

제10회 세계인권도시포럼-차별금지회의

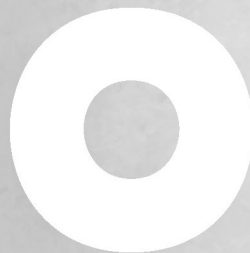
혐오차별의 극복과 민주인권 가치의 실현,

# 차별금지의 법제화

Anti-discrimination Legislation to Eliminate Hatred and  
Discrimination and Uphold Values of Democracy and Human Rights

일 시 2020. 10. 8.(목) 오후 1:30 ~ 3:30

장 소 김대중컨벤션센터 214호실





# 혐오차별의 극복과 민주인권 가치의 실현, 차별금지법 제정

- 일시 : 2020. 10. 8.(목) 오후 1:30 ~ 3:30
- 장소 : 김대중컨벤션센터 214호실
- 주제 : 평등법 제정의 의미와 인권옹호자의 역할

시 간		진 행	내 용
13:30~13:35	5'	개 회	· 좌 장 : 정문자(국가인권위원회 상임위원)
13:35~14:05	20'	발제 1	혐오차별 극복을 위한 법제도화, 평등법 한상희(건국대학교 교수)
	20'	발제 2	평등에 관한 해외 입법례와 적용사례 이준일(국가인권위원회 인권위원)
14:05~14:50	15'	발표 1	코로나19, 사회적 낙인과 회복방안 이완(아시아인권문화연대 대표)
	15'	발표 2	온라인 혐오차별 실태와 대응방안 이승현(연세대학교 강사)
	15'	발표 3	재난상황과 인권, 사회적 가이드라인 박한희(공익변호사모임 희망을만드는법 상근변호사)
14:50~15:20	30'	종합토론	질의응답 및 종합토론
15:30		폐 회	맺음말 및 기념촬영



# 목 차

컨셉노트 ..... 3

**발 제**

혐오차별 극복을 위한 법제도화, 평등법 ..... 9  
 한상희(건국대학교 교수)

평등에 관한 해외 입법례와 적용사례 ..... 55  
 이준일(국가인권위원회 인권위원)

**발 표**

코로나19, 사회적 낙인과 회복방안 ..... 75  
 이완(아시아인권문화연대 대표)

온라인 혐오차별 실태와 대응방안 ..... 99  
 이승현(연세대학교 강사)

재난상황과 인권, 사회적 가이드라인 ..... 115  
 박한희(공익변호사모임 희망을만드는법 상근변호사)

평등법 제정 의견표명 결정문 ..... 139





## 혐오차별의 극복과 민주인권 가치의 실현, “차별금지의 법제화”로

사회적 소수자를 향한 혐오와 차별은 대한민국에 국한된 문제가 아닌 국제사회가 겪는 공통의 문제입니다. 한국사회는 2016년 강남역 살인 사건, 2018년 제주 예멘 난민 신청 등 사회적으로 큰 파장을 일으킨 일들이 일어나면서 혐오가 사회이슈로 촉발되어 확산되었고, 여성, 장애인, 노인, 이주민, 성소수자 등 사회적 소수자에 대한 차별을 정당화하고 불평등을 조장하고 있습니다.

특히, 코로나19와 같은 사회적 재난상황은 사회적 재난의 원인을 특정 집단에 돌리고 희생양으로 삼으려는 경향과 대상 집단으로 인해 고통을 받고 있다는 주장을 담은 혐오차별을 더욱 강화시켰습니다. 중국동포와 유학생, 특정지역, 특정종교에 대한 혐오표현이 확장되는가 하면, 국제적으로 동아시아인에 대한 혐오와 한국인에 대한 혐오가 표출되기도 하였습니다. 이렇게 특정 집단에게 향하는 혐오표현은 사회적 갈등을 심화시키고, 대상 집단에 대한 차별을 정당화하거나 차별을 선동하는 행동으로 이어지면서 아이러니하게도 우리 사회의 진정한 사회적 약자가 누구인지를 명확히 드러내는 과정이 되기도 하였습니다.

누군가를 혐오하고 차별해도 괜찮다는 경험은 우리 사회 구성원 모두가 당연하게 인정하는 민주와 인권의 가치를 송두리째 흔들며 시간과 공간을 넘어 빠르게 확산되고 있습니다. 이제는 사회적 재난과 함께 드러나는 혐오의 목소리를 억제하는 것을 포함하여 사회적 재난과 혐오차별 선동에 우리 사회가, 중앙정부와 지방정부가, 그리고 언론이 어떻게 대응해야 하는지에 대한 점검을 더 이상 미룰 수 없습니다. 불합리한 편견과 차별에 맞서는 것뿐만 아니라 평등과 인권의 가치를 실현하기 위한 적극적인 대안모색이 필요하며 이는 우리 사회가 인권 공동체로 나아가도록 하는 강력한 힘이 될 것이라 믿습니다.

2020 세계인권도시포럼에서 혐오와 차별을 넘어서 민주와 인권의 가치를 실현할 지혜와 실천이 논의되기를 기대합니다.



## Anti-discrimination Legislation to Eliminate Hatred and Discrimination and Uphold Values of Democracy and Human Rights

In recent years, a growing share of the public say that more needs to be done to address hatred and discrimination against minority groups. This is not only a local issue, but a global one. In South Korea, examples include the Gangnam Murder of 2016 and the Yemeni refugee influx into Jeju island in 2018, which brought great social repercussions and increasing discrimination and unequal treatment against females, people with disabilities, the elderly, migrants and sexual minorities.

In the event of any disaster, and the COVID-19 pandemic in particular, an increasing tendency is to search for a scapegoat to blame, and reinforce systemic bias and discrimination. In such instances, victims are blamed for something that they did not do. This social atmosphere has led to the wide spread of hate speech toward certain groups of people, such as Korean-Chinese and foreign students, and certain religious sectors and regions within South Korea. Similarly, in many western countries, East Asians including Koreans have endured social abuse at the hands of their fellow citizens. Verbal abuse against a certain group of people easily leads to deepening social conflicts, justifying discrimination or provoking anti-minority sentiments. Ironically, the ongoing deterioration of the situation actually helps inform the mainstream about which groups of people are socially alienated, marginalized or disadvantaged.

When hate speech becomes normalized and accepted, the values of democracy and human rights are thoroughly undermined, and this





vicious cycle will grow. As a result of the pandemic, an increasing number of people in minority groups are experiencing hate speech, but this injustice cannot be allowed to continue any longer. Urgent actions must be initiated by society, the media and the government at both the local and national level. Corrective actions should be designed, not only to redress discriminations and reduce prejudices, but also to build public support and awareness for equality and human rights social norms. Such efforts will allow us to build a solid foundation of a human rights-based community.

The 2020 World Human Rights Cities Forum should pool our collective wisdom and best practices to put in place the values of democracy and human rights.



# 발 제

## 1. 헌법의 눈으로 본 차별금지법(평등법) - 혐오표현의 문제와 함께 -

한상희(건국대학교 교수)

## 2. 평등에 관한 해외 입법례와 적용사례

이준일(국가인권위원회 인권위원)





# 헌법의 눈으로 본 차별금지법(평등법) - 혐오표현의 문제와 함께 -

한상희(건국대학교 교수)





# 헌법의 눈으로 본 차별금지법(평등법)

## - 혐오표현의 문제와 함께 -

한상희(건국대학교 교수)

### 1. 들어가기

차별 없는 세상을 향한 길이 열리는가? 지난 제20대 국회에서는 발의조차 안되었던 차별금지법안이 이제 겨우 입법의 장에 그 첫걸음을 내디뎠다. 정의당이 발의한 차별금지법안(이하 “차별금지법안”)과 국가인권위원회가 그 의결로써 국회 의장에 입법권고한 평등법시안(이하 “평등법 시안”; 아래에서 두 법안이라 함은 이 차별금지법안과 평등법시안을 가리킨다)은 촛불집회 이래 격정적으로 진행되는 시민 참여형 정책결정과정의 또 다른 장을 열고 있다.

차별금지법은 문자 그대로 차별을 금지한다. 그것은 동시에 우리 사회의 “시민”의 자격을 다시금 회복하는 것이며 그에 기반한 시민권과 인권의 제자리를 확보하는 것이며 이를 바탕으로 우리 사회의 통합과 민주적 운용을 담보하는 기본법이기도 하다. 그것은 시민성이 거부되었던 소수자집단에 대하여 그 시민권을 회복시키고, 소외되어 인권의 바깥을 내 몰렸던 사람들에 대하여 사회공동체의 유의미한 일 구성원으로서의 지위를 되살린다. “권리를 갖지 못한 자” 즉 시민사회로부터 내몰려야 했던 이 시대의 “난민”(아렌트적 의미에서)들은 물론 모진 노력을 다하여 차별을

벗어나려 했으나 결국 파르베누(parvenus)라는 호명에 되잡혀야 했던 사람들<sup>1)</sup>에 대해서도 국적과 이웃의 자격을 부여하고 우리 공동체 운영에 있어서의 주체의 자격을 확보하게끔 한다. 그래서 그것은 우리 사회의 통합과 민주적 운영을 담보하는 기본법이 된다. 민주화의 완성을 도모하는 이 시대가 새삼스레 차별금지법을 추구하는 것은 바로 이런 차별금지법의 성격과 기능에 착목하기 때문이다.

하지만 세상의 일은 반드시 그렇게 정의롭지 못하여 차별금지법의 입법조차 지난한 과정을 거쳐야 하게 되어 있다. 2004년 차별금지법안이 처음 그 모습을 드러내었을 때, 차별금지사유 중의 하나로 열거된 “고용형태”는 경제권력의 반대를 야기하는 빌미가 되었다. 신자유주의가 본격적으로 제도화되던 과정에서 소위 “고용유연화”라는 명분으로 동일노동 동일임금의 원칙을 깨며 비정규직이라든가 사내·사의 하청 등의 방법으로 노동착취를 행하던 기업들이 고용형태에 의한 차별을 금지하는 차별금지법안을 반기업적, 반경제적인 법안으로 간주하게 된 것이다. 물론 경제단체의 차별금지법안에 대한 반대는 그리 오래 가지 않았다. “성적 지향”을 시비의 대상으로 삼은 일부 기독교단체의 반대가 조직화되면서 경제단체의 그것을 대체하고 나섰기 때문이다. 그리고 이런 일부 종파의 반대는 최근에까지 이어지면서 무슬림 난민들에 대한 반대로 변화하거나 혹은 정치과정에 편입되어 특정 이념이나 특정 지역(출신자)에 대한 반대로까지 확산되는 양상을 보이기도 하였다.

---

1) 파르베누는 “졸부”를 의미한다. 하지만 이들은 “사회의 편견 때문에 고초를 겪은 집단의 구성원들”로, 타인이 자신을 보는 관점에 따라 스스로를 이해한다. 자신의 정체성을 잃어버린 채 자신을 차별 하던 사람들의 집단 또는 그 사회계급에 되어 버린 사람들이다. 아그네스 헬러, 서정일 역, 편견, 이론과실천, 2015, 206면.



이러한 현상은 차별금지법의 존재이유를 너무도 명확히 보여준다. 차별금지법이 존재하여야 하는 바로 그 지점에 차별금지법안을 반대하는 사회세력들이 조직되고 또 활동함으로써 우리 사회에 두드러지게 존재하는 차별현상들이 정확하게 그 모습을 적나라하게 드러내고 있는 것이다. 21세기 대한민국 사회에서 대표적인 차별 사례는 몇 가지로 압축된다. 그 첫째가 경제적 상태에 따른 차별이다. 이는 다른 유형의 차별과 결합하여 복합차별의 양상으로 드러나는 등, 대부분의 차별현상을 저변하는 가장 보편적인 차별사유로 나타난다. “빌라층” “휴거” “엘사” 등의 주거차별은 물론, 난민이나 이주노동자에 대한 차별 또한 그 경제적 지위를 중심으로 한 외국인차별의 변용으로 나타난다. 또 다른 차별사유는 구래의 성별에 의한 차별이다. 지난 세기말 공무원임용시험에서 병역을 필한 자에 대한 가산점을 부여하던 제도가 헌법 재판소에 의하여 위헌무효의 결정이 이루어졌던 사건을 중심으로 급격히 확산되기 시작했던 역차별의 감정들이 그 성차별의 새로운 동력으로 등장한다. 나름의 성평등을 지향하는 국가정책이나 사회분위기가 어느 정도 확산, 정착되면서 취업이나 사회진출기회 등에서 보다 많은 여성들과 경쟁하여야 하게 된 청년남성들의 좌절이나 상대적인 소외감이 가부장제적인 사회문화에 부가되는 성차별의 또 다른 요인으로 구성되고 있는 것이다. 세 번째의 차별사유는 위에서 언급한 종파적 편견에 의한 차별이다.

문제는 이 세 가지의 차별이 최근의 사회·경제적 양극화 현상의 영향을 받으며 종래와는 다른 새로운 차별양상으로 심화되고 있다는 점이다. 즉, 혐오차별이 그것이다. 혐오차별은 다름과 차이를 열등함, 불결함, 불온함, 혹은 위험함 등으로 규정하고 집단적으로 공격한다. 이를 통해 자신이 겪는 사회·경제적 불안감을 해소하거나 회피하는 한편, 자신이 속한다고 관념되는 사회적 다수집단 속으로 편입되고자 한다. 또한 일부 정치세력이나 기득권집단에서는 이러한 혐오차별의 행위들을 집단적으로 동원하면서 자신들에 유리한 정치적, 경제적 환경을 조성하고자 한다. 천박한 포퓰리즘의 전략은 이렇게 혐오의 구성체를 바탕으로 구성되는 것이다.

혐오차별은 사회적 소수자들을 “짓밟을 수 있는 등급”(vertretbare Größe)으로 규정한다. 그것은 차별받는 사람들의 시민성을 침탈할 뿐 아니라 그들이 가지는 제반의 인권들을 본질적으로 침해하여 인류 보편의 가치인 인간의 존엄과 가치를 부장한다. 또한 소수자집단을 침묵시킴으로써 그들에 대한 과소대표(under-representation)현상을 야기하며 다른 편에서는 “다수자집단”의 과다대표현상(over-representation)을 초래하는 것이다. 우리 헌법의 핵에 자리하는 인권과 민주주의 가치가 훼손되는 것이다.

현재 논의되고 있는 차별금지법의 입법제안들은 바로 이 점을 교정하고자 한다. 그것은 다양한 양상으로 나타나는 제반의 차별현상들을 법의 이름으로 차단함으로써 개인의 인권에 대한 보호자로서의 역할과 민주적 질서를 유지하며 사회적 통합을 도모하여야 할 공동체관리자로서의 역할을 수행하고자 하는 것이다.

이 글은 이런 현상에 착목한다. 우리의 현시대에서 차별금지법이 존재하여야 할 이유를 평등/차별에 관한 헌법명령의 관점에서 살펴보면서 격렬한 반대론을 펼치는 일부 종교분과의 주장들을 헌법이론의 맥락에서 반박하고자 하는 것이 이 글의 주된 목적이다. 그래서 제2절에서는 우리의 법체계내에서 평등법시안 혹은 차별금지법안이 가지는 성격을 규명함으로써 그 헌법적 의미를 분명히 하고자 한다. 이를 바탕으로 제3절은 헌법이론 내지는 법이론의 외피를 차용한 주장으로써 특히 성소수자에 대한 차별을 정당화하고자 하는 일부의 시도를 비판하며 반박한다. 종교의 이름을 덧씌운 종파적 판단으로써 차별을 당연한 것으로 만들고 이를 세속국가의 헌법 규범으로써 정당화하는 일련의 행태들을 법리적으로 반박하고 교정하고자 하는 것이다.

## 2. 평등과 차별금지

### 2.1. 법적 평등의 개념과 구조

법의 영역<sup>2)</sup>에서 말하는 평등이란 두 집단(혹은 그 집단의 구성원들) 사이의 관계를 설명하는 개념이다. 어떠한 표지를 선택하여 그 표지를 기준으로 서로 구분되는 -보다 정확한 표현으로는 서로 다르다고 인식되는- 두 개의 집단을 나누고 (혹은 구분하고), 이 두 집단이 그 표지에 따르면 서로 다르다고 할 것이지만 두 집단을 아우르는 보다 상위의 개념 내지는 표지를 적용하게 되면 양자가 다르지 않거나 동일한 취급을 받아야 한다고 판단되는 경우 우리는 이들이 서로 평등하다고 지칭한다. 그래서 평등을 말할 때에는 표지와 구분, 상위개념, 비교와 포섭(상위 개념으로의 포섭을 말한다) 등의 개념요소들이 복합적으로 작용한다.<sup>3)</sup>

예컨대, 남성과 여성은 섹스 혹은 젠더라는 표지에 따라 구분된다고 인식되는 인간의 두 집단이지만, 국민주권주의의 틀에 따른 보통선거라는 보다 상위의 규범에 따르면 이들은 동일하게 투표권이 부여되도록 취급되어야 하며 그래서 이들은 그 의미에서 동등한 집단이어야 한다. 이 경우 우리는 평등을 말할 수 있게 된다. 이에 반하여 별달리 정당한 사유도 없이 즉, 보다 상위의 규범을 적용하지 아니한 채 혹은 그것을 잘못 선택하거나 오류에 빠진 적용을 함으로써 양자를 달리 취급하게 되는 것을 우리는 차별이라 한다. 예컨대, 내국인과 외국인은 국적이라는 표지에 따라 구분되는 두 집단으로 주권적 권한의 담당자를 선출하는 선거에 투표할 수 있는 지위는 서로 다르게 분배될 수도 있다. “국민”주권이라는 구래의 헌법원칙을 적용할 때 그러하다. 즉, 내국인집단과 외국인집단은 국민주권주의를 적용할 때 투표권의 부여에 있어 달리 취급하는 것은 정당한 것이 된다. 하지만 인간의 존엄과 가치라는 다른 상위규범을 적용한다면 결론은 달라져서 이들의 국적상의 차이는 아무런 의미를 갖지 못 한다. 내국인 노동자든 외국인 노동자든 관계없이 모든 노동자는 인간으로서의 품위를 유지하기 위한 노동의 최저기준에 관한 한 동등한,

2) 이 글은 헌법적 관점에서 차별금지법의 제정필요성을 논하고자 한다. 따라서 평등의 개념 또한 법적 개념화의 틀에 따라 구성한다.

3) 이에 관하여는 황동혁, “평등심사의 재구성,” 공법학연구 제21권 제1호, 2020. 183-200면 참조.

혹은 평등한 취급을 받아야 하는 것은 이 때문이다. 요컨대, 내국인 노동자와 외국인 노동자는 인간으로서의 품위를 유지하는 노동조건이 마련되어야 한다는 원칙을 적용할 때 이들을 달리 취급하는 것은 정당하지 못한 구별이며 이는 법적으로 무가치한 차별이라 할 수 있다.

이렇듯 법의 영역에서 평등 혹은 그의 부정개념으로서의 차별을 말할 때에는 반드시 어떠한 원칙-상위규범-을 적용할 때 라는 조건이 들어가야 한다. 즉, 평등의 문제는 그 자체로 정당화되지 아니하는 것이다. 그것은 항상 두 개의 비교집단에 공통적으로 적용되는 상위의 규범 내지는 상위의 가치를 전제로 할 때 비로소 그 타당성의 여부가 결정될 수 있다.<sup>4)</sup> 과거 15세기경 스페인 바야돌리드에서 남미의 인디오들이 인간인지의 여부를 판단할 때 말세에 이르러 구원을 받을 수 있는 지위를 가지는지의 논쟁이 벌어졌던 것도 이 때문이었다. 다르기 때문에 당연히 다른 취급을 받아야 하는 것이 아니라, 다르다는 것을 이유로 다르게 취급하는 것을 정당화하는 보다 상위의 규범-여기서는 성경이었다-이 이 양자의 집단에 공통적으로 타당한 모습으로 존재하는지를 먼저 바라보아야만 비로소 그 구분이나 서로 다른 대우/취급을 하는 것의 정당성 여부를 판단할 수 있었던 것이다.

---

4) 이를 두고 황경식은 “예를 들어 불란서 인권선언이라든지 미국의 독립선언에서 모든 인간은 평등하게 태어났다고 했을 때, 그것은 분명 어떤 관점에서 평등하게 태어났다는 이야기일 것”이라고 한다. 평등하다는 것이 어떤 관점에서 그렇다고 이야기되고 있는지를 따져 보아야 한다는 것이다. 한완상 등, “평등의 이념과 불평등의 현실,” 철학과 현실, 1988 가을호(통권 제2호), 1988.11, 176-230, 176면.

물론 이러한 상위의 규범이나 가치를 선택하는 것은 그리 쉬운 일은 아니다. 같거나 다른 취급이라는 것이 생활의 과정에 관한 것인지 아니면 생활상에 규정되는 결과에 관한 것인지(소위 기회의 평등 v. 결과의 평등), 혹은 선택의 자유인지 아니면 복지의 자유인지 등등의 인식들에 따라 달리 판단될 수 있기 때문이다. 뿐만 아니라 그것은 기본적으로 형식개념으로 존재한다. 그것은 자유에 대비되는 평등이라는 개념이 아니라 아마티르 센의 말처럼 자유에 대해서도 적용되어야 하는 자유의 존재형식인 것이다.<sup>5)</sup> 그래서 모든 사람은 평등하다, 혹은 갑과 을은 평등하다고 언명하는 것은 별 의미를 갖지 못한다. 모든 사람 혹은 갑과 을은 어떤 자유에 대하여 평등한지를 이야기할 수 있어야 비로소 평등은 법적/인권적 의미를 가질 수 있다. 성소수자의 평등을 말할 때 그 핵심은 성적 자기결정권이라는 실제적 자유가 동등하게 보장되어야 함에 놓여져 있는 것이다.

---

5) A. Sen에 의하면 “자유주의의 자유 요구는 전형적으로 ‘균등한 자유’를 의미하며, “자유는 평등의 가능한 적용분야에 속하고 평등은 자유의 가능한 분배유형에 속한다”고 한다. 아마티아 센, 이상호·이덕재 역, 불평등의 재검토, 한울아카데미, 1999, 51-52면. 이 점에서 “우리 헌법상 (실질적) 평등은 자유를 보장하기 위한 보조수단일 뿐 자유를 희생하면서 이루는 평등은 반헌법적인 발상이다.”라는 서헌제(“국가인권위원회의 『평등 및 차별금지에 관한 법률(시안)』 검토의견, 2020. 7. 4, 5면)의 주장은 성립될 수 없다. 차별금지법은 실질적 평등을 이루기 위한 형성적 법규가 아니라, 차별로부터 인간을 보호하기 위한 소극적, 항의적, 회복적 법규에 불과하다. 그리고 대한민국은 민주공화국(헌법 제1조)이라는 헌법이념에 의할 때 차별없이 대등한 국민(공민)적 지위를 가지는 것은 우리 헌법의 가장 기초적인 구성요소가 된다. 나아가 서헌제가 비판하고자 하는 “실질적 평등”은 자유의 보조수단이 아니라 제헌헌법 이래 특별히 강조되어 온 헌법이념-삼균주의-의 핵심에 들어가는 가치이다. 역대 헌법이 누차 강조해온 기회의 균등, 국민생활의 균등한 향상, 이익균점권, 균등한 교육을 받을 권리 등은 이를 말한다.

## 2.2. 차별

실제 법의 세계에서 평등은 차별과 직결된다. 세상의 일은 그 어느 두 개도 완전히 같거나 완전히 다를 수가 없기에 두 개의 집단을 놓고 달리 취급하는 일은 다반사로 일어난다.<sup>6)</sup> 그러다 보니 평등이 곧 차별이고 차별이 곧 평등인 것처럼 보이기도 한다. 물론 법의 영역에서는 “같은 것은 같게, 다른 것은 다르게” 취급하는 것을 평등의 기본원칙으로 삼는다. 문제는 같은 취급, 다른 취급을 정당화할 수 있는 상위규범이 어떤 모습으로 존재하며-인식되며-, 그것의 타당성은 어떠한지-어떻게 판단되는지-라는 질문이다.

일단 다르게 취급하는 행위 중 어떤 것은 법의 원칙에 부합한다. 모든 사람은 각각 다른 삶을 살아간다. 생각도 다르고 취향도 다르며 생긴 모습 또한 다르다. 평등이라고 해서 이렇게 다른 사람들에게 하나의 생각, 하나의 취향만 강제할 수는 없다. 오히려 그 다른 만큼 다른 생각, 다른 취향의 존재를 인정하고 관용하고 수용하는 것이 더욱 바람직하다. 이것이 평등의 본래적 모습이다. “다른 만큼 다르게 취급”함으로써 그 사람의 존재 자체를 인정하고 그 생활의 가치를 그대로 받아들이는 것이 올바른 의미에서의 평등인 것이다. 이를 우리는 <합리적 차별>이라고 하며 평등 혹은 정의의 기본원칙으로 삼는다.

---

6) 서헌제는 두 집단으로 나누는 행위와 이들을 나누어 다른 취급의 대상으로 삼는 행위를 분별하지 아니한다. 그래서 그는 “‘구별’을 차별의 하나로 규정하고 있는데 구별한다는 것은 ‘다른 것을 다르게’ 취급하는 것을 의미” 하며 “이는 평균적 정의와 배분적 정의를 부정하는 개념이다.”라고 단정한다. (위의 글, 5면) 하지만 그가 말하는 “구별”은 정확하게는 “구획”이며 헌법재판소의 용어법을 빌자면 비교의 대상을 이루는 두 개의 집단(사실관계)을 설정하는 행위이다. 차별금지법에서 말하는 구별은 후술하는 Plessy v. Ferguson 사건에서 다루는 Jim Crow법의 분리이다. 그것은 합리적인 이유나 근거도 없이 피부색 또는 조상력을 기준으로 흑인과 백인의 집단을 나누고 그 각각의 집단에 사회적 편견이나 오해에 기반한 속성(주로 열등함)을 부여한다. 그래서 그것은 “separation”을 넘어 “distinction”(인종차별철폐협약 제1조제1항)이다. 그리고 이러한 구분/구별 자체는 비록 “분리하되 평등”이라는 원칙으로 그것을 미화한다 하더라도 그 자체 차별이며 인권침해의 위험인 조치임은 이미 정립된 헌법이론(constitutional doctrine)이 되어 있다.

이 합리적 차별은 왜 달리 취급하는지가 설명가능하고 정당화될 수 있는 경우를 말한다. 배고픈 아이와 책 읽고 싶은 아이에게 각각 밥과 책을 주는 것은 설명가능하고 사회통념에 비추어볼 때 타당한 조치이다. 그래서 그것은 합리적 차별이며 차별금지법도 권장하는 평등한 조치이다. 시각장애인인 직원을 위하여 회사가 확대기나 점자와 같은 편의를 제공하거나, 교회에서 교리를 설명할 목사님을 기독교를 신앙하는 사람 중에서 선발하는 것은, 비록 누군가를 다르게 취급하는 것이기는 하지만 그것은 합리적이기에 그리고 사회일반의 법감정에 부합하는 것이기에 금지되는 차별이 아니다.

반면, 다르지도 않은 데 달리 취급하는 경우, 혹은 서로 다른데 그 차이를 부정하면서 똑같이 취급하는 경우는 잘못된 차별 즉, 법적 무가치판단의 대상이 되는 차별<sup>7)</sup>이다. 차별금지법이 금지하고자 하는 차별은 바로 이같은 자의적 차별이다. 그것은 달리 취급하는 합리적인 이유가 없거나(unreasonable), 다르게 취급하는 기준이 제멋대로거나(arbitrary) 혹은 상황에 따라(또는 자신의 이해관계에 따라) 들쭉날쭉한 기준을 적용하여 도저히 예측할 수 없는 차별이 이루어지는(capricious) 경우를 말한다.

식당이나 극장뿐 아니라 기차도 흑인칸과 백인칸이 분리되었던 19세기말 미국 루이지애나주의 사례를 예로 들어보자. 증조부모 중 단 1명이 흑인이어서 소위 1/8 흑인인 사람(따라서 피부색은 백인이었다)이 백인전용의 1등석에 앉아 다른 백인들과 함께 기차여행을 하고 있었다. 도중에 여객전무가 차표 검사를 하러 오자 이 사람은 자신이 흑인의 핏줄을 물려받은 사람이라고 말했다. 그러자 여객전무는 1/8 흑인도 흑인이라는 이유로 이 사람에게 흑인칸으로 가라고 명령하였다. 자의적 차별의 대표적인 경우이다. 미국에서 흑인과 백인을 분리하는 Jim Crow법을 실시한 가장 큰 이유는 섞어 놓으면 사회질서가 교란된다는 것이었는데, 이 사람의 경우에는 자신의 혈통을 밝히기 전까지 백인칸에서 아무런 일 없이 평화롭게 여행을 하였다. 그런데도 어느 순간 다른 취급의 대상이 되었다. 혈통이 무엇인지는 사회질서와는 전혀 무관하였음에도 그 혈통에 대한 커밍 아웃이 이루어지는 순간 세상이 달라져 버렸던 것이다.

7) 이하 별도의 수식이 없이 사용되는 “차별”이라는 용어는 이런 무가치의 행태라는 의미이다

물론 흑인운동의 일환으로 기획되었던 이 사건은 미국연방대법원에서 패소하였고, 소위 “분리하되 평등”이라는 이상한 법논리가 지배하는 세상이 되었다.<sup>8)</sup> 이 판결은 두 세대가 지난 1954년 미연방대법원의 학교통합판결<sup>9)</sup>(소위 Brown사건)에서야 겨우 종말을 고하게 된다. 인종을 분리하는 것 자체가 차별받는 집단에게 치유할 수 없는 열등감을 야기하며 그것은 중국에는 미국 사회의 통합능력을 현저하게 떨어뜨리게 된다는 이유였다. 인종분리라는 것은 그 자체로 민주사회에서 도저히 용인될 수 없는 해악임을 선언한 것이다.

여기서 저 Plessy의 경우를 보자. 그의 인종이나 조상력(ancestry), 혹은 피부색이 어떻든 그것을 괄호 속에 넣고 우리가 인식하지 않으면 아무런 일도 일어나지 않는다. 그런데 바로 그런 상황에서 오직 우리가 그 사실을 알게 되었다는 이유만으로 그를 내쳐야 할 이유는 어디에 있는가? 어떤 사람이랑 회사동료로 뜻 맞추어 일을 잘 하고 있었는데, 어느 순간 그가 나와 다른 성별정체성이나 성적 취향을 가지고 있다거나 혹은 그가 나와 다른 종교, 사상을 가졌음을 알게 되었다는 사실이 그 일을 하며 회사생활을 하는데 어떤 영향을 주어야 하는가? 10여년전 미네르바리는 필명의 경제비평가가 있었다. 물론 정부시책에 비판적인 글을 너무도 많이(?) 쓰는 바람에 억압의 대상이 되기도 하였지만 많은 사람들이 그의 판단과 평론에 동조하였다. 그런데 어느날 그가 박사도 석사도 아닌 고졸의 학력소지자임이 밝혀졌다. 그래서 그가 썼던, 많은 사람이 읽고 동조하였던 바로 그 글의 타당성이나 진실성은 부정되어야 하는가? 동성애자인 홍석천이 만드는 음식이 이성애자인(혹은 그렇게 알려진) 다른 연예인 셰프의 음식과 전혀 다른 취급을 받아야 할 이유는 도대체 어디에 있을까?

---

8) Plessy v. Ferguson, 163 U.S. 537 (1896)

9) Brown v. Board of Education of Topeka, 347 U.S. 483 (1954)



차별금지법은 이런 차별을 정확하게 겨냥한다. 그것은 합리적 차별은 보호하고 존중하지만 이런 식의 자의적 차별은 제대로 금지한다. 두 법안이 “합리적인 이유 없이”(차별금지법안 제3조, 평등법시안 제3조제1항 제1호)라는 문구를 삽입한 것은 바로 이를 명문화한 것이다. 헌법재판소가 그동안 수많은 차별사례들을 다루면서 정립한 자의성 혹은 비례성의 판단기준들은 바로 이 “합리적 이유없이”로 수렴된다. 이는 항을 바꾸어 살펴보자.

### 2.3. 차별금지의 판단기준

합리적 차별은 보호된다고 하는데 그 합리성의 판단기준은 도대체 무엇인가? 차별금지법은 인권법이지만 어쨌든 국내법이기 때문에 국내의 판단기준으로 설명하기로 하자. 아주 정교하고도 올바른 기준들을 이미 헌법재판소가 만들어 두었다. 일반적인 차별은 자의금지의 원칙으로 다룬다. 누가 봐도 말도 안 되는 구분이 이루어지거나 그 다른 처우가 명백하게 잘못되었다고 판단될 때 그 차별은 불법한 것이다. 고용에서 별다른 이유도 없이 남녀차별을 하는 경우가 대표적이다.

“차별취급의 자의성은 합리적인 이유가 결여된 것을 의미하므로, 차별대우를 정당화하는 객관적이고 합리적인 이유가 존재한다면 차별대우는 자의적인 것이 아니게 된다”(헌법재판소 2002. 11. 28. 2002헌바45) 얼핏 보기에 동어반복처럼 보이는 이 결정요지는 두 가지의 함의를 담고 있다. 첫째, 집단을 나누고 이들에게 서로 다른 취급을 하는 것은 입법자의 합리적인 정책판단에 따라 이루어져야 하며, 이런 입법자의 입법형성의 자유는 존중되어야 한다. 예를 들어 여성들에 대한 성범죄를 예방하기 위하여 남녀의 성별에 따른 공중화장실의 구분을 법률로 강제한다고 하였을 때(공중화장실 등에 관한 법률 제7조제1항) 그것의 합리성에 대한 판단은 일단 입법자의 의사에 맡겨 두어야 한다고 보는 것이다. 대의제 민주주의의 체제에서 대의자인 국회(위원들)의 입법판단은 일단 국민의 그것으로 간주되기 때문이다. 둘째, 그럼에도 불구하고 입법자는 국민들에게 그 달리 취급함에 대한 설명을 하고 또 그들을 납득시킬 수 있어야 한다. 물론 이때의 납득이란 “그럴 수 있음” 혹은 “일리 있음”의 수준에 그칠 수 있지만, 그나마도 할 수 없는 차별은 헌법의 보호를 받지 못하게 되는 것이다. 아버지 혹은 어머니가 중혼을 한 경우 할아버지나 할머니는 그 중혼을 취소할 것을 청구를 할 수 있도록 하면서 정작 심각한 영향을 받게

되는 직계비속에게는 중혼취소청구권을 부여하지 아니한 것은 누가 보아도 납득하기 어려운, 존·비속이라는 사회적 신분에 의한 차별이다. 그래서 헌법재판소는 이를 위헌으로 판단하면서 입법개선을 촉구한 바 있다.(헌법재판소 2010. 7. 29. 2009헌가8: 그에 따라 2012년 국회는 민법 제818조를 개정하여 직계비속도 청구할 수 있도록 하였다) 평등법시안이 “다른 법률의 규정에 따라 차별로 보지 아니하는 경우”라는 예외조항을 삽입한 것(제4조제3호)도 이런 맥락에서 이해될 수 있다.

혹은 차별의 결과가 기본권을 침해하게 되는 경우와 같이 중대한 때에는 “비례성”의 판단을 한다. 차별하는 목적이 정당해야 하고, 차별의 기준과 방법이 그 목적달성을 위해 합리적인 것이어야 하며, 차별의 정도는 최소한에 그쳐야 하며, 차별로 인해 얻는 이익이 차별당하는 설움(손해)에 비해 현저하게 커야 한다.

그래서 예컨대 교회의 설교과정에서 ‘성경에 따르면 동성애가 금지된다고 해석할 수도 있다’는 내용을 말하는 것은 차별금지법의 금지대상이 아니다. 차별금지의 영역에 해당되지도 않을뿐더러 그것이 “괴롭힘”<sup>10)</sup>의 수준에 이르지 않는 한 다양한 성경해석의 문제를 떠올리는 것 자체가 누가 봐도 명백하게 잘못된 것은 아니기 때문이다. 마찬가지로 법적 성별이 남자인 사람이 여자화장실에 들어가겠다는 것을 막는 것은 현재 수준의 사회통념에 비추어볼 때 그러해야 한다고 인식되기 때문에 굳이 차별로 금지할 일은 아니다.(물론 장기적으로는 성중립적인 화장실로의 통합이 바람직하다<sup>11)</sup>) 하지만, 회사에서 동성애자라는 이유로 노동자를 해고한다면 이는 그의 직업의 자유를 현저하게 침해하는 것이기 때문에 위에서 말한 “비례성”의 요건들을 하나하나 엄격하게 판단되어야 한다.(결론적으로 그런 해고조치는 차별금지법상 위법한 차별이다) 혹자는 전과의 여부에 따라 차별하지 말라고 하면서 성범죄의 전과를 가진 사람에 대해 교육기관 등에 취업을 하지 못하게 한 조치는

---

10) 평등법시안은 이를 적대적·모욕적 환경을 조성하는 등의 행위로 ‘특정 개인이나 집단에 대하여 신체적, 정신적 고통을 주는 경우’로 규정한다.(제2조 제7호) 차별금지법안은 여기에 요건을 하나 더 추가하여 그 고통으로 “인간의 존엄성을 침해하는 행위”(제3조 제1항 제4호)라고 한다.

