위한 자치입법이 요구된다.

한편 일본에서는 2016년 상위법인 「일본 외 출신자에 대한 부당한 차별적 언동의 해소를 위한 대책 추진에 관한 법률」(이하, “헤이트 스피치 해소법”이라 한다)이 마련되기 이전인 2015년에 「오사카시 헤이트 스피치 대처에 관한 조례」 등 지방자치단체 조례를 먼저 제정·시행하여 상위법 제정을 선도한 바 있다.

「오사카시 헤이트 스피치 대처에 관한 조례」와 일본 의회가 채택한 헤이트 스피치 해소법의 내용은, 불특정 다수인으로 하여금 해당 집단에 대한 증오, 차별, 혹은 폭력을 조장 선동하는 목적을 추구하면서, 해당 집단에 속한 개인을 모욕, 비방, 중상하거나 위협하는 표현이 그 규제 대상이며, 이는 현재 일본에서 특히 재일조선인이나 한국인이 많은 공개 장소에서 행해지는 재일조선인/한국인에 대한 혐오표현 문제를 반영한 것이다.

2. 혐오표현 방지 조례 제정 과정

이미 경기를 비롯해 서울, 전북 전주시 등 일부 지방정부에서는 차별금지 및 평등법 관련 자치입법안이 소수정당 소속의 지방의회의원이 대표발의된 경우가 있었다. 하지만 이 경우에도 ‘인권과 평등의 가치’는 물론이고 ‘법리적 판단’도 제대로 논의되지 못하고, 혐오세력의 선동에 발목이 잡혀 조례안이 보류 또는 부결되는 등 소관 상

임위원회의 문턱을 넘지 못하고 말았다. 법의 논리가 아닌 정치 논리가, 인권과 평등의 가치가 아닌 혐오와 차별을 앞세운 힘의 논리가 우리 모두를 굴복시켰다.

[표 2] 지방정부 차별금지 및 평등법 조례안 제정 현황

지방정부 입법추진 사례
✓ 「경기도 혐오표현 예방 및 대체에 관한 조례안」(2020.9.13 발의) － 의원발의 조례로 입법예고를 마쳤으나, 도민발발과 민원으로 상임위원회 상정되지 못하고 자진 철회 ✓ 「전주시 차별금지 및 평등권 보호에 관한 조례안」(2020.8.12 발의) － 뜨거운 논쟁 쟁점 등으로 국민적 공감대 형성을 이유로 상임위원회(행정위원회) 부결로 입법 중단 ✓ 「서울특별시 혐오표현 피해방지에 관한 조례안」(2020.8.12 발의) － 의원발의 조례로 입법예고 중 입법예고 사이트 반대 댓글 폭주 등 다수의 민원 발생으로 의회 심의 보류(행정위원회)

오랫동안 장애인 인권활동을 해온 더불어민주당 고현수 의원은 이 같은 문제인식을 바탕으로 제주지역에서의 혐오표현 방지와 그 피해자 지원을 위한 입법안을 마련하고자 하였다. 이에 사단법인 제주평화인권연구소와는 제주특별자치도의회 의원연구단체 ‘인권과 복지사회를 위한 정책포럼’(대표 고현수)의 정책연구개발용역으로 「혐오표현(hate speech) 방지 및 피해자 지원 입법 연구」를 수행하여 그 결과물로 이번 혐오표현 방지 조례안을 마련하게 된다.

2022. 3. 11. 고현수 의원의 주도로 제주도의회 다수당인 더불어민주당 소속의 14명 동료의원과 함께 발의한 「제주특별자치도 혐오표현 방지 및 피해자 지원 조례안」을 2022. 3. 14. 소관 상임위원회인 행정자치위원회에 회부하였다. 입법예고 기간인 2022. 3. 15.부터 2022. 3. 21.까지 이번 조례안과 관련하여 총 200여건의 의견이 제출되었으며, 제출된 의견 전부가 조례안 제정을 반대하는 혐오세력의

의견이었음을 알 수 있다. 이들의 주요한 반대 이유는 [표 3]과 같다.

[표 3] 혐오표현 방지 조례안 제정을 반대하는 주요 내용²⁸⁾

입법예고결과 주요 의견 요약서
✓ 국회에서도 혐오표현규제법이 제정되지 않음, 표현의 자유를 제한함 ✓ 혐오표현 규정이 모호하여 적용범위가 애매함 ✓ 헌법에 보장된 종교의 자유와 표현의 자유 등 우리나라 헌법에 반함 ✓ 표현의 행위를 강력히 차단하고 있어 전체주의, 사회주의 국가에서나 볼 수 있는 행태임 ✓ 인권은 국가가 책임지는 사무로, 지방자치단체는 국민의 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 조례를 제정할 수 없음 ✓ 헌법이 국민에게 보장하겠다고 선언한 기본권을 침해할 수 없음 ✓ 제주판 차별금지법, 혐오를 빌미로 역차별을 야기시켜 국민을 분열시킴 ✓ 유럽에서도 증오표현법이 있었는데, 결국 동성애 이슬람 반대를 하지 못하는 법으로 악용되었음 ✓ 관련 법령인 차별금지법 제정이 우선되어야 함 ✓ 도민의 표현, 학문과 종교의 자유의 권리를 제한하므로 반대함, 증오심을 담은 표현도 보호되었기에 지금의 민주주의가 있고 촛불집회가 가능하였음

