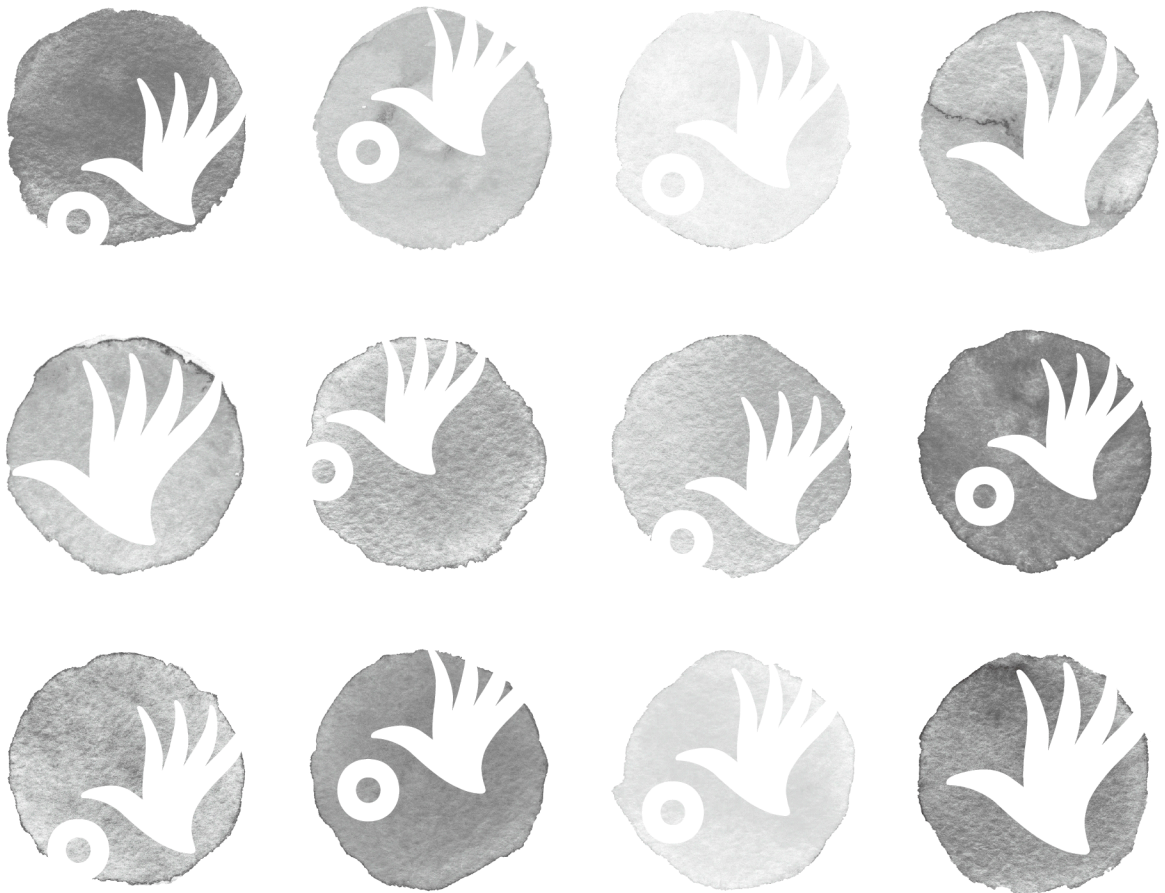


선거과정에서의 혐오표현 대응방안 마련을 위한 토론회



선거과정에서의 혐오표현 대응방안 마련을 위한 토론회



토론회 프로그램



● 일시 및 장소

- 2018. 8. 17.(금) 14:00, 국가인권위원회 10층 배움터

● 주최

- 국가인권위원회, 지방선거 혐오대응 전국네트워크

시간	프로그램	비고
14:00 ~ 14:40	<발제> - 정민석(지방선거 혐오대응 네트워크) : 지방선거 혐오대응 활동의 의미와 과제 - 홍성수(숙명여자대학교) : 선거, 정치인 그리고 혐오표현	사회 : 이발래 (국가인권 위원회)
14:40 ~ 15:30	<토론> - 박한희(차별금지법제정연대 집행위원 / 공익인권변호사모임 희망을만드는법 변호사) - 서창호(대구인권운동연대 상임 활동가) - 이보람(국가인권위원회 인권정책과 사무관) - 김언경(민주언론시민연합 사무처장) - 김지윤(녹색당 정책기획팀장)	
15:30 ~ 16:00	질의응답 및 자유토론	



목 차 Contents

발 제

- 지방선거 혐오대응 활동의 의미와 과제 03
정민석 (지방선거 혐오대응 네트워크)
- 선거, 정치인 그리고 혐오표현 17
홍성수 (숙명여자대학교)

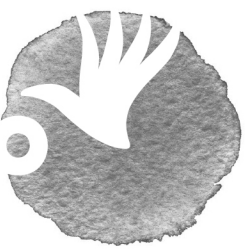
토 론

- 선거과정에서의 혐오표현 대응방안 토론문 49
박한희 (차별금지법제정연대 집행위원 / 공익인권변호사모임 희망을만드는법 변호사)
- 선거, 혐오선동 그리고 사회공동체 감수성 59
서창호 (대구인권운동연대 상임 활동가)
- 선거과정에서의 혐오표현 대응방안에 대한 토론문 69
이보람 (국가인권위원회 인권정책과 사무관)
- 선거 보도에서 정치인 혐오표현에 대한 가이드라인 강화되어야 75
김언경 (민주언론시민연합 사무처장)
- 선거 시기 만연하는 소수자 혐오표현의 원인과 현황 및 대책 91
김지윤 (녹색당 정책기획팀장)