11) 이에 관하여는, 박한희, “모두를 위한 화장실, 화장실의 평등,” 여/성이론, 제42호, 2020. 63-77면 참조. 성 중립적 화장실을 말하면 안전의 문제를 먼저 떠올리는 경우도 적지 않으나, 엄밀히 보자면 안전은 성별분리의 문제가 아니라 관리의 문제다.

같은 이유에서 차별금지법 위반이 아니냐고 반발하기도 하는데, 이는 특별한 법률(청소년성보호법 등)에 따라 이루어지는 차별로 차별금지법의 예외사유에 해당한다.<sup>12)</sup>

차별금지법에서 특별히 차별금지영역을 설정한 것은 이 때문이다. 우리의 일상 생활과정에서 발생하는 수 많은 차별-옳건-그르건-을 다 규율하는 것이 아니라, 그 차별이 가장 자주 일어나고 또 차별로 인한 생활침해의 정도도 심각한 영역만을 선정하여 그 영역에서의 차별을 막고자 한다. 직업의 자유뿐 아니라 인격의 자유로운 발현이라는 인권과 직결되어 있는 고용이라든지, 인격의 형성과 사회생활 수단의 획득을 위한 교육영역, 일상생활에 절실한 재화·용역의 공급 및 이용과 관련한 영역, 그리고 이 복지국가의 시대에 무엇보다 절실한 행정서비스의 영역 등 네 가지 영역에만 특정하여 차별금지의 조치들이 이루어진다. 그래서 후술하듯 교회에서 설교하는 것이나 동성애에 부정적인 내용의 방송을 송출하는 문제 등과 같은 것은 차별금지법의 적용대상에서 일단 제외된다.

아울러 일각에서는 이 차별금지법이 시행되면 헌법에 반하는 역차별과 불평등이 야기된다는 주장을 하기도 한다. 차별금지사유가 23개(차별금지법안) 또는 21개(평등법시안)나 되어 다 기억할 수도 없고, 괴롭힘과 같은 주관적인 요건을 삽입함으로써 억울하게 가해자로 몰리는 경우도 있을 수 있다고 한다. 나아가 차별금지법 위반을 이유로 조사받아야 하고 제재의 위협에 내몰려야 하며 그 과정에서 표현의 자유, 양심의 자유, 종교의 자유 등이 심각하게 침해될 것이라고도 한다.<sup>13)</sup>

12) 헌법재판소가 (구)아동·청소년의 성보호에 관한 법률 제44조(성범죄자에 대한 취업제한)을 위헌이라 판단한 것은 “성범죄 전력자의 구체적 범죄행위 유형 등을 고려하지 않고 일군의 성범죄를 저지른 사람 전부에 대해서 동일한 취업제한 기간을 두는 점 등에서 침해의 최소성 원칙에 위배” 된다고 보았기 때문이었다.(헌재 2016. 7. 28. 2013헌마436) 이에 국회는 2018년 법원으로 하여금 성범죄로 형 또는 치료감호를 선고하면서 이와 동시에 아동·청소년 관련기관 등에의 취업제한 명령을 선고하도록 하되 그 기간을 죄의 경중 및 재범 위험성을 고려하여 차등하도록 하는 법률 개정을 하였다.

13) 서헌제, “국가인권위원회의 『평등 및 차별금지에 관한 법률(시안)』 검토의견, 2020. 7. 4.

하지만 이런 주장은 비판의 격에 맞지 아니한다. 우선 우리 중에 형법이 금지하는 범죄의 수가 몇 개나 되는지 세어 가면서 행동을 조심하는 사람이 몇이나 있는가? 그냥 일반적인 상식과 정의관념에 비추어 나쁜 짓 하지 않으며 살면 그게 형법을 준수하는 것이다. 살아가면서 나와 다른 삶을 사는 다른 사람에 대해 반드시 필요하지 않다면 나와 똑같이 대우하는 것은 사회생활의 기본적인 윤리에 속한다. 게다가 비판을 하려면 저 20개 이상의 차별금지사유가 “너무 많다”는 식의 논증은 피해야 한다. 어떤 사유가 어떤 이유에서 명문화되는 것이 적절하지 않다는 식의 주장이 이루어져야 한다. 실제 저 차별금지사유들은 하나하나가 우리의 억압과 차별의 역사와 현실을 담아낸 실증의 것들이다. 그것은 임의적인 분석에 의한 추론으로 제시된 것이 아니라 종합적인 귀납에 의한 입법적 결단으로 열거된 것들이다. 그래서 “다른 나라에 비하여”라는 설부른 비교법제론을 거론하는 것은 그 어떤 의미에서도 적절하지 않다.

괴롭힘 역시 마찬가지다. 나의 권력을 이용하여 다른 사람이 싫어하는 혹은 싫어한다고 생각되는 행위를 하지 않아야 하는 것 또한 주관적인 판단이 아니라 누구나 알 수 있는 그래서 객관적인 생활도덕이다. 그러기에 그것은 근로기준법에조차 명문 규정으로 들어가 있다. 그래서 이런 주장들은 일반인의 수준에서도 납득하기 어렵다.

실제 근대법체계가 들어온 이래 100년 이상의 세월동안 우리 법학과 법제는 부당하게 억울한 자가 나오지 않도록, 그리고 자유와 권리에 대한 부당한 침해가 발생하지 않도록 무수한 법규범과 법절차, 그리고 법이론과 판례들을 생산해 내었다. 최소한 국민의 기본권 보장을 직접 담당하고 있는 저 헌법재판소가 내린 판단만 보더라도 거의 대부분의 생활관계에서 헌법상 허용되는 기본권제한은 어디까지이며 허용되지 아니하는 기본권침해는 어디서부터 시작하는지 나름 명확한 기준들을 세워놓았다. 그래서 표현의 자유라 하더라도 제한되는 경우와 그렇지 않은 경우가 구분되고 정교분리의 국가에서 국가가 종교의 자유에 개입할 수 있는 범위와 종교가 정치나 입법의 과정에 개입해서는 아니 되는 범위는 비교적 명확하게 설정된다. 차별금지에 관한 두 법안에 대한 비판은 이렇게 축적된 법이론과 법제, 판례를 기초로 이루어져야 한다.

## 2.4. 차별금지법의 법적 성격

이상의 논의에 입각하여 보면 차별금지를 규정하는 두 법안은 우리 헌법이 지금까지 평등 및 차별금지와 관련하여 규정해 왔던 내용으로부터 크게 벗어나지 않는다. 이하에서는 두 법안의 의미를 차별금지의 의미와 차별금지사유, 차별금지영역, 판단의 준거 등으로 나누어 살펴보자

### ① 차별금지의 의미

헌법재판소는 그동안 객관적 법질서로서의 평등의 원칙 혹은 기본권으로서의 평등권(또는 차별받지 아니할 권리)은 “국민의 기본권 보장에 관한 우리 헌법의 최고원리”이거나 “국가에 대하여 합리적 이유 없이 불평등한 대우를 하지 말 것과 평등한 대우를 요구할 수 있는 국민의 기본권 중의 기본권”(헌재, 1989. 1. 25. 88헌가7 등)이라는 수준에서 헌법상 자명한 요청으로 규정해 왔다. 헌법전문과 헌법 제11조 등의 명문규정을 평등대우 혹은 차별금지의 궁극적인 근원으로 보고 있는 것이다.

하지만 차별금지를 다루는 두 법안은 평등명령의 종국적인 근원을 인간의 존엄성 및 가치의 실현에 두고자 한다. 평등법시안은 이를 두고 차별금지, 차별의 피해 구제, 차별예방 등의 조치를 통해 “인간의 존엄과 평등을 실현함을 목적으로 한다”고 하고 있으며 차별금지법안은 “헌법상의 평등권을 보호하여 인간으로서의 존엄과 가치를 실현함을 목적으로 한다”고 규정한다. 소위 “존엄성으로서의 평등”<sup>14)</sup>을 규정하고 있는 것이다. 평등의 문제를 그 자체 자명한 보편적인 가치로 다루기 보다는 인간의 존엄과 가치라는 보다 고차의 규범에 기반하여 “어떤 종류의 구분은 편견과 고정관념에 의해 만들어지는 근본적인 불합리성이 있으며, 이런 차별적 구분이

14) 이에 대하여는 김지혜, “모두를 위한 평등” 민주법학 제66호, 2018, 183-208면, 특히 198면 이하 참조.

존엄성을 해치는 치명적 효과가 있다고 본다.”<sup>15)</sup> 즉, 성희롱이라든가 괴롭힘, 혹은 혐오표현 등과 같은 행위들은 표현의 자유나 일반적 행동자유권의 범주로 보호되는 기본권인 것처럼 보이며 차별적인 외관은 갖지 않은 것처럼 인식되기도 하지만, 그것은 상대적으로 우월한 권력이나 지위를 이용하여 다른 사람의 존엄성을 침해하는 행위로서 차별의 영역으로 규정할 수 있게 된다. 그리고 바로 이런 점에서 차별금지 법안은 “괴롭힘”을 “인간의 존엄성을 침해하는 행위”로 규정하고 있는 것이다. (제3조 제1항제4호)<sup>16)</sup>

마찬가지로 차별 혹은 역차별주장의 타당성 여부를 판단함에 있어서도 인간의 존엄과 가치라는 입법목적은 중요한 해석기준을 마련한다. 일부가 행사하는 표현의 자유나 직업의 자유가 다른 사람을 차별대우하는 근거로 이용된다면 그 기본권 충돌의 중요한 판단기준의 하나로 그 다른 사람의 존엄과 가치의 문제를 들 수 있게 되기 때문이다. 예컨대, 동성애자를 차별하는 행위에 대하여 그 일방의 표현의 자유 혹은 직업수행의 자유에 대비하는 동성애자의 평등권의 문제에 한정될 것이 아니라(이 경우 차별하는 자에 대한 역차별이라는 주장이 나올 수밖에 없다), 그러한 행위로 인하여 침해되는 동성애자의 인간으로서의 존엄과 가치의 판단까지도 고려되어야 한다는 틀이 형성될 수 있는 것이다. 포괄적 차별금지법이 차별이라는 현상을 치유하는 출발점이 될 수 있음은 이런 틀 때문이다. 이 법은 평등과 차별의 개념을 인간의 존엄과 가치라는 궁극의 이념으로부터 도출함으로써 기본권의 충돌 내지는 역차별의 주장에 대한 나름의 유의미한 판단기준을 제시하고자 하는 입법자의 결단에 해당하는 것이다.<sup>17)</sup>

---

15) 김지혜, 위의 글, 198면. 그는 이 명제를 Denise G. Réaume, “Discrimination and Dignity”, Louisiana Law Review, vol.63(2003), 647-648쪽에서 원용한 것이라 한다. 또한 캐나다 연방대법원의 L'Heureux-Dubé 대법관은, “평등이란 우리 사회가 특정한 사람들을 이등 시민으로 대우하거나, 비하하거나, 이유 없이 열등하다고 여기거나, 그 밖에 근본적인 인간의 존엄성을 해치는 것을 용납할 수 없다는 의미이다.”(Egan v. Canada, [1995] 2 S.C.R. 513, 543(L'Heureux-Dubé 대법관 반대의견: 위의 글 198면에서 재인용)

16) 하지만 김지혜가 위의 글에서 우리 헌법재판소의 호주제 위헌결정(헌재 2005. 2. 3. 2001헌가9등)을 들면서 평등을 존엄성의 측면에서 이해하는 태도를 읽어내고자 한 것은 약간의 무리가 따른다. 이 결정은 헌법 제11조로부터 직접 존엄성이라는 목적을 도출한 것이 아니라 혼인과 가족제도가 “개인의 존엄”을 기초로 성립되고 유지되어야 할 것을 규정한 헌법 제36조제1항에서 그러한 존엄성의 판단 근거를 찾고 있기 때문이다.

## ② 차별금지사유 및 차별의 유형: 선언적 법률

차별금지법이 다루고자 하는 차별의 행위와 그의 판단기준은 전술한 바와 같이 이미 우리 헌법의 해석론을 통하여 그 상당부분은 정리된 바 있다. 즉, 헌법과 그 부수되는 국가작용(입법은 물론 헌법재판도 포함한다)에 의하여 어떠한 행위가 자의적 차별이며 어떠한 행위는 법적으로 정당한 차별인지는 이미 충분히 가려져 있거나 그렇게 가릴 수 있는 틀이 마련되어 있다는 것이다. 그리고 바로 이 점에서 두 법안 즉 포괄적 차별금지법은 기존의 헌법질서를 그대로 투영한 것에 지나지 않게 된다. 환언하자면 이 법은 차등대우를 정당화하는 상위규범을 정하는 형성적 법률이 아니라, 상위의 규범-헌법-에 의하여 이미 무가치한 차별로 선언되었거나 되는 행위에 대한 유형과 및 그에 대한 처리의 체계를 다루는 확인적·선언적 성격의 법률이다.

- 
- 17) 이와 관련하여 무슬림인 의사가 무슬림 부모의 요청에 따라 그들의 4세 남자 아이에 대해 할례 수술을 집도한 사건에 대한 쾰른지방법원의 판단은 참조할 가치가 있다. 동 법원은 독일민법 제 1627조상의 아동복리를 이유로 한 부모의 승낙이 있음에도 불구하고 그 수술은 정당화될 수 없다고 보았다. 즉, “부모의 종교적 양육권은 아이의 신체의 완전성과 자기결정권에 우선하지 않”으며, 오히려 아동의 신체의 자유와 자기결정권에 의해 제한된다고 보았다. 또한 “수술로 인한 아이의 신체적 변화는 영구적이고 회복불가능하므로” “장래에 [아이가] 스스로 자신의 종교적 소속을 정할 이익에 반한다”고 판단하였다. LG Köln, Urteil vom 7.5.2012 – 151 Ns 169/11(황동혁, “종교적 동기에 의한 행위의 헌법적 보호,” 부산대 법학연구 제56권 제4호, 2015, 33-51면, 35-37면) 종교적 자유라고 해서 아이의 자기운명결정권 혹은 종교선택권과 같은 다른 기본권을 침해할 수는 없다고 본 것이다.

물론 이 두 법안에서는 차별금지의 사유를 성별·종교·사회적 신분 등 세 개만 예시하고 있는 헌법과는 달리, 20개 전후의 사항으로 확산시켜 놓았다는 차이점은 있다. 하지만, 헌법 제11조의 세 사유들이 예시적인 것이듯, 이 두 법안이 나열하고 있는 차별금지사유 또한 예시적인 것에 불과하다. 그래서 이 두 법안에는 “~ 등”이라는 개념확장용 용어가 등장하게 된다. 뿐만 아니라 두 법안이 제시하는 간접차별이라든가 성희롱, 괴롭힘 등의 차별행위들 또한 기존의 법해석으로 혹은 근로기준법과 같은 기존의 법률로써 충분히 교제되고 있는 것들이다.<sup>18)</sup> 즉, 그들은 이미 우리 사회내에서 민주적 합의가 존재함으로 전제로 구성되는 법규율에 불과하다. 오히려 차별금지법은 우리 사회의 차별현실을 반영하면서 그 교정의 방안을 상위규범-국제인권법이나 헌법-의 규율내용을 구체화하는 수준에서 입법한 것이라고 보아야 한다.

### ③ 차별금지영역: 형성적 법률

하지만 차별금지영역은 차별금지사유와는 다른 구조를 가진다. 헌법의 제1차적 수범자는 국가라는 점에서 차별금지사유나 차별의 유형들은 이미 다양한 경로들을 통해 그 의미가 확정되고 또 나름의 효력을 발할 수 있었다. 그러나 사적인 영역은 헌법의 직접적 규율이 여의지 않은 부분이다. 헌법소원심판이나 위헌법률심판등이 제대로 작동하기 곤란한 영역이기 때문이다. 그러기에 차별금지법은 사적 자치와 국가적인 방임이 원칙인 사적인 영역에 대한 특별한 규율로서 존재하게 된다.

---

18) 서헌재는 이 점에서조차 오늘날의 평등법 발전동향을 따라가지 못한다. “평등법시안은 ‘차별’이라는 지극히 모호하고 주관적인 잣대로 “위반시 민사배상과 형사처벌 위협을 줌으로써”(위의 글, 5면)라는 표현은 지금까지 우리 헌법학이나 헌법재판소, 대법원 등의 선례들뿐 아니라 국가인권위원회의 차별사례결정례들과 각 개별적 차별금지법의 영역에서 발전되어온 차별의 판단기준을 제대로 이해하지 못하고 있음을 드러내고 있을 뿐이다. 또한 차별금지법이 “더 나아가 직접차별뿐 아니라 간접차별까지 포함한다”(위의 글, 6면)라는 비난 또한 간접차별이 이미 헌법적 차별개념으로 포섭되지 오래임을 간과한 것이며 남녀고용평등법이나 장애인차별금지법 등에서 나아가 헌법재판소의 결정(군가산점제에 관한 헌법재판소 1999. 12. 13. 98헌마363 결정)에서도 이를 인정하고 있음을 알지 못하고 있는 것이다. 마찬가지로 괴롭힘이라는 용어에 대한 이해(위의 글, 6면)도 현격히 떨어져 있다.



요컨대 차별금지법에서 정하는 차별금지영역의 경우는 사적인 생활영역에 존재하는 차별의 관행을 해소하고 평등한 사회를 마련하기 위한 국가목적을 실현하기 위하여 최소한의 공적 규제의 가능성을 제시한 입법자의 결단에 해당하는 부분이다. 즉, 그것은 시민사회의 자율성이라는 속성에도 불구하고 일정한 영역을 선택하여 그에 대한 공적 규율의 가능성을 마련한(공공성의 형성) 법이 된다. 실제 고용이라든가 교육, 서비스 등의 영역은 종래 사적(private) 영역으로 차별판단을 비롯하여 국가적인 규율의 바깥에 존재하던 영역이었다. 하지만, 20세기를 전후하여 사적 자치나 사소유권 등에 대한 사회법적 고려가 침윤되면서 이 영역들은 시민사회의 온전한 방임대상에서 어느 정도 국가적 규제가 통용되는 공적(public)영역으로 편입되어 왔다. 차별금지법은 이런 시대사적 흐름을 규범의 영역으로 끌어들이고 고용을 비롯한 이 세 영역을 특별히 차별금지의 영역으로 규정한다. 시민사회의 자율성을 존중하면서 최소한의 수준에서 국가적 개입이 절실한 영역만 차별금지법의 규율대상으로 규정한 것이다. 이는 입법자의 일종의 입법적 결단에 해당되는 부분이라 할 것으로, 종래 법으로부터 자유로운 영역이었던 사적 공간에 대한 법적 규제를 강화한 법규범이 된다.

물론 이 경우 발생하기 쉬운 지나친 국가주의내지는 국가권력강화의 현상을 방지할 필요는 있다. 그래서 차별금지법은 차별이 금지되는 사적 영역을 특정하고 이에 대한 국가적인 규율의 가능성은 마련하면서도 추가적인 국가권력은 형성하지 않았다. 오히려 사적 영역에서의 차별을 예방, 완화하기 위한 일련의 행위규범-차별금지라는 행위규범-만 설정하고 이의 집행은 기존의 법절차 즉, 국가인권위원회법에서 정한 조사와 구조의 절차를 원용하는 한편, 구체적인 차별여부판단은 법원의 기성절차-민사소송법상의 손해배상의 절차-에 일임하고 있다. 그러다보니 이 차별금지법은 국가인권위의 권한을 강화하는 것이 아니라(실제 별로 달라지지 않는다.), 법원의 권한만 대폭 강화시킬 뿐이다.

#### ④ 판단기준: 상위의 정당화규범

평등과 차별의 문제는 언제나 상위의 정당화규범을 전제로 하여야 함은 앞서 살펴보았다. 그리고 차별금지법은 이 점을 명확히 한다. 평등법시안의 경우 타법과의 관계를 정하면서 “헌법상의 평등권과 관련한”이라는 규정(제6조)을 통해 평등법이 헌법의 구체화법임을 선언한다. 또한 차별금지법안도 제1조에서 “헌법상의 평등권을 보호”함을 명확히 하는 한편 타법과의 관계에 있어 “「대한민국헌법」상의 평등권과 관련된 법령”이라는 조문을 둬으로써 차별금지법의 제정취지 및 그 규율의 내용은 대한민국헌법에 터잡고 있음을 선언한다.

요컨대, 차별금지법에서 차별인지의 여부를 규정하고 또 판단하는 “상위의 규범”은 헌법 또는 헌법에 의하여 국내법적 지위를 가지게 되는 국제인권법이다. 그리고 바로 이런 규범의 틀은 세속법의 체계를 취하고 있는 우리 법제의 당연한 모습이다. 즉, 차별이나 평등을 판단하는 기준이 되는 법은 헌법, 국제(인권)법 혹은 그러한 상위법을 구체화하는 개별적인 법률로서 세속의 국가법 규범이다. 이 점은 정교분리의 원칙을 선언하고 있는 우리 헌법 제20조의 규정에 의해서도 명확하게 드러난다.

문제는 이런 일반원칙에도 불구하고 일부 종교분과들에서는 그에 특유한 종교적 규율을 바탕으로 차별금지법의 타당성 여부를 판단하고자 한다. 하지만 세속국가에서 종교규범 혹은 교파적 도그마틱은 여기서 말하는 “상위규범”이 될 수가 없음은 너무도 당연하다. 만일 국가가 어느 특정한 종교분과의 교리에 의존한 법규율을 할 경우 이는 종교적 중립성 내지는 중립의무를 규정하고 있는 헌법 제20조의 위반이 되어 버린다.

실제 우리 법체계 속에서는 종교규범이 어느 정도 법규율의 내용에 포섭되어 있는 경우도 적지 않다. 그러나 그들은 종교규범으로서가 아니라 일종의 세속화의 과정 즉, 입법이나 관습 등 규범화의 과정을 거쳐 사회규범의 영역으로 변형됨으로써 우리 법제의 일부로 자리잡게 된 것들이다. 예컨대, 성탄절과 같은 경우 “기독교 문화를 사회적 배경으로 하고 있는 구미 제국과 달리 우리나라에서는 일요일은 특별한 종교의 종교의식일이 아니라 일반적인 공휴일로 보아야 할 것”(헌재 2001. 9. 27. 2000헌마159)이라거나, “종교교육이라 하더라도 그것이 학교나 학원이라는 교육기관의 형태를 취할 경우에는 교육법이나 학원법상의 규정에 의한

규제를 받게 된다고 보아야 할 것”(헌재 2000.3.30. 99헌바14)이라고 본 헌법 재판소의 결정, “종교적 중립성이 유지된 보편적인 교양으로서의 종교교육의 범위를 넘어서서 학교의 설립이념이 된 특정의 종교교리를 전파하는 종파교육 형태의 종교교육을 실시하는 경우 (...) 사회공동체의 건전한 상식과 법감정에 비추어 볼 때 용인될 수 있는 한계를 초과한 종교교육이라고 보이는 경우에는 위법성을 인정할 수 있다.”고 한 대법원의 판결(대법원 2010. 4. 22. 2008다38288) 등은 이를 말한다. 종교적 교리 그 자체가 아니라 그것이 일반사회의 통념에 따라 일반적인 법규범으로 변용된 이후(즉 세속적 수용)에야 비로소 법적 구속력을 가질 수 있음을 선언한 것이다.

### 3. 차별금지법의 또 다른 존재이유: 혐오표현

#### 3.1. 혐오표현과 차별

사회적 차별은 대부분의 경우 여성, 장애인, 소수인종, 타민족, 성소수자와 같이 일정한 속성을 기준으로 가상적인 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 불러 일으키기 위해 의도적으로 소환되고 선동되는 혐오이다. 2차 세계대전 당시 유대인, 장애인, 동성애자 등이 나치의 증오정치 아래 무가치하고 열등한 존재로 낙인찍혀 집단학살당한 일은 주지의 사실이되, 우리의 경우에도 지역주의나 빨갱이 담론과 같은 이념적 편향에 의한 억압과 탄압의 통치사례가 없지 않다. 또 한편으로는 사회구조적인 질곡으로부터 혐오가 구성되기도 한다. 최근 우리 사회에서 급증하고 있는 차별과 혐오를 담은 표현이나 행동들의 배후에는 1997년의 IMF 사태와 더불어 경제적·사회적 불평등과 양극화가 급격히 확산되고 있다는 현실이 자리한다.

물론 혐오가 곧장 차별로 이어지는 것은 아니다. 그것이 개인적인 영역에 머물러 있는 한에서는 말이다. 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 야기하기 때문이다.<sup>19)</sup>

### 3.2. 혐오표현의 해악과 법적 규제의 필연성

위에서 말한 혐오표현은 개념필연적으로 차별이다. 그것은 차별당하는 사람의 평등권을 침해할 뿐 아니라 혐오의 대상집단으로 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 타겟으로 하여 그 대상자에게 차별적으로 열등감을 야기하며 일련의 생활과정으로부터 배제하고 배척하는 것을 목적으로 하기 때문이다. 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, “국가간의 우호적이고 평화적인 관계에 대한 장애물”이며 “국민간의 평화와 안전”을 침해하며 심지어 “동일한 단일 국가내에서 나란히 살고 있는 인간들의 조화마저 저해할 수 있다.” 그 “어떠한 인류사회의 이상과도 배치”되는 가장 극단적인 형태의 차별인 것이다.<sup>20)</sup>

---

19) 언어의 수행성을 근거로 혐오표현에 대한 법적 규제 필요성을 강하게 요청하는 경우는 주로 진보적 페미니스트들이다. 이에 대하여 J. 버틀러는 그 수행성의 명제를 비판하면서 혐오표현의 규제는 또다른 검열이 됨을 들어 반대한다. 그 논쟁의 내용은 주디스 버틀러, 유민석 역, 혐오발언, 알렘, 2016. 특히 이 책의 역자인 유민석의 “옴진기 해제”(305-348면)에서 잘 정리되어 있다.

20) 유엔인종차별철폐협약 전문

아울러 혐오표현은 민주주의의 틀을 침해하거나 변형·왜곡한다. 그것은 그 타겟이 되는 대상자들로 하여금 자기 주장을 하지 못하게 하거나 혹은 그 주장 자체를 무력한 것으로 만들거나 무의미하게 바꾸어 버린다. 혐오의 대상자들은 공포와 위축효과에 의하여 스스로를 대변하지 못하거나 심지어 공론의 장에 나서는 것 자체도 제한하게 된다. 혐오표현이나 행위를 하는 자는 자신이 속한 다수자의 지위에 편승하여 과다대표되며, 반면 그 대상자를 침묵시켜 공적 토론에 참여할 실질적 기회를 박탈하는 방법으로 그들을 과소대표의 상태에 빠지게 만든다. 가치상대주의에 기반하여 다양성과 다원성을 그 본질로 삼아야 할 민주주의는 혐오가 가지는 편향성과 [소수자에 대한] 배제와 배척으로 효과로 인하여 그 토대에서부터 무너져버리고 만다.

나아가 혐오는 궁극적으로 차별과 배제가 구조화된 사회를 만든다. 혐오의 대상들은 혐오로 인하여 스스로의 열등감과 자기 부정의 의식을 더욱 강화하게 되고 혐오세력들은 이렇게 강화되는 권력을 근거로 기존의 혐오를 더욱 정당화하게 되는, 일련의 악순환이 발생하면서 사회의 양극화현상은 점점 더 확대되며 사회의 통합은 점점 더 불가능한 상태로 빠지게 된다. 생활공동체로부터 국가공동체에 이르기까지 총체적인 위기가 조성되는 것이다.

유엔의 인종차별철폐협약이 “동일한 단일국가내에서 나란히 살고 있는 인간들의 조화”를 강조하거나 미국 연방대법원이 인종별로 분리하여 이루어지는 학교 교육을 위헌이라 판단한 것도 그것이 인권을 침해하는 동시에 사회적 통합을 저해할 수 있다고 판단하였기 때문이다. 우리 헌법 또한 전문에서 “유구한 역사와 전통에 빛나는 우리 대한국민”을 내세우며 우리의 국가공동체가 역사적·사회적·문화적으로 통합된 사회임을 강조하고 “정의·인도와 동포애로써 민족의 단결을 공고히 하고”자 함 역시 사회적 통합의 의지를 표현한 것으로 이해할 필요가 있다. 이러한 사회적 통합이 “우리들과 우리들의 자손의 안전과 자유와 행복을 영원히 확보”할 수 있는 토대라고 보는 것이다.

오늘날 차별금지법이 특별한 의미를 가지며 입법과정에 들어서게 되는 이유도 바로 이런 점에 있다. 그것은 단순한 개인적 혹은 개별집단적 차원에서 이루어지는 차별 내지는 인권침해에 대한 교정을 넘어 사회적 분열과 갈등에 대한 일종의 치유와 교정의 가능성을 제시하기 때문이다. 즉, 차별금지법은 혐오표현은 그 자체 차별 행위로서 우리 사회에서는 더 이상 존재할 수 없는 무가치한 행위임을 명시적으로 선언하고 그것을 예방하거나 혹은 그 피해를 구제하고 행위를 교정할 수 있는 전 사회적 수준의 대비를 할 수 있게 한다. 국가가 일반적인 차별을 해소하기 위하여 모든 노력을 경주하여야 하듯, 혐오표현을 차별로 규정하는 차별금지법은 혐오와 소외·소외화가 팽배한 지금의 사회를 고쳐나갈 수 있는 규범적 당위와 함께 사회적 합의를 마련할 수 있게 한다.<sup>21)</sup> 차별금지법은 바로 이 지점에서 그 헌법적 의미를 획득하게 되는 것이다.<sup>22)</sup>

---

21) 혐오표현에 대한 이런 식의 국가규제론에 대하여 일부에서는 혐오표현도 표현인 만큼 표현의 자유를 최대한으로 보장하면서 대항언론의 방식으로 혐오표현과 맞서 싸워 마침내 그들을 이겨내도록 하는 것이 바람직하다는 반론을 펴기도 한다. 사상의 자유시장론이 그 대표적인 경우이다. 하지만, 힘의 논리가 지배하는 자유시장은 이런 대항언론의 존재감 자체를 지워버린다. 1964년 미국에서 “깜둥이”와 “유대인”에 대한 차별을 선동한 KKK단의 시내행진을 금지한 지자체의 조치에 대해 야기된 법정다툼(Brandenburg v. Ohio, 395 U.S. 444 (1969))은 이 점에서 매우 시사적이다. 이 사건에서 대표적인 인권단체인 전미시민자유연합(ACLU)은 표현의 자유를 우선하면서 이 인종 차별주의자의 편에 서서 지원하였다. 혐오표현과 싸우는 유일한 방법은 대항표현이라고 믿었던 것이다. 하지만 이 사건이 확립한 「명백하고도 현존하는 위험」 원칙은, 반세기가 지난 현재까지 KKK 등의 인종주의적 언행을 감싸며 미국의 극우주의와 포퓰리즘의 명줄만 이어주는 부대효과 또한 자아내었다. 혐오표현에 대한 대응을 사적인 영역에 방치함으로써, 사회구조적 병리현상인 혐오표현의 맞은 편에 대항언론이라는 낭만적 환상만 던져둔 것이다.

22) 그러나 아쉽게도 두 법안에서는 그리 가시적이지 않다. 차별금지법안은 정의조항인 제3조에서 “성별등을 이유로 특정 개인이나 집단에 대한 분리·구별·제한·배제·거부 등 불리한 대우”라는 규정을 두고는 있으나(제5호) 그것이 광고를 통하여 표시될 때에야 비로소 차별로 보게 한다. 반면 평등법 시안은 “멸시, 모욕, 위협 등 부정적 관념의 표시 또는 선동 등의 혐오적 표현을 하는 행위”(제2조 제7호)를 차별의 한 요소로 간주하는 조항을 둔다. 그러나 그럼에도 그러한 차별을 명시적으로 금지하는 규정은 따로 두지 않는다. 오직 평등법 시안만이 이러한 혐오표현에 의한 차별을 포함하여 “누구든지 제3조에서 정한 차별을 하여서는 아니된다.”(제5조)라는 선언적, 주의적 규정만 두고 있을 뿐이다.

## 4. 헌법구체화법으로서의 차별금지법

인권의 영역을 자유라고 하는 실체적 권리와 평등이라는 형식적 영역으로 구분한다면, 차별금지법은 아직도 인권기본법이 제정되지 아니한 현재에 있어 인권의 존재형식을 다루는 헌법의 제1차적 구체화법의 역을 감당하며 인간의 존엄과 가치가 공적 영역뿐 아니라 시민사회의 영역에서도 의연히 보장될 수 있도록 담보한다. 하지만, 일부 종파를 중심으로 이 차별금지법의 존재의미에서부터 그 구체적인 규율 내용에 이르기까지 편향된 의견을 내세우며 위헌 또는 과도한 입법이라는 비판이 계속되고 있다. 물론 이러한 비판으로 법리적인 논증의 과정을 거치는 것은 그리 많지 않아 그나마 다행스럽기는 하지만, 그럼에도 아주 드물게 법의 이름으로 혹은 헌법의 이름으로 이 차별금지법의 존재근거를 지워버리고자 하는 시도<sup>23)</sup>가 나타나기도 하여 이하에서는 이런 시도를 짚어보면서 그에 담겨인 오류와 오해를 교정해 보고자 한다.

### 4.1. 포괄적 차별금지법의 입법 필요성

포괄적 차별금지법을 제정하자는 시민사회의 요구에 대하여 가장 많이 제기되는 비판지점이 이미 우리 사회에는 수많은 개별적 차별금지법이 있는데 굳이 포괄적 차별금지법을 제정, 시행할 이유가 어디 있냐는 질문이다.<sup>24)</sup>

실제 현재 시행중인 개별적 차별금지법은 적지 않다. 그 중에서도 「장애인차별금지 및 권리구제에 관한 법률」(이하 “장애인차별금지법”), 「남녀고용평등과 일·가정 양립 지원에 관한 법률」(이하 “남녀고용평등법”), 「양성평등기본법」<sup>25)</sup>, 「고용상 연령차별금지 및 고령자고용촉진에 관한 법률」(이하 “연령차별금지법”), 「기간제 및 단기간근로자 보호 등에 관한 법률», 「과건근로자 보호 등에 관한 법률」 등이

23) 이하의 서술은 주로 음선필, “동성애와 인권,” 교회와 법 제6권 제2호, 2020. 142-173면 및 서헌제, 앞의 글을 대상으로 이루어진다.

24) 예컨대, 서헌제는 “우리나라는 각자가 서로 다르다는 차이를 인정 하면서도 그 차이를 이유로 부당한 차별을 받지 않도록 하는 차별금지법을 이미 충분히 가지고 있다.”고 한다. 위의 글, 8면

25) 이 법에 따라 「남녀차별금지 및 권리구제 등에 관한 법률」은 폐지되었다.

## 개별적 차별금지법

25

영역	사유	성별, 혼인, 가족 지위, 임신 출산	장애	나이	고용형태 일부	그 외 사유
고용	모집채용	남녀고용 평등법	장애인차별금지법	연령차별금지법	기간제법 파견법	
	계약체결이후					근로기준법
교육			장애인차별금지법			
재화용역 (은행/교통이용 등)			장애인차별금지법			

**국가인권위원회법의  
규율만 있는 영역들**

<출처> 서창호, “포괄적 차별금지법과 협의회의 역할,” 전국 광역지방자치단체 인권위원회협의회, 회의자료, 2020. 8. 5. 35면.

너름의 차별시정을 위한 중요한 입법장치로 기능하고 있다.<sup>26)</sup> 하지만 이런 개별법들은 그 각각의 개별목적을 위하여, 그리고 그 한도내에서만 차별문제를 다루고 있을 뿐이다.

아래의 표는 이 점을 잘 보여준다. 이에 따르면 시민사회 내에서 공공성이 강한 고용이나 교육, 재화·용역의 이용에 관한 부분에서 차별금지의 규율이 포괄하지 못하는 영역이 적지 않음을 한 눈에 알 수 있다. 즉, 현재의 개별적 차별금지법은 장애를 이유로 하는 차별을 규제하는 장애인차별금지법을 제외하고는 대부분 고용상의 차별만 금지하고 있을 뿐이며 그나마 근로기준법의 경우 5인 이상의 사업장에서의 고용계약체결 이후에만 타당한 형태로 되어 있다. 그러다보니 교육이나 재화·용역의 이용이라는 영역에서는 차별금지의 조치가 거의 부재한 상태로 방치된다.

26) 자세한 내용은 홍성수, “포괄적 차별금지법의 필요성: 평등기본법을 위하여,” 이화젠더법학 제10권 제3호, 2018, 1-38 참조.