이번 조례에 대한 전문위원의 검토보고서 ‘종합 검토의견’에서 “『국가인권위원회법』 제2조 제3호에 따른 평등권 침해의 차별행위를 미연에 방지하기 위한 예방적 조례로, 정부가 국회에 제출한 인권정책기본법안이 국회 의결 전에 도에서 필요한 사항을 선제적으로 조례로 정했다는 의미가 있음”을 인정하고, “『제주특별자치도 평등권 침해의 차별표현 방지 및 피해자 지원 조례안』으로의 제명 변경과

28) 제주특별자치도의회 행정자치위원회 전문위원, 『제주특별자치도 혐오표현 방지 및 피해자 지원 조례안 검토보고서』, pp. 1-31 참조·재구성.

『국가인권위원회법』 등 근거 법률 명시 등을 통해 『지방자치법』 제 28조에 따른 법률유보의 원칙”에 위배되지 않음에도 “정책시행 이전에 도민과의 공감대 형성을 위한 충분한 연구 및 논의가 필요할 것으로” 판단하였다. 결국 혐오세력의 선동에 굴복하여 행정자치위원회는 2022. 3. 29. 회의에서 “보다 심도 있는 검토가 필요”하다는 이유로 혐오표현 방지 조례를 심사보류 결정하였다.

한편 제주도의회와 함께 도민의 인권 보호와 증진을 위해 앞장서서 그 역할을 수행해야 함에도 오히려 [표 4]와 같은 자의적 법리해석과 혐오세력의 선동에 부응하여 ‘도민의 공감대’와 ‘반발’을 이유로 소극적 인권행정에 머물러 비판받아 마땅하다.

제주도정의 역할은 혐오와 차별을 일삼는 혐오세력의 여론 뒤에 숨는 것이 아니라, 어떤 것이 혐오표현에 해당하며, 그 표현내용의 확산 방지를 위해 도민사회 공표하고, 그 피해로부터 원상회복과 재발방지를 위해 어떤 조치를 할 것인지 도민사회 갈등과 사회적 해악을 야기하고 사회통합을 저해하는 혐오표현을 규제하는 등 적극적인 인권행정을 수행해야 한다.

[표 4] 혐오표현 방지 조례안에 대한 자치행정과 검토 의견²⁹⁾

제주특별자치도 자치행정과 검토 의견
✓ 혐오표현에 대한 대상 범위가 추상적·포괄적이며 주관적 기준으로 혐오표현에 대한 상위 법령이 제정되지 않은 상태에서 조례를 제정하게 되면 혐오표현의 적용과정에서 많은 문제점이 발생할 소지가 있음 ✓ 「헌법」 제10조에 따르면 국가는 개인이 가지는 불가침의 기본적 인권을 확인하고 이를 보장할 의무를 지도록 하고 있으며, 모든 국민은 표현의 자유, 종교의 자유, 사생활의 비밀과 자유를 일반적인 행동의 자유 등이 있어 명확하지 않은 혐오표현을 금지하는 행위는 기본권 침해의 우려가 있음

29) 위의 검토보고서, p. 9.

- ✓ 또한, 「지방자치법」 제28조에 따르면 주민의 권리 제한 또는 의무 부과에 관한 사항은 법률의 위임이 있어야 하나 혐오표현금지 위반행위자에 대한 행정조치 등의 규제사항을 법률의 위임 없이 조례로 제정하는 것은 「지방자치법」 위반 소지가 있음
- ✓ 국회에서 차별금지법이 제17대부터 제19대에 걸쳐 입법추진되었으나 임기만료로 폐기되었고, 타시도에서 혐오표현 피해방지 관련 조례가 상임위원회에서 보류되거나 부결되었던 사례 등이 있어 민감한 사안인 혐오표현 조례 제정에 대한 도민사회의 공론화 등 충분한 검토가 필요하다고 사료됨
- ✓ 본 조례안에서 달성하고자 하는 혐오표현 방지 및 지원은 현행 제주특별자치도 인권보장 및 증진에 관한 조례에 규정된 상담, 교육, 홍보, 기본계획 수립 등은 통하여 실현이 가능하다고 판단됨

이에 대해 헌법재판소는 ‘서울시 학생인권조례 제3조 제1항 등 위헌확인’ 사건에서 조례에 대한 위임의 한계를 심사하면서 포괄적 위임의 원칙을 선언하고, 조례의 제정권자인 지방의회는 지역적인 민주적 정당성을 지니고 있으며, 헌법이 지방자치단체에 대해 포괄적인 자치권을 보장하고 있는 취지에 비추어, 조례에 대한 법률의 위임은 반드시 구체적으로 범위를 정하여 할 필요가 없으며 포괄적인 것으로 족하다고 하였다(헌재 2019. 11. 28. 선고 2017헌마 1356 전원재판부 결정).