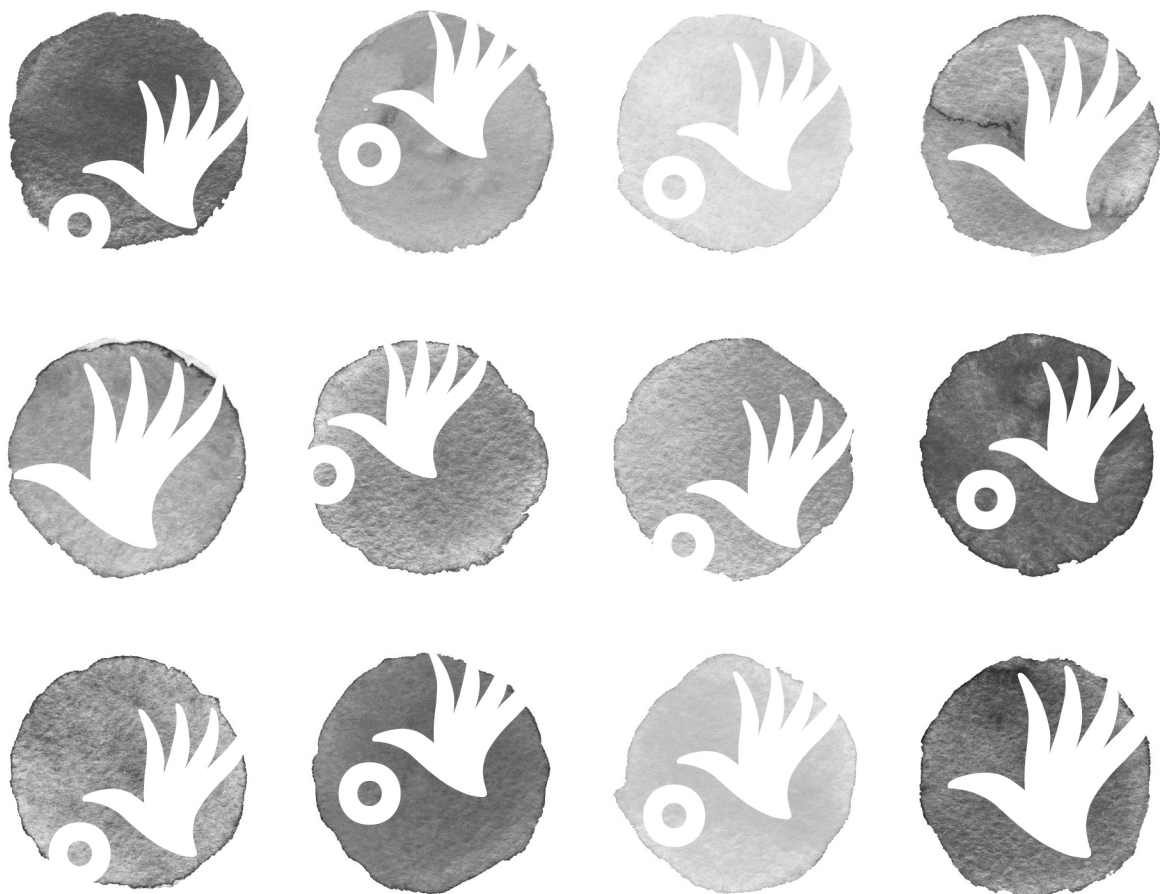
발 제

- 지방선거 혐오대응 활동의 의미와 과제
- 선거, 정치인 그리고 혐오표현



지방선거 혐오대응 활동의 의미와 과제

정민석 (지방선거 혐오대응 네트워크)



지방선거 혐오대응 활동의 의미와 과제



정민석 (지방선거 혐오대응 네트워크)

들어가며

제7회 전국동시지방선거(선거일 6월13일)가 끝이 났다. 변화를 열망했던 촛불의 힘은 23년 만에 60%가 넘는 지방선거 투표율로 이어졌고, ‘집권여당의 승리, 보수야당의 참패, 진보정당의 선전’이라는 선거결과를 만들어냈다. 보수야당은 지금도 지지율 등에 있어 고전을 면치 못하고 있다. 그럼에도 불구하고 씩씩한 마음을 지울 수 없는 것은 이번 지방선거에서도 표를 얻기 위한 하나의 방법으로 사회적 약자·소수자를 향한 혐오가 여과 없이 표현/선동되었고, 집권여당 역시 침묵하거나 이에 편승하였으며, 선거관리위원회는 대안을 만들어 낼 공리조차 하지 않고 뒷짐을 지고 있는 등 이 문제의 심각성에 대해 의견 자체가 없었기 때문이다. 그나마 국가인권위원회가 지방선거에서 혐오대응을 위해 어떤 역할을 하면 좋을지 인권 시민단체들과 의견을 나눈 간담회를 몇 차례 개최한 것이 전부였다.

지방선거 전 충남도 인권조례가 폐지 위기에 놓이게 되었다. 충남도의 재의요구와 국가인권위원장 명의의 성명 발표, 지역사회와 인권 시민단체들의 항의에도 불구하고 보수야당이 도의원 절대 다수를 차지하고 있는 상황에서 인권조례 폐지를 막기는 역부족이었다. 충남만의 문제는 아니었다. 인권조례 폐지를 위한 청원서가 제출되거나 (충청북도) 폐지안이 의회에서 가결되기도 하였고 (충북 증평군) 스리슬쩍 개악되는 지역도 있었다. (부산광역시 해운대구 등) 이는 인권의 지역화·제도화 흐름 속에서 인권조례 등이 탄탄하게 뿌리내리지 못했다는 사실을 역설적으로 보여주는 사례이기도 하고 혐오가 빠르게 지역과 조우하는 상황에서 이에 대응하는 인권의 힘이 부족하다는 사실을 노골적으로 확인시켜 주었다. 이런 상황에서 지난 4년 동안 각 지역에서 인권과 관련한 조례들이 제정되지 못하거나 개악되는 상황들이 반복되어 일어난 것은 어찌 보면 당연한 현상이었는지 모른다.

지방선거를 앞두고는 전국적으로 혐오에 대한 대응이 필요하다는 공감대가 형성되어 있었다. 혐오에 맞선 지역사회의 대응 경험도 이미 존재했고, 문제의식도 이전 선거와 달랐기 때문에 이를 연결하는 것이 주요 활동 과제였다. 본격적인 선거를 앞두고 서울, 경기 등 일부지역에서 차별금지법 제정 반대를 촉구하고 성소수자 인권에 대해 찬반을 묻는 ‘건강한 ○○(지역명)만들기 범시민(도민)연대’ 명의의 질의서가 후보자들에게 전달되는 상황이었기 때문에 심각성이 더 크게 와 닿기도 했다. 전국의 62개 인권시민단체와 풀뿌리모임, 개인 등이 모여 「지방선거 혐오대응 전국네트워크」(이하 전국네트워크)를 5월14일 발족했다. 그리고 5월25일부터 30일까지 전국 총 11개 시도에서 「혐오 없는

선거, 평등한 지역 만들기」 기자회견을 개최하였다. 전국네트워크는 ①선거에서 혐오선동의 문제를 공론화하고 ②혐오정치에 대응하는 공동의 경험을 만들고, ③평등을 요구하는 더 많은 목소리를 내자는 활동목표를 바탕으로 「혐오없는 선거 만들기 시민선언」을 제안하고, 혐오표현 감시자로서 역할을 다 하기 위해 「혐오표현 신고센터」(이하 신고센터)를 지방선거 공식 선거운동 기간 동안 직접 운영하기도 하였다. 신고센터에 접수된 사례를 카드뉴스 홍보물로 만들어 온라인에서 배포하였고, 선거 이후에는 총 8건으로 가장 많이 신고된 김문수 서울시장 후보를 국가인권위원회에 진정하였다. 홍보의 효과나 시민참여의 접근성을 높이기 위해 국가인권위원회에 혐오표현 신고센터 운영을 제안했지만 반영되지는 못했다.