물론 국가인권위원회법도 포괄적인 형태로 차별금지의 규율을 행하고 있는 것은 사실이다. 하지만 국가인권위원회법은 그 법제의 성격이 조직법에 치우쳐 있어 개별적인 차별금지법이 놓치고 있는 영역에 실효성 있는 차별금지조치와 그 피해의 구제를 하기 어려운 실정이다.

뿐만 아니라 최근에 와서는 차별의 사유나 양상이 너무도 다양하고도 다층적으로 이루어지고 있는 만큼 개별적 차별금지법이 그 모두를 한꺼번에 다 포괄하기 어렵다는 입법상의 흠결이 발생하기도 한다. 예컨대, 아래의 국가인권위원회의 통계치를 살펴보자.

[표 2-1-19] 사유별 차별행위 상담 현황

구분	합계	(단위 : 건)										(단위 : 건)									
		2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	
합계	34,793	24	202	446	518	995	978	1,170	1,607	1,974	2,141	2,293	2,529	2,978	2,974	2,660	2,530	3,235	2,772	2,767	
성별	1,102	1	8	28	27	77	46	47	29	51	39	61	68	78	72	64	76	122	98	110	
종교	275	-	3	4	7	11	8	14	10	15	11	22	15	11	17	24	22	32	27	22	
장애	11,670	1	19	59	62	109	81	144	666	806	851	833	937	1,112	1,072	994	906	1,065	998	955	
나이	2,119	-	7	36	56	80	73	74	72	210	217	142	158	197	155	126	116	144	133	123	
사회적신분	2,883	4	23	94	120	171	140	111	130	125	136	157	198	231	213	192	155	231	189	263	
출신지역	220	-	3	9	7	20	9	16	13	18	9	8	14	10	18	10	14	12	15	15	
출신국가	790	1	14	28	17	23	25	53	32	46	78	55	42	64	69	54	44	49	46	50	
출신민족	44	-	-	2	1	1	4	5	2	1	2	3	2	5	3	4	2	1	1	5	
용모, 신체조건	495	-	2	7	11	26	26	31	13	18	27	27	27	39	55	33	37	54	33	29	
혼인여부	187	-	2	4	6	9	13	14	5	11	8	16	8	11	12	15	19	19	10	5	
임신, 출산	599	-	-	4	6	14	23	22	19	25	34	31	45	45	47	54	39	75	53	63	
가족상황	257	-	1	1	11	10	9	11	9	16	15	15	16	17	23	25	14	33	17	14	
인종	61	-	-	1	-	-	3	5	2	2	1	2	4	8	5	6	8	6	3	5	
피부색	20	-	-	-	-	-	-	3	-	1	2	-	2	4	2	2	1	-	1	2	
사상, 정치적의견	111	1	3	9	6	6	5	8	6	10	6	5	4	3	6	1	9	4	9	10	
견과	434	-	7	10	24	30	14	19	16	22	16	22	42	44	39	29	20	34	27	19	
성적지향	83	-	1	1	3	1	-	1	2	2	-	4	4	5	12	8	12	12	6	9	
병력	987	2	7	14	17	38	51	47	37	88	63	67	71	75	83	61	62	115	57	62	
학벌/학력	398	-	1	14	11	35	13	12	21	30	31	28	30	38	24	24	18	32	13	23	
성희롱	9,050	-	-	-	-	183	314	384	410	402	491	661	602	764	819	726	739	962	835	758	
기타	3,008	14	101	121	126	151	121	149	113	105	104	134	240	217	228	208	217	233	201	225	

<출처> 국가인권위원회

위의 표는 국가인권위원회가 설치·운영된 이래 지난 19년간 상담접수된 사건을 차별 사유별로 정리한 것이다. 가장 많은 차별사유로 상담요청된 것은 장애인차별금지법의 규율대상인 장애(11,670건)이다. 또한 남녀고용평등법의 규율대상인 성별에 따른 차별 사유(성별, 혼인여부, 임신·출산 등 포함)는 2196건이며 연령차별금지법의 규율대상인 나이에 의한 차별은 2,119건이다. 하지만 개별적 차별금지법에서는 어떠한 규율도 하지 않는 사회적 신분(2,883건)<sup>27)</sup>이라는 차별사유는 장애와 성희롱(9,050)에 이어 두 번째의 빈도를 차지한다. 병력(967건)이나 출신국가(790건), 용모·신체조건(495건), 전과(434건), 학벌이나 학력(398건), 가족상황(257건), 출신지역(220건) 등의 경우도 결코 적은 빈도가 아니다. 개별적인 차별금지법으로는 효과적으로 처리하지 못하는 반헌법적, 반인권적 차별의 사례들이 우리 사회 도처에서 발생하고 있는 것이다.

개별적 차별금지법들의 한계는 그 외에도 복합차별(combined discrimination)의 경우에 발생한다. 여성노인이나 무슬림인 장애인 등에 대한 차별처럼 두 개 이상의 차별사유들이 함께 작용하는 이 복합차별은 연령차별금지법, 남녀고용평등법 또는 장애인차별금지법<sup>28)</sup> 등 어느 한 개별적 차별금지법으로써 처리되기 어려운 사안이 되어 버린다. 물론 영국의 평등법처럼 어느 하나의 요인에 의한 차별임을 입증하면 그 자체로 분쟁이 처리되는 방식<sup>29)</sup>을 취하게 되면 이런 복합차별의 문제는 극복될 수 있으나, 우리의 개별적 차별금지법들은 이런 식의 복합차별 구제장치들을 마련하고 있지 않다. 오히려 심한 경우 이 개별적 차별금지법을 피해가기 위한 방편으로 작용할 가능성도 없지 않은 것이 현실이다.<sup>30)</sup>

---

27) 이 사회적 신분에는 도급계약 등의 형식으로 이루어지는 소위 특수고용직에 대한 차별유형들이 상당수 포함되어 있다고 한다. 우리 노동법제가 이들을 “고용”관계로 보지 않다 보니 고용형태에 따른 차별로 분류되지 못하고 특수고용직이라는 사회적 신분으로 처리되고 있는 것이다. 이런 점을 미루어볼 때 개별적 차별금지법이 고용부문에 대해서는 나름 충분한 규율을 하고 있는 듯 보이나, 그 자체로도 심각한 결여/누락지점이 존재함을 알 수 있다.

28) 장애인차별금지법 제5조 제1항은 복합차별의 가능성을 인정하고 있다. 하지만, “차별의 원인이 2가지 이상이고, 그 주된 원인이 장애라고 인정되는 경우 그 행위는 이 법에 따른 차별로 본다.”고 하여 장애가 주된 차별일 때에만 그 법의 적용가능성을 열어놓음으로써 복합차별의 차별요인들을 선택적으로 주장할 수 있는 여지를 현저하게 축소하고 있다.

29) Equality Act 2010, Explanatory Notes, section 14, para. 66.

포괄적 차별금지법은 바로 이런 현행법의 공백들을 제대로 채워내기 위한 입법적 장치가 된다. 하지만, 그보다 더 중요한 것은 인권기본법으로서의 역할이다. 우리 사회에서 차별이 사회적, 법적으로 무가치한 행동임을 선언하고, 그러한 차별에 해당하는 행위유형들을 제대로 체계적이고 일관된 모습으로 정리해 내는 작업은 법의 일반성과 실효성을 확보함에 무엇보다 중요한 일이다. 즉, 일반적인 규율이 선행하면서 특수하고도 예외적인 규율은 개별법 내지는 특별법의 형태로 처리하는 것이 법의 체계적 운용에 바람직한 모습이며, 포괄적 차별금지법은 바로 그런 기능에 부합하는 법으로서 존재할 필요가 있다. 그리고 바로 그러한 때에 헌법의 기본적인 가치로서의 평등이 제대로 실천될 수 있게 된다.<sup>31)</sup>

- 
- 30) 차별금지법안은 제3조제1항 제6호에서 “2가지 이상의 성별등 차별금지사유가 함께 작용하여 발생한 제1호부터 제5호까지의 행위”를 차별로 보도록 규정하여 복합차별을 금지한다. 하지만, 복합차별은 개념규정보다는 그 효과규정이 더 중요함을 고려할 필요가 있다. 즉, 영국평등법처럼 복합차별의 경우 어느 하나의 차별요인을 주장하는 것으로 충분하다는 규정이 별도로 정해져야 한다.
- 31) 그 외 홍성수, 위의 글, 5-13면 참조. 이와 관련하여 윤용근은 (사)착한법만드는사람들이 주최한 토론회에서 “평등권 실현은 기본적으로 다른 사람의 평등권을 제한하는 속성을 가지고 있기에, 모든 나라가 UN의 권고를 전부 다 수용해서 포괄적 차별금지법을 제정하지 못하는 것”이라며 “특히 HIV라는 에이즈, 성별정체성은 국민적 수용에 있어서 한계가 있기 때문에 차별금지법을 두지 못하는 경우가 많다”고 하면서 포괄적 차별금지법의 입법필요성을 부정하는 발언을 한다. 크리스천투데이, “법조인이 본 차별금지법 “위헌적 요소 너무 커”, 2020. 9. 8. <https://www.christiantoday.co.kr/news/334383> 하지만, 이런 분석은 평등의 실현과 차별의 금지라는 두 개의 법영역이 가지는 의미를 혼동한 것이다. 평등의 실현은 각 사회별뿐 아니라 각 부분사회별로 다양한 편차와 층위를 가지기에 일괄적인 입법이 곤란하다. 하지만, 차별의 경우에는 어떤 집단적인 편견이나 오해에 기반하여 일정하게 분류되는 소수자집단 혹은 그 구성원들을 사회생활관계로부터 소외, 배제하거나 괴롭힘으로써 인간의 존엄과 가치를 침해하는 행위를 의미한다. 따라서 그 행위를 유형화하여 금지하고 그로 인한 해악을 예방하는 것은 그리 지난한 일은 아니다. 평등이라는 상태의 적극적 실현을 위한 입법과제와 차별이라는 법적인 무가치행위를 규제하기 위한 소극적 입법과제를 구별할 필요가 있는 것이다.

### 3.2. 소위 “표현의 자유”의 담론들

차별금지법에 대한 반대론자들이 항용의 비판지점으로 삼는 것이 차별금지법은 표현의 자유를 침해한다는 주장이다. 예를 들어 윤용근은 “방송이나 신학교 등 교회 밖, 유튜브를 통한 외부 전파, 각종 교육 시설에서 동성애나 성적 지향에 대해 부정적 교육을 하거나 생각을 표현하는 경우는 차별금지법 위반이 될 수 있다. 종교의 자유를 심각하게 위축시킬 수밖에 없다”고 하면서 “표현의 자유의 본질적 기본권 침해가 발생한다. 헌법 37조 2항에 위반되는 것”이라고 한다. 아울러 “자유민주주의 국가에서 표현의 자유는 인간의 가장 기본적 자유다. 현재처럼 어느 쪽이 됐든 표현할 수 있는 자유 자체는 열린 개념으로 열어 두어야 한다”는 논평도 부가하였다. 거의 절대적인 기본권으로 보장되는 신앙의 자유는 별론으로 하되, 그 신앙의 외부적 표현인 설교라든가 선교 혹은 신앙고백, 신앙의 교육 등의 영역-이는 한마디로 넓은 의미의 “표현의 자유”라고 할 수 있다-에서 차별금지법은 부정적 효과를 발생한다는 주장이다.

그러나 이런 주장은 두 법안의 내용과 전혀 무관한 것들이다. 우선 평등법시안은 신문 및 인터넷신문, 방송통신콘텐츠 제작·공급자를 대상으로 “그 제공 및 이용을 위한 적절한 서비스를 제공할 것”을 규율한다.(제24조제1항) 이 법의 규율대상은 콘텐츠 그 자체가 아니라 “제공 및 이용을 위한 적절한 서비스의 제공”이다. 즉, 유튜브를 제작하여 공급하는 자가 표현하고자 하는 발화의 내용(즉 콘텐츠)에 대한 규제가 아니라, 그러한 내용을 전달하는 매체 즉, “방송통신서비스”의 제공에 대한 규제인 것이다. 그러기에 그 규율내용을 대통령령에 위임하여 탄력성과 형평성을 도모할 기회를 마련한다.(같은조 제2항) 또 차별금지법안은 정보통신서비스의 제공자에 대하여 인터넷, 소셜미디어, 전기통신 등 정보통신서비스의 공급·이용에 있어 차별하지 아니할 것을 명한다.(제28조) “정보통신서비스”란 “「전기통신사업법」 제2조제6호에 따른 전기통신역무와 이를 이용하여 정보를 제공하거나 정보의 제공을 매개하는 것”을 말하며(정보통신망법 제2조제2호), 여기에는 콘텐츠가 아니라 정보망 그 자체에의 접근성을 의미하는 것이기 때문이다.<sup>32)</sup>

---

32) 두 법안에서 신문 및 인터넷신문, 방송통신콘텐츠 등의 제작·공급에 한하여 차별을 금지하고 있는 것은 차별금지법의 본연의 취지에 맞지 않는다. 오히려 후술하듯, 이러한 매체들을 통해 혐오표현들이 생산되고 유통되지 않도록 엄격히 금지하는 입법이 이루어져야 한다. 자세한 것은 제4장 참조.

아울러 이런 주장의 보다 중대한 오류는 표현의 자유의 법리에 대한 오해에 있다. 영국 등에서 길거리 선교활동이 법적 규제의 대상이 되는 가장 큰 이유는 공공 질서유지법 침해이다. 종교적 표현의 문제가 아니라 그 표현 자체가 주변의 사람들에게 분노, 스트레스, 경고, 모욕을 줄 수 있는 공격적 발언이기 때문에 처벌을 하고 있는 것이다. 마치 현행의 경범죄처벌법이 불안감조성(제3조 제19호), 음주 소란 등(제20호), 인근소란 등(제21호) 등을 금지하면서 처벌의 제재를 가하는 것과 유사한 구조이다. 그리고 바로 이런 제재는 표현의 자유에 대한 제한의 법리 중에서도 내용중립적 규제 내지는 방법규제에 해당한다. 특정한 종교나 그 교리에 대한 가치판단을 전제로 이루어지는 내용편향적 규제(contents-biased regulation)은 결코 아닌 것이며 따라서 그 부분에 관한 한 사회질서유지를 위하여 표현의 자유 조차도 규율가능한 영역이 된다.<sup>33)</sup>

또, 서헌제는 “[사립]학교에서 예배를 드리거나 종교교육을 하게 되면 이것이 바로 다른 종교에 대한 차별로 되어 종교교육 자체가 불가능하게 된다.”<sup>34)</sup>고 하면서 차별금지법이 종교교육의 기회까지도 박탈하는 것처럼 말한다. 그러나 진술한 바와 같이 차별금지법이 없는 지금 현재도 국가의 인가를 받은 정규의 학교에서 특정 종교 교육을 배타적으로 하는 것은 위헌적인 차별행위를 구성하여 허용되지 않는다. (대법원 2010. 4. 22. 2008다38288) 그러한 종교교육은 「영유아보육법」상의 어린이집, 「유아교육법」·「초중등교육법」·「고등교육법」에 따른 각급 학교, 「평생교육법」에 따른 평생교육시설, 「학점인정 등에 관한 법률」에서 정한 교육훈련기관, 「직업교육훈련 촉진법」에 따른 직업교육훈련기관, 그밖에 대통령령으로 정하는 기관(평등법시안 제2조제6호; 차별금지법안 제2조 제9호)에서는 이루어져서는 아니된다는 것이 대법원의 입장이다. 정교분리의 원칙에 따라 국가적인 원조가 행해지는 “국가 유사기관”에서는 특정종교나 특정종파에 특수한 종교교육을 실시할 수 없기 때문이다.

33) 실제 두 법안 모두 이렇게 공공시설 등 공개적인 오프라인 장소에서 이루어지는 행위에 대해서는 아무런 규제도 하지 않고 있다. 표현의 자유에 대한 이런 방식의 규율을 위헌적인 내용편향적 규제(content-biased regulation)에 대비하여 내용중립적 규제(content-neutral Regulation) 혹은 구조규제라고 하여 그 헌법적 의미를 인정한다. 가장 대표적인 사례가 Turner Broadcasting System, Inc., v. FCC, 512 U.S. 622 (1994)이다.

34) 서헌제, 위의 글, 11면.

그래서 대법원은 “중립학교가특정 종교의 교리를 전파하는 종파적인 종교행사와 종교과목 수업을 실시하면서 참가 거부사실상 불가능한 분위기를 조성하는 등 신앙을 갖지 않거나 학교와 다른 신앙을 가진 학생들의 기본권을 고려하지 않은 것은, 학생의 종교에 관한 인격적 법익을 침해하는 위법한 행위”라고 단언하기까지 하였다. 요컨대 서헌제가 원하는 종교교육은 정규의 교육기관이 아닌 당해 집단의 내부적 교육훈련단위에서나 가능한 것이며 이는 차별금지법과 무관한, 헌법 제20조제2항의 명령인 것이다.

서헌제의 오류는 이에 한하지 않는다. 그는 “문화서비스 제공과 이용에도 평등법이 적용되는데 ‘문화’의 개념에는 종교도 포함되는 것”이라고 하면서 “교회나 선교단체 등에서 일반인들을 상대로 하는 성경세미나, 전도집회를 하면서 다른 종교를 비판하면 문화행사로서 평등법이 적용된다.”고 우려한다. 하지만, 이 또한 평등법시안의 의미를 곡해한 것이다. 평등법시안 제25조가 문화영역에서의 차별을 금지하고 있는 것은 사실이다. 하지만 이때의 “문화”를 헌법 제9조의 문화국가에서의 문화 혹은 문화이론의 맥락에서 말하는 문화의 개념으로 포착할 수는 없다. 그것은 일상생활과정에서 창출되고 소통, 소비되는 생활상의 의미와 가치에 관한 것이기 때문이다. 오히려 두 법안이 말하는 문화는 국가법적 규율의 대상이 되는 문화 즉, 문화예술진흥법상의 “문화예술” 국민체육진흥법상의 “체육” 그리고 대중문화예술산업발전법상의 “대중문화예술용역”(2조 2호)-즉, “오락”-을 포괄하는 개념이라고 보아야 한다.<sup>35)</sup> 그리고 이런 해석에 입각할 때 서헌제가 걱정하는 종교적 표현이나 의례, 선교활동 등은 평등법시안 제25조의 문화에 포함되지 않게 된다.

---

35) 장애인차별금지법 제3조 제10호는 “문화·예술활동”을 “「문화예술진흥법」 제2조제1항제1호의 문학, 미술(응용미술을 포함한다), 음악, 무용, 연극, 영화, 연예, 국악, 사진, 건축, 어문 및 출판에 관한 활동”으로, 그리고 제13호는 “체육”을 “「국민체육진흥법」 제2조의 체육 및 학교체육, 놀이, 게임, 스포츠, 레저, 레크리에이션 등 체육으로 간주되는 모든 신체활동” 등으로 규정한다. 마찬가지로 차별금지법안에서 차별의 영역으로 거론되는 “광고” 또한 평등법시안 제2조 제11호의 정의처럼 정부광고나 옥외광고, 상업광고 등을 의미하는 것으로 해석되어야 한다.(입법과정에서 평등법시안처럼 규정하는 것이 타당하다)

### 3.3. 법체계의 혼란?

서헌재는 “포괄적 평등법은 인권위를 범국가적인 차별시정의 최상위 기구로 격상시킨다.”고 하면서 “법률기관에 해당하는 인권위가 경우에 따라서는 헌법기관인 대법원이나 헌법재판소의 결정을 번복하는 등” “사실상 인권위를 위한 특별법이라는 비판을 면하기 어렵다.”고 한다.<sup>36)</sup> 아울러 윤용근 또한 차별금지법안 제9조가 “기존의 법령과 제도를 차별금지법에 부합하도록 이를 시정해야 한다”고 명령하고 있는 바 이는 “사실상 차별금지법이 대한민국의 모든 법률보다 최상위의 지위를 갖는 법률로 헌법보다 더 상위에 있는 법률이 탄생한다는 의미”를 부여하는 것이라고 단정한다.

하지만 평등법시안에는 차별시정명령권이 규정되어 있지 않으며, 그나마 차별금지법안에 규정되어 있는 차별시정명령권조차도 이행강제금 정도의 강제력만 가질 뿐 차별시정을 향한 국가인권위원회의 의사를 직접 강제하거나 실현할 수 있는 장치는 존재하지 않는다. 또한 이런 시정명령이든 평등법시안의 시정권고든 모두 법원의 사법심사대상이 되는 만큼 그걸 두고 국가인권위원회가 “범국가적 차별시정의 최상위 기구로 격상”된다고 규정하는 것은 어불성설이다.<sup>37)</sup>

36) 서헌재, 위의 글, 13면

37) 엄밀히 말하자면 인권기구의 설치와 운영에 관한 파리원칙이 국가인권기구의 독립성을 무엇보다 우선적으로 요구하고 있음은 바로 이 국가인권기구가 인권보장 및 그 구제 및 침해시정의 최상위 기구가 될 것을 예상한 것이라고 보아야 한다. 이에 관하여는 조백기, “인권수호기구로서 국가인권위원회의 역할과 위상 강화 방안 : 국가인권기구의 독립성을 중심으로,” 인권법평론, 제2권 제2호, 2008, 207-250면 참조. 그런 관점에서 보자면 이런 최상위기구로서의 권한에 현저히 못 미치는 차별시정권을 정하고 있는 두 법안 자체가 여전히 미완성의 차별금지법이라 하지 않을 수 없다.

뿐만 아니라 윤용근의 주장도 무의미하다. 차별금지법에 위배되는 법제의 개선 의무는 차별금지법의 명령이 아니라 헌법의 명령이다. 차별금지법상의 차별행위는 곧 헌법 제11조가 정하는 객관적 법질서로서의 평등의 원칙 및 주관적 공권으로서의 평등권을 침해하는 행위인 만큼 이를 제대로 시정하고 교정할 수 있는 법령을 정비하고 개선하는 것은 의당 국가기관이나 지자체가 수행하여야 하는 당연한 의무이다. 그리고 바로 이 점을 정하고 있는 것이 헌법 제10조 2문의 “국가는 개인이 가지는 불가침의 기본적 인권을 확인하고 이를 보장할 의무를 진다”는 규정이다. 그래서 “헌법 어디에도 법률 상호 간 내용과 제도가 다르게 규정된 경우에 있어 국가와 지방자치단체가 나서서 다른 법령을 개정해야 한다는 규정은 어디에도 없다.”라는 주장은 입헌주의의 틀뿐 아니라 위헌법률심사제와 법령소원제도를 마련하고 있는 우리 헌법체제 자체에 대한 이해부족에서 나오는 것이라 하지 않을 수 없다.

마찬가지로 음선필 또한 법체계에 대한 오해의 서술을 한다. 그는 성소수자의 인권 보장에 관한 “[욕야카르타 원칙은] 각 국가마다 개별 상황에 따라 달리 판단할 수 있는 입법권 및 사법권을 정면으로 무시하는 것이다.”라고 하면서 이 원칙은 “우리나라 현행 균형법의 해당 조항을 폐지하라는 것이다.”라는 단언까지도 불사한다. 그리고 이 원칙은 우리 국민들의 “종교의 자유와 직업수행 내지 영업의 자유를 침해하는 것이다. 적극적 우대조치를 취할 것을 요구하고 이러한 우대는 결코 차별이 아니라고 강변한다.”라고 비판한다.<sup>38)</sup> 하지만, 요그야카르타 원칙<sup>39)</sup>은 각 국가에 대하여 권고적인 성격을 가지는 일종의 선언문일 따름이며, 이와 같은 국제(인권)법상의 원칙/선언이나 권고의 규범형식은 굳이 이 요그야카르타 원칙에만 한정되는 것도 아니다. 예컨대, 국가인권기구에 대한 파리원칙이나, 개인정보보호에 관한 OECD의 기준 등을 두고 우리의 입법권과 사법권을 무시한다거나 그로 인하여 우리 국민의 기본권이 침해된다고 주장할 수는 없을 것이다. 아울러 여기서 제시되는 종교의 자유, 직업수행·영업의 자유에 대한 제한은 침해가 아니라 헌법 제37조제2항에 따른 제한을 위한 입법권고에 수반되는 것에 불과하다. 또한 역사적 차별을 시정하거나 사회적 다양성을 확보하기 위하여 취해지는 적극적 우대조치는 차별로 보지 아니함이 우리 헌재와 헌법학계의 일반적인 견해이기도 하다.

38) 음선필, 위의 글, 154면.

39) <http://yogyakartaprinciples.org/>



### 3.4. 성별정체성·성적 지향을 둘러싼 담론 조작

윤용근은 두 법안이 “성별”의 개념으로 “그 외의 분류하기 어려운 성”(평등법시안 제2조제1호), 혹은 “그 외의 분류할 수 없는 성”(차별금지법안 제2조제1호)이라는 부가개념을 삽입한 것의 문제를 지적한다. 1948년의 제헌헌법 제20조에서 정한 “남녀동권”이라는 표현에 위반될 뿐 아니라 1968년부터 도입된<sup>40)</sup> 주민등록번호제도와 부합하지 않는다고 한다. 실제 주민등록번호제도는 그 자체 개인정보를 침해할 뿐 아니라 전방위적인 국가감시체제를 가능하게 하는 위험적 요소가 너무도 강한 제도인 만큼 더 이상 유지할 필요도 없다. 따라서 이 부분의 윤용근의 주장은 더 검토할 이유도 없다.<sup>41)</sup> 아울러 “남녀동권”이라는 용어는 성별을 남녀로 이원화하여 구분하고자 하는 의도가 아니라 축척제도를 비롯한 혼인관계에서 성차별의 폐습을 혁파하기 위한 목적으로 제헌헌법에 삽입된 것이다. 그러기에 제헌헌법 제20조를 두고 이원적 성별론의 근거로 삼을 이유는 없다.<sup>42)</sup>

40) 그는 1962년부터라고 하지만 주민등록번호제도는 1968년부터 시행되었다.

41) 자세한 것은 한상희 외, 주민등록번호 사용현황 실태조사, 국가인권위원회, 2006, 참조.

42) 음선필은 이와 관련하여 “자신의 젠더를 태어날 때의 성(sex)과 다른 것으로 인식할 때”라는 표현을 통하여 젠더 정체성을 규정하고자 한다.(위의 글, 146면) 하지만 그 “태어날 때의 성(sex)”이란 자연적으로 결정된 성이 아니라 태어날 때 누군가(의사, 부모 혹은 다른 사람)에 의해 주어지거나 호명된 성(one’s sex assigned at birth)에 불과한 것이다. 그것은 주어진 성일 따름이지 생래적으로 고정된 성은 아니다. 그래서 젠더 정체성은 “개인이 내적으로 깊이 느끼는 개인적인 젠더 경험”(each person’s deeply felt internal and individual experience of gender)이라는 요그아카르타 원칙 전문과 같은 선언이 가능해진다. 즉, 그것은 자신의 존재, 자기 정체성에 대한 자기규정, 자기결정의 경험이자 그 결과로 이해되어야 한다. 젠더 정체성은 인격 바깥의 몸 상태에 대한 “인식”이 아니라 인격의 핵을 구성하는 자기 형성이자 발현이며 그 자체 헌법 제10조의 보호대상이어야 하는 것이다.

음선필의 경우에는 성적 지향에 관한 담론의 조작까지 이루어진다. 그는 동성애라는 행위와 그 행위를 하는 사람으로서의 동성애자를 분리하여 바라볼 것을 요구한다. 그래서 “동성애자를 합리적인 이유 없이 차별하지 않아야 한다는 주장과 동성애 행위를 금지하며 차별하여야 한다는 주장이 모순되는 것이 아님”<sup>43)</sup>을 단언하기까지 한다. 성적 지향에 대한 법적 규제는 동성애자를 향하는 것이 아니라 동성애 그 자체를 향하는 것이기 때문에 차별금지법과 같은 입법으로 성적 지향을 차별금지사유로 삼아서는 아니된다는 것이다.

하지만 이런 논의는 심각한 오류에 터잡고 있다. 그는 이런 식의 행위와 행위 주체를 구분하는 바탕위에서 “마약복용자에 대한 취급과 마약 복용 행위에 대한 취급이 다름을 상기하여야 한다.”<sup>44)</sup>고까지 단언하나, 성적 지향에 따른 경우와 마약복용행위의 구조적 차이를 생각하지 못한다. 마약복용자는 그 마약복용행위를 자기 정체성 내지는 자기 인격의 핵심영역으로 받아들이지 않는다. 후자는 전자가 하는 행위에 한정될 뿐이다. 반면 동성애자의 경우에는 그 동성애 자체가 자신의 인격과 생활의 중심영역을 구성한다. 그로 인하여 비로소 자기정체성 내지는 자기 인격이 형성, 발현되는 것이다. 그래서 동성애자에게 있어 동성애 혹은 그러한 감정, 애정, 친밀감 등은 자기 존재의 가장 중요한 이유 중의 하나이자 근거이며 경우에 따라서는 자기 존재의 발현양식으로 터잡게 된다. 마약복용자와는 달리 행위와 행위자의 자기 정체성 자체가 구분될 수 없는 것이다.<sup>45)</sup>

---

43) 음선필, 위의 글, 149면.

44) 위의 글, 149면.

45) 이 점에서 요크야카르타 원칙은 성적 지향을 두고 “심오한 감정, 애정 및 성적 매력에 대한 각 개인의 능력, 이성 또는 동성 또는 하나의 성 이상의 개인들과의 친밀한 성적인 관계”라고 선언한다. 자기 정체성의 핵심영역으로 단순히 행위로 분리될 수 없는 존엄성 내지는 “인격”의 영역으로 보는 것이다. 아울러 우리 헌법재판소 또한 동성간의 성행위도 “군인들의 성적자기결정권”에 해당한다고 판시(헌재 2012헌마258)함으로써 그것이 기본권의 중심영역에 들어가 있음을 선언한 바 있다. 그래서 차별금지법이 “동성애를 인권으로 인식하고 이를 존중하라는 주장”을 담고 있다는 음선필의 판단(위의 글, 156면)은 전혀 비판의 대상이 될 수가 없다. 그것은 국제인권법의 기본원칙이자 우리 헌법에 따른 성적 자기결정권의 한 부분이기도 하다. 만약에 음선필이 동성애가 인권이 아니라고 주장하고자 한다면 그에 상응하는 인권법학 내지는 헌법학적 논거를 설득력있게 제시하여야 할 것이다.

뿐만 아니라 이런 논법은 차별금지법 또는 헌법상의 차별 개념에 대한 오해에 기반한다. 차별금지법에서 금지되는 차별은 인적 차별이다. 행위를 차별하는 것을 금지하는 것이 아니라 그 행위(동성애)를 이유로 행위자(동성애자)를 차별하는 것이 금지되는 것이다.<sup>46)</sup> 즉, 차별금지법이 금지하며 교정하고자 하는 성소수자에 대한 차별의 구조는 <행위에 대한 무가치판단 → 행위의 집단귀속 → 집단구성원을 행위자로 간주 → 그 집단 및 집단구성원을 차별>하는 형태로 이루어진다. 행위와 행위자를 하나의 속성으로 묶어두고 이를 집단화하면서 무차별적으로 차별하는 구조인 것이다. 그리고 바로 그 때문에 차별금지법에서 말하는 차별의 사유는 행위자에 귀속되는 행위 혹은 속성을 의미하게 되는 것이다.<sup>47)</sup>

---

46) 예컨대, 미국의 제5차 수정헌법은 “nor deny to any person(…) the equal protection”라고 하여 평등보호의 대상을 person으로 정한다.

47) 이 때문에 음선필이 “특정한 동성애자를 지적하여 명예훼손하는것은 허용되지 않지만, 동성애 행위 자체에 대한 학문적·도덕적·종교적 비판은 가능하다고 볼 것이다.”(위의 글, 149면)라는 주장은 위태롭다. 동성애는 행위인 동시에 두 인격주체간의 관계에 관한 문제이다. 더구나 그것은 인간의 가장 내밀하고 사적인 영역(헌법학적으로는 소위 “내밀영역”)에 속하는 것이다. 그러기 때문에 그러한 내밀한 영역 내지는 관계가 왜, 어떻게, 누구에 의한 학문적·도덕적·종교적 비판의 대상이 되어야 하는지에 대한 설명이 먼저 이루어져야만 음선필의 저 주장은 의미를 가질 수 있다. 학술의 영역에서조차도 어떠한 행위에 대한 객관적 분석·설명과 그에 대한 일정한 가치판단하에서 이루어지는 평가·비판의 문제는 전혀 별개의 것임을 주의할 필요가 있다. 그러기에 그러한 비판이 왜(헌)법의 영역 내지는 차별금지라는 사회질서의 영역에서 행해져야 하는지에 대한 치밀한 논증이 먼저 있었어야 했다.

또 음선필이 오류에 빠져 있는 부분은 성소수자를 “사실 숫자(사회세력)의 차원에서 소수자 지위에 있음을 강조하는 개념”<sup>48)</sup>으로 간주하는 데에 있다. 차별의 문제를 논의함에 있어 항용 언급되는 “소수자”라는 개념은 단순히 숫자의 문제만이 아니다. 그것은 철저하게 사회구조적인 권력의 문제이다. 즉, “강력한 영향력을 가진 우세집단에 비해 적은 영향력을 행사하는 집단의 사람들을 뜻하는 확대적인 개념”이자, “사회적 압력에 의하여 어떠한 차별적 속성(인종, 피부색, 성적 지향 등)이 그 집단의 정체성으로 강제 귀속되어 있는” 가상의 집단에 불과하다. 여기에는 필연적으로 다수자 권력에 의한 집단적, 구조적, 체계적 억압/지배 현상이 내포된다. 그러기에 그에 대한 차별은 인간의 존엄과 가치에 심각한 영향을 미친다. 그 대상자로 하여금 사회공동체에의 귀속가능성을 박탈해 버리는 한편, 자신의 정체성까지도 부정하게 강제하는 효과를 발생시키는 만큼 그러한 차별은 철저한 인권적일 수밖에 없다.<sup>49)</sup>

실제 사회내에는 “다수자집단”이나 “소수자집단”이 원천적으로 존재하는 것은 아니다. 사회구성원들이 일정한 사회불안요소 혹은 기성의 편견들을 적절히 활용하면서 차별의 타겟이 되는 소수자집단을 먼저 구성하면서 이 차별의 구조화는 시작된다. 소수자집단에 대한 차별과 배제 혹은 공격과 배척의 표현/행동들이 조직되고 동원됨으로써 관념상의 “다수자집단”이 구성되게 되고, 이 과정에서 소수자집단은 물론 스스로를 “다수자집단”의 구성원으로 정체화하는 한편, 그 집단에 귀속되기를 원하는 대중들을 지배하고 통제하는 강력한 권력이 형성되는 것이다.

---

48) 위의 글, 146면

49) 이 점에서 윤용근 또한 비슷한 담론조작에 빠진다. 그는 “불법 카메라 촬영 등의 관음증자, 공연 음란 행위를 하는 노출증자, 어린 아이를 성적 지향의 대상으로 삼은 소아성애증자, 이들 모두 성소수자이다. 그러나 그들의 왜곡된 성적 지향의 공개는 그 자체로 형사법상 중대한 범죄 행위로 처벌받고 있다”라고 한다. 하지만, 이들은 사회구조적 권력이 작동하는 대상으로서의 성소수자가 아니라 불법촬영이나 공연음란, 아동성착취 등과 같은 자신의 행위로써 타인의 자유와 권리를 침해함으로써 사회질서를 교란하는 범죄자로 처벌되고 있을 뿐이다.

그러기에 차별은 소수자들을 “짓밟을 수 있는 등급”(vertretbare Größe)으로 비하하면서 그들의 존엄과 가치는 물론 제반의 인권들을 본질적으로 침해한다. 인류보편의 가치로서의 인권 그 자체를 침해하는 것이다. 나아가 혐오하는 사람들의 인권과 함께 민주사회에서 요청되는 그 시민성까지도 침탈하는 해악의 원천이 된다.<sup>50)</sup>

### 3.5. 혼인과 가족제도에 대한 오해

음선필은 차별금지법을 반대하면서 “동성애를 인정하는 것은 곧 양성애도 인정하는 것이 되기 때문에” “동성혼은 결국 동성과 이성을 막론하고 1+1+1, 2+2 등의 결합을 의미하는 일부다처, 일처다부, 난혼(잡혼)으로 연결될 수 있다”는 심각한 논리의 비약까지 서슴지 않는다.<sup>51)</sup> 하지만 이러한 주장은 아주 심각한 개념상의 혼탁에 빠져 있다. 동성애든 이성애든 혹은 양성애든 관계없이 이들은 성적 지향의 문제이며 친교의 관계 형성에 관한 문제이다. 반면 음선필이 우려(?)하는 일부다처, 일처다부, 난혼(잡혼) 등은 혼인제도의 문제이다. 그리고 이 양자는 서로 다른 범영역에 속하는 것임을 그는 간과한다.