또한 헌법 제21조 제4항은 ‘언론·출판은 타인의 명예나 권리 또는 공중도덕이나 사회윤리를 침해하여서는 아니된다.’고 규정하고 있으나, 이는 표현의 자유에 따르는 책임과 의무를 강조하는 동시에 표현의 자유에 대한 제한의 요건을 명시한 규정으로 볼 것이고, 헌법상 표현의 자유에서 보호영역의 한계를 설정한 것이라고 볼 수 없다(헌재 2009. 5. 28. 2006헌마109등). 따라서 “서울시 학생인권조례 제5조 제3항에서 제한하고 있는 표현이 ‘차별적 언사나 행동, 혐오적 표현’이라는 이유만으로 표현의 자유의 보호영역에서 애당초 배제된다고

볼 수 없고, 차별적 언사나 행동, 혐오적 표현도 헌법 제21조가 규정하는 표현의 자유의 보호영역에는 해당하되, 다만 헌법 제37조 제2항에 따라 제한할 수 있는 것”(헌재 2012. 11. 29. 2011헌바137; 헌재 2013. 6. 27. 2012헌바37 참조)임이 명확하다.

아래에서는 4.3에 대한 역사부정과 성별, 장애, 종교, 나이, 출신지역, 인종, 성적지향 등을 이유로 한 혐오표현을 방지하고 그 피해자에 대한 지원 및 보호 조치 등 도민의 기본적 인권을 확인하고 보장할 의무를 지고 있는 제주자치도 차원의 입법방안을 제시하고자 한다. 이로써 모든 도민이 인간으로서의 존엄과 가치를 존중받을 수 있는 ‘평화의 인권의 섬, 제주’를 실현하는데 기여할 수 있을 것이다.

3. 혐오표현 방지 조례의 주요 내용

혐오표현 방지 조례안의 주요 내용은 △목적에 관한 사항(안 제1조), △정의에 관한 사항(안 제2조), △혐오표현의 금지 등에 관한 사항(안 제3조), △도지사의 책무 및 도민의 권리와 책무에 관한 사항(안 제6조 및 제7조), △혐오표현 방지 및 피해자 지원 기본계획에 관한 사항(안 제8조), △혐오표현 방지 및 피해자 지원위원회의 설치 및 기능에 관한 사항(안 제9조), △혐오표현 방지 및 피해자 지원정책에 관한 사항(안 제10조), △혐오표현 방지 조치 및 표현활동 공표 등에 관한 사항(안 제11조), △인권교육에 관한 사항(안 제12조) 등 총 13개의 조문과 부칙으로 이루어져 있다.

첫째, 본격적으로 혐오표현을 규제하기 위한 제주지역 차원의 첫 입법이라고 할 수 있다. 2015. 10. 6. 제정·시행된 「제주특별자치도 인권 보장 및 증진에 관한 조례」(이하, “제주인권조례”라 한다)와 2011. 6. 29. 제정·시행된 「제주특별자치도 장애인 차별금지 및 인권 보장 조례」(이하, “장애인차별금지조례”라 한다) 등 인권 관련 조례가 제정·시행되어오고 있다. 이 혐오표현 방지 조례는 개인이나 집단에게 정신적·신체적 피해를 주거나 개인 또는 집단 간 갈등을 유

발하여 사회적 해악을 야기하고 사회통합을 저해하는 혐오표현을 규제하고, 그 사회적 폐해를 효과적으로 규제함으로써 헌법상의 평등권을 실현하고 인간으로서의 존엄과 가치를 구현하기 위한 목적으로 입법되었다(안 제1조).

둘째, 직접적으로 혐오표현에 대한 정의를 규정하여 혐오와 차별의 의미와 판단기준을 명확히 하였다. 이 조례에서는 「국가인권위원회법」 제2조 제3호 본문이 정하는 19개의 차별사유에 2020. 6. 29. 정의당 장혜영 의원이 대표발의한 「차별금지법안」의 ‘고용형태’, ‘성별정체성’, ‘언어’를 추가하여, 사회변화에 따라 탄력적인 적용이 가능하도록 예시 규정화하였다(안 제2조). 그리고 이러한 특성에 따라 규정된 개인 또는 집단에 대해 △개인 또는 집단이 가지고 있는 특성을 차별하거나 분리·구별·제한·배제하는 내용을 공개적으로 드러냄으로써 해당 개인 또는 집단에 대한 차별, 폭력 또는 증오를 선동·고취하는 행위(안 제2조 제1항 제1호), △개인 또는 집단이 가지고 있는 특성을 이유로 해당 개인 또는 집단을 공개적으로 멸시·모욕·위협하는 행위(안 제2조 제1항 제2호), △개인 또는 집단이 가지고 있는 특성을 차별하거나 제한·배제하는 내용을 유인물, 이미지 등의 형태로 공개적으로 보급하거나 인터넷, 미디어, 통신기기 등을 이용하여 게시·배포하는 행위(안 제2조 제1항 제3호), △개인 또는 집단이 가지고 있는 특성을 이유로 해당 개인 또는 집단에게 수치심, 모욕감, 두려움 등 정신적 고통을 주는 행위(안 제2조 제1항 제4호) 등을 혐오표현으로 정의하고, 이에는 △4·3에 대한 허위사실을 유포하는 행위도 포함하고 있다(안 제2조 제2항).