선거시기마다 후보자들이 거리낌 없이 사용하는 혐오표현에 대해 지속적으로 문제제기 되어왔지만 개선을 하려는 그 어떤 노력도 없다보니 같은 문제가 반복되고 있다. 이 글에서는 혐오표현 신고센터에 접수된 사례와 그 결과를 바탕으로 혐오대응 활동의 의미를 찾고, 향후 과제를 함께 토론하고자 한다.

혐오표현 신고센터 활동 사례와 의미

혐오표현 신고센터는 시민들이 직접 보고, 들었던 후보자들의 생생한 혐오표현들을 직접 제보할 수 있게 한 온라인 접수시스템이다. 선거시기마다 거리에 내걸린 현수막부터 후보자에게서 발송되는 문자, 집집마다 배송되어 오는 선거 공보물, 후보자들의 유세와 TV토론회 등 다양한 경로를 통해 후보자들의 발언과 정책을 검증하게 되는데, 혐오표현 역시 이 경로를 통해 유통되기 때문에 후보자들의 혐오발화가 사라지지 않게 저장할 수 있도록 하였다. 사실상 이 같은 활동은 혐오표현에 문제의식을 가지고 있는 시민들의 자발적 참여가 없다면, 성과를 낼 수 없다. 하지만 5월31일부터 6월13일이라는 짧은 활동 기간임에도 불구하고 총 61건이 접수되었다.

1) 혐오표현 후보자 당선, 낙선 현황

후보자	지역	출마지역 및 형태	정당	당/낙선 여부
김문수	서울	서울시장	자유한국당	낙선
이인제	충남	충남도지사	자유한국당	낙선
이상욱	충남	아산시장	자유한국당	낙선
최동용	강원	춘천시장	자유한국당	낙선
설동호	대전	대전교육감	-	당선
박성호	경남	경남교육감	-	낙선

후보자	지역	출마지역 및 형태	정당	당/낙선 여부
김성진	부산	부산교육감	-	낙선
박선영	서울	서울교육감	-	낙선
명노희	충남	충남교육감	-	낙선
천강정	경기	의정부시장	바른미래당	낙선
안상수	경남	창원시장	무소속	낙선
김준배	전북	김제시장	더불어민주당	당선
박주원	경기	안산시장	바른미래당	낙선
최성권	경기	고양시 도의원	자유한국당	낙선
정찬모	울산	울산교육감	-	낙선
정동일	서울	중구청장	바른미래당	낙선
최봉식	대전	대전 유성구 시의원	자유한국당	낙선
박정오	경기	성남시장	자유한국당	낙선
안상섭	대구	대구교육감	-	낙선
원희룡	제주	제주도지사	무소속	당선
문대림	제주	제주도지사	더불어민주당	낙선
김홍태	서울	강북구 시의원	바른미래당	낙선
임해규	경기	경기교육감	-	낙선
인지연	서울	서울시장	대한애국당	낙선
장대범	전남	전남 광양시의원	정의당	낙선

- 혐오표현 신고센터로 접수된 후보자들은 대부분 낙선했다. 그렇다고 혐오표현이 당선, 낙선에 영향을 주었다고 생각하지 않는다. 보수야당의 힘이 지리멸렬해진 상황에서 애초부터 이들은 당선 가능성이 거의 없었다. 다만 보수야당과 보수 지향의 교육감 후보들이 주요 선전무기로 혐오를 택하고 있었음을, 일부 여권 후보자 역시 혐오의 시류에 편승했음을 확인할 수 있다. 또한 김문수 서울시장 후보처럼 광역 단위에 출마한 후보자의 경우 언론과 여론을 통해 어떤 혐오표현을 했는지 쉽게 알 수 있지만 교육감 선거나 기초단위 선거에서는 시민들의 직접 제보가 없었다면 후보자들이 혐오표현을 했는지 여부를 확인할 수 없었을 것이다. 시민들의 자발적 참여가 있었기 때문에 문제제기 받아야 할 후보자들을 확인할 수 있었고, 전국네트워크는 이를 확산시키는 역할을 했다. 이는 향후 선거에서도 혐오표현 신고센터가 지속적으로 운영될 필요가 있다는 사실을 알려준 결과이기도 하다.

2) 가장 많이 접수된 후보자

	출마지역	후보자명	주요경로	건수
1위	서울시장 후보	김문수	후보자유세, TV토론회	8건
1위	서울교육감 후보	박선영	후보자유세, TV토론회, 공보물	8건
3위	충남교육감 후보	명노희	공보물, 현수막	6건
4위	대전교육감 후보	설동호	TV토론회	3건
4위	경남교육감 후보	박성호	현수막	3건

- 김문수 서울시장 후보와 박선영 서울교육감 후보가 압도적으로 제보가 많았다. 김문수 후보는 도시를 여성에 빗대며 “매일 씻고 피트니스도 하고 해서 자기를 다듬고 옆집하고도 비교를 해야” 한다는 발언을 한 것은 물론 세월호 사건을 ‘죽음의 굿판’이라고 표현하기도 하였으며 “동성애는 흡연보다 해롭다”고 하는 등 자극적이고 저질스러운 발언의 집합을 보여준 후보자였다. 박선영 서울교육감 후보는 공보물에 ‘학생인권조례 독소조항(동성애 조장) 삭제 및 전면개편’을 자신의 공약으로 포함시켰으며 유세나 토론회를 통해서는 이 같은 관점을 지속적으로 발언해왔다. 위 5명의 후보에 대해 3건 이상의 중복 제보가 있었고, 그 외 춘천시장 최동용 후보(2건), 울산교육감 정찬모 후보(2건), 전라남도 광양시 시의회 장대범 후보(2건), 대전광역시 유성구 시의원(온천1, 2동 노은 1동) 최봉식 후보(2건) 등이 중복제보 되었다.