---

50) 이 과정에서 소수자집단에 대한 과소대표현상과 다른 편에서는 “다수자집단”의 과다대표현상이 야기된다. 최근 차별금지법안에 대한 일부종파의 반대 목소리가 높아지면서 그들의 표를 의식한 국회의원들이 차별금지법안에 대한 지지를 드러내지 못하거나 거두어들이는 현상이 나타나는 것은 그 대표적인 사례이다. 국민의 대다수가 차별금지법의 입법을 지지함에도 불구하고 “다수자집단”의 위력이 과다대표되면서 입법의 지체를 초래하고 있는 것이다. 실제 이러한 이유들로 인하여 차별에 대한 국가적 개입의 필요성이 나타나게 된다. 국가는 개인의 인권에 대한 보호자로서의 역할 뿐 아니라 민주적 질서를 유지하며 사회적 통합을 도모하여야 할 공동체관리자로서의 역할 또한 수행하여야 하는 것이다.

51) 음선필, 위의 글, 160면

혼인‘제도’는 국가의 법과 관습 등에 의하여 특정한 양식으로 규정되는 것이며, 민주사회의 그것은 “두 인격체간의 지속적 결합”이라는 개념으로 규정된다.<sup>52)</sup> 따라서 난혼이니 일부다처니 하는 결합방식은 적어도 민주사회에서의 법제도로서의 혼인이 될 수 없다.<sup>53)</sup> 물론 법제에 따라 일부다처(아랍국가의 경우), 일처다부(티벳 일부 부족)의 혼인제도가 인정되는 경우도 있으나 그것은 우리와는 전혀 다른 체제일 따름이다. 그리고 바로 이런 맥락에서 우리 헌법 제36조제1항은 혼인과 가족제도를 구분하고 그 모두의 기초에 개인의 존엄과 양성의 평등-이는 전술한 바와 같이 여성의 평등을 보호하기 위한 규정이다-이 자리잡고 있음을 선언한다. 미국 연방대법원의 판시처럼 혼인관계는 두 사람의 결합이어야 하며, 거기에는 출산이나 종족번식과 같은 공리주의적 목적론이 혼재될 수 없음을 규정한 것이다. 그래서 음선필의 주장처럼 “동성애는 인간의 존엄성 존중에 전혀 도움이 되지 않는다”거나 “건강에 해로울 뿐 아니라 생식 및 종족번식에 전혀 도움이 되지 않는다는 점에서 인권으로 보호할 가치나 명분이 없다고 본다”<sup>54)</sup>는 논지는 근거를 상실한다.

---

52) 최근 동성혼을 인정한 미연방대법원은 혼인은 출산을 조건으로 하지 않는다는 점을 분명히 하면서 ‘서로 헌신하기로 하는 두 사람의 결합’이라는 개념으로 규정하였다. 그리고 바로 이 점에서 동성 커플과 이성 커플이 사실상 다르지 않다고 판단하였다. Obergefell v. Hodges, 576 U.S. 644 (2015).

53) 이러한 혼란은 윤용근의 경우에도 마찬가지로 발생한다. 그는 성별정체성 개념으로 인하여 병역 제도의 혼란이 일어날 수 있다고 우려한다. 하지만, 이 또한 군사제도의 설계문제에 귀착하는 것으로 남군과 여군의 구별, 나아가 그 구분의 기준으로서의 성별은 어떻게 규정하여야 하는가는 입법자의 입법형성권의 영역이다.

54) 음선필, 위의 글, 162면.

### 3.6. 세속법 체계의 혼탁

이와 같은 오도된 주장의 이면에는 성적 지향, 특히 동성애에 대한 심각한 종교적 편견이 자리잡고 있다. 음선필은 “사안에 따라서는 종교도덕이 강력한 목소리를 내는 경우도 있다.”고 하면서 “사회의 다수가 종교적 배경을 가지고 있는 경우다. 동성애·동성혼처럼 사안 자체가 종교적 논쟁의 대상인 경우가 그러하다.”<sup>55)</sup>고 부연한다.

하지만 이런 논의는 우리 헌법의 체계를 온전히 벗어난다. 전술한 바와 같이 우리 헌법(20조2항)은 정교분리의 세속국가체제를 취한다. 따라서 중세나 이슬람 국가 등과는 달리 우리 헌법체제하에서는 종교도덕은 그 자체로 일반적·보편적 사회규범으로서의 성격을 가지지 못 한다. 더러 인권의 도덕적 기초를 언급하는 경우에도 그 도덕이 종교규범 그 자체를 의미하는 것은 아니다. 뿐만 아니라 우리 사회가 기독교라는 하나의 종교만 지배하는 사회가 아닌 한, 부분사회의 “종교도덕”이 어떻게 하여 그 외의 다른 모든 부분사회를 규율하는 일반적·추상적 규범으로 확장된다고 주장할 수 있는지도 이해되지 않는다. 물론 도덕이 종교의 영향을 받을 수는 있지만 그 경우에도 그것은 의연히 도덕규범으로만 존재할 따름이며 그나마도 법규범으로서의 효력을 인정받으려면 별도의 적절한 규범변형의 과정을 거쳐야 한다.

그리고 이 점에서 동성애라든가 동성혼에 관한 헌법상의 문제는 기본적으로 탈종교적인 사안이 될 수밖에 없다. 오직 일부 종교분파들이 이를 소위 “종교”의 문제로 끌어들이 왜곡하고 있을 따름인 것이다. 그래서 음선필의 글과 같이 법학적 논증의 틀 속에서 기술되는 논문이라면 의당 그 종교규범의 세속적 효력의 문제에 대한 별도의 논증을 치밀하게 하여야 하며 그 속에서 동성애나 동성혼이 어떤 가치판단의 대상이 되어야 하는지를 증명하여야 한다.

55) 음선필, 위의 글, 162면

이런 오류는 동성애가 “외적으로 드러난 동성 간 성행위인 한, 이에 대하여는 당연히 헌법 제37조 제2항에 의하여 제한(금지)이 가능하다.”라든가, “우리 헌법의 표현대로 하자면, 질서유지에 반하는 동성애는 제한(금지)되어야 한다.”<sup>56)</sup>라는 주장에서 노골적으로 드러난다. 의당 모든 외적 행위는 헌법에 따라 기본권제한의 대상이 된다. 하지만 동성간 성행위가 외적 행위임은 분명하지만 이는 가장 내밀한 영역에 속하는 행위로 국가적 규제가 최소한에 그쳐야 하는 영역이다. 그러기에 그 내밀한 행위가 헌법 제37조제2항에서 말하는 사회질서와 어떤 관련이 있는지 의문이며, 설령 그렇다 하더라도 이 내밀영역에 대한 공법(헌법)적 규제(금지나 제한)가 가능한지는 의문이 인다.<sup>57)</sup> 실제 현행 법제에서도 군인의 경우를 제외하고는 이를 규제하는 법은 없다. 그나마 군형법의 경우에도 “군이라는 공동사회의 건전한 생활과 군기의 확립”을 위해 제한할 뿐, 이 글이 말하는 식의 일반적인 사회질서의 유지를 이유로 규율하는 것은 아니다. 문제는 이런 단정에도 불구하고 그러한 법적 규율의 필요성에 대한 세속적 근거가 제시되지 못하고 있다는 점이다. 우리의 일상생활에서 동성애가 법으로써 규제되어야 하는 (헌)법리적 이유는 무엇인지, 그리고 그것이 우리의 세속법체계에서 어떻게 정당화되는지를 먼저 입증하여야만 이런 식의 주장이 검증대에 오를 수 있다는 것이다.

---

56) 음선필, 위의 글, 163-165면

57) 이 점에서 헌법재판소도 “성인이 어떤 종류의 성행위와 사랑을 하건, 그것은 원칙적으로 개인의 자유 영역에 속하고, 다만 그것이 외부에 표출되어 명백히 사회에 해악을 끼칠 때에만 법률이 이를 규제하면 충분”하다고 판단하고 있다.(헌법재판소 2009. 11. 26. 2008헌바58 등) “개인의 내밀한 성생활의 영역”은 “그 행위의 성질상 국가의 개입이 자제되어야 할 사적인 내밀한 영역”이라고 보는 것이다.



## 4. 결론

“대한민국의 인민은 남녀 귀천 급 빈부의 계급이 무(無)하고 일절 평등임.”(임시헌장(1919) 제3조) 백 년전 서구사회에서도 여성해방이 요원했던 바로 그 시대에 우리 헌법의 아버지들은 선제적으로 민족평등, 국가평등 및 인류평등의 이상을 펼치며 일체의 차별과 억압이 없는 세상을 대한민국의 국가목표로 삼았다. 그리고 이런 다짐은 우리 헌법사를 관통하는 가장 중심적인 헌법이념이 된다. “평등”과 “균등”, “균형”이라는 역대 헌법의 법문은 이를 증빙한다.

최근 입법의 길에 들어선 차별금지법안은 이 핵심가치를 온전히 담아낸다. 차별은 평등을 부정하는 행동이다. 평등이란 무릇 자유의 평등도 포함하는 것이기에, 차별은 차별받는 사람이 가진 자유를 부정한다. 여성차별은 여성의 사회생활상의 자유를 침탈하며, 종교차별은 신앙의 자유를 침해하는 행위다. 그리고 이런 차별이 쌓이면 남아공의 인종분리주의(아파르트헤이트)가 그러했듯이, 대한민국은 국민이 아니라 차별하는 사람들만이 주인이 되는 반쪽의 나라가 될 뿐이다. 차별금지법은 그러기에 “민주공화국”을 지켜내는 방파제가 된다.

항간에는 일부 종교분파들이 이 차별금지법을 위헌이라 낙인찍으며 격하게 반대한다. 그들은 이 차별금지법이 동성애가 최악이라는 자기들만의 교리를 설파할 수 있는 자유를 제한하기에 종교와 표현의 자유를 정한 헌법에 반한다고 주장한다. 그러나 헌법상의 평등이란 자유의 향유까지도 평등하게 분배됨을 요구한다. 설교의 자유가 소중하다면 성소수자가 자기정체성을 드러낼 수 있는 자유도 그만큼 소중하다. 그들이 종교교리로써 타인을 정죄할 수 있는 자유가 있다면, 그러한 교리에 의해 자신의 정체성이 부정당하지 아니할 자유 또한 그 이상으로 중요한 헌법적 가치이다. 전자가 보호되면 동시에 후자도 보호되어야 하며, 후자가 침탈당하면 중국에는 전자 또한 자유가 아니라 폭력이 되고 억압이 되고 중국에는 민주사회를 잠식하는 독이 되어 버린다.

물론 그들의 말처럼 (종교적) 표현의 자유는 최우선적인 자유이다. 다만, 더 중요한 것은 모든 사람이 사회의 유효한 구성원으로 인정받으며 인간으로서의 자유를 다 함께 누릴 수 있는 자격을 가지는 것이다. 누구는 말할 수 있고 누구는 입을 다물어야 하는 식의 표현의 자유란 독재의 그것에 불과하다. 성소수자들이 자신의 정체성을 표현하지 못하고, 스스로를 부정해야만 발언권을 가질 수 있는 사회가 어찌 표현의 자유가 보장되는 사회이겠는가? “자유를 누리기 위해 다수파에 가담해야 하는 사회라면 그러한 사회에서는 진정한 자유가 존재한다고 보기 어려운” 것이라는 헌법재판소의 경고(헌법재판소 2014. 12. 19. 2013헌다1)는 정확하게 이 차별금지법의 존재이유를 설명한다.

요컨대 차별금지법은 결코 위헌일 수 없다. 그것은 헌법의 실천을 가로막는 현실 사회의 폭력을 들어내는 법이다. 편견과 오해로 인하여 고향을 빼앗기고 새로운 고향조차도 찾지 못하는 사람(한나 아렌트)을 양산하는 차별행위로부터 우리 모두를 보호하는, 헌법의 수호자로서의 법이 바로 이 차별금지법이다. “기다려달라”라는 말로는 도저히 감당되지 않는, 이 시대 최대의 민주화 과제인 것이다.

# 평등에 관한 해외 입법례와 적용사례

이준일(국가인권위원회 인권위원)





# 평등에 관한 해외 입법례와 적용사례

이준일(국가인권위원회 인권위원)

## I. 서론

세계인권선언(Universal Declaration of Human Rights)은 “모든 사람은 인종, 피부색, 성별, 언어, 종교, 정치적 또는 그 밖의 견해, 출신국가 또는 출신사회, 재산, 출생 또는 그 밖의 지위 등에 의한 어떠한 종류의 구별도 없이 이 선언에 열거된 모든 권리와 자유를 향유한다(Everyone is entitled to all the rights and freedoms set forth in this Declaration, without distinction of any kind, such as race, colour, sex, language, religion, political or other opinion, national or social origin, property, birth or other status).”고 규정하고 있다. 또한 유엔의 시민적·정치적 권리에 관한 국제협약(International Covenant on Civil and Political Rights)도 “이 협약에 가입한 체약국은 인종, 피부색, 성별, 언어, 종교, 정치적 또는 그 밖의 견해, 출신국가 또는 출신사회, 재산, 출생 또는 그 밖의 지위 등에 의한 어떠한 종류의 구별도 없이 이 협약에서 인정된 권리들을 그 영역 안에 있고 그 관할권이 미치는 모든 개인들에게 존중하고 보장해야만 한다(Each State Party to the present Covenant undertakes to respect and to ensure to all individuals within its territory and subject to its jurisdiction the rights recognized in the present Covenant, without distinction of any kind, such as race, colour, sex, language, religion, political or other opinion, national or social origin, property, birth or other status).”고 규정한다. 이처럼 평등권은 보편적 권리로 자리 잡았고, 이에 따라 세계 각국은 평등권의 보호와 향상을 위하여 평등법이나 차별금지법을 제정하여 관철하고 있다.

## II. 평등과 차별

평등법이나 차별금지법은 대체로 차별의 개념과 유형, 차별이 금지되는 사유(차별 금지사유)와 영역(차별금지영역), 차별의 피해자에 대한 구제절차와 차별의 가해자에 대한 제재절차를 그 내용으로 포함하고 있다. 따라서 평등법이나 차별금지법을 이해 하면서 출발점은 차별의 개념을 올바르게 정의하는 것이다. 차별(discrimination)은 평등(equality)의 반대개념으로 여기서 평등은 ‘상대적 평등’으로 이해되어 동일한 대상에 대해서는 동등한 대우를 하도록, 그리고 상이한 대상에 대해서는 차등적 대우를 하도록 요구한다. 따라서 차별은 차이가 없는 동일한 대상에 대해서 차등적으로 대우하거나 차이가 있는 상이한 대상에 대해서 동등하게 대우하면서도 합리적 근거를 제시하지 못하는 것을 의미한다. 이처럼 평등과 차별은 가치판단의 개념으로 일정한 상황에 대한 가치판단의 기준으로 작동한다. 가치판단의 기준으로서 평등과 차별은 ‘비교’를 본질로 한다. 따라서 어떠한 상황에 대하여 평등과 차별을 기준으로 가치판단을 할 때 가장 먼저 해야 할 일은 문제가 된 대상을 비교하는 것이다. 이러한 비교는 우선 ① 비교대상을 구성하고, ② 구성된 비교대상들이 실제로 비교가 가능한 대상인지를 확인한 뒤, ③ 비교대상 간에 본질적인 차이가 존재하는지 여부를 판단하는 과정이다. 두 번째 단계에서는 비교대상에 대한 대우(처우)를 비교하여 비교 대상에 대한 대우에서 차이가 존재하는지 여부를 판단해야 한다. 만약 본질적으로 (전체적인 관점에서 합리적으로 판단했을 때) 차이가 없는 동일한 대상에 대하여 본질적으로 동등한 대우가 이루어지거나 본질적으로 차이가 있는 상이한 대상에 대하여 본질적으로 차등적인 대우가 이루어지면 최종적으로 평등하다는 가치판단을 내리면 된다. 반면에 본질적으로 차이가 없는 동일한 대상에 대하여 본질적으로 차등적인 대우가 이루어지거나 본질적으로 차이가 있는 상이한 대상에 대하여 본질적으로 동등한 대우가 이루어지면 여기에 ‘합리적 근거’가 존재하는지 여부를 판단해야 하는 세 번째 단계로 넘어가게 된다. 그리고 본질적으로 동일한 대상에 대한 본질적으로 차등적인 대우 또는 본질적으로 상이한 대상에 대한 본질적으로 동일한 대우를 정당화할 수 있는 합리적 근거가 제시될 수 있어야만 최종적으로 평등하다는 가치판단이 내려질 수 있는 것이다. 합리적 근거가 제시되어 차별에 해당하지 않는

행위로 일반적으로 인정되는 것으로는 ① 진정직업자격요건(bona fide occupational qualification), ② 모성보호조치, ③ 적극적 조치(affirmative/positive action) 등을 들 수 있다. 진정직업자격은 특정한 직업을 수행하는 데 필수적으로 요구되는 자격요건을 뜻하고, 모성보호조치는 여성의 고유한 특성인 임신과 출산에 따르는 특별한 배려를 의미하며 적극적 조치는 역사적으로 차별받아온 집단에 대한 잠정적인 우대 조치를 말한다.

### III. 차별의 유형

차별에는 직접차별과 간접차별, 괴롭힘(harrassment), 성희롱(sexual harrassment)이 포함된다. 직접차별은 처음부터 차별의 의도를 가지고 행해진 가시적인 차별을 의미하고, 간접차별은 차별의 의도는 없었던 비가시적인 차별이지만 결과적으로 나타난 차별을 의미한다. 예컨대 호주인권위원회법은 차별의 개념 안에 그 밖의 구별, 배제 또는 우대(any other distinction, exclusion or preference that)로서 고용 또는 직업의 영역에서 기회 또는 처우의 평등을 무력화하거나 손상시키는 효과를 발생시키는 것(has the effect of nullifying or impairing equality of opportunity or treatment in employment or occupation), 간접차별을 포함시키고 있다. 괴롭힘은 경멸적이거나 모욕적이거나 비하적이거나 위협적인 말과 행동으로 인간의 존엄을 침해하는 것을 의미한다. 예를 들어 유럽연합(EU)의 고용평등지침(Council Directive 2000/78/EC of 27 November 2000 establishing a general framework for equal treatment in employment and occupation)에 따르면 “괴롭힘은 제1항에 열거된 모든 차별금지사유와 관련된 원치 않는 행위가 인간의 존엄을 침해하고 경멸적, 적대적, 비하적, 모욕적 또는 공격적 환경을 만드는 목적이나 결과를 가지고 행해진 경우에 제1항에서 말하는 차별의 의미 안에서 일종의 차별로 간주되어야 한다(Harassment shall be deemed to be a form of discrimination within the meaning of paragraph 1, when unwanted conduct related to any of the grounds referred to in Article 1 takes place with the purpose or

effect of violating the dignity of a person and of creating an intimidating, hostile, degrading, humiliating or offensive environment.”고 한다. 괴롭힘은 기본적으로 인격권을 침해하지만 일반적으로 사회적 약자인 소수자를 대상으로 행해진다는 점에서 차별로 이해될 수도 있다. 한편 성희롱은 원하지 않는 성적 언동으로 상대방에게 수치심이나 모멸감을 주는 것을 말한다. 본인이 직접 누군가에게 차별을 하는 것뿐만 아니라 타인으로 하여금 누군가를 차별하도록 지시(instruction)를 하는 행위도 차별에 포함될 수 있다.

#### IV. 차별금지사유와 차별금지영역

남아프리카공화국 헌법은 차별금지사유로 인종, 젠더(gender), 성별, 임신, 혼인 상태(marital status), 출신민족 또는 출신 사회(ethnic or social origin), 피부색, 성적 지향, 연령, 장애, 종교, 양심, 신념, 문화, 언어, 출생(birth)을 열거하고 있고, 이를 구체화하는 차별금지법(Promotion of Equality and Prevention of Unfair Discrimination Act, 2000)도 동일하게 규정하고 있다. 한편 캐나다 인권법(Human Rights Act)은 인종(race), 출신국가/출신민족(national or ethnic origin), 피부색, 종교, 연령, 성별(sex, 임신/출산 포함: 동조 제2항), 성적 지향(sexual orientation), 성별정체성/성별표현(gender identity or expression), 혼인 상태(marital status), 가족 상황(family status), 유전적 특성(genetic characteristics), 장애, 형이 실효된 전과(conviction for an offence for which a pardon has been granted or in respect of which a record suspension has been ordered)를 차별금지사유로 열거하고 있다(동법 제3조 제1항). 영국 평등법에 따라 차별금지 사유로 열거된 것들은 연령, 장애, 성전환(gender reassignment), 혼인 및 시민결합(marriage and civil partnership), 임신 및 출산(pregnancy and maternity), 인종, 종교 또는 신념, 성별, 성적 지향이다(동법 제4조). 미국 민권법(Civil Rights Act, 1964) 제7편은 인종(race), 피부색(color), 종교(religion), 성별(sex), 출신국가(national origin)와 같은 몇 가지 차별금지사유만을 열거하고 있다(동법 제2000e-2조).



호주인권위원회법도 차별금지사유를 인종, 피부색, 성별, 종교, 정치적 견해, 출신 국가 또는 사회적 출신배경(national extraction or social origin)으로 비교적 간단하게 열거하고 있다(동법 제3조 제2항). 이처럼 차별금지사유는 인종, 피부색, 성별, 장애, 종교, 나이, 출신국가 등과 같이 모든 국가공동체에서 보편적으로 인정되는 것도 있지만 각국이 처한 현실에서 필요하다고 인정하는 것도 있다. 차별금지영역으로는 고용(직장), 교육(학교), 거래(상점) 등을 들 수 있다. 최근에는 광고나 방송과 같은 영역도 새롭게 주목을 받고 있다.

## V. 차별피해자의 구제와 차별가해자의 제재

차별피해자에 대해서는 국가인권기구나 행정기관 또는 법원을 통한 구제가 가능하다. 차별피해자가 원하는 구제의 내용은 대체로 ① 차별행위에 대한 사과, ② 차별행위가 반복되지 않을 것에 대한 약속, ③ 차별행위로 발생한 결과의 제거, ④ 차별행위로 발생한 손해의 배상으로 구성된다. 차별가해자는 국가기관뿐만 아니라 사인(私人)도 될 수 있는데 차별가해자에 대해서는 권고, 조정, 시정명령, 법원의 임시조치, 손해배상판결, 형벌 등 다양한 형태의 제재가 가해질 수 있다. 국가인권 기구는 대체로 자발적인 분쟁해결을 도모하기 위해 권고나 조정 또는 합의와 같은 비강제적인 수단을 활용한다. 반면에 행정기관은 비강제적인 수단에 의한 차별시정이 이루어지지 않을 때 시정명령과 같은 강제적인 수단을 동원하게 된다. 법원은 일반적인 분쟁해결절차에 따라 차별의 결과를 제거하거나 손해배상을 명령하는 등 강제수단이 동반되는 현실적인 분쟁해결수단을 제시한다. 형벌의 경우 일반적으로 차별시정을 위한 수단으로 동원되지는 않지만 반복적이거나 피해의 범위가 비교적 큰 차별 또는 악의적인 차별을 시정하기 위해 활용된다. 현해 한국 장애인 차별금지법은 악의적 차별에 대하여 형벌을 부과할 수 있도록 규정하고 있다. 또한 차별을 구체받기 위한 절차에 참여했다는 이유로 가해지는 보복행위에 대해서는 일반적으로 형벌이라는 수단이 동원된다.

## VI. 차별금지법의 유형

차별금지법은 각각의 차별금지사유나 차별금지영역마다 제정되는 ‘개별적 차별금지법’과 다양한 차별금지사유나 차별금지영역을 아우르는 ‘일반적(포괄적) 차별금지법’으로 구분될 수 있다. 일반적 차별금지법을 가지고 있는 국가는 대표적으로 영국으로 ‘평등법(Equality Act, 2010)’을 가지고 있다. 영국은 평등법 제정 이전의 개별적 차별금지법으로 동일임금법(Equal Pay Act 1970), 성차별금지법(Sex Discrimination Act 1975), 인종차별금지법(Race Relations Act 1976), 장애차별금지법(Disability Discrimination Act 1995), 고용상 종교평등규정[the Employment Equality (Religion or Belief) Regulations 2003], 고용상 성적지향평등규정[Employment Equality (Sexual Orientation) Regulations 2003], 고용상 연령평등규정[Employment Equality (Age) Regulations 2006] 등을 가지고 있었다. 개별적 차별금지법을 가지고 있는 국가는 대표적으로 호주로 연령(age), 장애(disability), 인종(race), 성별(sex)과 같은 차별금지사유마다 개별적 차별금지법(ADA, DDA, RDA, SDA)을 가지고 있다.

한국은 현재 19개 차별금지사유와 3개의 차별금지영역을 아우르는 일반적 차별금지법으로서 ‘국가인권위원회법’을 가지고 있다. 하지만 이 법률은 국가인권기구에 해당하는 한국 국가인권위원회의 조직, 구성, 업무, 권한, 절차 등을 규정한 일종의 조직법이나 절차법의 형식을 취하고 있다. 따라서 차별에 관한 실체법 형식의 법률이 필요하여 2020년 6월 한국 국가인권위원회는 ‘평등과 차별금지에 관한 법률’(평등법)안을 만들어 국회에 입법을 권고하였다. 여기에는 그동안 차별의 개념에 포함되지 않았던 ‘괴롭힘’을 포함시키면서 또 하나의 차별유형으로 ‘혐오표현(hate speech)’을 추가하였다. 한국사회에서 불평등한 권력관계에 놓인 차별받는 소수자 집단(minorities)에 대하여 괴롭힘과 혐오표현이 빈번하게 가해지고 있기 때문이다. 여기서 혐오표현은 소수자 집단에 대하여 경멸, 비하, 조롱 등 부정적 관념을 표출하는 행위로 소수자 집단을 차별하거나 그들에 대한 차별을 선동 또는 조장하는 행위를 의미한다. 한편 평등법안에 따라 악의적 차별행위에 대해서는 가중적 손해배상제도가 도입되었고, 차별구제절차에 참여했다는 이유로 불이익을 주는 경우에 형벌이 부과될 수 있게 되었다.

한편 한국은 이미 개별적 차별금지법에 해당하는 ① 장애인차별금지법, ② 남녀고용평등법, ③ 연령차별금지법, ④ 비정규직차별금지법을 가지고 있다. 따라서 일반적 차별금지법이 제정되는 경우에 기존의 4개의 개별적 차별금지법이나 일반적 차별금지법 역할을 담당했던 국가인권위원회법과 체계적 정합성을 만들어가면서 일관되면서도 체계적인 해석이 필요하다. 또한 아직까지 정립되지 않은 개념인 괴롭힘이나 혐오표현에 대해서도 사회적 합의가 가능한 해석이 축적될 필요가 있다.

## VII. 한국 평등법의 과제

한국에서 차별금지법의 제정이 늦어진 중요한 이유 가운데 하나는 종교계의 반대였다. 정확히 말하자면 종교적 교리에 따라 동성애에 반대하는 기독교계의 반대와 기독교 유권자를 의식한 국회의원들의 소극적 태도가 차별금지법의 제정을 미루어지도록 만들었다. 물론 종교의 자유도 인권에 속한다. 따라서 기독교인을 포함한 모든 종교인에게는 종교의 자유가 인권으로 보장되어야 한다. 하지만 누구의 인권도 다른 사람의 인권을 침해할 수는 없다. 결국 중요한 것은 여러 사람의 인권이 충돌할 때 균형과 조화를 이루어야 한다는 점이다. 예를 들어 호주인권위원회법<sup>1)</sup>과 독일 일반적

---

1) 호주 평등법 제3조 제1항: 하지만 다음과 같은 구분, 배제 또는 우대는 차별에 포함되지 않는다(but does not include any distinction, exclusion or preference): 특정한 종교 또는 종파의 교리, 신조, 신앙 또는 가르침에 따르는 기관의 직원에 대한 고용과 관련하여 해당 종교 또는 종파의 신봉자가 가지는 종교적 감수성에 대하여 상처를 입히지 않기 위하여 선의로 행해진 구분, 배제 또는 우대(in connection with employment as a member of the staff of an institution that is conducted in accordance with the doctrines, tenets, beliefs or teachings of a particular religion or creed, being a distinction, exclusion or preference made in good faith in order to avoid injury to the religious susceptibilities of adherents of that religion or that creed).

평등대우법<sup>2)</sup>은 종교적 교리나 신념에 기초한 일정한 행위를 차별에 해당하지 않는 행위로 규정함으로써 그러한 조화와 균형의 지점을 모색하고 있다. 이에 따르면 진정직업자격요건의 측면에서 볼 때 종교적 관점에서 특정한 직업을 수행하는 데 필수적으로 요구되는 자격요건은 차별에 해당하지 않는 것으로 이해된다. 이를 확장하면 특정한 종교를 신봉하는 사람들의 집회나 단체 또는 그 단체에 소속된 기관에서 해당 종교의 교리, 신조, 신앙과 직접적으로 관련된 행위가 행해진 경우에는 이 행위를 차별에 해당하지 않는 것으로 일반적 차별금지법인 평등법에 규정할 수 있을 것이다. 이렇게 되면 종교적 교리나 신조 또는 신앙과 직접적으로 관련된 발언이 혐오표현에 해당하는 경우에도 충분히 면책이 되어 종교인의 종교의 자유나 표현의 자유가 혐오표현의 대상이 된 사람의 인격권이나 평등권과 조화와 균형을 이룰 수 있을 것으로 판단된다.

---

2) 독일 일반적 평등대우법(Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz: AGG) 제9조: ① 제8조에도 불구하고 종교공동체, 그 법적 형식과 상관없이 그 공동체에 속하는 설립된 또는 일정한 종교 또는 세계관의 공동체적 보살핌을 의무로 받아들이는 단체에 의한 고용에서 종교 또는 세계관에 따른 구별적 대우는 일정한 종교 또는 세계관이 해당 종교공동체 또는 단체의 자기이해를 고려할 때 자기결정권의 관점에서 또는 행위의 유형에 따라 정당화된 직업적 요건에 해당하는 경우에는 허용된다(Ungeachtet des § 8 ist eine unterschiedliche Behandlung wegen der Religion oder der Weltanschauung bei der Beschäftigung durch *Religionsgemeinschaften*, die ihnen zugeordneten *Einrichtungen* ohne Rücksicht auf ihre Rechtsform oder durch *Vereinigungen*, die sich die gemeinschaftliche Pflege einer Religion oder Weltanschauung zur Aufgabe machen, auch zulässig, wenn eine bestimmte Religion oder Weltanschauung unter Beachtung des Selbstverständnisses der jeweiligen Religionsgemeinschaft oder Vereinigung im Hinblick auf ihr Selbstbestimmungsrecht oder nach der Art der Tätigkeit eine gerechtfertigte berufliche Anforderung darstellt). ② 종교 또는 세계관을 이유로 하는 구별적 대우가 금지된다고 해도 이것으로 제1항에서 열거된 종교공동체, 그 법적 형식과 상관없이 그 공동체에 속한 기관 또는 일정한 종교 또는 세계관의 공동체적 보살핌을 의무로 받아들이는 단체가 자신의 고용한 근로자에게 각각의 자기이해라는 의미에서의 충성스럽고 성실한 태도를 요구할 수 있는 권리가 침해되지 않는다(Das Verbot unterschiedlicher Behandlung wegen der Religion oder der Weltanschauung berührt nicht das Recht der in Absatz 1 genannten Religionsgemeinschaften, der ihnen zugeordneten Einrichtungen ohne Rücksicht auf ihre Rechtsform oder der Vereinigungen, die sich die gemeinschaftliche Pflege einer Religion oder Weltanschauung zur Aufgabe machen, von ihren Beschäftigten ein loyales und aufrichtiges Verhalten im Sinne ihres jeweiligen Selbstverständnisses verlangen zu können).

# Cases of overseas legislation and enforcement of anti-discrimination law

Lee, Jun-il

(Member of National Human Rights Committee)

## I. Preliminary

The Universal Declaration of Human Rights prescribes that “Everyone is entitled to all the rights and freedoms set forth in this Declaration, without distinction of any kind, such as race, colour, sex, language, religion, political or other opinion, national or social origin, property, birth or other status.” The UN’s International Covenant on Civil and Political Rights further prescribes that “Each State Party to the present Covenant undertakes to respect and to ensure to all individuals within its territory and subject to its jurisdiction the rights recognized in the present Covenant, without distinction of any kind, such as race, colour, sex, language, religion, political or other opinion, national or social origin, property, birth or other status.” As such, the right to equality has become a universal right, and countries around the world have put in place equality and anti-discrimination laws to protect and improve these rights.

## II. Equality and Discrimination

Equality Acts and Anti-discrimination Acts generally include the concept and type of discrimination, the reasons why discrimination is prohibited (reasons for anti-discrimination), areas where discrimination is prohibited (anti-discrimination areas), relief procedures for discrimination victims, and sanction procedures for those who discriminate. Thus, the starting point based on understanding the Equality Act or the Anti-discrimination Act is to correctly define the concept of discrimination. Discrimination is the opposite concept of equality, where equality is understood as 'relative equality', requiring to equal treatment for the same object and differential treatment for different objects. Thus, discrimination means treating the same object differently, or treating different objects as equal without reasonable grounds. As such, equality and discrimination are concepts of value judgments, and work as the basis for judging the values under any certain situation. Equality and discrimination, which work as the basis for value judgment, incorporate 'comparison' in their nature. Therefore, the first thing to do when judging the values on the basis of equality and discrimination in any situation is to compare the targets in question. This comparison is the process of ① configuring the comparison targets, ② determining whether the configured comparison targets are actually comparable, and then ③ determining whether or not inherent differences exist between them. In the second phase, the targets should be compared to determine whether differences exist in the treatment. If essentially equal treatment is made for objects that are not inherently different (as reasonably determined from a global perspective), or essentially differential treatment is made for objects that are different in nature, the value judgment should be made to be ultimately equal. On the other hand, if essentially differential treatment is made for objects that are inherently no different, or essentially

the same treatment is made for objects that are inherently different, it moves on to the third stage of determining whether a ‘reasonable basis’ exists. Only when reasonable grounds can be presented to justify this differential treatment can the value judgment be made. Examples of actions that are generally recognized as non-discriminatory because of reasonable grounds include ① bona fide occupational qualification, ② maternity protection measures, and ③ affirmative/positive action. Bona fide occupational qualification refers to the qualifications essentially required to perform a particular job. Maternity protection measures offer special consideration following pregnancy and childbirth, which are unique characteristics of women. Affirmative/positive measures refer to temporary preferential treatment for members of historically discriminated groups.

### III. Types of Discrimination

Discrimination includes direct and indirect discrimination, harassment, and sexual harassment. Direct discrimination refers to visible discrimination carried out with the intention of discrimination from the start, and indirect discrimination refers to non-visual discrimination without intention but still resulting in discrimination. For example, the Australian Human Rights Committee Act includes, in the concept of indirect discrimination, any other distinction, exclusion or preference that has the effect of nullifying or impairing equality of opportunity or treatment in employment or occupation. Harassment means infringing on human dignity with words or actions that are contemptible, insulting, disparaging, or threatening. For example, according to the EU Council Directive 2000/78/EC of 27 November 2000 establishing a general framework for equal treatment in employment and occupation, “Harassment shall be

deemed to be a form of discrimination within the meaning of paragraph 1, when unwanted conduct related to any of the grounds referred to in Article 1 takes place with the purpose or effect of violating the dignity of a person and of creating an intimidating, hostile, degrading, humiliating or offensive environment.” Harassment essentially infringes on personal rights, but it can be understood as discrimination in that it is generally aimed at minorities who are socially disadvantaged. Sexual harassment, on the other hand, refers to giving a person a feeling of shame or humiliation with unwanted sexual remarks and actions. Discrimination may include not only directly discriminating against someone personally but also instructing others to discriminate against someone.

#### IV. Anti-discrimination Reasons and Anti-discrimination Areas

The constitution of the Republic of South Africa includes reasons for anti-discrimination as race, gender, pregnancy, marital status, ethnic or social origin, skin color, sexual orientation, age, disability, religion, conscience, belief, culture, language, and birth. To achieve this, the Promotion of Equality and Prevention of Unfair Discrimination Act (2000) was enacted. Meanwhile, the Human Rights Act of Canada includes reasons for anti-discrimination as race, national or ethnic origin, skin color, religion, age, gender (including sex, pregnancy/delivery: the relevant Section, Article 2), sexual orientation, gender identity or expression, marital status, family status, genetic characteristics, disability, conviction for an offence for which a pardon has been granted or in respect of which a record suspension has been ordered. (the Act, Section 3, Article 1). The reasons for anti-discrimination according to the UK Equality Act are age, disability, gender reassignment, marriage and civil partnership, pregnancy and maternity, race, religion or belief, gender, sexual orientation,



etc. (the Act Section 4). The US Civil Rights Act (1964) Chapter 7 only has race, color, religion, sex, and national origin as reasons for anti-discrimination. (the Act Section 2000e-2). The Australian Human Rights Committee Act has relatively simple reasons for anti-discrimination: race, skin color, gender, religion, political opinion, national extraction or social origin. (the Act Section 3, Article 2). As such, while the reasons for anti-discrimination are universally recognized such as race, skin color, gender, disability, religion, age, and national origin, some are recognized by each country depending on their current circumstances. Anti-discrimination areas include employment (work), education (school), transactions (shops), etc. Recently, areas such as advertising and broadcasting have also been newly receiving attention.