셋째, 혐오표현 방지를 위한 정책 방향과 내용을 정리하고 이를 실효적으로 이행할 수 있도록 제주자치도로 하여금 혐오표현 방지 및 피해자 지원을 위한 기본계획(이하, “기본계획”이라 한다)을 수립하고, 기본계획의 실효적 추진을 위해 실태조사 등 세부적인 시책과 그 절차에 대하여 규정하고 있다(안 제6조 및 제8조). 특히 도지사는 상담 및 정보제공, 혐오표현의 중지, 피해의 원상회복 및 재발방지 등

혐오표현 방지 및 피해자 지원을 위해 필요한 시책을 추진할 수 있다. 이를 통해 혐오표현 방지 및 피해자 지원의 책임이 제주도지사에게 있음을 명확화하였다.

넷째, 혐오표현에 대한 피해 사례가 발생할 경우 당사자가 구제받을 수 있도록 진정 및 권리구제 절차를 두고 있다. 혐오표현의 피해를 당한 도민 또는 그 사실을 알고 있는 사람이나 단체(이하, “피해자 등”이라 한다)는 도지사나 제주인권조례 제10조에 따른 제주특별자치도 인권 보장 및 증진위원회(이하, “위원회”라 한다)에 그 내용을 진정할 수 있다(안 제9조에서 제11조). 위원회 심의 결과 피해자 등에 대한 표현내용이 차별 및 평등권 침해에 해당하면, 이를 규제하는 데 필요한 조치를 하는 동시에 해당 표현활동이 차별 및 평등권 침해에 해당한다는 취지 표현내용의 개요 및 그 확산을 방지하기 위한 조치와 해당 표현활동을 한 개인 또는 단체의 성명 또는 명칭을 공표할 수 있도록 규정하고 있다(안 제11조 제1항). 이러한 표현행위가 고의적이거나 지속적으로 반복하여 그 피해의 정도가 심각하다고 인정하는 경우 「공유재산 및 물품 관리법」에 따른 제주자치도의 공유재산 및 물품을 취득 사용수익 등을 제한하거나 「제주특별자치도 지방보조금 관리 조례」에 따른 보조금 사업 제한 등의 필요한 행정 조치를 할 수 있도록 규정하였다(안 제11조 제4항).³⁰⁾

30) 국가인권위원회는 ‘지방자치단체 인권제도 현황 및 의견표명의 건’에 대한 상임위원회 결정(2017. 6. 15)에서 “지자체의 출자·출연기관에 대해서는 원칙적으로 지방자치단체 출자·출연 기관의 운영에 관한 법률 제25조 및 같은 법 시행령 제18조에 열거된 사업에 대하여 감독권이 규정되어 있으므로 해당 사업과 관련하여 인권침해에 대한 조사·구제가 가능하다. 아울러 지자체의 지원(보조금)을 받는 민간 복지시설은 일반적으로 사회복지사업법이 적용되며, 같은 법 제42조 및 지방재정법 제32조의5에 따라 보조금을 지급받아 수행하는 사업(보조사업)에 대하여 지자체장이 감독권을 가지므로 해당 사업과 관련한 인권침해에 대해 조사·구제를 하는 것이 가능하다.”고 판단하였다. 혐오표현에 대한 인권센터의 조사는 물론 위원회 심의를 통해 혐오표현 행위가 차별 및 평등권 침해에 해당한다고 인정되면 공유재산 및 물품을 취득·사용·수익 등을 제한하거나 보조금 환수 등의 조치도 가능한

다섯째, 혐오표현 피해방지의 필요성과 사회적 공감대 형성하기 위한 인권교육 및 홍보의 필요성을 강조하고 있다(안 제12조). 특히 정치인의 혐오표현은 사회적으로 미치는 파장이 크다. 정치인은 다양성과 인권존중이라는 민주주의 가치실현의 직접적인 행위자이자 정책 결정에 참여하는 자로서 혐오표현을 예방하고 대응할 책무가 있다. 장애인이나 성소수자, 이주민 등에 대한 국회의원 및 지방의회 의원을 비롯한 정치인의 혐오표현은 지속적으로 문제가 되고 있다. 정치인 스스로가 혐오표현 문제의 심각성을 인정하고 자정 의지를 표명하는 것은 상당한 의미가 있다. 따라서 인권교육은 정치인 등 공직자를 포함하여 학교 등의 교육기관, 병원 등 의료기관, 법률사무소 등 법률기관 등의 기관에서 우선적으로 이루어져야 하며, 사회적 영향력이 있는 종교단체, 언론사, 기업 등에서 인권교육이 시행될 수 있도록 권장할 수 있도록 규정하여 인권교육의 중요성을 다시 한번 강조하고 있다.