3) 출마형태

	교육감	시, 도지사	구,시,군의장	시도의회 의원	기타	합계
건수	28	17	10	5	1	61

- 특히 시도 교육감 선거 과정에서 후보자들이 동성애 반대, 전교조 반대 입장을 공보물에 표현하거나 홍보 현수막에 관련 내용을 게시하는 등 성소수자, 전교조 혐오가 노골적으로 드러났다. (응답자의 46%) 서울, 경기, 대전, 충남, 울산, 부산, 경남, 경북 총 8개 지역의 교육감 선거 과정에서 혐오표현이 있었다고 신고 되었다.

4) 혐오표현의 주요 경로(방법)

주요경로	현수막	공보물	TV토론회	거리유세	문자발송	기타	합계
건수	7	22	9	9	7	7	61

※ 기타 : 언론보도에 난 내용을 인용하거나 선거 전 발언내용을 작성해 준 내용

- 혐오표현의 주요 경로는 매우 다양했다. 특히 선거 공보물이 도착한 후 혐오표현을 직접 확인하는 경우가 가장 많았고, TV토론회에 출연한 후보자들의 혐오표현 내용을 직접 듣거나 거리에 걸린 현수막에 혐오표현 내용을 담은 경우도 있었다.

5) 주요 혐오표현 대상

혐오표현 대상	성소수자	여성	노동조합(전교조)	세월호 유가족	장애인	기타	합계
건수	49	2	2	2	1	5	61

- 전체 응답자의 약 80.3%가 성소수자(동성애)를 대상으로 한 혐오표현이었으며, 그 외 여성, 세월호 유가족, 전교조(노동조합), 장애인 등에 대한 노골적인 비난과 모욕이 선거과정 중에 있었다. 교육감 선거에서는 전교조에 대한 혐오가 있었고, 안산에 출마한 후보자는 4.16생명안전공원을 ‘납골당’으로 비하해 제보당하기도 했다. 혐오표현 신고센터가 혐오를 직접 표현한 후보자를 접수하는 상황이었기 때문에 서울시장 후보로 출마한 신지예 후보의 포스터가 훼손되거나 페미니스트 후보에 대한 온라인상의 악성 댓글은 사례로 접수되지는 않았다. 하지만 이는 명백한 여성혐오 사건으로 혐오가 구체적인 폭력행위로 나아갈 수 있다는 것을 보여준 사건이다.

6) 혐오표현이 미치는 영향

- 혐오표현을 제보하면서 시민들에게 제보한 이유를 동시에 물었다. 성남시장 후보에게서 동성애 반대 문자를 받은 한 시민은 “저런 사람이 시장이 되어서 나의 삶을 부정하고 인권조례가 폐지할까 두렵습니다.”라고 하였다. 거리에 내건 현수막에 ‘동성애 권리주는 학생인권조례 반대’라는 문구를 본 한 시민은 “편견을 선거 공약으로 내거는 당당함이 이 사회가 가지는 의식 수준을 드러내는 것 같아 너무나 충격적이고 상처가 되었습니다.”라고 하였다. 동성애를 악행, 죄악이라고 표현한 문자를 유권자들에게 보낸 춘천시장 후보를 제보한 한 시민은 “동성애를 죄악 취급하고 다함께 몰아내기 위해서 앞장서 달라고,

동성애에 대해 찬성하는 특정후보의 이름까지 적으며 보낸 문자를 받았을 땐 좀 침통했습니다.”라고 하였다. 그 외에도 “여성 서울 교육감 후보라 반가운 마음으로 공보물을 보다가 후보의 청소년 인권 인식 수준과 성소수자 인식 수준을 보고 참담한 기분을 느꼈다.” “동성애를 반국가, 반인륜적인 것으로 규정하며 명백한 성소수자 혐오를 자행하고 있기 때문에 정말 불쾌하고 화가 납니다.” “사람을 차별하는 것이 공약이 되는 나라, 모두에게 큰 모욕이라고 생각합니다.” 와 같은 다양한 제보사유들이 도착했다. 하나 같이 두렵고, 상처가 되었고, 충격이었고, 침통했고, 참담했고, 불쾌했고, 화가 났고 모욕적이었다고 말한다. 사회적 약자와 소수자 입장에서 봤을 때 자신의 존재가 부정당하고, 모욕당하는 상황에서 선거는 더 이상 평등하지 않다는 확인할 수 있다.

혐오표현 신고센터를 운영하며 확인한 것은 이번 지방선거에서도 성소수자, 장애, 여성 등 사회적 소수자 인권을 조롱하거나 모욕을 주는 혐오표현과 선동이 존재했다는 사실이다. 접수된 사례가 매우 구체적이어서 혐오의 양상을 분석할 수 있는 중요한 자료가 되기도 했다. 특히 이번 선거에서는 페미니스트 후보 포스터 훼손 사건처럼 혐오가 단순히 표현으로 그치는 것이 아니라 이제 폭력적인 방법으로 자신의 의견을 자유롭게 표현해도 된다는 사회 분위기가 조성되었음을 확인하였다. 일부 유권자의 일탈 행동이라고 규정해서는 안 된다. 선거과정에서 규제 없이 혐오표현을 자유롭게 쏟아내는 정치인을 방조한 결과일 것이다. 또한 선거과정에서 마주하게 되는 혐오표현은 평등한 선거를 방해하는 요인이 되기도 한다.

지방선거의 경우 교육감 선거가 동시에 치러지기 때문에 총선 때 쟁점이 되는 차별금지법보다 학생인권조례를 문제 삼았다. 차별금지사유로 포함되어 있는 성적지향을 독소조항을 지적하며 학생인권조례 자체가 동성애 조장이라고 주장하는 후보자들이 다수 있었다. 특히 설동호 대전 교육감은 TV 토론회에서 청소년 성소수자에 대한 부정적인 발언을 노골적으로 드러냈음에도 불구하고 당선되었다. 학생인권조례 제정이 곧 동성애 지지가 되고, 전교조 인정이 곧 동성애 인정이 되는 구도를 만드는 보수 프레임이 소수자 혐오에 기반하고 있다는 사실 또한 확인할 수 있었다.

집권여당의 불분명한 태도도 문제였다. 혐오표현을 사용한 후보자들에게 패널티를 주는 것이 아니라 침묵으로 일관하다보니 후보자 개인의 자율에 맡겨지고 있다. 이번 선거에서 당선된 김제시장은 공보물에 미풍양속을 해치는 동성애 반대를 언급했고, 성북구청장 역시 동성애 문화의 물꼬를 트려는 시도를 지역에서 막았다는 메일을 유권자에게 보냈음에도 불구하고 문제가 되자 자신이 쓴 글이 아니라는 말로 무마하려했다. (진실은 무엇인지 모르겠다) 정의당에서는 “동성애 치유 및 동성애 치료센터 설립지원”을 공약으로 내 건 한 후보자의 직무를 정지하고 당원에서 제명하기도 했다.