## V. Relief for Victims of Discrimination and Sanction to lictors of Discrimination

For victims of discrimination, relief can be made through national human rights organizations, administrative agencies or courts. The types of relief are generally ① an apology, ② promises that the discriminatory act will not happen again, ③ elimination of outcomes caused by the discriminatory act, and ④ compensation for damages caused by the discriminatory act. Inflictors of discrimination may be national institutions or private individuals. Various sanctions can be imposed, including recommendations, mediation, corrective orders, temporary court measures, court ruling on compensation for damages, and punishment. The national human rights organizations generally utilize non-compulsory means, such as recommendations, mediation, or consent, to seek voluntary settlement of disputes. On the other hand, when discrimination is not corrected by non-compulsory means, administrative agencies are to use such

compulsory means as corrective orders. The court presents realistic measures to settle the dispute, accompanied by compulsory measures, such as eliminating the consequences of discrimination or ordering compensation for damages in accordance with general dispute resolution procedures. Though the punishment is generally not applied as a means to correct discrimination, it is utilized to correct discrimination that is recurrent or malicious or that has a relatively severe damage. The current Korean Anti-Discrimination against Persons with Disabilities Act stipulates that punishment can be imposed against malicious discrimination. In addition, a means of punishment is generally applied for retaliatory actions to taking part in the process to get relief from discrimination.

## VI. Types of Anti-discrimination Acts

Anti-discrimination Acts may be classified as either an ‘Individual Anti-discrimination Act’, enacted for each reason for anti-discrimination and anti-discrimination area, or a ‘General (Comprehensive) Anti-discrimination Act’ that covers various reasons for anti-discrimination and anti-discrimination areas. A typical example of the general anti-discrimination act is the UK’s Equality Act (2010), which has replaced past individual anti-discrimination acts, such as the Equal Pay Act (1970), Sex Discrimination Act (1975), Race Relations Act (1976), Disability Discrimination Act (1995), Employment Equality (Religion or Belief) Regulations (2003), Employment Equality (Sexual Orientation) Regulations (2003), and Employment Equality (Age) Regulations (2006). On the other hand, Australia has individual anti-discrimination acts, e.g., ADA, DDA, RDA, SDA for each reason for anti-discrimination of age, disability, race, and gender.

Korea currently has the ‘National Human Rights Commission Act’ as a general anti-discrimination law covering 19 anti-discrimination reasons and three nondiscrimination areas. However, it takes the form of a kind of organizational or procedural law that prescribes the organization, composition, works, authority, and procedures of the Korean National Human Rights Commission, which is a national human rights organization. Therefore, in June 2020, the National Human Rights Commission of Korea (NHRCK) made a bill for the ‘Act on Equality and Prohibition of Discrimination’ (Equality Act) and recommended it to the National Assembly for legislation. This includes ‘harassment’ that has not been previously included in the concept of discrimination, and added ‘hate speech’ as another type of discrimination. This is because harassment and hate speech are frequently inflicted on groups of discriminated minorities who are in unequal power relationships in Korean society. Here, hate speech refers to the act of discriminating against minority groups or instigating or promoting discrimination against them by expressing negative ideas, such as contempt, degradation, and ridicule. Meanwhile, under the Equality Act, a system of aggravated damages has been introduced against malicious discrimination, and it has become possible to impose punishment against penalizing for reason of having participated in the discrimination relief process.

Meanwhile, Korea already has individual anti-discrimination laws: ① the Disabled Discrimination Act, ② Gender Equality in Employment Act, ③ Age Discrimination Act, and ④ Non-regular Employee Discrimination Act. Therefore, if the general anti-discrimination law is enacted, consistent and systematic interpretation is needed while creating systematic conformity with the NHRCK law, playing the role of general anti-discrimination laws, and the four existing individual anti-discrimination laws. It is also necessary to accumulate socially agreed interpretations of harassment and hate speech, which have not yet been established.

## VII. The Challenges of Korean Equality Act

One of the main reasons for the delay in the enactment of anti-discrimination laws in Korea was opposition from the religious community, specifically Christian opposition to homosexuality in accordance with religious doctrines, and the passive attitude lawmakers conscious of Christian voters. Of course, freedom of religion is also a human right, and should be guaranteed for all religious people, including Christians. However, no one's human rights can infringe on others' human rights. What is important after all is that when the human rights of several people clash, they must be in harmony with balance. For example, the Australian Human Rights Commission Act and the German General Equal Treatment Act seek a point of harmony and balance by defining certain acts based on religious doctrines or beliefs as acts that do not constitute discrimination. According to this, it is understood that the qualifications required to perform a particular job from a religious point of view do not constitute discrimination from a perspective of the bona fide occupational qualification. Expanding this, it could be stipulated in the general anti-discrimination Equality Act that the actions directly related to the doctrines, creed, or faith of a particular religion carried out at an assembly, group or organization of people who believe in a particular religion would not constitute discrimination. In this case, it is believed that even when any remarks made directly related to religious doctrines, creed, or faith fall under hate speech, it is sufficiently exempted so that religious freedom or freedom of expression of religious people can form harmony and balance with the personal rights or equal rights of the person subject to the hate speech.

# 발 표

## 1. 코로나19, 사회적 낙인과 회복방안

이완(아시아인권문화연대 대표)

## 2. 온라인 혐오차별 실태와 대응방안

이승현(연세대학교 강사)

## 3. 재난상황과 인권, 사회적 가이드라인

박한희(공익변호사모임 희망을만드는법 상근변호사)





# 코로나19, 사회적 낙인과 회복방안

이완(아시아인권문화연대 대표)







# 코로나19, 사회적 낙인과 회복방안

이완(아시아인권문화연대 대표)

## 1. 코로나 19와 사회적 낙인

전염병 위기는 전 세계를 광풍처럼 휩쓸고 있고, 오늘을 살아가는 우리는 한 번도 경험해 보지 못한 재난 상황에 놓여있다. 코로나19로 인한 위기에서 한국사회는 방역과 안전이라는 이름아래 많은 일들을 경험하게 되었다. 겨울에 시작된 거대한 재난은 여름의 한가운데가 되었는데도 지속되고 있다. 우리는 여전히 위기의 한가운데에 있고, 이 긴 터널을 빠져나갈 때까지는 아직 많은 시간이 더 필요하다고 한다. 그렇기에 우리는 지금 바로 여기에서 성찰과 반성의 기회를 가져야 한다. 우리가 이 위기 속에서 무엇을 잊고 있는지, 잃어가고 있는지 그리고 또는 무엇을 모른 척 외면하고 있는지를 살펴야 한다. 위기 상황 속에서, 다수의 안전이라는 빌미로 애써 양보하거나 모른척 했던 것들을 들여다보아야 한다. 그래야 전염병으로 시작된 사회 모든 분야의 위기가 된 현재 상황을 온전히 탈출할 길이 보일 것이다.

현재상황에서 가장 큰 걱정 중 하나는 특정인들을 배제하고 혐오하게 만드는 사회적 낙인이다. 사회적 낙인은 코로나19에 대한 정보 부족과 두려움에 기인하여, 사회적 재난에 책임을 지울 희생양이 필요한 경우, 그리고 한국사회가 가지고 있는 기존의 혐오와 차별의 문제와 결합한 지점에서 광범위하게 나타나고 있다. 코로나 19 관련하여 사회적으로 낙인찍힌 개인과 집단들은 이 사회에서 다른 사람들로부터 회피, 거부, 배제 그리고 혐오발언을 겪고 있다.

기존에 한국사회가 가지고 있던 혐오와 차별은 재난상황을 맞아 더욱 증폭되어 나타났고, 이들을 향한 사회적 낙인이 확산되었다. 바이러스가 인종, 국가, 지역, 소득수준 그리고 사회적 지위의 높고 낮음을 가리지 않는다는 사실은 누구나 알고 있다. 하지만 현재의 전염병 위기 속에서 발생하는 사회적 고통은 각자가 가지고 있던 한국사회 내 사회·경제적 지위에 따라 다르게 나타나고 있다. 재난상황에서도 역시나 가장 큰 고통을 받으며 위기에 몰리고 있는 사람들은 그 사회에서 가장 큰 혐오와 차별을 받고 있는 사람들이다. 이들은 코로나19로 야기된 사회적인 낙인마저 덧붙쳐져 더욱더, 어려운 상황에 놓여있으며, 위기극복을 위한 지원에서 마저 배제되기도 했다.

## 2. 확산 경로를 따라 번진 사회적 낙인과 혐오

코로나 19 위기가 시작되자, 한국사회의 가지고 있던 가장 취약한 모습들이 선명히 가시화 되어 나타나기 시작했다. 한국 사회는 확진자를 마치 고의로 범죄를 저지른 사람처럼 취급하고 과도한 비난을 가하기 시작했다. 언론보도에 따르면, 경기도와 서울대학교가 공동조사한 연구에서, 코로나19에 감염된 경우, 감염책임이 본인에게 있다는 응답한 비율이 70퍼센트가 넘었다고 한다.<sup>1)</sup>

전염병 확산 초기였던 2020년 2월말 경, 경남은행에서는 직원들에게 코로나19에 감염되면 엄중 문책하겠다는 문자를 전 직원에게 보냈다가, 이후 사회적으로 문제시 되자 사과 했다.<sup>2)</sup> 이러한 현상은 특정 기업뿐만 아니라, 한국사회 전 지역과 분야에 걸쳐 나타났다. 2월초, 충북의 한 지역에서는 맘카페를 중심으로 대만으로 단체로 해외여행을 다녀온 적이 있는 요식업협회의 참여 음식점을 찾아내겠다는 소동이 벌어졌다. 이후 지역에 위치한 군부대에서 확진자가 나오자 군부대 외부에 위치한 군인가족아파트에게 까지 배달을 거부하는 음식점과 마트가 나오기도 했다.

---

1) YTN 뉴스, 2020. 8. 2. "감염된게 자랑이나"...편견·차별에 두 번 우는 완치자

2) MBC 뉴스, 2020. 2. 29. 경남은행도..."코로나19 걸리면 엄중 문책"

또한, 지난 5월말 쿠팡 물류센터에서 근무하다 감염된 한 사람은 한 달 후 완치되어 집에 돌아왔지만, 이웃들의 달라진 태도와 손가락질에, 감염된 것이 자신의 문제로 생각되어 자책하다가, 결국 정신과 치료를 받고 있다고 한다.<sup>3)</sup> 코로나 19에 확진자나 접촉자들에 대해 사회적 낙인을 찍고, 개개인이 도덕적으로나 윤리 의식이 부족해서 감염된 것으로 간주되며 사회적인 비난의 대상이 되었다. 이후 이런 개개인에 대한 비난은 기존에 한국사회가 가지고 있던 편견과 차별의식과 합쳐져, 확진자가 속한 사회적인 집단이나 지역에 대한 혐오와 차별로 이어지기 시작했다. 질병 확진자는 물론 접촉자가 속한 집단과 지역은 기피대상으로 낙인찍히고 사회적으로 분리되어 경계의 대상이 되었다.

### 3. 혐오 차별과 연관된 코로나19 사회적 낙인

코로나19의 확산이 시작되자, 가장 먼저 도드라지게 혐오와 차별의 대상이 되었던 사람들은 중국과 연관되어 있는 집단이었다. 한국에 거주하고 있는 중국동포들, 그들이 모여 사는 동네인 구로와 가리봉동은 질병확산의 온상으로 취급되었다. 동포와 외국인에 대한 혐오를 조장하는 가짜뉴스가 그 시발점 역할을 했다.

2020년 1월 29일 ‘해럴드경제’는 ‘대림동 차이나타운 가보니...’ 라는 제목의 르포 기사를 내보냈다. ‘중국인 밀집지역인 서울 영등포구 대림동 '차이나타운'에는 신종 코로나바이러스 감염증(우한 폐렴) 유행에도 노상에 진열한 채 비위생적으로 판매하는 음식이 여전했으며 바닥에 침을 뱉는 행인들도 많았다. 약국에서 마스크는 품절 사태를 겪고 있지만, 정작 차이나타운에서는 마스크를 착용한 사람들이 드물었다. 이들이 사재기한 마스크는 대부분 중국 현지로 넘어가 재판매되는 것으로 알려졌다.’ 라는 내용의 기사를 내보내며, 중국인과 조선족에 대한 혐오를 코로나 19와 연결시켜 확대 재생산했다.

---

3) YTN 뉴스, 2020. 8. 2. "감염된게 자랑이냐"...편견·차별에 두 번 우는 완치자

2월 20일 국가인권위원회는 이러한 상황을 우려하여, 구로지역에서 중국인 및 중국동포 그리고 지역의 교육관계자들과 감염병위기와 혐오차별문제를 주제로 간담회를 가졌다. 구로지역의 한 학교에서는 한국아이들 중 일부가 중국아이들과 급식을 같이 먹을 수 없다고 거부하고, 어떤 학부모들은 학교로 전화를 걸어, 중국 학생들이 학교에 나오지 못하도록 해야 한다고 강력하게 항의했다고 한다. 간담회에 참석한 중국동포들은 아이들까지 이런 혐오를 겪는 것은 정말 견디기 어렵다고 말했다.

이후 신천지와 관련해 대구에서 폭발적으로 감염자가 증가하기 시작했다. 인터넷에서는 심지어 “대구가 대구했네”라는 지역 혐오발언들이 만들어 지기도 했다.<sup>4)</sup> 사회 곳곳에서 신천지 교인 색출활동이 벌어지기도 했고, 이후에는 고향이나 거주지가 대구라는 것만으로 기피의 대상이 되기도 했다. 서울로 직장 면접을 가려 했던 대구 지역 청년은 회사로부터 오지 않았으면 하는 뉘앙스의 말을 들었으며, 대구 사람을 출입을 금지한다는 음식점 안내문이 붙었고, 대구사람이라는 이유로 다른 지역의 병원에 출입을 금지 당하기도 했다.<sup>5)</sup> 매우 다양한 정체성을 가진, 240여만 명의 대구 시민들은 대구에 거주한다는 이유만으로 상당기간 차별과 배제를 경험하게 되었다.

폭풍과도 같던 몇 달여가 지나고 사회적 거리두기가 생활 속 거리두기로 바뀔 즈음 5월 7일 이태원 클럽에서의 감염병 확산이 일어났다. 이를 통해, 이번에는 성소수자에 대한 혐오가 전염병과 연관되어 퍼져나갔다. 이태원발 코로나19 집단 감염이 성소수자들이 많이 방문하는 클럽에서 확산되었다는 소식이 전해지면서, 성소수자들이 마치 고의로 방역지침을 지키지 않는 것처럼 묘사되거나, 윤리적으로 문제가 있는 집단처럼 매도되었다. 직장에서 강제로 아우팅을 당하는 일들도 벌어지게 되었다. 당시, 이태원 클럽을 방문한 이후 자가격리를 했던 한 클럽 방문자는 회사로부터, ‘직원이 이태원 클럽 관련 자가격리자라는 사실이 알려져 회사가 하는 사업에 문제가 생기면 책임을 묻겠다.’고 압박을 받았다고 한다.<sup>6)</sup>

---

4) 쿠키뉴스, 대구시의 잇따른 탁상행정예 뿔난 누리꾼...“대구가 대구했네” 2020. 6. 10.

5) 국가인권위원회 대구인권사무소 좌담회 ‘코로나19 지역혐오의 성찰과 과제’ 2020. 7. 28.

이처럼, 이주민, 특정지역, 특정종교, 그리고 성소수자에 대한 혐오와 차별이 코로나 19의 확산 경로를 따라 이어졌다. 이는 코로나19를 계기로 새로운 사회적 집단에 대한 사회적 낙인이 생겨났다가보다는, 기존에 한국사회가 가지고 있던 소수자에 대한 차별이 전염성 질환을 매개로 가시화되고 심화된 형태로 나타난 것이었다.

#### 4. 정부와 지자체가 만들어낸 사회적 낙인과 혐오

위기 상황 속에서 주류사회가 자원을 어떻게 배분하는 가를 살펴보면 그 사회의 평등과 인권 수준을 알 수 있다. 감염병 위기의 혼란과 공포가 번지면서, 백신과 치료제가 없는 상황 속에서 마스크만이 유일하게 안전을 지킬 수 있는 대안으로 제시되었다. 마스크를 구하기 위해 사람들은 긴 줄을 서야만 했다. 정부는 공적마스크 제도를 만들어 일주일에 1인 2매 구입할 수 있도록 했으나, 이때, 건강보험에 가입되어 있지 않은 많은 이주민과 난민들은 마스크를 구할 수 없게 되었다. 전염성 강한 감염병 위기에서 구성원의 일부를 방역물품 제공에서 제외하는 것은 방역 차원에서도 이해할 수 없는 조치였다. 또한 경제적 어려움을 극복하기 위해 지원된 재난지원금에서 대부분의 이주민과 난민이 제외되었다.

3월3일 대구시는 코로나 19가 계속 확산되는 상황에서 지역 주민에게 마스크를 무료로 배포하였다. 하지만, 주민에게 무료로 배포하는 마스크를 지역에 거주하는 외국인에게는 주지 않았다. 대구에서 태어나 49년 평생을 이 지역에서 살고 있는 대만 국적의 한 주민 또한 마스크를 한 장도 받을 수 없었다.<sup>7)</sup> 함께 사는 지역 공동체 일원으로써, 세금과 방역의무를 함께 지고 있는 주민이었지만, 지원에서는 배제된 것이다.

6) 연합뉴스, '이태원발 코로나 사태에 커진 혐오... 숨죽인 성소수자들' 2020. 6. 8.

7) 오마이뉴스, "대구에서 49년 살았는데 외국인은 마스크 못 준다니..." 2020. 3. 3.

이후 시작된 정부와 긴급재난지원금과 지방자치단체의 재난기본소득에서도 이주민은 다시 배제되었다. 재난과 긴급상황 속에서 누군가를 배제하는 것을 당연하게 만드는 사회적 낙인과 차별에 정당성을 부여한 것이다. 이는 정부가 지속적으로 한국사회에 만연한 인종차별에 적극적으로 역할을 다하지 않고 방관자 역할을 해 왔던 것과 맥을 같이 한다. 그동안 정부의 고위 관료나 주요 정치인들이 외국인노동자에 대한 차등임금이나 대우가 당연하다는 이야기를 해 왔던 평상시의 태도가 재난 상황을 맞아 그대로 드러난 것이라 하겠다.

이후 마스크 수급이 안정되자, 건강보험에 가입여부와 상관없이 마스크를 구매할 수 있도록 정책이 바뀌었다. 하지만, 비자가 없는 이주민, 단기체류자 그리고 난민신청자와 같은 우리사회 다양한 소수자들에 대한 배제의 경험은 매우 가슴 아픈 일이었다. 국가는 재난 속 긴급 구호 대상에서 사회 구성원 일부를 제외하며 배제의 논리를 공식화 및 정당화 시켰다. 이는 한국사회 전체에 외국이주민들을 포함해 누군가는 배제되는 것이 당연하다는 잘못된 인식을 심어주었고, 함께 살고 있지만 동등하지 않다는 사회적인 낙인을 만들어 냈다.

또한 정부는 긴급재난지원금을 4인 가족을 기준으로 삼으면서, 4인 가족 당 100만원을 지원한다고 발표했다. 이는, 다변화되고 있는 사회, 호주제 폐지와 1인 가구의 증가 등으로 점차 벗어나고 있던 남성 세대주 중심의 가부장적 가족 구조를 다시 소환하는 결과를 낳았다. 한국은 모든 국민이 각자의 주민등록번호를 가지고 있으며, 단시간에 모든 주민의 개인정보를 파악할 수 있는 행정력이 있다. 더욱이, 이미 지방자치단체는 재난기본소득을 개인을 기준으로 지급하고 있던 것을 생각해 보면, 중앙정부가 긴급재난지원금을 4인 가족을 기준점으로 삼아, 세대주만이 지원금을 수령할 수 있도록 제시한 이유를 납득하기 어렵다. 결국, 대부분의 세대주가 남성인 상황에서, 남성 가장에게만 재난지원금을 수령할 권리를 준 것이나 마찬가지였다. 또한, 정부가 4인 가족 기준은, ‘가장 보통의 가족’의 형태를 정의함으로써, 한국 사회의 매우 다양한 가족 형태를 비정상적으로 인식하게 하는 사회적 낙인효과를 일으킬 수 있다. 이러한 부정적 효과는 코로나19의 종식 여부와 상관없이 장기적으로 한국사회 곳곳의 다양성 실현에 매우 큰 악영향을 미치게 될 것이다.

## 5. 시민의식 발현과 제도적 보완을 통한 회복

장기간 지속되는 전 세계적인 재난에서 국가 단위의 총력적인 역할만이 위기를 극복할 수 있는 대안으로 상정되었으며, 이에 따라 국가의 역할은 더욱 강조되고 강화되었다. 사회현안에 시민사회의 역할과 노력이 아니라, 국가만이 유일한 해결자이며 종결자라는 인식이 강화되었다. 이와 같은 현상은 일견, 시민사회의 역할과 위상 축소로 이어지는 것처럼 보일 수 있다.

하지만, 현재의 코로나 위기의 극복과정에서는 ‘빛나는 시민의식’과 ‘공동체 의식 발현’이 있었다. 초기, 중국에서 들어오기 시작한 교민들의 격리 공간에서의 혼란으로 격리수용지의 주민들의 반발을 불러왔지만, 중국에는 성숙한 시민의식을 발현으로 이어져, 해외에서 들어온 이들을 따뜻하게 맞아주었다. 대구에 의료 인력이 필요하다는 호소에 많은 의료진이 자원해서 대구로 찾아갔다. 사람들은 격리되어 있는 이웃들에게 문앞으로 식료품을 배달해주었다. 소상공인들을 위해 임대료를 할인하거나 일시적으로 받지 않는 착한 임대인 운동도 벌어지기도 했다. 대구와 정치적으로 대척점에 있었던, 광주광역시도 대구의 어려움을 함께 하겠다면서, 대구의 확진자를 수용할 병상을 제공하겠다고 손을 내밀었다. 그리고 지역 곳곳에서 상대적으로 마스크를 구하기 어려운 곳에 마스크를 찾아가 나누었다. 국가에서 배제당한 이주민들을 위해 많은 이주민단체에 마스크 기부와 나눔 또한 이어졌다. 바로 시민사회의 자발적 노력으로 위기 상황을 헤쳐나가고 있던 것이다.

코로나 위기와 함께 더욱 가시화된 혐오와 차별에, 시민사회는 특정 지역, 종교, 소수 정체성에 대한 배제와 차별에 대한 우려와 자성의 목소리를 내었다. 이는 이태원에서 코로나 확산과 관련해, 성소수자에 대한 근거 없는 가짜 뉴스와 혐오에 대한 문제제기로 이어졌다. 또한, 똑같은 위기 상황을 견디며 의무를 다하고 있는 이주민과 난민에 대한 재난지원금 배제 문제가 공론화 되었다. 부천시와 안산시는 이주민에게

까지 재난지원금을 주기로 결정했고, 서울시는 국가인권위원회의 결정<sup>8)</sup>이후, 외국인 주민에게도 재난지원금을 주기로 결정하였다.<sup>9)</sup> 이처럼, 차별과 배제에 의한 사회적 낙인과 그로인한 상처는 정부의 더 강력하고 평등한 행정력만이 아니라, 시민사회 역할이 함께 수반되어야 회복될 수 있다.

코로나19로 인한 상처에서의 사회적 회복은, 확진자에 대한 신체 및 심리 치료에만 국한된 것이 아니다. 코로나19로 더욱 강화된 사회적 낙인과 이로 인한 차별과 배제의 경험은 이를 당한 사람에게는 심리적인 위축, 공포 등 정서적 정신적인 피해를 동반한 복합적인 삶의 고통을 남긴다. 이는 코로나 19의 치료제 개발과 상관없이 지속적으로 개인과 사회에 영향을 미치게 된다. 우리는 최악의 상황에서도 최소한의 인권을 보장하기 위해 시민들의 마음속에 인간 존엄성에 대한 단단한 방벽을 세울 수 있어야 한다. 코로나19와 같은 전 지구적인 위기에도 흔들리지 않을, 우리 마음의 안전벨트는 단기간에 만들 수 없다. 장기적인 안목을 가지고 기초부터 튼튼하게, 일상적이고 지속적인 노력을 통해서만 우리사회에 뿌리내릴 수 있다.

또한, 코로나 위기에서 자신을 항상 차별받는 사회적 약자로 인식하지 않았던 대다수의 시민들이 평상시라면 하지 못했을 경험을 하게 되었다. 나 자신 또한 권리가 제한당하거나, 나의 행동에 상관없이 혐오와 차별의 대상이 되어 사회적 낙인을 받을 수 있다는 공포를 경험한 것이 바로 그것이다. 위기 경험을 통해 얻게 된, 누구나 차별의 대상이 될 수 있다는 집단적 경험이 일시적인 체험이 아니라, 사회 전반의 깔려있는 혐오와 차별의 문제 개선으로 이어져야 한다. 개인적인 성찰이나 노력이 아니라 사회적이고 집단적인 방식의 논의와 성찰을 통해, 우리 삶을 가로지르는 제도로써 정착해야한다. 이를 위해 한국사회 복합적이고 교차적인 차별양상을 모두 다룰 수 있는 평등법과 같은 법제도 또한 필요하다.

---

8) 국가인권위원회 보도자료 “지자체 재난긴급지원금 정책에서 외국인주민을 배제하는 것은 평등권 침해” 2020. 6. 11.

9) 연합뉴스, 서울시, 외국인도 재난지원금 준다…총 300억원 예산 확보, 2020. 6. 30.



다양한 정체성을 향한 공감능력 향상, 올바른 정보제공, 다양성과 인권존중 그리고 혐오차별의 배격은 일시적인 활동이 아니라, 지속적이고 다양한 방식으로 이루어져야만 한다. 더불어, 이를 항구적이고 지속적으로 사회에 안착시켜야 한다. 시민 사회의 활발한 노력과 법제도를 통해, 코로나19보다 더한 위기상황에서도 ‘누구도 소외되지 않는 평등한 방식으로 작동되는 정의로운 행정력 또한 견인해 나갈 수 있을 것이다.’ 이와 같은 활동이 모두 함께 지속적으로 이루어져야, 사회적 낙인을 걷어내고 진정한 사회적 회복이 이루어질 수 있을 것이다.

# COVID-19, Social Stigma and Approaches to Reducing Stigma



LEE Wan(Solidarity for Asian Human Rights and Culture)

## 1. Social stigma associated with COVID-19

A deadly infectious disease has spread rapidly around the world in a way never experienced before. Amid the COVID-19 pandemic, society in Korea is facing an unprecedented challenge to control and prevent the disease. The outbreak that began at the start of year is still going on. We are in the middle of a global health crisis and there is a long way to go before we become free from it. Therefore, we have to be introspective and self-reflect here and now. It is necessary to look back on what we have forgotten, what we have lost, and what we have ignored. We may cannot feign innocence or ignorance as an excuse for the crisis. Otherwise, we will not be able to get back on track.

One of the serious challenges we face now is social stigma – the exclusion of a certain group of people, and hate speech directed against them. In fact, social stigma associated with COVID-19 is rooted in widespread fear and misinformation. When a scapegoat for a social disaster is need, deep-rooted hatred and discrimination tend to combine with other social issues. The individuals and groups suffering social stigmatization associated with COVID-19 suffer disapproval, refusal, exclusion, and hate speech.

The underlying hatred and discrimination at the core of Korean society is amplified, reinforcing existing social stigma. Everyone knows that the virus does not discriminate based on race, nationality, locality, income or social status. However, its impacts do. We see the disproportionate effects on people based on their social and economic backgrounds. The healthcare crisis causes the most pain to people who have suffered from chronic hatred and discrimination. The social stigma associated with COVID-19 makes their situation worse, and on top of that, they are excluded from coronavirus relief assistance.

## 2. Transmission of social stigma and hate speech

The vulnerabilities of Korean society have been explicitly revealed by the outbreak of COVID-19. In some cases, confirmed patients have been treated as criminals, facing huge criticism. According to media reports, in a survey conducted by Gyeonggi-do province and Seoul National University, more than 70% of responses thought confirmed coronavirus patients were responsible for their exposure to the virus.<sup>10)</sup>

In particular, BNK Kyongnam Bank notified their employees that anyone confirmed to have the virus would be penalized for taking sick leave. After anger surged over this ridiculous decision, the bank management reversed course and publicly apologized.<sup>11)</sup> Unfortunately, it was not an isolated

---

10) YTN, "Shame on you...Recovered but combatting prejudice and discrimination related to coronavirus, August 2, 2020

11) MBC, "BNK Kyongnam Bank employees face penalties for COVID-19 sick leave," February 2, 2020

instance, and there were more in other sectors and localities. For example, a mothers' online community in Chungcheongbuk-do province tried to disclose that a group of restaurant owners had visited Taiwan at the end of February when the virus began to spread across the country. In another case, when a confirmed infection was reported at a military camp, some local food and grocery stores refused delivery services, even to the off-base military housing complex.

Another tragic story is about an employee working at Coupang logistic center who was confirmed to have the coronavirus in late May. He came back home after being fully treated, but was shunned by neighbors because of the infection. He blamed himself and eventually has undergone psychotherapy.<sup>12)</sup> People who have been confirmed with the virus, or exposed to confirmed individuals, are socially stigmatized because others believe that these infected individuals lack responsibility to their community, due to a lack of morals or ethics. This social atmosphere began to mix with pre-existing prejudices and discrimination against particular groups of people or localities, and the overall situation became ever worse. The victims of this stigma and social exclusion are not only the confirmed individuals, but also the groups they belong to.

---

12) YTN, "Shame on you...Recovered but combatting prejudice and discrimination related to coronavirus, August 2, 2020

### 3. Hate speech and discrimination related to COVID-19 social stigma

The nationwide spread of coronavirus has deepened prejudices against people directly or indirectly related to China. The downtown neighborhoods of Guro and Garibong-dong, dominated by Korean-Chinese population, were dubbed the “epicenter” of communicable disease. The increasing hatred against Korean-Chinese and other foreign nationals was triggered by fake news reports.

Under the reportage titled “What’s going on in Daerim-dong China Town,” dated January 29, 2020, the Herald Business covered a Chinese enclave in Seoul during the pandemic. “... China Town in Daerim-dong, Yeongdeungpo-gu, Seoul, is the city’s most Chinese-populated area. Street food vendors did not exercise hygienic and sanitary practices, and many pedestrians were spitting on the road, even as concerns over the novel coronavirus infection (Wuhan pneumonia) increased. Every drugstore had notices that face masks were sold out, but only a few residents were wearing masks. Reportedly, some Chinese purchased face masks in Korea and sent them back to China for a better profit.” This article contributed to the expansion and reproduction of the false ideology that COVID-19 was closely associated with Chinese and Korean-Chinese people.

On February 20, the National Human Rights Commission of Korea convened a roundtable, attended by local education officers, to address the increasing hate speech against the Chinese and Korean-Chinese populations in Guro district amid the healthcare crisis. At one school in Guro district, several Korean students claimed that they would not have lunch unless the Chinese students were segregated. Some parents called

the school authorities requesting that Chinese students not be allowed to attend classes. Korean-Chinese panels explained that their children do not deserve such unfair treatment.

Thereafter, thousands of confirmed cases associated with Shincheonji, a quasi-Christian doomsday sect, swept the city of Daegu. Online opinion was dominated by hate speech, such as “Daegu is doing exactly what Daegu should be doing.”<sup>13)</sup> People began to hunt out Shincheonji followers in every place, and tried to avoid individuals who come from or lived in Daegu. One young job seeker was denied an interview in Seoul, and restaurants posted notices that customers from Daegu were not welcome. Some patients could not see doctors at hospitals in other cities because of their locality.<sup>14)</sup> Despite the city’s colorful diversity, Daegu’s 2.4 million residents had to undergo the bitter experiences of social discrimination and exclusion for a period of time, simply because their hometown was the center of a coronavirus explosion.

---

13) Kukinews, Netizens claim that Daegu’s counteractions are just bureaucracy... “Daegu is doing exactly what Daegu should be doing,” June 10, 2020.

14) Roundtable Report, the National Human Rights Commission of Korea Daegu Office, “Analysis on and combating against hate speech targeting particular locality,” July 28, 2020.

After several months, social distancing measures were alleviated. However, another major outbreak occurred in Itaewon, Seoul, on May 7. The target of hate speech against the Itaewon cluster was sexual minorities, because the transmission happened at a club popular among LGBTs. They were denounced as law-breaking or immoral, deliberately failing to comply with preventive measures. Some confirmed individuals had to disclose their sexual orientation to their fellow workers. One individual who went to clubs in Itaewon and subsequently self-quarantined at home was under psychological pressure from his company management, which warned that “if our business is undermined because of your club-visiting and self-quarantine, you will be liable for that.”<sup>15)</sup>

As mentioned above, hate speech towards and discrimination against particular migrant groups, religious sects, localities, and sexual minorities, spread out along the path of virus. This is not a novel phenomenon. In fact, the COVID-19 crisis has just made visible and exacerbated the deep-rooted discrimination against minorities in Korean society.

---

15) Yonhap News, “LGBTs face increasing hatred amid corona virus outbreak in Itaewon,” June 8, 2020

## 4. Social stigma and hate speech amplified by governments at central and local level

The level of equality and human rights in society may be visible by analyzing the way in which disaster relief resources are allocated by the majority group. For example, as long as there is no vaccine to prevent infections or medicine to treat infected patients, a face mask is the only option people can take to protect themselves. Thus, there were long queues to purchase face masks. The government introduced a ration system that only permitted people to buy two discounted face masks per week, but migrants and refugees not covered by the National Healthcare Insurance were excluded. Ineligible individuals were baffled as to why the government made such a policy, since everyone is vulnerable to the virus, regardless their insurance status. In addition, migrants and refugees were mostly not entitled to the emergency cash payments given to tackle the economic downturn caused by the COVID-19 pandemic.

On March 3, Daegu city government distributed free face masks, in a bid to slowdown COVID-19 transmission across the city. However, no free face masks were given to foreign nationals living in the city. One Chinese-Taipei national, who was born in Daegu and spent his whole life of 49 years there, was not eligible for even a single face mask.<sup>16)</sup> As a member of his community, he paid all taxes and fulfilled virus-prevention duties, but was excluded from emergency assistance packages.

---

16) Ohmynews, “49 years in Daegu but no face mask to be given,” March 3, 2020



Besides the relief cash scheme, migrants were again excluded from disaster basic income schemes offered at the local level. In some sense, this exclusion justified social stigma or discrimination against a certain group of people as excusable under an emergency situation. One would argue that the governments sits on its hands and makes the situation worse, without redressing prevalent racial discrimination practices in Korea. Given the fact that migrant workers are often subject to wage differentials and unequal treatment in Korea, this exclusion would also reflect the prevailing perspectives among high-ranked officials and key political figures who have readily accepted such unfair practices.

By the time the mask supply caught up with demand, every individual was permitted to buy rationed face masks, whether Korean national or not. But this left a deep scar in the heart of minorities, such as migrants without a valid visa, short-term foreign residents, and asylum seekers. The exclusion of a particular group of people from emergency relief packages was officially recognized and justified by the national government, and this gave the general public the unjust and socially biased perception that some people, including migrants, can be excluded as they are not equal to the host society members, even though they are living here with us.

The central government announced that a cash payment scheme providing one million won to each four-person household. This plan failed to consider the changing social dimensions: the abolition of the patriarchal family registry system, and the increasing numbers of single-person households. Since every Korean citizen is automatically allocated a Resident Registration Number, it is possible to identify every individual in a relatively short period of time compared to other countries. Moreover,

local governments' disaster basic income scheme identified each individual, not household. Given these facts, no one would agree with the reasons why the central government stipulated a basic unit of household consists of four persons, or why only the head of household was eligible to claim relief cash payments. Ultimately, women were barely entitled to receive relief cash because the heads of households were predominantly male. Another problem is the government's definition of a basic household as a 4-person family. This approach may give the general public the mistaken impression that other forms of families are abnormal, thus stigmatizing them. These wrong policies will produce long-term negative impacts on Korean society even after the COVID-19 pandemic ends.

## 5. Civic consciousness and institutional remedies

As the global pandemic persists for a long period, the only way out of the ongoing crisis is to devote all of the country's resources to tackle coronavirus transmissions. In fact, the role of the state becomes more important than ever. An increasing perception is that the state is the ultimate problem-solver and trouble-shooter in response to various social issues, while the roles and efforts of civil society are ignored. Some would argue that due to this new phenomenon, civil society will not be able to hold its place anymore and its roles will be limited.