V. 나오며

2020년 12월 23일 제주도의회 제390회 임시회 2차 본회의의 ‘제주 학생인권 조례안’ 표결을 앞둔 사전 반대 토론에서 강충룡 의원의 “저는 동성애, 동성애자 싫어합니다. 우리 자식들에게 동성애가 괜찮다, 정상적이다, 문제가 없다는 것을 계속적으로 학습하고 이해시키는 것에 대하여 납득할 수가 없습니다. 그것은 동성애를 권장하는 것이라 생각하기 때문입니다.”라는 혐오 발언으로 인해 도민사회에 파문을 불러왔다. 이는 도의원 등 제주지역 정치인에게 만연되어 있는 혐오와 차별의식의 심각성의 단면을 드러낸 사건이었다. 하지만 “강 의원의 발언이 성소수자 집단을 비정상적이고 일탈적인 존재로 규정하는 혐오표현으로, 성소수자 집단 구성원들에게 위축감, 공포감, 좌

절감을 야기할 뿐 아니라”, “강 의원이 지역주민을 대표하는 지방의원임을 감안할 때, 이 같은 혐오표현은 그 지역 사회에 성소수자에 대한 혐오와 편견이 용인되는 것으로 인식시키고 성소수자 혐오와 관련한 집단적 행동을 부추기는 것으로, 성소수자에 대한 증오범죄로까지 확산될 우려가 있다.”는 때늦은 국가인권위원회의 지적에도 불구하고, 본인의 혐오표현에 대한 인정과 진정한 사과는 물론 제주도의회의 차원의 진상조사와 그에 따른 제재와 재발 방지 대책 등 필요한 조치가 지금까지도 이루어지지 않고 있다.³¹⁾

이러한 점에서 정치인의 혐오표현을 예방·대응해야 한다는 사회적 요청에 적극적으로 부응할 필요성이 도출된다. 이러한 혐오표현을 방지하고 그 피해자에 대한 지원 및 보호 등 도민의 기본적인 권을 확인하고 이를 보장할 구체적인 대응방안을 마련하는 것은 제주자치도의 역할이자 존재 이유이다. 그러므로 혐오표현으로 인한 피해를 효과적으로 구제함으로써 헌법상의 평등권을 실현하고 인간으로서의 존엄과 가치를 구현함과 지역공동체의 활성화를 목적으로 한다는 이번 조례의 제정 취지에 공감한다면, 그 어느 누구도 차별받지 않고 존중받는 도민사회를 만들어나가는데 제주도와 제주도의회가 앞장서서 그 역할을 다해야 할 것이다.

또한, 이번 조례는 혐오세력의 선동처럼 ‘표현의 자유를 제한’하는 것이라, 『대한민국 헌법』과 법률 및 자유권규약 등 대한민국이 가입·비준한 국제인권규범에서 보장하고 있는 의사·표현의 자유를 제한하는 것이 아니라, 인간의 존엄 및 평등이라는 핵심적인 인권원칙을 거부하는 표현행위만을 제한하는 것이다. 오히려 4.3에 대한 역사부정과 성별, 장애, 종교, 나이, 출신지역, 인종, 성별정체성, 성적지향 등을 이유로 국제인권규범에서 금지하는 차별과 적의, 폭력의 선동과 같은 더 위험한 행위로 나아가지 않도록 예방하는 조치이며, 따라서 혐오표현 금지와 표현의 자유는 서로 보완적 관계임이 명확하다.³²⁾

31) 여성신문(2021. 10. 6)

32) UN 인종차별철폐위원회는 일반권고 35(2013)을 통해 혐오표현이 “인

혐오표현은 그 대상집단의 자유로운 의사표현을 가로막기 때문에 혐오표현에 대한 적절한 조치는 오히려 보다 많은 사람들이 차별 없이 자신의 의견을 드러내게 함으로써 표현의 자유를 증진시키는 효과가 있다고 볼 수 있다.

인간의 존엄 및 평등이라는 ‘인권의 문제’를 일부 반인권·차별 세력의 반대여론에 부응하여 ‘도민의 공감대’와 ‘반발’을 이유로 물려나서는 결코 안될 것이다. 인권은 여론으로 정할 문제가 아니다. 혐오표현으로 인해 차별을 겪거나 폭력 또는 중요 선동으로 생명까지 위협받고 있는 상황에서 일부 반대세력의 여론을 ‘사회적 합의’라는 명분으로 입법을 더는 늦출 수 없다.

제주도정과 제주도의회의 적극적인 역할 없이는 혐오와 차별은 저절로 사라지지도 않고, ‘사회적 합의’가 형성되는 날도 오지 않을 것이다. ‘사회적 합의’보다는 인권의 가치와 도민 모두의 기본적 권리가 우선되어야 하는 이유이다. 특히 도민의 대의기관인 제주도의회가 앞장서서 혐오와 차별을 멈추고, 모두가 존중받는 평등의 세상을 만들어야 한다. 제11대 제주도의회의 마지막 회기가 예정된 6월 임시회에서 반드시 혐오표현 방지 조례가 제정되기를 희망한다.