앞으로의 과제

혐오표현 신고센터 운영을 통해 선거의 목표가 무엇이 되어야 하는지, 혐오표현이 미치는 영향이 무엇인지, 시민들의 자발적 참여의 중요성 등을 확인할 수 있었다. 선거가 민주주의의 꽃이라고 이야기 하지만 혐오표현이 존재하는 한 모든 사람이 선거에 참여할 권리는 훼손되고 민주주의는 완성되기 어렵다.

전국네트워크 활동을 하며 대구, 서울에서 선거관리위원회와 면담을 하였고, 대전에서는 의견서를 전달했다. 유권자들이 느끼는 혐오표현의 심각성에 비해 문제의식을 가지고 있지 않다보니 본인들이 어떤 역할을 해야 하는지 전혀 감을 잡지 못하고 있었다. 그동안 후보자들의 이름이 들어간 낙선운동에 대해서는 예민하게 대응하면서도 후보자들의 혐오표현에 대해서는 어떤 기준으로 제지하는 것이 좋을지, 예방할 수 있는 방안에 대해서는 논의가 전혀 진행된 바가 없다. 최소한 존재를 부정하고 모욕을 주는 방식의 혐오표현을 방치하지 않기 위해서라도 선거 전 정당의 협조를 요청하여야 하고, 후보자들에게 배포할 가이드라인 정도는 있어야 한다. 국가인권위원회 역시 지금까지만큼 관망하는 자세가 아니라 보다 더 적극적인 역할을 해야 한다. 선거가 평등하게 다가오지 않는다면, 그것은 차별이고 문제다. 혐오표현을 감시하는 역할, 그 결과를 사회적으로 알리고 문제점을 드러내는 역할, 선거관리위원회 및 각 정당에 권고를 하고, 혐오표현에 자유로운 정치인들이 자연스럽게 유권자들에게 심판받을 수 있도록 혐오표현의 심각성을 지속적으로 알리는 역할 등을 해야 할 것이다. 선거 시기 혐오표현에 대해 더 엄격히 규제하고 혐오표현을 예방해야 하는 이유는 같은 내용이라도 화자의 지위와 영향력, 청중의 규모, 매체의 파급력, 고의성과 반복성, 청중의 행동가능성 등의 차이가 다른 결과를 낳기 때문이다. 후보들은 선거 기간 내내 언론의 조명을 받을 뿐만 아니라 공보물은 집집마다 전달되지 않는다.¹⁾

2년 후 또 한 번의 선거가 있다. 그 때는 좀 달랐으면 한다. 선거 때마다 반복되고 있는 후보자들의 혐오표현을 그대로 마주하는 것이 아니라, 선관위와 인권위 두 기관에서라도 선거과정에서 혐오표현을 최소화할 수 있는 방법을 찾아야 한다. 적어도 선거가 참담하거나 두렵지는 않아야 한다. 혐오표현 신고센터를 운영하며 또 하나 확인한 것은 정치인의 혐오표현에 대해 가만히 있지 않겠다는 시민들의 마음들이다. 혐오표현이 미치는 파급력만큼이나 ‘인권’표현하는 선거문화가 만들어질 때 비로소 낯선 문화, 낯선 사람에 대한 두려움과 공포가 아니라 공존할 수 있는 방법을 찾는 사람이 더 많아질 수 있을 것이다. 적어도 ‘마음들’은 함께 살 준비가 되어 있다.

※ 참고자료 : 18명 지방선거 후보자의 혐오표현들

- 이 자료는 ‘혐오발언 열전’이라는 이름의 카드뉴스로 총 4회 홍보되었습니다.

1) 혐오의 전시장인 선거 (프레스리안, 2018.6.22.)

<http://www.pressian.com/news/article.html?no=201140>

18명 지방선거 후보자의 혐오표현들



김문수 서울시장 후보 (자유한국당)

“서울시 동반자 관계 증명 조례는 박원순 시장이 3년간 지원하고 있는 퀴어 축제 같은, 동성애를 인정하는 제도가 아닌가. 동성애가 인정될 경우에 과연 에이즈는 어떻게 감당하고, 또 출산 문제는 어떻게 하는가. 참 궁금한데요.”

- 5월30일 'KBS 초청 서울시장 후보 토론'에서 -

“서울광장에서 열리는 동성애 퀴어축제는 서울시 광장조례에 어긋나기에 허가하지 않겠다” “서울시 학생인권 조례도 전면 재검토해 조례 안에 있는 성적지향·성별정체성 등의 독소조항을 삭제하겠다”

- 5월24일 국회 기자회견 발언에서 -

“저도 교회에 가서 동성애를 공부 좀 했다. 특히 남성 동성애는 위생상 문제가 많고 의사에게 물어보니 에이즈 환자 때문에 재정이 엄청 고갈되고 있다. 동성애로 출산율이 늘어나는 것도 아니다. 이거는 뿌리를 뽑아야 한다.” “동성애는 담배 피우는 것보다 훨씬 유해하다. 한번 맛 들이면 끊을 수가 없다”

- 5월13일 서울시장 후보 유튜브 합동인터뷰에서 -

<https://www.youtube.com/watch?v=tHQWNWXEzas>

이인제 충남도지사 후보 (자유한국당)

“동성애자를 학대하거나 처벌하는 것에는 반대한다. 그러나, 동성연애를 인권으로 포장해 조장하는 교육을 해서는 안 된다” “동성애로 유명한 연예인의 출연 기회를 박탈하거나 취직하지 못하도록 차별하는 것도 아니지 않느냐” “동성연애를 인권으로 포장하고 동성애를 조장하는 교육을 해서는 안 된다”

- 5월 28일 저녁 10시쯤 대전 kbs 후보자초청토론회 -

이상욱 아산시장 후보 (자유한국당)

“성소수자의 인격은 당연히 존중돼야 하지만, 이를 빙자해 보편적 인권이 아닌 특정 정치세력의 도구가 돼버린 나쁜 인권조례를 적극 반대한다.” “에이즈와 같은 질병 확산은 물론, 자라나는 아이들에게 자칫 편향되거나 잘못된 성 의식을 심어주게 될까봐 심히 우려스럽다”면서, “앞으로도 동성애 논란을 야기하는 인권조례에 대한 반대운동을 위해 힘을 보태겠다.”