However, it is equally important that the all-out war against coronavirus has been led by civic consciousness and community spirit. At the beginning of the crisis, local residents protested at coronavirus quarantine centers to accommodate hundreds of Koreans evacuated from Wuhan, China. After the excessive anxiety was relieved, fellow Koreans arriving at the epicenter were

warmly welcomed. Daegu, the local hotspot, lacked medical professionals, but was supported by voluntary doctors and nurses from other parts of the country. People with no medical expertise helped fellow citizens who were quarantined by delivering food packages to their door. Landlords and building owners lowered or exempted rent for struggling small businesses amid the coronavirus outbreak. Gwangju, the political opponent of Daegu, provided hospital beds for confirmed patients from Daegu. People did not hesitate to share their extra face masks with others whenever necessary. Migrants denied emergency relief resources were also given face masks from Korean citizens. We cannot deny that what Korea has achieved so far in the war against coronavirus is partially attributable to all these voluntary efforts made by civil society.

In response to the increasing hate speech and discrimination against minorities amid the outbreaks, civil society began to look back, refraining people from exclusion and discrimination against particular localities, religious sects, and sexual minorities. Civil society raised questions about the quality, impact and credibility of journalism, particularly fake news related to the sexual minorities of the Itaewon cluster. Public attention also turned to the exclusion of migrants and refugees from emergency cash payment schemes, since they were complying with community guidelines and fulfilling their duties as other Korean citizens did. Eventually, Bucheon and Ansan announced that all migrants would be entitled to relief cash. Seoul also pledged to provide disaster cash payment to alien residents, as advised<sup>17)</sup> by the National Human Rights Commission of Korea.<sup>18)</sup> Remedies for social exclusion, discrimination

---

17) Press Release, the National Human Rights Commission of Korea, “Exclusion of alien residents from the local government emergency cash payment scheme undermines the right to equality,” June 11, 2020.

and stigmatization can materialize not by government's affirmative and equal administrative treatments, but by the active involvement of civil society.

Physical and psychological treatments are not enough to heal the social scar of the COVID-19 pandemic. Victims of social stigma and subsequent discrimination and exclusion have to bear a complicated lifetime emotional and mental illness, such as psychological inflexibility and fear. Whether a COVID-19 vaccine is effective or not, individuals and society will suffer from these long-term effects. We need to set up a social fortification where every individual's basic human rights and human dignity can be protected, even at the worst scenario. A "seat-belt" designed to secure our society against any global crisis, such as the coronavirus pandemic, cannot be made in a short period of time. Having a long-term perspective, laying a solid foundation, and exerting constant efforts will be required.

Amid the coronavirus crisis, ordinary citizens who never see themselves as socially alienated or discriminated can suddenly go through an unprecedented experience. This results in widespread fear, that anyone can be subject to restrictions in basic rights, hatred, discrimination and socially stigmatization, even without any fault. This collective experience should not be forgotten, but must lead to the abolition of hatred and discriminative practices against minorities, from the root of society. What we need is social and collective reflection and discussions that can be institutionalized, rather than personal reflections or exerted efforts to redress social issues. In that regard, it is necessary to adopt new legislations, such as the anti-discrimination act, that can redress complicated and multi-dimensional discriminative practices in Korean society.

---

18) Yonhap News, Alien residents in Seoul are eligible for the emergency cash payment scheme... total 30 billion won is secured," June 30, 2020.

All activities to increase empathy to accommodate diverse identities, to provide accurate and complete information, to show respect for diversity and human rights, and to combat hate speech and discriminative practices should be performed steadily and multi-dimensionally. These activities also need to be practiced permanently and constantly in society. Civil society's active involvement and legislative support will empower us to overcome any harsh challenges, so that the administrative measures can bring about the virtue of equality and justice, even under a worse situation than the ongoing coronavirus pandemic. Redressing social stigma and accelerating social rehabilitation require all of these activities together.



# 온라인 혐오차별 실태와 대응방안

이승현(연세대학교 강사)







# 온라인 혐오차별 실태와 대응방안

이승현(연세대학교 강사)

## 혐오와 차별의 발견

근대 이후 모든 인간의 존엄성과 각 개인의 동등한 가치를 인정하는 것을 사회와 국가의 이념적 목표로 수용하는 시대가 도래하였으나, 특정 집단 구성원에 대한 편견을 바탕으로 해당 집단에 대한 왜곡된 이해와 그 구성원의 존재에 대한 차등적인 가치 부여는 여전히 우리 사회의 현실이다.

어떤 특정 집단을 부정적으로 전형화(stereotype)하고 편견을 가지고 바라볼 때 그 집단에 속한 개인들이 동등한 가치를 지닌 인간이라는 사실이 쉽게 잊혀진다. 이러한 편견은 일상생활에서 익숙하게 접하는 이미지로 습득되고 동시대의 정치적·경제적·사회적·문화적 영역으로 공유되면서 주류문화로 자리잡으며, 쉽게 다시 후 세대에 전승될 수 있다. 나아가 그러한 편견이 무의식적으로 반영된 결정은 다수의 결정으로 법과 정책에 반영되어 제도로 정착되며, 사회의 지배적인 관념으로 공고화된다. 사회구조적으로 권력적 약자에 해당하는 집단에 대한 편견은 사회적·제도적 차별로 이어지지만, 사회통념이나 평균적인 일반인의 인식이라는 이름으로 합리적 차별로 여겨지거나 오히려 정당한 인식이라고 여겨지는 경우도 발생하며, 해당 집단의 존재를 적극적으로 배제하고 공격하는 혐오표현(hate speech)이나 혐오범죄(hate crime)로 발전하기도 한다.

따라서 우리 사회가 경험하고 있는 현실에서 무엇이 문제되는 편견과 차별이며 그에 기반하여 발생하고 있는 혐오표현은 어떤 것인가를 이야기하는 것은 곧 차별과 혐오를 발견하고 대응하는 계기를 만드는 것이라고 할 수 있다.

## 혐오와 차별의 확산

편견과 차별의식은 사회에 잠복되어 보이지 않게 존재하지만, 사회적 환경의 변화에 따라 적극적으로 외부로 드러나게 된다. 예를 들어 그 집단이 사회 내로 유입되거나 혹은 사회적으로 존재를 드러내는 경우, 혹은 국가·사회적 위기 상황에서 사회의 불안감이 고조되는 경우가 그러하다. 이때, 사회문제의 원인을 이들 집단에게 돌리며 공격하는 현상은 혐오표현과 혐오범죄의 모습으로 나타난다. 이러한 현상이 온라인 공간에서 이루어질 때는 표현행위의 형태로 드러나며, 이러한 점에서 온라인상 혐오범죄는 혐오표현으로 이해되기도 한다.

온라인 공간은 익명성을 가진 표현행위가 시공간의 제약에서 벗어나 광범위하게 확산·전파될 수 있다는 특징을 가진다. 이러한 특징은 한편으로는 혐오표현을 하는 사람들이 더 적극적이고 과격한 표현행위를 쉽게 할 수 있도록 한다. 2016년 국가인권위원회 실태조사 연구용역보고서 『혐오표현 실태조사 및 규제방안 연구』에 따르면 성적 소수자의 94.6%, 기타 여성 83.7%, 장애인 79.5%, 이주민 42.1% (이주민의 경우 온라인 이용시간 및 이용 사이트 범위, 한국어 혐오표현에 대한 이해도 등으로 인해 낮게 나온 것으로 추정)가 온라인 혐오표현 피해를 경험하고 있다. 혐오표현 경험자들이 혐오표현을 경험한 곳은 채팅앱과 문자메시지, 이메일을 제외하고는 모든 유형에서 본래의 게시물보다 댓글에서 혐오표현을 더 많이 경험하는 것으로 나타났다. 이 중 신문, 방송, 포털 등의 온라인 뉴스 기사나 영상의 댓글에서 혐오표현을 본 경우가 78.5%로 가장 많았으며, 그 다음으로 온라인 카페나 커뮤니티 사이트의 댓글 73.7%, 페이스북의 댓글 73.3% 순이었다.

그러나 현행법상 온라인 혐오표현을 직접적으로 규제하는 법률은 거의 없거나 그 적용에 소극적이라고 평가할 수 있다. 첫째, 「장애인차별금지 및 권리구제 등에 관한 법률」 제32조는 ‘장애를 이유로 ‘모욕감을 주거나 비하를 유발하는 언어적 표현’을 차별행위로 권고의 대상으로 규정하고 행정지도와 시정명령을 통해 규제가 이루어지고 있으나 현실에서 적용되는 사례는 많지 않다. 둘째, 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」상 불법정보 및 유해정보의 심의기준을 구체화한 방송통신심의위원회의 「정보통신에 관한 심의 규정」 제8조 3호 바목은 온라인상 ‘합리적인 이유없이 성별, 종교, 장애, 연령, 사회적 신분, 인종, 지역, 직업 등에 대해 차별·비하·증오하는 내용’(차별·비하 표현)을 삭제·차단할 수 있도록 규정되어 있으나, 실제 적용상 특정 속성을 이유로 한 모든 적대적 표현에 대해 적용된다는 점에서 한계가 있다. 마지막으로, 형법 및 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」상 명예훼손 혹은 모욕으로 규제할 수 있는 가능성이 있으나, 이는 개인을 특정할 수 있는 경우에 적용된다는 점에서 특정 집단 전체에 대해서 이루어지는 혐오표현에는 적용되고 있지 않다.

온라인 혐오표현의 확산과 이에 대한 법적 규제의 미비에 대하여 어떠한 대응이 요청될 것인가. 혐오표현의 특성상 혐오표현을 하는 사람은 이를 정당하거나 필요한 표현이라고 인식하고 있는 경우가 많으며, 따라서 혐오표현의 억제를 위해 형사처벌 등 법적 규제가 효과적인가에 대한 의문이 제기된다. 또한 온라인 공간의 특성상 익명성과 개방성은 혐오표현의 확산의 장으로 기능할 수도 있는 동시에 이에 대항할 수 있는 공간이라는 평가도 존재한다. 그리하여, 온라인 혐오표현에 대한 대응으로 현행법 혹은 새로운 입법을 통한 표현내용규제가 더 적절한가 혹은 자율규제나 시민사회의 대응이 더 적절한가가 논해지고 있다.

## 온라인 혐오와 차별에 대한 대응

혐오표현은 그 대상이 되는 집단에 대한 인간 존엄성을 부정하고 기존의 차별을 확산·공고화시킬 뿐만 아니라 공론장을 왜곡하고 민주주의 가치와 그 작동에 해악적인 효과를 미친다. 따라서 혐오표현의 억제를 위한 대응은 국가와 시민사회의 공동의 과제라고 할 수 있다.

이에 온라인 혐오표현을 중심으로 그 대응방안을 마련하기 위해 염두해야 하는 지점을 다음과 같이 제시할 수 있다.

첫째, 혐오표현에 대한 국가의 대응에는 해당 표현에 대한 금지나 처벌과 같은 직접적인 표현내용규제와 자율규제·교육홍보 등 비사법적 규제가 있다. 국제인권 규약 및 유럽을 중심으로 하는 해외 입법례에서 혐오표현의 금지나 처벌에 대한 입법은 쉽게 찾아볼 수 있으며, 우리 헌법상 이와 같은 법적 규제를 도입하는 것도 가능하다고 판단된다. 그러나 혐오표현의 특성 및 국가에 의한 표현의 규제에 대한 한국의 경험에 비추어 본다면 그 효과성에 회의가 제기되기도 한다. 즉, 혐오표현은 사회에서 오랫동안 습득된 편견과 차별의식의 발현이라는 점에서 혐오표현을 하는 사람은 이에 대한 문제의식을 인지하지 못하는 경우가 크다는 점, 한국의 근현대사에서 표현의 자유에 대한 국가의 규제가 강도 높게 이어졌다는 점에서 혐오표현과 그 규제 필요성에 대한 국민들의 이해가 뒷받침되지 않는 이상 규제 제도에 대한 수용도가 낮을 것이라는 점이다. 결국 양자의 대응이 모두 가능하나 전자의 방식에 대한 선결조건으로 후자의 방식이 필수적으로 전제되어야 한다.

둘째, 온라인 공간의 특성을 이해한 규제가 이루어져야 하며 동시에 온라인 공간의 특성을 최대한 활용하는 대응이 마련되어야 한다. 온라인 공간은 오프라인 공간의 한계를 극복하는 자유로운 의견 형성 공간으로서 더 많은 표현의 자유가 보장되는 공간으로 이해되어 왔다. 따라서 전통적인 미디어인 방송과 신문에 비해 국가의 규제가 소극적일 것이 요청되어 왔으며, 범세계적 공간이라는 점에서 현실적인 국가 규제의 어려움도 이를 뒷받침하고 있다. 그러나 방송통신융합 환경과 나아가 소셜 미디어와 1인 방송 등 인터넷 플랫폼의 발달로 온라인 규제 방식의 변화에 대한

논의는 현재진행 중이다. 따라서 온라인 혐오표현 규제는 이와 같은 미디어 환경 변화를 반영하여야 하며, 동시에 온라인의 특성을 활용한 대응방안이 적극적으로 도입되어야 한다. 국가 단위가 아닌 국제 단위에서, 온라인 공간의 주체인 이용자, 플랫폼 사업자, 그리고 국가가 공동으로 대응하는 거버넌스가 중요시된다.

셋째, 공적영역에서 이루어지는 혐오표현에 대해서는 국가가 적극적으로 대응해야 한다. 민주주의의 왜곡을 혐오표현의 해악성으로 드는 이유는 인간의 동등한 가치를 부정하고 공동체로부터 배제하는 효과를 발생시키는 사실 주장이나 정책 제안을 담은 표현행위가 이루어지기 때문이다. 차별받아온 특정 집단에 대해 국가나 시민에게 그 차별행위를 유지하거나 확대할 것을 설득하는 것이 정당하고 올바른 주장이라고 이해하며 편향되거나 허위의 사실로 이를 뒷받침하는 것은 혐오표현의 대표적인 양상 중 하나이다. 이러한 사실 주장 혹은 의견에 의한 차별과 폭력의 선동이 확산되면 사회의 일반적 인식으로 더욱 고착되고 국민의 대표로 구성되는 국회와 정부 수반은 이를 반영하는 정책과 제도를 유지하거나 확대시키려 결과를 가져올 수 있다.

넷째, 장기적이고 근본적인 해결을 위해 사회적·제도적 차별철폐 및 이에 대한 교육이 확대되어야 한다. 먼저 국가는 기존의 차별적 제도와 정책을 철폐하고, 차별 철폐를 위한 보다 적극적인 정책을 마련해야 한다. 여기에는 차별금지법(평등법) 제정, 할당제 도입 등을 예시로 들 수 있다. 또한, 혐오표현의 근저에는 특정 집단에 대한 편견과 차별의식이 자리잡고 있다는 점에서 차별의식을 완화하고 세대의 되물림을 방지하기 위한 인권교육과 홍보가 혐오표현을 포함한 모든 차별의 철폐의 목표를 위한 효과적인 수단이 된다. 이 중 특히 청소년과 학교 교육의 중요성을 강조할 수 있다. 사회적 편견과 차별의식은 어린 시절부터 일상적으로 습득되며 한번 고정되면 쉽게 변화되지 않는 인식이기 때문에 가치관이 형성되어 나가는 아동과 청소년에 대한 평등 교육은 혐오표현 억제에 대한 가장 근본적인 대응방안이다. 또한, 혐오표현의 대상이 되는 집단 구성원들의 역량 강화를 위한 지원과 ‘혐오차별’에 대항할 수 있는 공간과 기회를 제공하는 제도적·정책적 지원이 강구될 필요가 있다.

마지막으로, 개인뿐만 아니라 언론과 교육의 주체들을 포함한 전체 시민사회에서는 우리 사회의 차별에 함께 대항하고, 해당 집단 구성원들을 지지하고 연대하며, 혐오 표현이 담고 있는 차별의식과 선동의 의미를 이해하고 대항언론을 구성하는 것으로서 혐오와 차별을 불식시키는 데 중요한 역할을 해나가야 할 것이다.

# Current Status of and Responses to Online Hate and Discrimination

Lee Seung-hyeon(lecturer, Yonsei University)

## The discovery of hate and discrimination

In the modern era, the dignity and equality of all individuals have come to be recognized as ideological goals of society and state. In reality however, society still views its members differently, based on prejudice towards certain groups, misunderstandings and differential values.

When a certain group is stereotyped negatively and viewed with prejudice, the fact that each individual in that group is a human being of equal value is easily forgotten. These prejudices are acquired as the images are familiar in everyday life and shared in the political, economic, social, and cultural arenas, establishing themselves as mainstream, and easily passed down to future generations. Furthermore, these prejudices are unconsciously reflected in the laws and policies set by the social majorities, established in institutions and consolidated to become the dominant notion of society. A prejudice against a group that is socio-structurally weak in power leads to social and institutional discrimination. However, there are cases where it is regarded as a rational discrimination, or rather a legitimate recognition in the name of a social belief or public perception. It may then develop into hate speech or hate crime, in which the weaker group is actively excluded and attacked.

Therefore, identifying what is problematic prejudice and discrimination based on real experiences in society, and from that, understanding what constitutes hate speech, creates an opportunity to produce meaningful responses against discrimination and hate.

## The spread of hate and discrimination

Prejudice and discriminatory consciousness are invisible in society, but are actively exposed to the outside as the social environment changes. For example, when a group moves into society or its existence is revealed socially, or when social anxiety arises from a certain situation or national crisis, prejudices become more visible. At the time, the phenomenon emerges where a group is blamed as the cause of the social problems, and then attacked in the form of hate expressions or hate crime. Thus, online hate crimes can be understood as hate speech.

It is a characteristic of online space that views are expressed anonymously and can be widely propagated without time and space constraints. Thus, those engaged in hate speech can easily be active and aggressive. According to a research and service report released by the National Human Rights Commission of Korea in 2016 titled "Investigating the state of hate speech and research on regulatory measures", 94.6% of sexual minorities, 83.7% of women, 79.5% of persons with disabilities and 42.1% of immigrants were found to have been harmed by online hate speech. (In the case of immigrants, it is estimated that the ratio of migrants harmed may be reported low due to less time spent online, the narrow scope of sites to be used and the low degree of understanding hate speech in Korean.) It was found that those harmed by hate speech



experienced more hate speech in post-article comments than in the original posts in all of types, except for chat apps, text messages and emails. Of those harmed, 78.5% saw hate speech in comments on online news articles or videos such as newspapers, broadcasts and portals etc., followed by 73.7% who saw comments on online cafes and community sites and 73.3% who saw comments on Facebook.

However, the current legislative system can be considered as having few laws that directly regulate online hate speeches, and that the corresponding laws are applied passively. Firstly, in the Act on the Prohibition of Discrimination against Persons with Disabilities, in Article 32, remedying infringement of their rights etc., it is stated that ‘the derogatory verbal expressions that might cause offense or disparagement on the basis of disability’ should be regarded as discrimination and be regulated through administrative guidance and corrective orders. However, in reality there are few cases where this has been applied. Secondly, in the Clause F of Provision 3 under Article 8 in the deliberation regulation on information and communications to embody standards of illegal and harmful information in the act of promotion of information, communications network utilization and information protection etc., it is stated that ‘the contents that discriminate, disparage or hate gender, religion, disability, age, social status, race, region, occupation, etc. without a reasonable reason’ (i.e.: discriminating·disparaging expressions) can be deleted and blocked. However, in practicality, there is the limitation in that it may be applied to all hostile expressions for certain attributes. Lastly, based on the criminal law act and the act on promotion of information and communications network utilization and information protection etc., there is a possibility of being regulated by a defamation or an insult. However, it is not applied to

hate speech made toward the entirety of a certain group, as it is only applied to cases where individuals can be specified.

What kind of response will be requested to the spread of online hate speech and the lack of legal regulations against it? Due to the characteristics of hate speech, those people who engage in hate speech often perceive it as just or necessary. Thus, the question arises as to whether legal regulations such as criminal punishments are effective to suppress hate speech. Also, due to the characteristics of online space such as anonymity and openness, it can be regarded as a field for spreading hate speech as well as opposing it. Therefore, as a response to online hate speech, there is the question of whether the current law or new legislation is more appropriate to regulate their content, or whether self-regulation or the response of civil society is more appropriate.

## The response to online hates and discriminations

Hate speech denies the human dignity of the target group, spreads and solidifies existing discriminations, distorts the public sphere and has detrimental effects on the value of democracy and its operation. Therefore, the response to suppress hate speech can be considered as a task for state and civil society.

Focusing on online hate speech, the following points should be kept in mind to prepare countermeasures.

Firstly, the state's response to hate speech includes direct restrictions on the content of corresponding speech, such as prohibition or punishment, and non-judicial regulations such as self-regulation and education and

promotion. Legislation on the prohibition or punishment of hate speech can easily be found in international human rights covenants and overseas legislations centered on Europe, and it is considered that such legal regulations can be introduced under the Korean Constitution. However, in light of the characteristics of hate speech, and Korea's experience with state regulation of expression, there is considerable skepticism on its effectiveness. In other words, since hate speech are expressions of prejudice and discriminatory consciousness that have been embedded in society for a long time, people who make hate speech are often unaware of their problems. And, as the state's regulation for freedom of expression has been intensively set in Korea's contemporary history, public acceptance of such a regulatory system will be low, unless there is clear understanding of hate speech and support for its regulation. In the end, both responses are possible, but the latter must be essential as a prerequisite for the former.

Secondly, the regulations that understand the characteristics of an online space must be implemented and, at the same time, any response must make the most of the characteristics of online space. Online space has been understood as a space where more freedom of expression is guaranteed, as it is a space for forming free opinions that overcomes the limitations of offline spaces. Therefore, national regulation on online spaces has been expected to be more passive than regulation of traditional media such as broadcasting and newspapers. Moreover, as online spaces are global spaces, the difficulty of actual national regulation of it also supports the above assertion. However, discussions on changes of online regulatory methods are currently underway due to the convergence of broadcasting and communication, and the development of internet platforms such as

social media and single-person broadcasts. Therefore, the regulations on online hate speech must reflect such changes in the media environment, and at the same time, countermeasures that make use of the characteristics of online space must be actively introduced. At the international level, not the national level, governance in which the subjects of online spaces, such as users, platform operators and the state, cooperatively respond to hate speech, is regarded as important.

Thirdly, a state must respond actively to hate speeches in public areas. The distortion of democracy is regarded as the harmfulness of hate speech because expressive actions containing factual claims or policy proposals deny human equal values and exclude certain groups from the community. As persuading a state or citizen to maintain or expand its discriminatory behaviors against the group that has been discriminated is regarded as legitimate and correct, supporting it with biased or false facts is a representative aspect of hate speech. If the incitement to discrimination and violence spreads based on such false claims or opinions, it can result in maintaining or expanding policies and systems in which the National Assembly and the head of government reflect them as they grow to be the general perceptions of the society.

Fourthly, for a long-term and fundamental solution, social and institutional discriminations should be eliminated and education should be expanded. Above all, a state should abolish existing discriminatory systems and policies and prepare more active policies to eliminate discrimination. For example, the Anti-Discrimination Act (Equal Law) can be enacted and a quota system can be introduced. In addition, as prejudice and consciousness of discrimination against a specific group exist as the roots of hate speech, education and promotion for human rights can be

effectively used to alleviate the discriminatory consciousness and prevent the next generation from inheriting it, thus eliminating all discrimination including hate speech. In particular, the importance of youth and school education must be emphasized. Since social prejudice and discrimination consciousness are learned on a daily basis from childhood and are not easily changed once fixed, equal education for children and adolescents, whose values grow to be formed, is the most fundamental countermeasure for suppressing hate speech. It is also necessary to make institutional and policy support to provide spaces and opportunities to counter “hate discrimination” and offer support to improve the capacities of members of group suffering from hate speech.

Lastly, not only individuals but also the entire civil society, including the media and the subjects of education, should fight against discrimination in their society together and should support the corresponding group, being in solidarity with its members as they understand the meaning of discrimination and incitement contained in hate speech. The organ of public opinion to counter hate speech should be organized, which will play an important role in eradicating hate and discrimination.



# 재난상황과 인권, 사회적 가이드라인

박한희(공익변호사모임 희망을만드는법 상근변호사)







# 재난상황과 인권, 사회적 가이드라인

박한희<sup>1)</sup>(공익변호사모임 희망을만드는법 상근변호사)

## 1. 들어가며 : 코로나19가 드러낸 차별<sup>2)</sup>

2020년 초부터 시작되어 전 세계적으로 이어지고 있는 코로나19 감염병의 확산은 감염병이라는 재난적 위기와 더불어 우리 사회의 차별적 구조를 보여주었다. 코로나19 바이러스 자체는 어떠한 의도를 갖지 않은 가치중립적인 존재이지만 누가 더 감염 위험에 노출되는지, 또한 누가 더 피해를 받는지는 사람에 따라 다르게 드러났다. 특히 코로나19로 인한 피해는 한국사회의 기존의 차별적 구조를 여실히 드러내며 사회적 약자와 소수자들에게 더 크게 다가왔다. 사회적 약자와 소수자들은 감염병의 원인인 것처럼 지목되며 낙인과 혐오를 마주했고, 필요한 의료적 조치를 받지 못하거나 감염 위험 등에 더 크게 노출됐다. 정부의 방역 정책에 있어서도 이들은 심각한 차별을 경험했다.

---

1) 공익인권변호사모임 희망을만드는법, 코로나19인권대응네트워크

2) 이 글은 2020. 6. 23. 코로나19 인권대응네트워크가 발표한 <코로나19와 인권 : 인간의 존엄을 위한 사회적 가이드라인>을 바탕으로 몇가지 사례들과 제안들을 추가한 글입니다.

## 2. 코로나19와 차별 : 인권의 원칙

유엔은 2020. 4. 23. 발표한 <COVID-19와 인권 유엔 사무총장 정책 보고서><sup>3)</sup>에서 “코로나바이러스는 차별하지 않지만 그 영향력은 차별적으로 발생한다”고 이야기하면서 다음과 같은 점들에 주목할 것을 강조했다.

주목할 점: 평등, 비차별, 포용이 이번 위기의 핵심이다.

평등과 비차별은 언제나 적용되는 핵심적 인권이지만 코비드-19 전염병은 불평등과 차별적 관행은 용납될 수 없고 궁극적으로 모두에게 피해를 입힌다는 것을 명백히 보여주었다. 전염병 퇴치 노력에서 어느 누구도 배제할 수 없다.

불평등은 이미 소외된 특정 집단의 인권 향유에 영향을 미치고 있다. 이번 전염병은 특정 집단이 지나친 타격을 입도록 하는 근본적인 구조적 불평등을 드러내고 있다. 이번 전염병이 특히 소외된 집단과 같은 특정 집단에 타격을 입히는 방식은 이 점을 명확히 보여주고 있다.

유엔 인권최고대표사무소 역시 2020. 4. 27. 발표한 <COVID-19 지침><sup>4)</sup> 중의 하나로 ‘단 한 사람도 소외되지 않는 것’을 들었다. 특히 “코비드-19 정보 제공 및 대응 노력은 국적, 인종 또는 종교 소수자, 원주민, 이주민, 실향민, 난민, 고령자, 장애인여성, LGBTI, 아동 또는 극심한 빈곤으로 영향을 받는 사람들처럼 누락되거나 배제될 위험이 있는 사람들을 파악하기 위하여 특별한 주의를 기울일 필요가 있다”,

3) 유엔 사무총장실(2020. 4. 23.), 「COVID-19와 인권 유엔 사무총장 정책 보고서」, 『COVID-19 관련 국제인권규범모음집(국가인권위원회 편역)』 .

4) 유엔 인권최고대표사무소(2020. 4. 27.), 「COVID-19 지침」, 『COVID-19 관련 국제인권규범모음집(국가인권위원회 편역)』 .

“코로나19 대유행은 특정 국적 및 인종 그룹에 대한 낙인, 차별, 인종차별, 외국인 혐오를 발생시킨다. 이러한 현상에 대응하기 위해 우리는 함께 노력해야 하며, 여기에는 지역 이름을 사용하는 것이 아닌 코비드-19 질병 명을 사용하는 것을 포함한다”고 강조했다.

이와 같이 코로나19 상황에서 소수자 집단이 낙인과 차별의 영향을 받지 않도록 하고 관련된 정책에 있어서도 누구도 배제 받지 않아야 한다는 것은 코로나19 확산 초창기부터 유엔 등 국제사회에서 지속적으로 강조해 온 원칙이다. 그럼에도 한국의 상황을 살펴보면 여성, 성소수자, 장애인, 이주민, 비정규직 노동자등 사회적 소수자와 약자들이 심각한 차별에 노출되었다.

### 3. 코로나19로 인한, 코로나19가 드러낸 차별의 양상

코로나19로 인한, 코로나19가 드러낸 차별의 양상은 크게 다음과 같이 세 가지로 볼 수 있다.

#### 1) 특정 집단, 개인에 대한 사회적 낙인과 혐오

확산 초기 먼저 낙인, 혐오의 대상이 된 집단은 ‘중국(인)’이었다. 코로나19가 중국 우한에서 발생한 것을 이유로 조선일보 등 보수 언론, 정치인들은 ‘질병 명명에 있어 특정 지역, 사람의 이름 등을 붙여서는 안 된다’는 세계보건기구의 권고에도 불구하고 계속해서 ‘우한폐렴’이라는 용어를 사용하며 중국에 대한 혐오를 조장했다.<sup>5)</sup> 중국 이주민들이 많이 사는 대림동도 혐오의 대상이 되었다.<sup>6)</sup>

5) 「‘우한 폐렴’ 명칭을 고집하는 조선·한국경제와 종편」, 『미디어오늘』, 2020. 02. 12.

6) 「“[르포]"우리가 괴물입니까?" 코로나 100일, 대림동 할권 혐오」, 『아시아경제』, 2020. 04. 28.

이러한 중국인 혐오는 이후 외국인 강사 등에 감염이 이루어지면서 이주민을 모두 추방해야 한다는 이주민 전반에 대한 혐오로도 이어졌다<sup>7)</sup> 이러한 혐오는 지자체가 방역과 상관이 없음에도 외국인 확진자의 국적을 무분별하게 공개한 것에도 그 원인이 있다.<sup>8)</sup>

3월에 들어서는 대구지역 신천지 신도들을 중심으로 감염이 확산됨에 따라 신천지, 대구 주민 등도 혐오의 대상이 되었다. 특히 신천지의 경우 교단 상층부의 비협조적인 대응이 더해져 신천지 신도라는 것만으로 사회적으로 당연히 배척하고 차별해도 되는 존재가 되어 버렸다.

성소수자 역시 혐오의 대상이 되었다. 5월 초 이태원 지역에서 시작된 집단 감염은 성소수자에 대한 심각한 혐오와 낙인을 불러왔다. ‘게이클럽’을 불필요하게 강조하고 성소수자 커뮤니티 업소에 대해 자극적인 기사를 내놓은 언론들과, 방역과 무관하게 개인의 상세 동선을 공개한 정부와 지방자치단체의 정책이 겹쳐서 성소수자들인 사회 전반적으로 광범위한 혐오 속에서 고통을 겪어야 했다<sup>9)10)</sup>

한편으로 코로나19로 인한 혐오는 특정 집단에만 한정되지 않고 확인자 및 접촉자 개개인을 향하기도 했다. 그 결과 사람들은 감염 그 자체보다도 이로 인한 혐오와 낙인이 두려워 숨게 되는 결과를 만들었다.<sup>11)</sup> 그리고 이렇게 감염병 환자 등에 대한 혐오와 낙인은 그간 HIV 감염인에 대해서 행해지던 것과 비슷한 양상이었다. 그렇기에 HIV 감염인들은 자신들이 받은 혐오와 낙인이 전 사회적으로 펼쳐지는 것에 또 다른 고통을 겪어야 했다.

---

7) 「"너희 나라로 돌아가", "성소수자 아웃" 코로나 확산, 커지는 혐오」, 『아시아경제』, 2020. 05. 19.

8) 「아웃팅 막는다더니...일부 지자체, 확진자 특정 가능한 '동선 공개」, 『경향신문』, 2020. 05. 20.

9) 「코로나19마저 악용... 언론은 성소수자 혐오를 멈춰라」, 『미디어오늘』, 2020. 05. 13.

10) 「시민단체 "방역 정책이 성소수자 혐오 촉발...인권침해 줄여야"」, 『연합뉴스』, 2020. 05. 14.

11) 「"몸 아픈 것보다 사람들 시선 더 무서워" 코로나19 혐오, 이대로 괜찮나」, 『아시아경제』, 2020. 03. 10.

## 2) 코로나19 감염 위험 및 관련 피해에서의 차별

앞서 말했듯 바이러스 자체는 가치중립적인 존재이다. 그러나 실제 코로나19에 감염될 위험성은 개인과 집단에 따라 다르게 경험되었다. 가령 구조적인 성차별로 인해 여성들이 코로나19 감염에 더 취약해지는 지점들이 존재한다. 대표적인 것이 여성이 높은 비율을 차지하는 보건의료, 서비스산업 종사자들이다. 통계청의 지역별 고용조사에 따르면 2019년 1분기 기준 전국 보건업 종사자 중 77.3%가, 사회복지 서비스업 종사자 중 85.9%가 여성이었다. 이러한 직군의 종사자들은 직업 특성상 사람들과의 대면접촉을 계속해서 할 수밖에 없기에 그만큼 감염에 노출될 위험에 놓인다.

또한 코호트 격리조치로 103명 전원이 확진되고 7명이 사망한 청도대남병원의 사례 등에서 볼 수 있듯이 시설에 격리된 장애인들은 심각한 건강 위험을 받아야 했다.<sup>12)</sup> 일상적으로 접촉을 해야 하는 장애인과 활동보조사 역시 서로가 서로를 감염시킬 수 있다는 공포에 시달려야 했고, 이로 인해 활동지원 서비스가 중단되어 장애인이 또 다른 건강상 위험에 처하는 일도 발생했다.

방역을 위한 장비, 지원 제도에서의 차별로 인해 더 큰 피해를 받는 경우도 있었다. 가령 코로나19확산 초기 관련 재난방송에서 수어통역사가 배치가 되지 않거나, 화면에 안 잡히는 상황으로 국가인권위원회에 시정권고가 나오기도 했다.<sup>13)</sup> 마스크는 방역을 위해 가장 기본적인 수단임에도, 공적마스크 공급제도 초기에 외국인등록증, 건강보험카드가 요구됨에 따라 지역건강보험 가입 조건이 안 되는 6개월 미만 체류자, 유학생, 미등록 이주노동자, 난민신청자는 마스크를 구입할 수 없었다.<sup>14)</sup> 또한 직장 내에서의 차별은 비정규직 노동자들의 건강을 위협했다.

12) 「'코로나19' 참담했던 장애인 삶의 기록」, 『에이블뉴스』, 2020. 06. 5.

13) 「인권위 “코로나19보도화면에 수어통역사 포함하라”,KBS, YTN, 연합뉴스TV 제외한 방송사들, 정부브리핑 뉴스 화면에 수어통역사 배치 안해」, 『미디어오늘』, 2020.02.29.,

14) 「법 밖의 이주민 39만명…마스크마저 차별 말길」, 『경향신문』, 2020.03.19. 4월 20일부터 건강보험 미가입 이주민도 외국인등록증이 있으면 구매 가능하도록 제도가 바뀌었지만, 미등록 이주민들은 여전히 제외되었다.

가령 대기업 사업장의 경우, 정규직에게는 마스크를 지급하고 비정규직에게는 지급하지 않는 차별도 있었다.<sup>15)</sup> 쿠팡의 경우 일터의 방역조치도 제대로 하지 않은데다, 확진자 발생 후 필요한 조치를 취하지 않아 많은 노동자들이 피해를 입었다.<sup>16)</sup>

한편으로 코로나19로 인한 차별적 피해는 단지 건강권 침해만이 아니었다. 코로나 19 확산이 장기화됨에 따라 실물경제가 위축되자 기업들은 노동자를 해고하거나 무급휴직을 강요했다. 그리고 해고의 대상은 주로 비정규직 특수노동자들이 되었다. 특히 산업 자체가 위축된 항공, 관광산업에서는 대규모의 정리해고가 이루어졌다. 아사아나 항공기 청소노동자의 경우, 500명 중 희망퇴직 120명, 정리해고 8명, 무기한 무급휴직이 370명이나 되었고, 대한항공, 아시아나항공은 외국인 조종사만을 특정해서 무급휴직을 실시했다.<sup>17)</sup> 또한 사회복지시설, 보육시설 등 사회적 돌봄시설 운영이 멈춤에 따라 돌봄은 가족의 책임이 되었다. 그리고 성차별적 구조 속에서 이러한 돌봄은 주로 여성들의 몫이 되었다. 집에 있는 시간이 길어짐에 따라 여성, 아동에 대한 가정폭력, 학대가 증가하기도 했다.<sup>18)</sup>

### 3) 정부의 지원 정책에서의 차별

코로나19 방역, 피해에 대한 정부 정책에서도 사회적 소수자와 약자들은 차별을 받았다. 앞서 보았듯이 미등록 이주민은 공적 마스크 공급제도에서 배제되었다. 마스크 구입에 신분증을 요구함에 따라 신분증상 성별과 외관상 성별이 불일치하는 트랜스젠더도 마스크를 구입하는데 어려움을 겪었다. 또한 정부는 돌봄공백 상황에서 가족돌봄휴가 시 비용을 지원하는 ‘코로나19관련 가족돌봄비용 긴급지원’ 제도를 실시했다. 그러나 법적인 가족으로 인정받지 못하는 동거 커플, 동성 커플은 이러한 지원제도를 활용할 수 없었다.