지난 대선과정에서 남녀 갈라치기의 ‘여성혐오’로 비판받아 오던 국민의힘 이준석 대표가 이번에는 장애인의 기본적인 권리와 요구마저 정치적 의도로 ‘비장애인’과 ‘장애인’으로 갈라치기하며 ‘장애인 혐오’를 부추기고 있다. 이러한 가운데 지금 국회 앞에서는 전국의 인권단체 및 활동가들이 차별금지법 및 평등법 제정을 위해 집회와 릴레이 단식행동을 이어가는 중이다.

이제 일반적 차별금지법의 의미를 가지는 평등법의 제정은 더 이

간의 존엄 및 평등이라는 핵심 인권원칙을 거부하는 것”이며, “표현의 자유는 무제한이 아니라 일정한 제한이 부과될 수 있고, 평등 및 차별로부터 자유로운 권리 그리고 표현의 자유에 대한 권리는 상호 지지하는 인권의 항목임을 확인한다.”(Committee on the Elimination of Racial Discrimination, General recommendation No. 35 “Combating racist hate speech(2013)).

상 미룰 수 없는 시대적 과제다. 이미 한국사회는 일반적 차별금지법 또는 개별적 차별금지법의 형태를 가진 여러 차별금지법제를 가지고 있다. 하지만 기존의 차별금지법제 안에 존재하는 불일치를 제거하여 체계적 정합성을 제고할 뿐만 아니라 기존의 차별금지법제로 규율할 수 없었던 법적 공백을 메워 전체적 완결성을 실현하고, 지금까지 일반적 차별금지법으로 작동해온 인권위법이 오로지 조직법과 절차법으로서만 작동할 수 있도록 그 지위를 분명하게 설정할 필요가 있다.³³⁾

2021년 2월 24일 혐오표현으로 인해 극단적 선택을 할 수밖에 없었던 고 김기홍을 기억한다. “너무 지쳤어요, 삶도, 격는 혐오도, 나를 향한 미움도” 그가 세상에 남긴 마지막 말이다. 그의 안타까운 죽음은 성소수자를 차별하고 배제하고 혐오해도 되는 이 사회에서 그 누구도 안전하지 않다는 냉혹한 우리 사회의 현실을 그대로 보여준 사건이다. 차별금지법 및 평등법을 만든다고 우리 사회 만연한 혐오와 차별이 하루아침에 사라지지는 않겠지만, 고인의 바람처럼 모두가 평등한 세상에서 더불어 사는 삶의 첫걸음은 될 수 있다. 세상의 혐오와 차별을 멈춰라!

33) 이준일, “평등법 제정의 의의와 국가인권위원회의 역할”, 인권연구 제4권 제2호(2021. 12), p. 118.

참고문헌

1. 단행본

- 국가인권위원회. 2018. 『혐오표현 예방·대응 가이드라인 마련 실태조사』.
서울: 국가인권위원회.
- 국제적 인권단체 아티클 19. 2015. 『혐오표현 해설』, 서울: 서울대학교 인권 센터.
- 김지혜. 2019. 『선량한 차별주의자』, 서울: 창비.
- 김현귀. 2016. “표현의 자유와 혐오표현 규제.” 헌법재판소 헌법재판연구원. 『헌법이론과 실무보고서』.
- 마사 너스바움. 조계원 역. 2015. 『혐오와 수치심』. 서울: 민음사.
- 마사 C. 누스바움. 강동혁 역. 2017. 『혐오에서 인류애로: 성적 지향과 헌법』.
서울:민음사.
- 박미숙·추지현. 2017. 『혐오표현의 실태와 대응방안』. 한국형사정책연구원.
- 유민석. 2019. 『혐오의 시대, 철학의 응답』. 서울: 서해문집.
- 송현정 외. 2020. 『혐오 표현의 판단 기준에 관한 비교법적 연구』. 사법정책 연구원.
- 이동후 외. 2019. 『온라인 상 혐오표현 유통방지를 위한 법제도 개선방안 연구』. 방송통신위원회.
- 이승현 외. 2019. 『혐오표현 리포트』. 서울: 국가인권위원회.
- 제레미 윌드론. 홍성수·이소영 역. 『혐오표현, 자유는 어떻게 해악이 되는 가?』. 이후.
- 조백기 외. 2021. 『2021년 제주특별자치도의회 의원연구단체 학술연구용역 「혐오표현(hate speech) 방지 및 피해자 지원 입법 연구」』. 제주: 제주특별자치도의회 인권과 복지사회를 위한 정책포럼.
- 존 스튜어트 밀. 서병훈 역. 2018. 『자유론』. 책세상.
- 지성우 외. 2019. 『해외 각국의 혐오표현 관련 미디어 규제 현황과 법제 연구』. 언론중재위원회.
- 카롤린 엠케., 정지인 역. 2017. 『혐오사회: 증오는 어떻게 전염되고 확산되

는가』. 다산북스.

캐서린 젤버. 유민석 역. 2019. 『말대꾸: 표현의 자유 vs 혐오 표현』. 에디투스.

홍성수 외. 2016. 『혐오표현 실태조사 및 규제방안 연구』. 서울: 국가인권위원회.