- 2018년 5월28일 이상욱 후보 보도자료에서 -
<http://baebang.com/detail.php?number=31275>

최동용 춘천시장 후보 (자유한국당)

(선거운동정보) 어제 KBS 토론회에서 ‘동성애 합법화’에 대한 열띤 토론이 있었습니다. 동성애 합법화에 찬성이나? 반대냐? 질문은 간단했습니다. 그러나, 이재수 후보는 답을 회피했습니다. 하나님께서는 신, 구약을 통해서 동성애를 죄악이라고 말씀하셨습니다. 춘천성시화를 목표로 기도하시는 성도님들께서 동성애 합법화 반대에 앞장서 주십시오. 춘천시장 후보 최동용 올림 무료 수신 거부 080-871-0126

- 5월31일 최동용 후보가 유권자에게 발송한 문자내용 -

설동호 대전광역시 교육감 후보

“학교에 절대 있어서는 안 되는 것이 동성애다. 학생들에게 동성애를 조장할 수 있다는 것이 학부모들이 염려하고 있는 부분이고, 또 모든 분들의 염려다”

- 5월 26일 TJB TV토론회 발언 -

박성호 경상남도 교육감 후보

“동성애, 교사 부모 고발 권리주는 학생인권조례 반대”

- 창원공단 내 SK테크노파크 앞 사거리에 걸린 현수막 내용 -

김성진 경상남도 교육감 후보

“학생인권조례 변질된 실상” 동성애. 임신, 출산 권리보장 → 그릇된 성 관념 주입, 표현의 자유 강조
→ 불온문서 은닉, 탐독, 제작, 게시하면 누가 책임지나?”

- 선거공보물 내용 -

박선영 서울특별시 교육감 후보

“학생인권조례 독소조항(동성애 조장 등) 삭제 및 전면 개편”

- 선거공보물 내용 -

명노희 충청남도 교육감 후보

“학생인권조례 제정 및 동성애 반대”

- 선거공보물 내용 -

정찬모 울산광역시 교육감 후보

“이대로라면 학교 내 동성애로 울산교육이 무너질 수 있습니다. 정찬모 장로는 동성애를 반대하는 복음가진 장로입니다.”

- 유권자에게 보낸 문자발송 내용 중에서 -

천강정 경기도 의정부시장 후보 (바른미래당)

“유사종교 및 동성애 행사, 전면 불허! 우리 아이들을 위해 사회적으로 물의를 일으키고 있는 종교와 유사한 형태를 취하지만 진정한 의미에서 종교라 할 수 없는 유사종교 및 동성애 관련 행사를 전면 불허하겠습니다.”

- 선거공보물 내용 -

안상수 창원시장 후보 (무소속)

“미풍양속 해치는 동성애 합법화 절대 반대합니다.”

- 선거공보물 내용 -

박준배 김제시장 후보 (더불어민주당)

“미풍양속을 해치는 동성애를 반대”

- 선거공보물 내용 -

박주원 안산시장 후보 (바른미래당)

“화랑유원지 납골당 조성 절대불가, 세월호의 슬픔에 잠겨 활력 잃은 도시가 될 것인가? 세월호를 정치적으로 이용하여 안산을 영원히 세월호의 도시로 만들고자 하는 정치세력과 단호히 맞서야 합니다. 이래도 당만 보고 선택하시겠습니까?”

- 선거공보물 내용 -

최성권 경기도의원 고양시 일산동구 제 6선거구(중산동, 고봉동, 풍산동) 후보 (자유한국당)

“동성애자의 인권보호라는 명목 하에 반인륜적 조례도 만들어질 것입니다.” “양심적 병역기피자, 사이비 종교에 빠져 군대를 안 간 자가 무죄판결을 받았습니다. 고양시의 한 여성의원은 입에 올리기도 뭐하지만 향문성교, 구강성교자들의 인권을 위한 동성연애합법화 조례안이 통과되지 않자 공무원에게 난동을 부렸다고 합니다.”

- 선거공보물 내용 -

박정오 성남시장 후보 (자유한국당)

“ [Web발신] [기호2번 박정오 시장 후보 선거운동정보] 존경하는 성남시민 여러분! 기호2번 성남시장 후보 박정오 인사드립니다. ■은수미 후보는 19대 국회에서 동성애 지지 관련 군형법 등 개정 법률안에 공동발의자로 참여한 바 있습니다. 만일 군대 내에서 동성애가 허용되어 처벌받지 않는다면, 아들을 마음 놓고 군에 보내실 수 있으시겠습니까?”

- 유권자에게 보낸 문자발송 내용 중에서 -

최봉식 대전광역시 유성구 제2선거구(온천1,2동, 노은1동) 시의원 후보 (자유한국당)

“저는 반인륜적 젠더, 동성애, 동성혼, 성평등 정책을 반대합니다. 민주당 시의원 후보는 젠더정책을 추진하는 젠더특위원입니다.“

- 유권자에게 보낸 문자발송 내용 중에서 -

정동일 중구청장 후보 (민주평화당)

“그 분은 장애로 군을 갔다 오지 않았고 저는 육군 병장만기 전역했습니다. 어떻게 장애를 가진 사람이 이끌 수 있겠습니까? 안 그렇습니까 여러분”

- 충무로 지역 후보자 연설을 듣고 -

선거, 정치인 그리고 혐오표현

홍성수 (숙명여자대학교)



선거, 정치인 그리고 혐오표현¹⁾



홍성수 (숙명여자대학교)

I. 들어가며

이 발표문은 혐오표현 중 특히 선거 시기의 혐오표현, 정치인의 혐오표현을 다룬다. 사실 정치인의 모든 행동 하나하나가 다 선거운동이라는 점을 고려하면, ‘선거 시기 혐오표현’과 ‘정치인의 혐오표현’을 구분하는 것은 특별한 의미는 없다. 하지만 한국의 경우처럼 법정 선거운동 기간이 명확하게 정해져 있는 경우 선거 시기의 혐오표현이 별도의 논점을 형성할 수 있을 것이다. 공직선거의 후보와 예비후보에 관해서는 공직선거법이라는 별도의 법이 적용되기 때문이다. 발표문에서는 편의상 선거 시기의 혐오표현 문제를 집중해서 다루지만, 대부분의 쟁점들은 사실상 정치인의 혐오표현 문제에도 그대로 적용될 수 있을 것이다.