---

15) 「비정규직은 우리 직원 아닙니다. 마스크차별 서러운 비정규직」, 『KBS』, 2020. 03. 19.

16) 「다른 사원 동요시키지 말라 집단감염 촉진시켜」, 『아시아경제』, 2020. 05. 28.

17) 「잔인한 5월, 항공업계 “월급 줄고 무급휴직.”」, 『아시아 타임즈』, 2020. 05. 06.

18) 「코로나19 사태로 '방콕' 오히려 가정폭력과 아동학대 늘었다」, 『중도일보』, 2020. 04. 23.

특히 긴급 재난지원금은 4인 가구를 정상 가족 형태로 보고 이주민과 선주민을 가르면서 시민/비시민을 나누는 차별적 구조를 여실히 드러냈다. 이주민 단체의 지속적인 요구에도 불구하고 정부는 전 국민을 대상으로 긴급 재난지원금을 지급하며 이주민은 배제하였고 이에 대해 국가인권위원회의 시정권고가 내려졌다.<sup>19)</sup> 한편 주소지를 기준으로 지원금이 지급됨에 따라 주소지와 실제 거주지가 불일치하는 노숙인들 역시 재난지원금 수령을 할 수 없었고, 세대주를 기준으로 한 지급 체계는 가족과 불화를 겪는 탈가정 청소년 등을 배제했다.

#### 4. 코로나19와 차별에 대한 대응 원칙과 사회적 제안

이와 같이 코로나19는 기존의 사회에 존재하던 차별적 구조를 드러내고 더욱 강화했다. 바이러스 자체는 평등할지 몰라도 바이러스로 인한 영향은 평등하지 않다는 현실이 확인된 상황에서 정부는 방역, 예방, 지원정책 전반에 있어 평등과 반차별의 원칙에 입각한 정책을 마련하고 실시해야 한다. 이와 관련해 가이드라인은 다음과 같이 ‘차별금지와 특별한 보호의 원칙’을 제시하였다.

---

19) 「국가인권위 “재난지원금 이주민 배제 평등권 침해”」. 『레디앙』, 2020. 6. 11.

코로나19를 겪는 우리는 차별과 혐오가 방역과 치료에 아무런 도움이 되지 못한다는 것을 알고 있다. 타인을 혐오하는 마음보다, 우리가 연결되어 있다는 것을 확인할 때 우리는 더욱 안전할 수 있다. 재난과 위기에 모두가 차별 없이 평등할 수 있는 준비를 이제부터 시작해야 한다.

차별금지의 원칙은 모든 사람의 본래적인 평등이 존중되고 사람들이 부정적으로 구분되어서는 안 된다는 의미이다. 이것은 취약한 집단이나 개인에 대한 특별한 보호를 부정하는 것은 아니다. 코로나19에 의해 직접적인 영향을 받은 사람들의 이해가 관련 대응에서 일차적인 관심사가 되어야 하고 특별히 취약한 필요에 우선권을 부여하면서 영향을 받는 모든 이들의 필요가 충분히 존중하고 충족될 수 있도록 해야 한다.

이러한 원칙을 바탕으로 구체적인 법정책적인 제안을 하면 다음과 같다.

첫째, 「감염병 예방 및 구제에 관한 법률」(이하 ‘감염병예방법’)의 개정이 필요하다. 현재 감염병예방법은 국가 및 지방자치단체의 책무와 사업에 취약계층 등 사회적 소수자에 대한 대책들을 마련하지 않고 있는데 이에 대한 조항들이 명시될 필요가 있다(제4조). 또한 감염병과 관련된 권리의 주체를 ‘국민’으로 규정하고 있는 것을 개정해 ‘시민’의 권리로 확장해야 한다(제6조). 구체적인 감염병 위기관리대책에 있어서도 취약계층에 미치는 영향 분석, 차별과 혐오에 대한 대책 수립 등이 명문화되고 실제 대책들이 수립되어야 한다(제7조). 한편 현행 감염병예방법 제49조의2는 감염취약계층을 ‘사회복지시설을 이용하는 어린이, 노인 등’으로 한정적으로 열거하고 있다. 그러나 앞서 보았듯이 감염병 상황에서는 장애인, 빈곤에 처한 사람, 이주민, 취약 노동자 등 다양한 집단이 위기 상황에 놓이는데, 이들을 포괄하여 감염취약계층을 재정의할 필요가 있다. 마지막으로 감염병예방법 제9조는 감염병의 예방 및 관리에 관한 주요 시책을 심의하는 기구로서 감염병관리위원회를 두도록 하고 있는데, 성비를 포함해 위원회의 구성을 다양하게 함으로써 감염병 시책에 소수자들의 경험이 충분히 반영될 수 있도록 해야 한다.



둘째, 정부의 방역, 예방, 지원정책 전반에 있어서 누구도 배제되지 않도록 해야 한다. 이를 위해서는 우선적으로 성별, 장애, 인종 등에 따라 감염병 피해가 어떻게 차등적으로 발생하는지 데이터를 수집하고 분석하는 체계를 갖추고, 분석결과를 바탕으로 보다 취약한 집단을 위한 특별한 대책들을 마련해야 한다. 한편으로 긴급 재난지원금, 돌봄지원제도 등 보편적인 지원제도는 개인별로 접근가능하고, 모든 사람들이 동등한 혜택을 누릴 수 있도록 설계되어야 한다. 또한 코로나19로 인한 낙인과 혐오에는 정부와 지자체가 차별 위협 등 잘못된 메시지를 내거나 불필요하게 정보공개를 실시한 영향도 있었다. 따라서 정부와 지자체는 자신들의 행동이 불러올 수 있는 영향을 인식하고 낙인과 혐오에 단호히 반대한다는 메시지를 내야 한다.

마지막으로, 포괄적 차별금지법이 제정되어야 한다. 코로나19로 인한 차별의 양상은 감염병이라는 재난을 통해 새롭게 제기된 것들도 있지만 대부분은 기존에 존재하던 차별적인 구조가 재난 앞에 더욱 드러난 것들이다. 따라서 사회 전반의 차별 문제를 해소하지 않으면 이러한 문제들은 계속해서 이어질 수 밖에 없다. 이와 관련해 국가인권위원회가 6. 30. 발표한 「평등 및 차별금지법」 시안은 국가 및 지자체의 차별 시정 의무를 규정하면서 “국가 및 지방자치단체는 사회구성원의 생명과 안전을 위협하는 재난 상황에서 관련 법률에 따라 긴급 조치를 실시하는 경우 성별 등에 따른 차별이 발생하지 않도록 하고 사회적 소수자 또는 약자를 보호하기 위해 특별한 주의를 기울여야 한다”고 규정하고 있는바, 법을 제정함에 있어 이와 같은 재난 시의 차별방지 의무가 포함될 필요도 있다. 이미 6월 30일 유엔인권최고대표 역시 “한국이 대유행 대응에서 배운 교훈을 바탕으로 포괄적 차별금지법의 신속한 도입을 검토할 것을 권장한다”고 이야기한바,<sup>20)</sup> 이제는 더 이상 미룰 없는 과제로 차별금지법이 제정되어야 할 것이다.

---

20) Statement by Michelle Bachelet, UN High Commissioner for Human Rights(2020. 6. 30.)  
<https://www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=26015&LangID=E>

# COVID-19 and Discrimination: Social Guidelines for Equality and Dignity



Park, Han-hee<sup>21)</sup>

(Public Human Rights Lawyers Association, Hope-Making Law)

## 1. Introduction: Discrimination revealed by COVID-19<sup>22)</sup>

The spread of COVID-19, which started at the beginning of 2020 and has been continuing around the world, has revealed the discriminatory structure of our society along with the catastrophic crisis of a pandemic disease. The COVID-19 virus itself is a value-neutral entity with no intent. However, the risks of infection and damage depend on the status of a person. In particular, the damage caused by COVID-19 revealed clearly existing discriminatory structures in Korean society, and has had worse impacts on the socially underprivileged and minorities, who were regarded as the cause of infectious diseases and faced stigma and hatred. Thus, they did not receive necessary medical measures and instead faced a greater risk of exposure. They have also experienced serious discrimination through the government's quarantine policy.

---

21) Public Human Rights Lawyers Association, Hope-Making Law, COVID-19 Human Rights Response Network

22) This article adds some examples and suggestions, based on COVID-19 and Human Rights: Social Guidelines for Human Dignity, announced by the COVID-19 Human Rights Response Network on June 23, 2020.

## 2. COVID-19 and Discrimination: Principles of Human Rights

The UN Secretary-General’s Policy Report on COVID-19 and Human Rights,<sup>23)</sup> released on April 23, 2020, states: “COVID-19 virus does not discriminate, but its impacts do.” The report emphasized that attention should be given to the following points.

Spotlight: Equality, non-discrimination and inclusion are at the center of this crisis.

Equality and non-discrimination are core human rights that apply at all times, but this pandemic shows clearly why inequality and discriminatory practices are unacceptable and ultimately hurt everyone. We cannot afford to leave anyone behind in fighting the pandemic.

Inequality already affects the enjoyment of human rights by certain marginalized communities. The pandemic is revealing underlying structural inequalities that are causing certain groups to be disproportionately affected. The way the pandemic is hitting certain communities, especially the marginalized, demonstrates this forcefully.

---

23) The Office of Secretary General of the United Nations (April 23, 2020), 「UN Secretary-General's Policy Report on COVID-19 and Human Rights」, 『Collection of international human rights norms related to COVID-19 (Edited and Translated by the National Human Rights Commission of Korea)』

The Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights also asserted the importance of “Leaving no one behind” in its COVID-19 Guidance<sup>24)</sup> announced on April 27, 2020. In particular, it emphasized that “COVID-19 information and response efforts will need to take particular care to identify people who may be at risk of being missed or excluded, such as national, ethnic or religious minorities, indigenous peoples, migrants, displaced persons, and refugees, older persons, persons with disabilities, women, LGBTI people, children, or people affected by extreme poverty” and that “the COVID-19 pandemic is generating a wave of stigma, discrimination, racism and xenophobia against certain national and ethnic groups. We need to work together to push back against this trend, including by referring to this disease as COVID-19, rather than using a geographic reference.”

In this way, since the early days of the spread of COVID-19, a principle that has been constantly emphasized by the international community such as the United Nations is that minority groups should not be affected by stigma and discrimination, and that no one should be excluded from related policies. Nevertheless, examining the situation in Korea, social minorities such as women, sexual minorities, persons with disabilities, immigrants and non-regular workers have been exposed to serious discrimination.

---

24) The Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (April 27, 2020), 「COVID-19 Guidance」, 『Collection of international human rights norms related to COVID-19 (Edited and Translated by the National Human Rights Commission of Korea)』

### 3. Aspects of Discrimination Caused and Revealed by COVID-19

There are three major aspects of discrimination caused and revealed by COVID-19.

#### 1) Social stigmas and hatred toward specific groups and individuals

In the early days of the virus, the first group that became the target of stigma and hatred was China and the Chinese people. Since the COVID-19 outbreak started in Wuhan, China, conservative politician and media such as the Chosun Ilbo referred to it as "Wuhan pneumonia," flouting the World Health Organization's recommendation that when naming diseases, the names of specific regions or people should not be used. Thus, hatred toward China was promoted by using the name<sup>25)</sup>. As an example, Daerim-dong, home to many Chinese immigrants lived, became the target of hatred<sup>26)</sup>. After this hatred toward Chinese people began, the foreign lecturers etc. were infected. This in turn caused hate against immigrants in general, with some people saying that all immigrants should be deported<sup>27)</sup>. Even though disclosing the nationality of a confirmed patient has nothing to do with the prevention of the disease, local governments carelessly disclosed the nationalities of confirmed foreign patients, which also contributed to increasing hatred.<sup>28)</sup>

---

25) 「[Reportage] "Are we monsters?" The hatred that hurt Daerim-dong for 100 days of COVID-19」, 『Asian Economy』, April 28, 2020.

26) 「"Return to your country", "LGBT people out" COVID-19 spread, growing hatred」, 『Asian Economy』, May 19, 2020.

27) 「"Return to your country", "LGBT people out" COVID-19 spread, growing hatred」, 『Asian Economy』, May 19, 2020.

28) 「They said they will stop outing... Some local governments, 'disclosing the movements' in which confirmed cases can be identified」, 『Gyeonghyang Shinmun』, 2020. 05. 20.

In March, as its infection spread mainly among Shincheonji believers in the Daegu area, Shincheonji believers and Daegu residents became the target of hatred. In particular, in the case of Shincheonji believers, the non-cooperative response from their leaders added to this, making Shincheonji believers a target for social exclusion and discrimination.

LGBTQ people also became the targets of hatred. The infection clusters that stemmed from the Itaewon area in early May brought serious hatred and stigma toward LGBTQ people. The media unnecessarily emphasized “gay clubs” and published provocative articles about LGBTQ community establishments. On top of that, central and local governments policies disclosed detailed movements of individuals, regardless of the disease prevention. These actions caused the LGBTQ society as a whole to suffer from widespread hatred.<sup>29)30)</sup>

On the one hand, the hatred stemming from COVID-19 was not limited to a specific group, but also went to each case and their contacts. As a result, people hid for fear of hatred and stigma of the infection, rather than the infection itself<sup>31)</sup>. The hatred and stigma towards infectious disease patients were similar to those against HIV-infected people. Hence, people who lived with HIV had to suffer another pain as they watched the same hatred and stigma unfold throughout society.

---

29) 「Abusing even COVID-19... The media should stop hating LGBTI people」, 『Media Today』, 2020. 05. 13.

30) 「Citizens' organizations say, "The quarantine policy triggers a hate for LGBTI people... human rights violations must be reduced"」, 『Yonhap News』, May 14, 2020.

31) 「"People's eyes are more frightening than my body's pain" hate around COVID-19, is it okay to leave it like this?」, 『Asian Economy』, 2020. 03. 10.

## 2) Discriminations in COVID-19 infection risks and its related harm

As mentioned earlier, the virus itself is a value-neutral entity. However, the actual risk of being infected with COVID-19 differs between individuals and groups. There are points in which, for example, structural sexual discrimination makes women more susceptible to COVID-19 infection. Representative examples can be found in the healthcare and service industry workers, which has a high proportion of women. According to the Regional Employment Survey by the National Statistical Office, in the first of quarter in 2019, 77.3% of national health workers and 85.9% of national social welfare service workers were women. These workers are at greater risk of exposure to infection as they have no choice but to continue face-to-face contact with people due to their work.

In addition, persons with disabilities confined to a facility had to face serious health risks, as seen in the case of Cheongdo Daenam Hospital, where all 103 persons were diagnosed and 7 died due to cohort quarantine measures<sup>32)</sup>. Persons with disabilities and their activity assistants have to make contact on a daily basis, and suffer from the fear that they might infect each other, resulting in interruptions in activity support services. Due to this, person with disabilities suffered from an additional health risk.

---

32) 「The record of the handicapped person's miserable life with 'COVID-19」, 『Able News』, 2020. 06. 5.

In some cases, more damage was caused by discrimination in equipment and support systems for quarantine. For example, in the early days of the spread of COVID-19, sign language interpreters were either not provided or not captured on disaster broadcasts. The National Human Rights Commission of Korea advised broadcasting stations to correct this<sup>33)</sup>. Notwithstanding that masks were the most basic means for the prevention of epidemics, the public mask supply system initially required alien registration cards and health insurance cards. Therefore, those not eligible for local health insurance, such as foreign residents staying less than 6 months, foreign students, unregistered immigrant workers and refugee applicants, were unable to purchase masks<sup>34)</sup>. In the case of large corporations' workplaces, for example, there was further discrimination in cases where free masks were only provided to regular workers, and not for non-regular workers<sup>35)</sup>. In the case of Coupang, as the workplace was not properly quarantined, many workers suffered from the damages caused because the company did not take the necessary measures after the outbreak of confirmed cases<sup>36)</sup>.

---

33) 「The National Human Rights Commission of Korea said, “Include sign language interpreters on the broadcasting screens related to COVID-19”, Broadcasters except for KBS, YTN and Yeuphap News TV, the sign language interpreters are not placed on government briefing news screens」, 『Media Today』, Feb. 29, 2020.

34) “390 thousands of immigrants outside the law... Mask discrimination shouldn't happen.」, 『The Kyunghyang Shinmun』, 2020.03.19.

35) 「Non-regular workers are not our employees. Non-regular workers who are sad because of the discrimination of a mask」, 『KBS』, March 19, 2020.

36) 「Do not disturb other employees, which promotes the collective infection」, 『Asian Economy』, May 28, 2020.



On the one hand, the discriminatory damage stemming from COVID-19 was not just a violation of the right to health. As the spread of COVID-19 prolonged and the real economy contracted, companies fired workers or forced them to accept the unpaid leave. The targets of such dismissals were mainly non-regular special laborers. In particular, large-scale layoffs were made in the aviation and tourism industries, which had contracted. In the case of Asana Airlines' cleaners, out of 500 workers, 120 retired themselves, 8 were laid off, and 370 workers took indefinite unpaid leave. Korean Airlines and Asiana Airlines specifically demanded only foreign pilots to accept unpaid leave<sup>37)</sup>. Additionally, as the operation of social care facilities such as social welfare facilities and childcare facilities ceased, caring became the responsibility of the family. In the gender discriminatory structure, women were mainly responsible for such care. As the time spent at home increased, domestic violence and abuse against women and children also increased<sup>38)</sup>.

### 3) Discrimination in government support policies

The social minorities and the socially disadvantaged suffered discrimination due to the government policies on COVID-19 quarantine and damage. As previously mentioned, unregistered immigrants were excluded from the public mask supply system. Furthermore, as an identification card was required to purchase a mask, any transgender person who did not have the same gender as their identification card had difficulties purchasing masks. The government also implemented the

---

37) 「May is cruel, the aviation industry “reduced the salary and asked unpaid leave.”」, 『Asia Times』, 2020. 05. 06.

38) 「COVID-19 has required that ‘people be confined in their houses’, which has caused more domestic violences and child abuses」, 『The Joongdo Daily』, April 23, 2020.

“Emergent Support for Family Care Expenses Related to COVID-19,” to provide support for family care leave expenses in the event of a caring vacancy. However, cohabiting couples and same-sex couples were not recognized as legal families, and could not utilize the support system.

In particular, the emergency disaster relief funds clearly revealed a discriminatory structure that divided the people into citizens/non-citizens and indigenous persons/immigrants, as a four-member household was regarded as the normal form of family. Despite the continuous demands of immigrant organizations, the government gave emergency disaster relief funds to all citizens but excluded immigrants. In response, the National Human Rights Commission of Korea recommended the government take corrective measures<sup>39)</sup>. Meanwhile, as the emergency disaster relief funds were provided based on address, homeless people who could not match their addresses to actual residences were also unable to receive support. In addition, due to the payment system based on the head of a family, adolescents who had left home because of trouble with their families could not receive support funds themselves.

---

39) 『The National Human Rights Commission of Korea says “The equal rights are infringed by excluding immigrants from the emergency disaster relief funds”』. 『Redian』, Jun 11, 2020

#### 4. The principles of responding to COVID-19 and discriminations and the social suggestions against them

As mentioned earlier, COVID-19 revealed and strengthened the discriminatory structure that already existed in society. Although the virus itself may treat all equally, the impacts from the virus are not equal. The government should prepare and implement the required policies, based on the principles of equality and anti-discrimination in the overall areas of quarantine, prevention and support policies. In relation to this, the suggested guidelines for ‘the principle of non-discrimination and special protection’ are as follows.

As we suffer from COVID-19, we know that discriminations and hate are of no benefit to its prevention and treatment. We can be safer when we confirm that we are connected with others than when we hate them. From now on, we need to start preparing for disasters and crises so that everyone can be treated equally without discrimination when they occur.

A principle of non-discrimination means that the intrinsic equality of everyone is respected and that no one should be negatively divided. This does not deny the special protection for vulnerable groups or individuals. While the interests of those affected directly by COVID-19 should be regarded as the primary concerns in the relevant responses, priority should be given particularly to the needs of those who are vulnerable. Thus, we must ensure that the needs of all the people affected by COVID-19 can be fully respected and fulfilled.

Based on these principles, the specific proposals for legal policies are as follows.

Firstly, it is necessary to amend the “Act on Prevention and Management of Infectious Diseases” (hereinafter, the “Infectious Disease Prevention Act”). According to the current Infectious Disease Prevention Act, the countermeasures for social minorities such as those who are vulnerable are not included in the duties and projects of state and local governments. So, the provisions for the above countermeasures must be specified in it (Article 4). It is also necessary to revise the definition of the subjects of rights related to infectious diseases as “nationals” and expand its range, by changing “nationals” into “citizens” (Article 6). As for the specific measures of infectious disease crisis management, the analysis of the impacts on the vulnerable classes and the establishment of measures against discrimination and hatred etc. should be stipulated, and actual measures should be established (Article 7). On the other hand, Article 49-2 of the current Infectious Disease Prevention Act lists a limited vulnerable class as 'the elderly and children etc. using social welfare facilities'. However, as we have seen earlier, in the situation of infectious diseases, various groups such as persons with disabilities, people in poverty, immigrants and vulnerable workers etc. are facing a crisis. Therefore, it is necessary to redefine the vulnerable groups to include them. Lastly, Article 9 in the Infectious Disease Prevention Act requires that the Infectious Disease Management Committee be established as a body to deliberate on major policies on the prevention and management of infectious diseases. The committee’s composition should be diversified, including a gender balance of men and women, so that the experiences of minorities can be sufficiently reflected in the policies of infectious diseases.

Secondly, it is necessary to ensure that no one should be excluded from the government's overall quarantine, prevention and support policies. A system is needed that collects and analyzes data on how damages caused by infectious diseases occur differentially according to gender, disability and race etc. Based on these results, special measures should be prepared for more vulnerable groups. On one hand, the universal support systems such as emergency disaster relief funds and care support systems should be designed so that everyone can access them and can enjoy equal benefits. The stigma and hatred caused by COVID-19 were also affected by the central and local governments giving false messages, such as threats of punishment or disclosing individual information unnecessarily. Therefore, both central and local governments should be aware of the impacts of their actions and should show a message that they oppose firmly stigma and hatred.

Finally, a comprehensive anti-discrimination law must be enacted. The patterns of discriminations caused by COVID-19 may seem new, but in most cases, such a discriminatory structure already exists. The disaster has simply revealed the underlying discriminatory structure more obviously. Therefore, if the problems of discrimination in overall society are not resolved, these problems will inevitably continue. Related to this, a draft bill of "Equality and Anti-Discrimination Act" issued by the National Human Rights Commission of Korea on June 30 2020, stipulates the obligations of state and local governments to correct discriminations, stating "When implementing the emergency measures in accordance with relevant laws in a disaster that threatens the lives and safeties of the members of a society, a state and the local governments must pay special attentions to prevent discriminations based on gender etc. and to protect

the social minorities and the socially vulnerable.” When enacting a law, it is also required that the law should include the obligation to prevent discriminations in the event of such a disaster.

On June 30 2020, the UN High Commissioner for Human Rights also said: “We recommend that Korea should consider the rapid introduction of a comprehensive anti-discrimination law based on the lessons learned from the pandemic response.”<sup>40)</sup> Now, the anti-discrimination law should be enacted as a task that can no longer be delayed.

---

40) Statement by Michelle Bachelet, UN High Commissioner for Human Rights (2020. 6. 30.)  
<https://www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=26015&LangID=E>

# 평등법 제정 의견표명 결정문







# 국 가 인 권 위 원 회

## 결 정

제 목 「평등 및 차별금지에 관한 법률」 제정 의견표명

### 주 문

국가인권위원회는 국회에 대하여, 모든 사람이 인간으로서의 존엄과 가치를 존중 받고 평등이 실현될 수 있도록, [별첨]의 「평등 및 차별금지에 관한 법률」 시안을 참조하여 조속히 입법을 추진할 필요가 있다는 의견을 표명합니다.

### 이 유

#### 1. 의견표명 배경

국가인권위원회(이하 ‘위원회’라 한다)는 2006년 7월 국무총리에게, 위원회가 제안한 「차별금지법 권고법안」에 기초하여 입법을 추진할 것을 권고하였다. 위원회는 2006년 권고 결정에서, 불합리한 차별 관행과 제도를 적극적으로 시정하여 평등 이념을 실현하고, 차별금지와 평등 원칙의 입법을 요청하는 국제인권기준의 국내 이행을 도모하며, 차별금지에 관한 종합적인 법체계를 구축하기 위하여 차별금지법 제정이 필요하다고 밝힌바 있다. 하지만 위원회 권고 이후 국회에 수 차례 법안이 발의되었으나 아직까지 입법이 이루어지지 못하였다.

차별은 개개인의 기본권 향유나 권리 행사를 저해할뿐만 아니라 사회갈등을 일으키는 주 요인이다. 그러므로 차별을 규율하는 것은 사회구성원 모두의 다양성을 존중하고 그 누구도 차별받지 않는 공존사회를 만들고 차별로 인한 사회적 갈등을 해소하는 기제가 된다. 일상생활의 모든 영역에서 차별을 금지하고 차별로 인한 피해를 효과적으로 구제하고, 차별을 적극 예방하기 위하여서는 그 근거가 되는 법률이 필요하다.

우리 헌법은 전문에서 정치·경제·사회·문화의 모든 영역에서 각인의 기회를 균등히 할 것을 요구하고 있고, 제11조 제1항은 “모든 국민은 법 앞에 평등하다. 누구든지 성별·종교 또는 사회적 신분에 의하여 정치적·경제적·사회적·문화적 생활의 모든 영역에 있어서 차별을 받지 아니한다”고 명시하고 있다. 이렇듯 평등의 원칙은 기본권 보장에 관한 우리 헌법의 핵심 원리이다.

국제사회도 우리 정부에게 평등법 제정을 촉구해 왔다. 유엔 시민적 및 정치적 권리 위원회('15년), 경제적·사회적·문화적 권리위원회('09년, '17년), 여성차별철폐위원회('11년, '18년), 인권이사회 인권상황 정기검토('08년, '12년, '17년) 등은 입법을 지속적으로 권고하고 있다. 우리나라는 「시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약」을 비롯한 다수 인권조약의 당사국으로서, 국제적으로 합의된 인권규범을 국내에 실현할 책무가 있다. 경제협력개발기구(OECD) 회원국 중에서 우리나라와 일본을 제외한 대부분의 국가에 이미 평등법이 존재한다. 유엔 인권이사회 이사국인 우리나라는 이제 국제사회의 이같은 요청에 응답해야 한다.

평등법 제정을 위한 사회적 공감대도 형성되었다. 최근 들어 우리사회는 사회적 소수자나 약자를 대상으로 한 혐오가 급속히 확산되는 가운데 이에 적극 대응할 것을 주문하는 요구도 높아졌다. 특히 최근의 코로나-19 국면에서, 사회적 약자뿐만 아니라 자신이 속하지 않은 다른 집단에 대한 배제와 혐오, 이로 인해 차별이 고착되고 사회갈등이 심화되는 과정을 목도하였다. 이는 차별에 대한 규율 필요성을 환기시키는 계기가 되었다. 우리 국민 상당수가, 나의 권리만큼 타인의 권리도 존중돼야 하며, 누구도 차별로부터 자유롭지 못하고, 나, 그리고 나의 가족도 언제든 차별받을 수 있기에 차별을 해소하려는 적극적 노력이 필요하다고 생각하고 있다.

위원회가 지난 4월 여론조사기관에 의뢰하여 성인 1천명을 대상으로 실시한 『차별에 대한 국민인식 조사』(이하 ‘차별인식조사’라 한다)에서 응답자 10명 중 9명이 그와 같은 의견을 밝혔다. 또한 평등법 제정에 대한 국민적 공감대가 확산되고 있음에 주목할 필요가 있다. 차별인식조사 응답자 10명 중 9명 정도가 평등권 보장을 위한 법률 제정이 필요하다고 응답했다(88.5%). 이는 위원회가 2019년에 실시한 조사(72.9%)보다 15% 정도 높은 결과이다.

물론 장애, 성별, 연령, 특정 고용형태에 따른 차별을 규율하는 개별법이 존재한다. 이들 개별법은 특정 사유에 따른 차별을 심도있게 다루거나 고용과 같은 특정 영역에 적용된다. 하지만 개별법만으로는 다양한 차별 현실을 개선하는 데 한계가 있다. 개인의 정체성은 성별, 장애, 나이 등 다양한 속성으로 구성되어 있고, 일상에서 이들이 서로 중첩되어 나타난다. 그렇기에 다양한 차별 현실을 종합적으로 해석할 수 있는 법률이 필요하다. 또한 우리사회의 모든 차별을 망라하는 포괄적인 법률은 차별 요소간의 수직화를 방지하고, 일관되고 통일된 기준을 적용할 수 있다는 장점이 있다. 특히 발생 가능한 모든 차별 문제를 규율하기 위해 각각의 법률을 제정하는 것은 현실적으로 어려움이 있기 때문에 일반적·포괄적인 법률이 필요하다. 영국이 2006년에 차별금지 관련 개별법을 하나의 법률로 통합하거나, 포괄적인 법률과 개별법을 함께 두고 있는 국가들의 입법례는 그와 같은 점을 고려한 것이라 할 수 있다.

이러한 사정을 종합적으로 살펴볼 때, 위원회는 평등권의 실질적 보장을 위한 법률 제정은 더 이상 미룰 수 없는 우리사회의 당면 과제라고 판단하였다. 이에 「국가인권위원회법」(이하 ‘인권위법’이라 한다) 제19조 제1호 및 제25조 제1항에 따라, 입법권자인 국회가 「평등 및 차별금지에 관한 법률」(이하 ‘평등법’이라 한다)을 조속히 제정할 것을 요청하는 의견표명을 검토하였다.

## II. 판단 및 참고기준

위원회는 이번 의견표명을 검토함에 있어 「헌법」 제11조, 유엔 「시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약」 제2조1, 「경제적·사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약」 제2조2, 「여성에 대한 모든 형태의 차별철폐에 관한 협약」 제2조, 「모든 형태의 인종차별 철폐에 관한 국제협약」 제2조1, 「장애인의 권리에 관한 협약」 제4조1 및 제5조2, 「아동의 권리에 관한 협약」 제2조1을 기준으로 판단하였다. 아울러 위원회의 2006년 차별금지법 제정 권고 결정, 유엔 시민적 및 정치적 권리 위원회('15년), 경제적·사회적·문화적 권리위원회('09년, '17년), 여성차별철폐위원회('11년, '18년), 인종차별철폐위원회('03년, '07년, '12년, '19년), 아동권리위원회('12년, '19년) 최종견해, 인권이사회 인권상황 정기검토('08년, '12년, '17년), 유엔 경제적·사회적·문화적 권리위원회 일반논평 20('09년) 등을 참고하였다.

## III. 평등법에 담아야 할 주요내용

### 1. 평등법 시안의 검토경과 및 체계

위원회는 2006년 정부에게 차별금지법 제정 권고를 하면서 참조가 되는 법안(이하 '권고법안'이라 한다)을 제시하였다. 위원회는 이 권고법안이 우리사회 차별 현실에 대한 면밀한 분석과 각계의 의견수렴, 핵심쟁점에 대한 종합적인 검토 등 3여년간 작업의 결과물이기 때문에, 평등법 시안을 검토함에 있어 권고법안이 중요한 기준이 된다고 판단하였다. 이에 평등법 시안 작성은 권고법안에 기초하되, 2006년 권고 당시에는 충분히 드러나지 않았거나 미처 발견하지 못하였던 차별 문제가 있는지 살피고, 변화된 현실과 인식을 반영하는 한편, 권고법안의 미흡한 부분을 보완하는 방향으로 이루어졌다. 또한 위원회가 작성한 시안에 대하여 차별 관련 전문가나 시민사회단체 등 각계의 의견을 수렴하여 보완하였다.

평등법 시안은 제1장 총칙, 제2장 국가 및 지방자치단체 등의 차별시정 의무, 제3장 차별금지 및 예방조치, 제4장 차별의 구제, 제5장 벌칙 등 총 5개의 장, 39개조 및 부칙으로 구성되어 있다. 그 주요내용은 다음과 같다.

## 2. 차별 개념과 범위 명확화

평등법 시안 제3조는 차별의 개념을 적시하고 있다. 먼저, 차별을 직접차별, 간접차별, 괴롭힘, 성희롱, 차별 표시·조장 광고 행위로 규정하였다. 여기서, 직접차별이란 합리적인 이유 없이 성별 등을 이유로 개인이나 집단을 분리·구별·제한·배제하거나 불리하게 대우하는 것을 말한다(안 제3조 제1항). 이 때 차별의 사유와 영역은 인권위법에 근간을 둔 것인데, 우리나라 차별 현실을 반영하여 성별, 장애, 나이, 인종, 학력, 성적지향 등 21개 차별사유를 예시적으로 규정하여, 사회변화에 따라 탄력적으로 적용할 수 있도록 하였다. 또한 고용, 재화·용역의 공급이나 이용, 교육기관의 교육 및 직업훈련, 행정·사법절차 및 서비스의 제공·이용을 차별의 영역으로 두고 있다. 평등법 시안에서 규정한 간접차별이란 외견상 중립적인 기준을 적용하였으나 그 기준이 특정 집단이나 개인에게 불리한 결과를 야기하고 그 기준의 합리성 내지 정당성을 입증하지 못한 경우를 의미한다(안 제3조 제2항). 간접차별 규정을 통하여 실질적·결과적으로 차별을 야기하는 행위를 규율할 수 있도록 한 것이다.

평등법 시안은 괴롭힘을 개인이나 집단에 대하여 적대적, 위협적 또는 모욕적 환경을 조성하거나, 수치심, 모욕감, 두려움 등을 야기하거나, 멸시, 모욕, 위협 등 부정적 관념의 표시 또는 선동 등의 혐오적 표현을 하여 신체적·정신적 고통을 주는 행위로 정의하고 있다(안 제2조 제7호). 괴롭힘은 특정 개인이나 집단을 배제·고립시켜 차별 효과를 야기하기 때문에 이를 차별 개념에 포함하여 규율하고자 한 것이다(안 제3조 제3항).

또한 차별을 표시하거나 조장하는 광고 행위를 차별의 개념에 포함하고 있다(안 제3조 제5항). 불특정 다수를 향해 발화되는 차별 표시·조장 행위를 규율할 필요성과 함께 표현의 자유와의 조화나 그 파급효과를 고려하여 광고 부문에 한정하였다. 성희롱도 차별의 한 유형으로 포함하였다(안 제3조 제4항). 그리고 성희롱을 업무, 고용, 교육, 그 밖의 관계에서 사용자, 근로자 또는 업무관련자, 공공기관 종사자가 그 지위를 이용하거나 업무 등과 관련하여 행한 성적 언동 또는 요구, 성적 언동이나 요구를 따르지 아니한다는 이유로 불이익을 주거나 불이익의 의사 표시를 하는 경우, 성적 언동이나 요구를 따르는 것을 조건으로 이익을 주거나 이익공여의 의사표시를 하는 경우로 정의하고 있다(안 제2조 제8호).

하지만 특정 직무나 사업 수행의 성질상 불가피한 경우, 현존하는 차별을 해소하기 위하여 특정한 개인이나 집단을 잠정적으로 우대하는 행위와 이를 내용으로 하는 법령의 제정·개정 및 정책의 수립·집행, 다른 법률의 규정에 따라 차별로 보지 아니하는 경우는 차별에 해당하지 않는 것으로 규정하고 있다(안 제4조). 차별에 해당하지 않는 경우를 규정한 것은, 평등법 수범자에게 허용되는 행위의 기준을 명확히 제시하여 잠재적 의무 위반 가능성을 해소하려는 취지이다.

이렇듯 평등법 시안은 차별의 개념을 명확히 하고, 평등법이 적용되는 차별의 사유와 영역, 그리고 차별에 해당하지 않는 경우를 상세히 적시하고 있다.

### 3. 국가 및 지방자치단체의 차별시정 책무 명시

평등법 시안 제2장은 국가 및 지방자치단체에 대하여 차별시정 의무를 부과하였다. 평등법에 반하는 기존의 법령, 조례나 규칙, 제도 및 정책의 시정, 법령 및 정책의 집행과정에서의 차별 예방, 재난상황에서 긴급조치를 할 시 비차별 및 소수자 보호, 교육이나 홍보를 통한 차별시정 및 평등문화 확산 조치를 규정하고 있다(안 제8조). 위기·긴급 상황에서의 차별금지 원칙을 명시한 것은 감염병 확산 등 재난상황에서 정부나 지방자치단체가 긴급조치를 할 경우 사회적 소수자 및 약자에 대한 배제나 혐오, 차별을 예방·시정할 수 있도록 하기 위함이다.