홍성수. 2018. 『말이 칼이 될 때』. 어크로스.

2. 논문

권경휘. 2020. “혐오표현의 수행성과 그것에 대한 저항: 표현을 통하여 무언가를 행하는 법.” 『법과사회』 63: 151-188.

김수아. 2019. “온라인 글쓰기 문화와 혐오표현 문제.” 『한국사전학회 제34차 전국학술대회』 발표집.

김재윤. 2015. “5·18민주화운동 부인에 대한 형법적 규제 방안.” 『법학논총』 35(2): 225-253.

김지혜. 2015. “차별선동의 규제: 혐오표현에 관한 국제법적·비교법적 검토를 중심으로.” 『법조』 64(9): 36-77.

류지성. 2016. “최근 일본에서 헤이트스피치 규제에 관한 연구: 일본 오사카시의 규제조례를 중심으로.” 『법제』 672: 26-50.

박승호. 2019. “혐오표현의 개념과 규제방법.” 『법학논총』(국민대학교 법학연구소) 31(3): 45-88.

박용숙. 2018. “혐오표현에 대한 규제방법의 모색을 위한 시론적 연구.” 『법학논총』, (전남대학교 법학연구소) 38(2): 27-64.

배상균. 2017. “일본 ‘헤이트스피치 해소법’의 주요 내용과 판결 동향.” 『언론중재』 145: 81-105.

윤보라. 2013. “일베와 여성혐오.” 『진보평론』 57: 33-56.

이권일. 2019. “소셜 네트워크 시대에 가짜뉴스(fakenews)규제에 관한 헌법적 고찰.” 『공법학연구』 20(1): 81-109.

이승현. 2017. “혐오표현 규제를 둘러싼 로날드 드워킨과 제레미 월드론의 논쟁.” 『법과사회』 55: 31-64.

이정년. 2019. “영국의 혐오범죄 규율 체계에 대한 이해와 분석: 입법적 측

- 면을 중심으로.” 『법과사회』 60: 119-140.
- 이주영. 2015. “혐오표현에 대한 국제인권법적 고찰: 증오선동을 중심으로.” 『국제법학회논총』 60(3): 195-227.
- 이준웅·박장희. 2018. “모든 더러운 말들: 증오발언 규제론 및 규제반대론 검토.” 『서울대학교 법학』 59(3): 1-43.
- 이준일. 2017. “혐오표현의 판단기준: 차별금지사유로서 성적 지향을 중심으로.” 『헌법재판연구』 4(2): 99-121.
- 이준일. 2021. “평등법 제정의 의의와 국가인권위원회의 역할.” 『인권연구』 4(2): 87-124.
- 정다영. 2018. “혐오표현과 민주주의.” 『법학논집(고려대학교 법학연구원)』 31(2): 123-164.
- 조규범. 2017. “혐오표현(Hate Speech) 규제의 국제적 동향과 입법과제.” 『입법조사처 현안보고서』 306: 1-44.
- 조소영. 2016. “표현의 자유의 현대적 쟁점에 대한 헌법적 고찰: 온라인에서의 적의적 표현행위(hate speech)에 대한 규제를 중심으로.” 『공법연구』 45(1): 239-262.
- 홍성수. 2019. “혐오(hate)에 어떻게 대응할 것인가?: 혐오에 관한 법과 정책.” 『법학연구』(충남대학교 법학연구소) 30(2): 191-228.
- 홍성수. 2015. “혐오표현의 규제.” 『법과사회』 50: 287-336.

3. 발표·토론문

- 김성연. 2019. 4. 23. “다름을 혐오하는 사람들: 장애인 비하·혐오표현의 사례와 실태.” 2019 장애인차별금지법 시행 11주년 기념 장애인 차별과 혐오해소를 위한 토론회 발표문. 국가인권위원회 부산인권사무소.
- 윤성옥. 2019. 8. 27. “혐오표현 규제와 방송통신심의”, 혐오표현 진단과 대안 마련 토론회 발표문. 국가인권위원회.
- 조혜인. 2020. 9. 24. “차별금지법의 주요 쟁점 2: 차별의 구제를 중심으로.” 포괄적 차별금지법(평등법) 제정을 위한 법조토론회 발표문. 민주사회를 위한 변호사모임.

한상희. 2020.10. 8. “헌법의 눈으로 본 차별금지법(평등법) - 혐오표현의 문제와 함께.” 제10회 세계인권도시포럼-차별금지회의의 혐오차별의 극복과 민주인권 가치의 실현, 차별금지의 법제화 발표문. 국가인권위원회.

홍성수. 2020. 9. 24. “차별금지법의 주요 쟁점 1: 총칙, 차별금지사유.” 포괄적 차별금지법(평등법) 제정을 위한 법조토론회 발표문. 민주사회를 위한 변호사모임.

홍성수. 2019. 4. 19. “혐오표현의 의의와 규제방법”, 혐오표현의 개념, 실제 및 규제에 관한 논의 발표문. 국제인권법 연구회.