II. 정치인 혐오표현의 문제: 해외와 한국 사례

1. 혐오에 맞선 정치인과 혐오를 조장하는 정치인

2017년 골든 글로브 공로상 수상 연설에서 미국의 배우 메를 스트립은 장애인을 비하한 트럼프를 비판하면서 말한 것처럼, 공인의 발언은 사람들의 삶 속에 스며들어 “다른 사람들도 그렇게 해도 된다는 허가를 주는 것”²⁾이 될 수 있다는 것이다. 정치인의 혐오표현이 위험한 것이 바로 이 점이다. 트럼프 집권 이후 그동안 잠잠했던 미국 내 혐오세력이 본격적인 활동을 개시했다. 실제로 트럼프 당선 이후 증오범죄(hate crime)가 증가했고, 2017년 8월에는 버니지아 주 샬러츠빌

1) 토론회를 위한 초고이며, 인용은 저자와 협의해주시기 바랍니다 (sshong@sm.ac.kr). 이 발표문 중 일부는 발표자의 기존 저작에서 발췌되었으며 일일이 인용하지 않았음. 홍성수, 『말이 칼이 될 때: 혐오표현은 무엇이고 왜 문제인가』(어크로스, 2018); 홍성수, “사이버상 혐오표현의 법적 쟁점과 규제방안”, 『언론중재』, 140, 2016년 가을호, 44-57쪽; 홍성수, “혐오표현의 규제: 표현의 자유와의 충돌을 피하기 위한 규제대안의 모색”, 『법과 사회』, 50호, 2015.12, 287-336쪽 참조.

2) 연설 전문 번역은 http://www.huffingtonpost.kr/2017/01/09/story_n_14047084.html?utm_id=naver

다는 것이다. 설사 사회적 해악이 있다고 해도 표현 자체는 ‘사상의 자유시장’을 통해 그 해악을 치유하는 것이 규제 남용의 가능성 등의 부작용도 적고, 표현의 자유와의 충돌 문제도 비껴갈 수 있다고 본다. 그리고 그것이 발화된 혐오표현에 대해 반박하는 것이 혐오표현의 확산을 막는데 더욱 효과적인 방법이며, 소수자의 주체성 강화나 사회의 내성을 기르는 측면에서도 더욱 유리하다는 지적도 있다.¹⁶⁾ 혐오표현에 대한 법규제가 과연 규제목적 달성할 수 있는지에 대한 의문도 있다. 예컨대 ‘선동’만 처벌한다면, 선동조는 아니지만 내용상으로는 심각한 혐오와 편견을 조장하는 표현에 대해서는 속수무책이다.¹⁷⁾ 혐오주의자들은 표현방법을 바꿔서 추상적이고 일반적인 의견을 제시하는 것처럼 위장하거나, 상징적이고 암시적인 표현을 활용하는 방식으로 교묘하게 법망을 피해나갈 수 있다. 또한 혐오표현의 금지로 인해 문제해결을 위한 노력이 법적 처벌에만 집중된다는 문제도 있다.¹⁸⁾ 혐오표현이 ‘금지’되면 사회의 담론이 합법/불법표현으로 이분화되어 다양한 가치판단이 왜곡되고 다원적 해법들이 질식될 수 있으며, 혐오표현의 원인이 되는 정치·사회·경제적 배경을 도외시하고 혐오표현의 ‘발화자’ 처벌에만 집중하게 된다는 문제도 있다.¹⁹⁾

이러한 찬반 양론은 혐오표현의 규제에 관한 문제는 표현의 자유와의 대립 속에서 설명될 수 밖에 없다. 혐오표현의 심각성 자체를 부정하는 것은 경쟁력을 갖춘 의견일 수 없다. 하지만 혐오표현의 문제를 인지하더라도 그 문제를 더 많은 표현(more speech)을 통해 해결하고자 하는 이론이라면 얘기가 다르다. 결국 혐오표현 규제에 대한 찬반은 혐오표현의 문제를 법적·공적 규제를 통해서 해결할 것인가 아니면, 비법적 규제 또는 비규제적 조치들을 통해 해결할 것인가의 문제로 정리될 수 있다. 이 논쟁에서 표현의 자유를 주장한다는 것은 막연히 자유를 주장하는 것이 아니라 표현의 자유를 통해 문제해결을 주장한다는 것을 뜻한다. 그런 점에서 보면 논쟁의 대립은 다음과 같이 형성된다.

16) Rosenfeld, “Hate Speech in Consitutional Jurisprudence”. in Herz and Molnar (ed), The Content and Context of Hate Speech, 2012, 282면; Baker, “Hate Speech”, in Herz and Molnar, 앞의 책, 73면 이하; Strossen, “Interview with Nadine Strossen”, in Herz and Molnar, 앞의 책, 387면; Walker, Hate Speech, 1994, 162-163면; 이재승, 『국가범죄』, 알피, 2010, 575-576면 참조.

17) Sorial, “Hate Speech and Distorted Communication”, Law and Philosophy 34, 2015, 300-301면.

18) Weinstein, Hate Speech, Pornography, And Radical Attacks On Free Speech Doctrine, Westview Press, 1999, 155-156면; Baker, 앞의 글(“Autonomy and Hate Speech”), 150-151, 153면; Baker, 앞의 글(“Hate Speech”), 75면 등 참조.

19) 이것은 법(소송)을 통한 사회변동의 기본적인 한계이기도 하다. 홍성수, “소송을 통한 사회변동전략의 한계: 미국의 성희롱 소송을 중심으로”, 『법과 사회』 38호, 2010, 218-220면; 홍성수, “제9장 법과 사회변동”, 김명숙 외, 『법사회학: 법과 사회의 대화』, 다산출판사, 2013 참조.

입장이기도 하다.⁵⁾ 오바마는 한편으로 희생자들과 잠재적 희생자가 된 소수자들을 위로하고 지지했고, 다른 한편으로는 혐오주의자들과 분명한 선을 그었다. 미국사회가 어떤 가치를 지향하고 있는지를 대통령으로서 확인시켜준 것이다.