또한 국가 차원의 차별시정 과제와 정책 방향을 정비하고 그 실효적 이행을 위하여 5년 단위 차별시정 기본계획(이하 ‘기본계획’이라 한다) 수립을 규정하고 있다. 아울러 기본계획 수립 시 위원회가 제출하는 기본계획 권고안을 존중할 것을 명시하고 있다(안 제9조). 그리고 중앙행정기관의 장, 특별시·광역시·특별자치시·도·특별자치도의 장, 시·도교육감으로 하여금 기본계획에 따른 연도별 시행계획을 수립하고, 그 추진실적을 평가한 결과를 정책에 반영하도록 규정하고 있다(안 제10조).

#### 4. 규율되는 차별 유형 구체화

평등법 시안 제3장은 차별 규율의 실제적 규정을 정리한 것으로, 총 4개의 절로 구성되어 있다. 각 절에서 고용, 재화·용역의 공급이나 이용, 교육기관의 교육 및 직업 훈련, 행정·사법절차 및 서비스 영역에서 대표적인 차별행위를 예시적으로 규정하였다.

제1절에서 모집·채용 등 고용의 모든 단계에서 발생 가능한 대표적인 차별행위를 적시하고(안 제11조 내지 제18조), 제2절에서 금융상품 및 서비스 제공·이용, 교통 수단 및 서비스 공급·이용, 상업·공공시설 공급·이용 등에서 규율되는 차별행위를 규정하고(안 제19조 내지 제25조), 제3절에서 교육기회 및 교육내용 등에서의 차별행위를 명시하는(안 제26조 내지 제28조) 한편, 제4절에서 참정권 행사 및 행정절차·서비스 이용, 수사·재판 절차·서비스에서의 동등대우를 적시하고 있다(안 제29조 및 제30조).

제3장의 규정들은 우리사회에서 발생하고 있거나 그러할 가능성이 높은 차별 행위 유형이라 할 수 있는데, 평등법 시안에서 이를 상세히 규정한 것은 차별 판단을 위한 일정한 기준을 제시함과 동시에 무엇이 차별인지 알게 하여 차별을 예방할 수 있도록 하기 위함이다.

## 5. 차별 구제수단 다양화와 구제의 실효성 제고

평등법 시안 제4장은 차별이 발생하였을 때, 이를 구제하는 다양한 수단을 규정하고 있는데, 크게 위원회와 법원의 구제조치로 나뉜다.

### 가. 위원회의 구제조치

평등법 시안에서 차별을 구제하는 위원회의 일반적인 조치는 조정 및 시정권고로, 이와 관련된 조사와 구제에 관한 사항은 인권위법을 준용하고 있다(안 제31조). 그리고 차별을 한 자가 정당한 사유 없이 시정권고 결정을 이행하지 않고 사안이 중대하다고 판단되는 경우에는 위원회가 해당 사건의 소송을 지원할 수 있도록 규정하고 있다. 아울러 소송지원의 실효적 운영을 위하여 소송지원변호인단 설치·운영 및 국가의 비용 부담에 관한 규정을 두고 있다(안 제32조).

### 나. 법원의 구제조치

평등법 시안은 법원에 대하여, 차별에 관한 소송 제기 전이나 제기 중에, 차별이 소명되는 경우, 본안 판결 전까지 차별의 중지 등 적절한 임시조치를 명할 수 있는 규정을 두고 있다. 또한 차별의 중지 및 원상회복 등의 판결을 할 수 있고, 필요한 경우 이행명령을 할 수 있도록 하였다(안 제33조). 현행 「장애인차별금지 및 권리구제 등에 관한 법률」(이하 ‘장애인차별금지법’이라 한다)은 제48조에서 이와 유사한 규정을 두고 있다.

그리고 손해배상에 관한 특례 규정으로서, 차별피해에 대한 손해배상 책임 부과, 재산상 손해의 입증 어려운 경우 차별을 한 자가 얻은 재산상 이익으로 손해 추정, 재산상 손해액의 입증 곤란 시 법원의 재량에 따라 상당한 손해액 인정을 명시하고 있다(안 제34조 제1항 내지 제3항). 이들 조항은 장애인차별금지법 제46조와 유사한 내용을 담고 있다. 한편, 평등법 시안은 차별행위가 악의적인 것으로 인정되는 경우 통상적인 재산상 손해액 이외에 별도의 배상금(손해액의 3배 이상 5배 이하) 지급 판결을 할 수 있되, 배상금의 하한을 5백만원 이상으로 규정하고 있다. 이 때 ‘악의적’이라 함은 차별의 고의성, 차별의 지속성 및 반복성, 차별 피해자에 대한 보복성, 차별 피해의 내용 및 규모를 고려하여 판단하도록 하고 있다



(안 제34조 제4항 및 제5항). 이 규정은 차별 피해자에 대한 손해의 전보와 동시에 차별을 억제하는 효과가 있을 것으로 기대된다.

#### 다. 차별피해 구제절차의 효과성 제고

평등법 시안은 차별 분쟁 해결에서 제3조 제1항의 분리·구별·제한·배제하거나 불리하게 대우하는 행위가 성별 등 차별사유를 이유로 한 것이 아니라거나 정당한 사유가 있음은 차별을 한 자가 입증하도록 하고 있다(안 제35조). 대개 차별 관련 정보가 차별을 한 자에게 편재되어 있는 상황에서 차별 피해자의 입증이 용이하지 않은 현실을 고려하여, 구제절차 활용의 형평성과 실효성을 제고하기 위한 것이다.

또한, 평등법 시안은 차별 피해자가 사용자 등에게 고용상 차별의 기준 등에 대한 정보를 청구할 수 있도록 규정하고 있는데(안 제36조), 이는 차별 피해자의 피해 입증에 소송 제기 이전 단계에서부터 용이하게 하기 위함이다.

한편, 평등법 시안은 차별 피해자나 그 관계자가 위원회 진정, 진술, 증언, 자료 등의 제출 또는 답변을 하였다는 이유로 불이익한 조치를 하지 못하도록 규정을 두었다. 또한 불이익 조치의 무효 규정, 불이익 조치 금지 규정 위반 시 가중적 손해배상 책임 부과(안 제37조)와 함께, 형사벌(3년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금)을 병행 규정하고 있다(안 제38조 및 제39조). 위원회 진정 등을 이유로 한 불이익 조치는 차별 피해자에게 추가적인 피해를 줄뿐만 아니라, 불이익에 대한 두려움으로 차별피해 구제의 신청이나 조력을 어렵게 하므로 이를 방지할 필요가 있기 때문이다. 불이익 조치에 대한 형사 제재 규정은, 불이익 조치가 형사 처벌해야 할만큼 행위의 비난성이 크다는 점에서 도입된 것이다.

이와 같이 평등법 시안은 차별구제 절차가 실효적으로 작동하도록 다양한 구제 수단을 두고 있다.

## IV. 결론

평등법은 헌법과 국제인권규범에서 명시한 평등 이념 실현의 법적 근거이자, 차별피해에 대한 실효적 구제를 통하여 사회구성원 모두의 인권을 보장하는 장치가 될 것이다. 이에 위원회는 국회가 평등법 시안을 참조하여, 진지한 토론과 의견수렴을 거쳐 조속한 시일 내에 평등법을 제정할 것을 기대한다.

이상과 같은 이유로 위원회는 인권위법 제19조 제1호 및 제25조 제1항에 따라 주문과 같이 결정한다.

2020. 6. 30.

위원장	최영애
위원	정문자
위원	이상철
위원	박찬운
위원	조현욱
위원	임성택
위원	김민호
위원	문순희
위원	이준일
위원	서미화

<별지>

## 관련 규정

### 1. 「헌법」

제11조(평등권) ① 모든 국민은 법 앞에 평등하다. 누구든지 성별·종교 또는 사회적 신분에 의하여 정치적·경제적·사회적·문화적 생활의 모든 영역에 있어서 차별을 받지 아니 한다.

### 2. 시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약

제2조 1. 이 규약의 각 당사국은 자국의 영토 내에 있으며, 그 관할권하에 있는 모든 개인에 대하여 인종, 피부색, 성, 언어, 종교, 정치적 또는 기타의 의견, 민족적 또는 사회적 출신, 재산, 출생 또는 기타의 신분 등에 의한 어떠한 종류의 차별도 없이 이 규약에서 인정되는 권리들을 존중하고 확보할 것을 약속한다.

### 3. 경제적·사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약

제2조 2. 이 규약의 당사국은 이 규약에서 선언된 권리들이 인종, 피부색, 성, 언어, 종교, 정치적 또는 기타의 의견, 민족적 또는 사회적 출신, 재산, 출생 또는 기타의 신분 등에 의한 어떠한 종류의 차별도 없이 행사되도록 보장할 것을 약속한다.

### 4. 여성에 대한 모든 형태의 차별철폐에 관한 협약

제2조. 당사국은 여성에 대한 모든 형태의 차별을 규탄하고 여성에 대한 차별을 철폐하기 위한 정책을 모든 적절한 수단을 통해 지체없이 추진하기로 합의하며 이러한 목적으로 다음을 약속한다.

- (a) 남녀평등의 원칙이 헌법 또는 기타 적절한 입법에 아직 규정되지 않았다면 이를 구현하며 법 또는 기타 적절한 수단을 통해 동 원칙의 실제적 실현을 확보할 것
- (b) 여성에 대한 모든 차별을 금지하는 적절한 입법 및 기타 조치를 채택하고 필요한 경우 제재를 포함시킬 것
- (c) 남성과 동등한 기초 위에서 여성의 권리에 대한 법적 보호를 확립하며 권한 있는 국내 법정과 기타 공공기관을 통하여 여성을 여하한 차별행위로부터 효과적으로 보호하도록 확보할 것
- (d) 여성에 대한 여하한 차별행위 또는 관행에 따르는 것을 삼가며 공공 당국과 기관이 동 의무와 부합되게 행동하도록 확보할 것
- (e) 여하한 개인, 조직 또는 기업에 의한 여성 차별도 철폐되도록 모든 적절한 조치를 취할 것
- (f) 여성에 대한 차별을 구성하는 현행 법률, 규칙, 관습 및 관행을 수정 또는 폐지하도록 입법을 포함한 모든 적절한 조치를 취할 것
- (g) 여성에 대한 차별을 구성하는 모든 국내형사법 규정을 폐지할 것

## 5. 모든 형태의 인종차별 철폐에 관한 국제협약

제2조 1. 체약국은 인종차별을 규탄하며 모든 형태의 인종차별 철폐와 인종간의 이해증진 정책을 적절한 방법으로 지체없이 추구할 책임을 지며 이 목적을 위하여

- (a) 각 체약국은 인간이나 인간의 집단 또는 단체에 대한 인종차별 행위를 하지 않을 의무 또는 인종차별을 실시하지 않을 의무를 지며 또한 모든 국가 및 지방공공기관과 공공단체가 그러한 의무에 따라 행동하도록 보증할 의무를 지고 (이하 생략)

## 6. 장애인의 권리에 관한 협약

제4조 1. 당사국은 장애를 이유로 한 어떠한 형태의 차별 없이 장애인의 모든 인권과 기본적 자유의 완전한 실현을 보장·촉진할 의무를 부담한다. 이를 위하여 당사국은 다음의 사항을 약속한다.

가. 이 협약에서 인정된 권리의 이행을 위하여 모든 적절한 입법적, 행정적 및 기타 조치를 채택할 것

나. 장애인에 대한 차별을 구성하는 기존의 법률, 규칙, 관습 및 관행을 개정 또는 폐지하기 위하여 입법을 포함한 모든 적절한 조치를 취할 것 (이하 생략)

제5조 2. 당사국은 장애를 이유로 한 모든 차별을 금지하고, 모든 이유에 근거한 차별에 대하여 장애인에게 평등하고 효과적인 법적 보호를 보장한다.

**제1장 총칙**

**제1조(목적)** 이 법은 정치적·경제적·사회적·문화적 생활의 모든 영역에서 차별을 금지하고, 차별로 인한 피해를 효과적으로 구제하며, 차별을 예방함으로써 인간의 존엄과 평등을 실현함을 목적으로 한다.

**제2조(용어의 정의)** 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다

1. “성별”이란 여성, 남성, 그 외에 분류하기 어려운 성을 말한다.
2. “장애”란 개인의 신체적·정신적 요인, 또는 그 개인적 요인과 사회·환경적 요인의 상호작용으로 인하여 장기간에 걸쳐 일상생활 또는 사회생활에 상당한 제약을 받는 상태를 말한다.
3. “병력(病歷)”이란 다음 각목의 어느 하나에 해당하는 경우를 말한다.
  - 가. 질병이 치유된 상태
  - 나. 현재 질병이 진행되고 있지만 적절한 치료 등을 통하여 잘 관리되고 있는 상태
  - 다. 질병의 속성상 신체기능에 문제가 되지 않는 상태
4. “출신지역”이란 출생지, 등록기준지, 성년이 되기 전 주된 거주지 등을 말한다.
5. “학력(學歷)”이란 「초·중등교육법」 및 「고등교육법」에 따른 교육기관의 졸업 또는 이수, 「학점인정 등에 관한 법률」에 따라 교육부장관의 평가인정을 받은 교육훈련 기관에서의 학습 과정의 이수, 「독학에 의한 학위취득에 관한 법률」에 따른 학위 취득 종합시험에 합격한 자에 대한 학사학위 취득, 「평생교육법」에 따른 평생교육 시설의 교육과정 이수에 따른 학위 취득, 「초·중등교육법」에 따른 학력인정 등 수학 경력, 특정 교육기관의 졸업·이수 여부를 말한다.
6. “교육기관”이란 「영유아보육법」에 따른 어린이집, 「유아교육법」·「초·중등교육법」 및 「고등교육법」에 따른 각급 학교, 「평생교육법」에 따른 평생교육 시설, 「학점인정 등에 관한 법률」에서 정한 교육부장관의 평가인정을 받은 교육훈련기관, 「직업교육훈련 촉진법」에 따른 직업교육훈련기관, 그 밖에 대통령령으로 정하는 기관을 말한다.

7. “괴롭힘”이란 특정 개인이나 집단에 대하여 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 행위로 인하여 신체적·정신적 고통을 주는 경우를 말한다.

가. 적대적, 위협적 또는 모욕적 환경을 조성하는 행위

나. 수치심, 모욕감, 두려움 등을 야기하는 행위

다. 멸시, 모욕, 위협 등 부정적 관념의 표시 또는 선동 등의 혐오적 표현을 하는 행위

8. “성희롱”이란 업무, 고용, 교육, 그 밖의 관계에서 사용자, 근로자 또는 업무 관련자, 공공기관(국가기관, 지방자치단체, 「초·중등교육법」 제2조, 「고등교육법」 제2조와 그 밖의 다른 법률에 따라 설치된 각급 학교, 「공직자윤리법」 제3조의2 제1항에 따른 공직유관단체를 말한다)의 종사자의 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 행위를 말한다.

가. 그 지위를 이용하거나 업무 등과 관련하여 행한 성적 언동 또는 요구

나. 성적 언동이나 요구를 따르지 아니한다는 이유로 불이익을 주거나 불이익의 의사표시를 하는 경우

다. 성적 언동이나 요구를 따르는 것을 조건으로 이익을 주거나 이익공여의 의사 표시를 하는 경우

9. “근로자”란 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 자를 말한다.

가. 직업의 종류를 불문하고 사업 또는 사업장에 임금을 목적으로 근로를 제공하는 자

나. 근로계약을 체결하지 아니한 자라도 특정 사용자의 사업에 편입되거나 상시적 업무를 위하여 노무를 제공하고 그 사용자 또는 노무 수령자로부터 대가를 얻어 생활하는 자

다. 동일 사업장에서 특정 사업자가 다른 사업자들을 사실상 지휘·감독하는 경우, 일방 사업자가 특정 사업자의 사업과 관련이 없는 업무를 수행하는 것임을 입증하지 아니하는 한 그 사업자의 근로자는 특정 사업자의 근로자로 본다.

10. “사용자”란 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 자를 말한다.

가. 사업주 또는 사업경영 담당자, 그 밖에 근로자에 관한 사항에 대하여 사업주를 위하여 행위하는 자

나. 근로계약의 체결 여부와 상관없이 당해 근로자의 근로조건 등의 결정에 대하여 사실상 지휘·감독하는 자

11. “광고”란 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 것을 말한다.

가. 「정부기관 및 공공법인 등의 광고시행에 관한 법률」 제2조제3호에 따른 정부 광고

나. 「옥외광고물 등의 관리와 옥외광고산업 진흥에 관한 법률」 제2조제1호에 따른 옥외광고물

다. 「표시·광고의 공정화에 관한 법률」 제2조제1호 및 제2호에 따른 표시 및 광고

라. 「신문 등의 진흥에 관한 법률」 제2조제1호 및 제2호에 따른 신문·인터넷신문,

「잡지 등 정기간행물의 진흥에 관한 법률」 제2조제1호에 따른 정기간행물, 「방송법」

제2조제1호에 따른 방송, 「전기통신기본법」 제2조제1호에 따른 전기통신 등을

이용하여 광고 형식으로 의견을 제시하는 것

**제3조(차별의 개념)** ① 이 법에서 차별이란 합리적인 이유없이 성별, 장애, 병력(病歷), 나이, 출신국가, 출신민족, 인종, 피부색, 출신지역, 용모·유전정보 등 신체 조건, 혼인여부, 임신 또는 출산, 가족형태 및 가족상황, 종교, 사상 또는 정치적 의견, 전과, 성적지향, 성별정체성, 학력(學歷), 고용형태, 사회적신분 등(이하 “성별 등”이라 한다)을 이유로 다음 각 호의 영역에서 개인이나 집단을 분리·구별·제한·배제 하거나 불리하게 대우하는 행위를 말한다.

1. 고용

2. 재화·용역의 공급이나 이용

3. 교육기관의 교육 및 직업훈련

4. 행정·사법절차 및 서비스의 제공·이용

② 제1항의 경우에 그 행위가 외견상 중립적인 기준을 적용하였으나 그 기준이 특정 집단이나 개인에게 불리한 결과를 야기하고 그 기준의 합리성 내지 정당성을 입증하지 못한 경우에도 차별로 본다.

③ 제1항 각 호의 영역에서 성별 등을 이유로 한 괴롭힘은 차별로 본다.

④ 성희롱은 차별로 본다.

⑤ 특정 개인이나 집단에 대한 분리·구별·제한·배제나 불리한 대우를 표시하거나 조장하는 광고 행위는 차별로 본다.



**제4조(차별에 해당하지 않는 경우)** 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위는 차별로 보지 아니한다.

1. 특정 직무나 사업 수행의 성질상 불가피한 경우
2. 현존하는 차별을 해소하기 위하여 특정한 개인이나 집단을 잠정적으로 우대하는 행위와 이를 내용으로 하는 법령의 제정·개정 및 정책의 수립·집행
3. 다른 법률의 규정에 따라 차별로 보지 아니하는 경우

**제5조(차별금지)** 누구든지 제3조에서 정한 차별을 하여서는 아니 된다.

**제6조(다른 법률 등과의 관계)** ① 헌법상의 평등권과 관련한 법률을 제정·개정하는 경우나 관련 제도 및 정책을 수립하는 경우에는 이 법의 취지에 부합하도록 하여야 한다.

② 이 법은 다른 법률에 따른 권리구제절차의 이용에 영향을 미치지 아니한다.

**제7조(적용범위)** 이 법은 대한민국 국민과 대한민국의 영역에 있는 외국인에 대하여 적용한다.

## 제2장 국가 및 지방자치단체 등의 차별시정 의무

**제8조(국가 및 지방자치단체의 책무)** ① 국가 및 지방자치단체는 이 법에 반하는 기존의 법령, 조례와 규칙, 각종 제도 및 정책을 조사연구하여 이 법의 취지에 부합하도록 시정하여야 한다. 이 경우 사전에 국가인권위원회(이하 “위원회”라 한다)의 의견을 들어야 한다.

② 국가 및 지방자치단체는 법령 및 정책을 집행함에 있어 이 법에 부합하도록 해야 한다.

③ 국가 및 지방자치단체는 사회구성원의 생명과 안전을 위협하는 재난 상황에서 관련 법률에 따라 긴급 조치를 실시하는 경우 성별 등에 따른 차별이 발생하지 않도록 하고 사회적 소수자 또는 약자를 보호하기 위해 특별한 주의를 기울여야 한다.

④ 국가 및 지방자치단체는 교육, 홍보 등을 통하여 차별시정 및 평등문화 확산을 위한 조치를 하여야 한다.

⑤ 국가 및 지방자치단체는 제4항의 조치에 필요한 재원을 마련하고 연구·개발을 지원하여야 한다.

⑥ 제1항 내지 제5항의 시행에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

**제9조(차별시정 기본계획의 수립)** ① 대통령은 차별시정 및 예방 등에 관한 기본 계획(이하 “기본계획”이라 한다)을 5년마다 수립하여야 한다.

② 제1항의 기본계획에는 다음 각 호의 사항을 포함하여야 한다.

1. 직전 기본계획에 대한 평가
2. 차별시정정책의 기본방향과 추진목표
3. 차별금지 및 구제에 관한 법령·제도 개선 사항
4. 차별예방을 위한 교육 및 홍보에 관한 사항
5. 그 밖에 차별시정을 위하여 특별히 필요하다고 인정되는 사항

③ 위원회는 기본계획 권고안을 마련하여 기본계획 시행 1년 전까지 대통령에게 제출하여야 하며, 정부는 위원회 권고안을 존중하여 기본계획을 수립하여야 한다.

④ 위원회는 제3항의 권고안을 마련하기 위해 필요한 조사·연구를 할 수 있다.

⑤ 제1항 내지 제4항의 시행에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

**제10조(중앙행정기관의 장 등의 시행계획 수립 등)** ① 중앙행정기관의 장, 특별시·광역시·특별자치시·도·특별자치도의 장 및 시·도교육감(이하 “중앙행정기관의 장 등”이라 한다)은 제9조 제1항의 기본계획에 따른 연도별 시행계획을 수립하고, 이에 필요한 행정 및 재정상 조치를 취하여야 한다.

② 시·도교육감은 제1항의 계획을 수립할 경우 교육기관의 교육·직업훈련에서 제3조 제1항에서 정한 사유에 따른 차별적인 제도 및 관행의 개선 등 차별시정을 위한 사항을 포함하여야 한다.

③ 중앙행정기관의 장 등은 매년 시행계획에 대한 추진실적을 평가하고 그 결과를 차별시정을 위한 정책에 반영하여야 한다.

④ 위원회는 제1항의 중앙행정기관의 장 등에게 제1항에서 정한 시행계획 이행결과의 제출을 요구할 수 있다.

## 제3장 차별금지 및 예방조치

### 제1절 고용

**제11조(모집·채용에서의 차별금지)** 사용자 및 임용권자는 모집·채용에서 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 하여서는 아니 된다.

1. 성별 등을 이유로 모집·채용의 기회를 주지 않거나 제한하는 행위
2. 모집·채용 광고시 성별 등을 이유로 한 배제나 제한을 표현하는 행위
3. 모집·채용시 직무 수행에 필요하지 아니한 성별 등에 대한 질문을 하거나 성별 등과 관련된 조건을 제시 또는 요구하거나, 성별 등을 기준으로 평가하는 행위
4. 채용 전에 응모자에게 건강진단을 받게 하거나 건강진단 자료 제출을 요구하는 행위

**제12조(임금 등에서의 차별금지)** ① 사용자 및 임용권자는 성별 등을 이유로 임금을 차등 지급하거나 호봉산정, 연봉책정 등 임금결정 기준을 다르게 정하여서는 아니 된다.

② 사용자 및 임용권자는 임금 외 금품의 지급 또는 자금의 융자, 편의시설의 이용 등 복리후생에서 성별 등을 이유로 배제하거나 불리하게 대우하여서는 아니 된다.

**제13조(교육·훈련에서의 차별금지)** 사용자 및 임용권자는 성별 등을 이유로 교육·훈련에서 배제·구별하거나 직무와 무관한 교육·훈련을 강요하여서는 아니 된다.

**제14조(배치에서의 차별금지)** 사용자 및 임용권자는 배치에서 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 하여서는 아니 된다.

1. 성별 등을 이유로 특정 직무나 직군에서 배제하거나 편중하여 배치하는 행위
2. 성별 등을 이유로 특정 보직을 주거나 또는 주지 아니하거나, 근무지를 부당하게 변경 또는 변경하지 않는 행위

**제15조(승진에서의 차별금지)** 사용자 및 임용권자는 성별 등을 이유로 승진에서 배제하거나 승진조건·절차를 달리 적용하여서는 아니 된다.

**제16조(근로시간 등에서의 차별금지)** 사용자 및 임용권자는 근로·휴게시간, 안전과 재해 처리 등의 근로조건에서 성별 등을 이유로 배제하거나 불리하게 대우하여서는 아니 된다.

**제17조(해고 등 불이익 처분의 금지)** 사용자 및 임용권자는 성별 등을 이유로 정년·퇴직에서 불리하게 대우하거나 퇴직 강요나 해고 등 불이익한 조치를 하여서는 아니 된다.

**제18조(사용자의 편의제공 의무)** 사용자는 장애인 및 특정 신체조건을 가진 자 가 근로조건에서 차별받지 않도록 대통령령에서 정하는 편의를 제공하여야 한다. 다만 경영상 과도한 부담이 인정되는 경우에는 그러하지 아니할 수 있다.

## 제2절 재화·용역의 공급이나 이용

**제19조(금융상품 및 서비스 제공·이용에서의 차별금지)** 금융상품 및 서비스의 공급자는 성별 등을 이유로 금융기관의 대출, 신용카드 발급, 보험가입 등 각종 금융상품과 그 밖에 금융서비스의 제공·이용에서 불리하게 대우하거나 제한하여서는 아니 된다.

**제20조(교통수단 및 서비스 공급·이용에서의 차별금지)** 「교통약자의 이동편의증진법」 제2조제5호 및 제6호에 따른 교통사업자 및 교통행정기관은 성별 등을 이유로 교통수단 및 서비스의 이용을 제한·거부하여서는 아니 된다.

**제21조(상업·공공시설 공급·이용에서의 차별금지)** 상업·공공시설의 소유·관리자는 성별 등을 이유로 시설물의 사용·임대·매매를 제한·거부하여서는 아니 된다.

**제22조(토지·주거시설 공급·이용에서의 차별금지)** ① 토지·주거시설의 소유·공급자는 성별 등을 이유로 토지 또는 주거시설의 공급·이용에서 배제·제한을 하여서는 아니 된다.

② 제1항의 공급자의 범위 등은 대통령령으로 정한다.

**제23조(보건의료서비스 제공에서의 차별금지)** 「보건의료서비스」 제3조제3호의 보건의료인 및 제4호의 보건의료기관은 보건의료서비스 제공에서 성별 등을 이유로 배제·제한하여서는 아니 된다.

**제24조(방송 등 서비스 제공·이용에서의 차별금지)** ① 「신문 등의 진흥에 관한 법률」 제2조제1호 및 제2호에 따른 신문 및 인터넷신문, 「방송통신발전 기본법」 제2조제2호에 따른 방송통신콘텐츠 제작·공급자는 성별 등을 이유로 한 차별이 발생하지 않도록 그 제공 및 이용을 위한 적절한 서비스를 제공하여야 한다.

② 제1항의 시행에 필요한 구체적인 사항은 대통령령으로 정한다.

**제25조(문화 등의 공급이용에서의 차별금지)** 문화체육오락(이하 이 조에서 “문화 등”이라 한다)의 공급자는 성별 등을 이유로 문화 등의 공급·이용에서 배제·제한하여서는 아니 된다.

### 제3절 교육기관의 교육·직업훈련

**제26조(교육기회의 차별금지)** ① 교육기관의 장은 성별 등을 이유로 교육기관에의 지원·입학·편입을 제한·금지하거나 교육활동에 대한 지원을 달리하거나 불리하게 하여서는 아니 된다.

② 교육기관의 장은 성별 등을 이유로 전학·자퇴를 강요하거나 퇴학 등의 불이익 처분을 하여서는 아니 된다.

**제27조(교육내용에서의 차별금지)** 교육기관의 장은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 하여서는 아니 된다.

1. 교육목표, 교육내용, 생활지도 기준이 성별 등에 대한 차별을 포함하는 행위
2. 성별 등에 따라 교육내용 및 교과과정 편성을 달리하는 행위
3. 성별 등을 이유로 한 특정 개인이나 집단에 대한 혐오나 편견을 교육내용에 포함하거나 이를 교육하는 행위

**제28조(교육기관의 장의 편의제공 의무)** ① 교육기관의 장은 피교육자가 동등한 교육을 받을 수 있도록 시설 및 교구 등 편의를 제공하여야 한다.

② 제1항의 편의 제공에 관한 구체적인 사항은 대통령령으로 정한다.

#### 제4절 행정·사법절차 및 서비스의 제공·이용

**제29조(참정권 행사 및 행정절차·서비스 이용에서의 동등대우)** ① 국가 및 지방자치 단체는 성별 등을 이유로 특정 개인이나 집단이 참정권 행사와 행정절차·서비스 이용에서 차별받지 아니하도록 필요한 조치를 하여야 한다.

② 제1항에 따른 필요한 조치에 관한 구체적인 사항은 대통령령으로 정한다.

**제30조(수사·재판 절차·서비스에서의 동등대우)** ① 수사 및 재판 관련 기관은 수사·재판 절차·서비스에서 성별 등을 이유로 특정 개인이나 집단이 차별받지 아니하도록 필요한 조치를 하여야 한다.

② 제1항을 시행하는 데 필요한 조치와 관련한 구체적인 사항은 대통령령으로 정한다.

#### 제4장 차별의 구제

**제31조(구제의 신청 등)** ① 이 법에서 정한 차별의 피해자 또는 그 사실을 알고 있는 사람이나 단체는 위원회에 그 내용을 진정할 수 있다.

② 제1항의 규정에 의한 조사와 구제에 관한 사항은 이 법에서 별도로 정하지 않는 한 「국가인권위원회법」에 의한다.

**제32조(소송지원)** ① 위원회는 차별로 인정된 사건 중에서 피진정인이 정당한 사유 없이 위원회 결정을 이행하지 않고 사안이 중대하다고 판단하는 경우 당해 사건의 소송을 지원할 수 있다.

② 위원회는 제1항에 따른 지원을 위하여 소송지원번호인단(이하 "소송지원단"이라 한다)을 운영할 수 있으며, 소송지원단의 설치·운영에 필요한 사항은 위원회 규칙으로 정한다.

- ③ 제1항 및 제2항에 따른 비용은 국가가 부담할 수 있다.
- ④ 제1항에 따른 지원절차, 지원내용 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

**제33조(법원의 구제조치)** ① 법원은 이 법에 의해 금지된 차별에 관한 소송 제기 전 또는 소송 제기 중에, 피해자의 신청으로 피해자에 대한 차별이 소멸되는 경우 본안 판결 전까지 차별의 중지 등 기타 적절한 임시조치를 명할 수 있다.

- ② 법원은 피해자의 청구에 따라 차별의 중지, 임금 기타 근로조건 개선, 차별 시정을 위한 적극적 조치 등의 판결을 할 수 있다.
- ③ 법원은 차별의 중지 및 원상회복, 차별시정을 위한 적극적 조치가 필요하다고 판단하는 경우에 그 이행기간을 밝히고, 이를 이행하지 아니하는 때에는 늦어진 기간에 따라 일정한 배상을 하도록 명할 수 있다. 이 경우 「민사집행법」 제261조를 준용한다.

**제34조(손해배상)** ① 이 법의 규정을 위반하여 타인에게 손해를 가한 자는 그 피해자에 대하여 손해배상의 책임이 있다. 다만 차별행위를 한 자가 고의 또는 과실이 없음을 증명한 경우에는 그러하지 아니하다.

- ② 이 법의 규정을 위반한 행위로 인하여 손해가 발생한 것은 인정되나, 차별행위 피해자가 재산상 손해를 입증할 수 없는 경우에는 차별행위를 한 자가 그로 인하여 얻은 재산상 이익을 피해자가 입은 재산상 손해로 추정한다.
- ③ 법원은 제2항에도 불구하고 차별행위 피해자가 입은 재산상 손해액을 입증하기 위하여 필요한 사실을 입증하는 것이 해당 사실의 성질상 곤란한 경우에는 변론 전체의 취지와 증거조사의 결과에 기초하여 상당한 손해액을 인정할 수 있다.
- ④ 이 법에서 금지한 차별이 악의적인 것으로 인정되는 경우로서 차별피해자에게 손해가 발생한 때에는 법원은 그 손해액의 3배 이상 5배 이하에 해당하는 범위에서 손해배상액을 정할 수 있다. 다만, 배상액의 하한은 5백만원 이상으로 한다.
- ⑤ 제4항에서 악의적이라 함은 다음 각호의 사항을 고려하여 판단하여야 한다.

1. 차별의 고의성
2. 차별의 지속성 및 반복성
3. 차별 피해자에 대한 보복성
4. 차별 피해의 내용 및 규모

**제35조(입증책임의 배분)** 이 법과 관련한 분쟁해결에 있어서 제3조 제1항의 분리·구별·제한·배제하거나 불리하게 대우하는 행위가 성별 등을 이유로 한 것이 아니라거나 정당한 사유가 있었다는 점은 차별행위가 있었다고 주장하는 자의 상대방이 입증하여야 한다.

**제36조(정보공개 의무)** ① 고용과 관련하여 해당 처분의 대상자로서 차별의 피해를 받았다고 주장하는 자는 사용자 또는 임용권자에게 그 기준, 당사자가 속한 대상자군과 대비한 평가 항목별 등위표, 기타 대통령령이 정하는 사항에 대하여 문서로 정보공개를 청구할 수 있으며, 사용자 또는 임용권자는 이를 거부하여서는 아니 된다.

② 사용자 또는 임용권자는 제1항의 정보공개청구를 받은 때로부터 30일 이내에 그 내역을 문서로 공개하여야 한다.

③ 사용자 또는 임용권자가 정보공개를 거부하거나 제2항에서 정한 기한 내에 이를 공개하지 아니하는 경우 사용자 또는 임용권자는 제1항의 정보공개를 청구하는 자에 대하여 차별을 한 것으로 추정한다. 다만, 정당한 사유가 있을 때에는 그러하지 아니하다.

**제37조(불이익 조치의 금지)** ① 사용자 및 임용권자, 교육기관의 장(이하 이 조에서 ‘사용자 등’이라 한다)은 차별을 받았다고 주장하는 자 및 그 관계자가 이 법에서 정한 구제절차의 준비 및 진행 과정에서 위원회에 진정, 진술, 증언, 자료 등의 제출 또는 답변을 하였다는 이유로 해고, 전보, 징계, 퇴학 그 밖에 신분이나 처우와 관련하여 불이익한 조치를 하여서는 아니된다.

② 제1항의 사용자 등의 불이익 조치는 무효로 한다.

③ 제1항을 위반한 사용자 등은 차별을 받았다고 주장하는 자 및 그 관계자에 대하여 제34조 제4항의 손해배상 책임을 부담한다.



## 제5장 벌칙

**제38조(벌칙)** 사용자 등이 제37조 제1항을 위반하여 불이익 조치를 한 경우 3년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금에 처한다.

**제39조(양벌규정)** 법인의 대표자나 법인 또는 개인의 대리인, 사용인, 그 밖의 종사자가 그 법인 또는 개인의 업무와 관련하여 제38조의 위반행위를 한 때에는 행위자를 벌하는 외에 그 법인 또는 개인에 대하여도 같은 벌금형을 과한다. 다만, 법인 또는 개인이 그 위반행위를 방지하기 위하여 해당 업무에 관하여 상당한 주의와 감독을 게을리 하지 아니한 경우에는 그러하지 아니하다.

## 부 칙

이 법은 공포 후 6개월이 경과한 날부터 시행한다.

---

## 혐오차별의 극복과 민주인권가치의 실현, 차별금지의 법제화

---

| 인 쇄 | 2020년 10월 8일  
| 발 행 | 2020년 10월 8일  
| 발행인 | 최영애(국가인권위원회 위원장)  
| 발행처 | 국가인권위원회 차별시정총괄과  
| 주 소 | (04551) 서울특별시 중구 삼일대로 340  
나라키움 저동빌딩  
| 전 화 | (02) 2125-9949  
| 웹사이트 | [www.humanrights.go.kr](http://www.humanrights.go.kr)  
| 인쇄처 | 디자인모장  
| 전 화 | (02) 2278-1990 | F A X | (02) 2278-1992

---

ISBN 978-89-6114-765-1 93360

사전승인 없이 본 내용의 무단복제를 금함

이 저작물은 국가인권위원회가 지적재산권을 전부 소유하지 아니한 저작물이므로 자유롭게 이용(무단변경, 복제, 배포, 상업적 용도 사용 등)하기 위해서는 반드시 해당 저작권자의 허락을 받으셔야 합니다.