4. 인터넷 신문기사

여성신문. 2021. “인권위, ‘성소수자 혐오발언’ 강충룡 제주도의원에 주의 촉구” 10월 6일. URL: <https://www.womennews.co.kr/news/articleView.html?idxno=216380&msslkid=6f85c632c7f111ecbe6dabdl1aedefbf8>. 검색: 2022년 4월 28일.

오마이뉴스. 2022. “국회는 당장 차별금지법 제정하라” 4월 22일. URL: http://www.ohmynews.com/NWS_Web/View/at_pg.aspx?CNTN_CD=A0002830498&CMPT_CD=P0001&utm_campaign=daum_news&utm_source=daum&utm_medium=daumnews. 검색: 2022년 4월 28일.

제주의 소리. 2022. “제주 시민단체 “차별은 모두의 문제, 혐오표현·차별 멈춰라!” 3월 29일. URL: <http://www.jejusori.net/news/articleView.html?idxno=401015>. 검색: 2022년 4월 28일.

제주의 소리. 2022. “제주차별금지법제정연대 “본회의 직권상정” 촉구 ‘심사보류’ 맹비난” 3월 29일. URL: <http://www.jejusori.net/news/articleView.html?idxno=401058>. 검색: 2022년 4월 28일.

한겨레. 2020. “인권조례가 사라지고 있다...49개 지자체 7년 동안 71건 ‘철회’” 4월 3일. URL: https://www.hani.co.kr/arti/society/society_general/935475.html. 검색: 2022년 4월 28일.

한겨레. 2021. “차별금지법 심시기한 재연장, 국회의 직무유기다.” 11월 10일. URL: <https://www.hani.co.kr/arti/opinion/editorial/1018796.html>.

검색: 2022년 4월 28일.

한겨레. 2022. “김승섭이 만난 국회 단식 활동가...차별금지법, 정치가 법제정 결단할 때” 4월 22일. URL: https://www.hani.co.kr/arti/society/society_general/1039974.html. 검색: 2022년 4월 28일.

한겨레. 2020. “차별금지법 국회 발의만 13년째...이번엔 통과할 수 있을까” 9월 26일. URL: https://h21.hani.co.kr/arti/politics/politics_general/49289.html. 검색: 2022년 4월 28일.

5. 홈페이지

국가인권위원회 <https://www.humanrights.go.kr/>

대한민국 법원 종합법률정보 <https://glaw.scourt.go.kr/wsjo/intsrch/sjo022.do>

법제처 국가법령정보센터 <https://www.law.go.kr/>

유엔 <https://www.un.org/>

제주특별자치도의회 <https://www.council.jeju.kr/>

<Abstract>

**The Role of Local Governments in the Regulation of Hate Speech
: Focusing on the Jeju Special Self-Governing Province Ordinance
on Prevention of Hate Speech and Support for Its Victims**

Cho Baek Ki* · Shin Kang Hyob** · Kwon Oh Sang***

Hate speech promotes and incites disparagement, contempt, threat, discrimination, and violence against an individual or group on the grounds of gender, disability, religion, age, region of origin, race, sexual orientation, etc. These hate speeches are gradually increasing in daily life and online(SNS etc), at the Korea and around the world. In addition, hate speech is not only expressing a negative opinion of an individual, but also spreading prejudice against a specific group throughout society and further leading to commit hate crimes.

The international community is trying to regulate hate speech. Regulations on hate speech differ slightly depending on region and country for reasons such as historical background, but social consensus on the harmful effects of hate speech is gradually expanding. On the other hand, according to the National Human Rights Commission of Korea's survey on hate speech(2019), 6 out of 10 people have experienced hate speech, and the majority(77.8%) of them say that the problem of the hate speech is difficult to resolve naturally.

* Prof. Dr., Director of Jeju Advocacy Agency for Persons with Disabilities.

** Director of Jeju Peace Human Rights Institute WHAT

*** Director of Jeju Center for Independent Living

If hate speech is basically a matter of ‘discrimination’, it is very important to ban discrimination throughout society and create an environment in which equality is realized. Accordingly, the state and its law must take active measures in relation to the hate speech. Therefore, all domestic laws including local ordinances, should accept equality before the law, equal protection of the law, and the prohibition of discrimination required by International Code of Human Rights. All laws and policies that institutionalize discrimination and exclusion should be abolished, and anti-discrimination laws should be enacted or strengthened.

Jeju Special Self-Governing Province, which is responsible for guaranteeing the basic human rights of residents, should prevent hate speech due to gender, disability, religion, age, region of origin, race, sexual orientation etc, including historical denial on the April 3rd incident. In addition, it is necessary to actively respond to the support and protection of the victims. Therefore, it is required to prepare legislative measures at the local government level. The enactment of the ordinance to prevent hate speech and support its victims at the Jeju is the first step to define the definition of hate speech in the region and come up with specific countermeasures such as measures to prevent damage caused by the hate speech. Through this, it will be able to contribute to realizing the “island of peace and human rights, Jeju,” where all Jeju residents can be respected for their dignity and values as humans.

Keywords: human rights, hate and discrimination, hate speech,
anti-discrimination laws and equality act, local government