2. 한국 정치와 혐오표현

1) 혐오표현에 무기력했던 한국 정치

한국의 정치인들이 혐오표현에 효과적으로 대응했는지 의문이다. 2014년 12월 10일 전북의 한 성당에서 신은미·황선 토크 콘서트에서 한 고등학생이 인화물질을 연단 쪽으로 던졌다. ‘황산테러’였다. 관객 2명이 화상을 입었고, 200여명이 긴급대피하기도 했다. 범죄용의자는 범행 전 행사 현장에서 “북한이 지상낙원이라고 했지 않느냐”고 따져 물었고, 평소 일베에 드나들었던 것으로 전해진다. 충격적인 사건이었다. 그동안 일베는 주로 온라인 공간에 머물렀다. 혐오 ‘표현’을 하는 집단이었을 뿐, 이를 오프라인에서의 행동에 옮긴 적은 없었는데, ‘말’에 머물던 혐오가 ‘물리적 폭력’으로 이어진 것이다. 증오범죄는 ‘진공’상태에서 발생하는 것이 아니다. 그 대상 집단에 대한 뿌리깊은 차별의 역사, 그리고 그들을 차별하고 적대시하는 환경 속에서 발발하는 것이다. 한국전쟁과 분단을 경험한 한국사회에서는 이념·사상적 차이에 따른 증오와 편견이 특별히 문제가 되어 왔고, 그래서 종북이나 좌빨 운운하는 것도 일종의 혐오표현으로 간주할 수 있다.⁶⁾ 실제로 정치적 반대파들을 ‘종북세력’이라는 딱지를 붙여 몰아세우는 것은 아주 유용한 공격수단이다. 황산테러가 있던 당시에는 통합진보당 조직 사건과 위헌정당해산심판 등으로公安 분위기가 형성되고 있었고, 일부 보수세력들이 ‘종북세력 척결’을 부르짖고 있었다. 일베가 한창 기세를 부리고, 일부 종편에서는 연일 종북 논란으로 시청률 장사를 하고 있던 시점이기도 했다. 이에 기세등등해진 일부 세력들은 아예 농성장을 직접 철거한다고 행동에 나서거나 시위대와의 물리적 충돌을 불사하기도 했다. 이런 분위기에서 척결 대상인 종북세력에게 테러를 해도 된다는 생각까지 이어진 것이 바로 황산테러였다. 종북에 대한 편견에 기반하여 물리적 폭력을 저지른 증오범죄라고 볼 수 있는 이유다. 더 큰 문제는 황산테러 이후에 벌어진 일이다. 여당의 한 기획위원은 황산테러범을 “열사”로 지칭하며 후원하자는 글을 남겼고, 종편에 출연하는 한 패널은 황산테러범을 “투사”로 지칭하며, 법률 지원을 함께 하자는 글을 남겼다. 일베 게시판에서도 황산테러범의 애국적 응징을 찬양하는 글이 줄을 이었다. 특정 집단에 대한 증오와 편견이 물리적 폭력으로 나아가고, 그런 행동이 사회적으로 정당화되면서 다시 증오와 편견

5) 일본 카운터 운동 참조.

6) 예컨대, <혐오발언 제재를 위한 입법 토론회>, 새정치연합 정책위원회 주최, 2015년 6월 17일 참조. 다만 종북세력이나 좌빨세력을 혐오표현의 표적집단인 소수자로 보기 위해서는 차별의 역사, 차별의 현실 등이 좀 더 세밀하게 논증되어야 할 것이다.

이 강화되고 고착화되는 ‘증오범죄’의 일반적인 확대·발전 경로와 매우 흡사하다. 더 심각한 문제는 대통령의 반응이다. 박근혜 대통령은 황산테러 발발한지 5일 뒤 “최근 소위 ‘종북 콘서트’를 둘러싼 사회적 갈등이 우려스러운 수준에 달하고 있다”, “몇 번의 북한 방문 경험이 있는 일부 인사들이 북한 주민의 처참한 생활상이나 인권침해 등에 대해 눈을 감고 자신들의 일부 편향된 경험을 북한의 실상인 양 왜곡·과장하면서 문제가 되고 있다”고 지적했다. 충격적인 테러가 발생했는데, 일국의 정치 지도자가 이런 코멘트를 한다는 것은 테러에 힘을 실어주는 것이나 다름없다. 폭력에 단호히 맞서 잠재적인 피해자들을 보호해야 하는데, 거꾸로 잠재적 피해자 집단을 더욱 고립시킨 셈이다. 아무리 정치적으로 종북세력에 부정적인 입장이었다고 해도, 테러와는 분명히 선을 그어야 했다.

강남역 살인 사건 때도 마찬가지였다. 한국에서는 증오범죄법이 없고, 치안당국에서도 증오범죄에 대한 기준도 없고, 범죄통계도 딱히 없는 상황이다. 그런데 사건 발생 일주일도 채 지나지 않아 경찰청장은 “이번 강남역 화장실 살인사건은 여성혐오 사건이 아니”라고 확인했고, 여성가족부 장관은 “아직은 여성혐오로 보는 건 적절치 않다.”고 말했다. 차별·폭력과 선을 그은 것이 아니라, 여성혐오와 선을 그은 것이다. 차별과 폭력의 가해자들과 선을 그은 것이 아니라, 이 사건을 여성혐오라고 규정하며 추모와 항의에 나선 여성들과 선을 그은 셈이다. 그나마 다행이었던 것은 2016년 5월 31일 발표된 국가인권위원장 성명과 서울시의 대응이었다. 국가인권위원장은 타이밍이 좀 늦긴 했지만, 이번 사건이 여성혐오 문제와 관련되어 있다는 사실을 확인하면서 대책 마련을 촉구하는 성명을 발표했다. 지자체 차원에서는 엄규숙 서울시 여성가족정책실장은 “이번 사건을 한 개인의 일로 치부할 것이 아니라 왜 수많은 여성들이 자신의 문제인 것처럼 나서는지 그 근본적인 원인에 대해 성찰해야 한다.”고 지적하고, 강남역의 추모공간을 시민청으로 옮기고, 관련 자료를 서울시 여성가족재단에 보존하는 조치를 취했다.

2) 혐오정치의 본격적 시작

위의 사례들을 보고 혐오정치가 시작되었다고 말하기는 어렵다. 유럽과 미국에서는 극우 정치인들이 소위 ‘혐오장사’로 정치적 입지를 확대해왔고, 원내 진출을 넘어 연정에 성공한 경우까지 나왔다. 하지만 한국에는 아직 그런 정치세력이 있다고 할 수는 없을 것이다. 하지만 그런 단초가 보이는 사례들이 몇 차례 있었다.

[2016년 총선에 출마한 기독교자유당]

“동성애가 에이즈를 유발한다”, “할랄단지를 조성하면 대한민국이 테러 위험국이 된다”⁷⁾

[2017년 대선 후보 홍준표]

“설거지를 (남자가)어떻게... 하늘이 정해놨는데 여자가 하는 일을 남자한테 시키면 안 된다” “(성 소수자라는 용어가 있다는 질문에) 난 거 싫어요” “동성애 반대한다고 하셨죠?” “동성애 때문에 에이즈가 창궐한다” “동성애는 하늘의 뜻에 반하니 때문에 법적으로 금지가 아니라 엄벌을 해야한다”⁸⁾

[2018년 서울시장 후보 김문수]

“동성애는 담배보다 유해하다”, “동성애로 에이즈가 늘어난다”

공약: “퀴어문화축제금지”, “서울 학생인권조례에서 성소수자 조항 삭제”

기독교자유당의 경우에는 노골적으로 소수자 혐오를 공약으로 들고 나왔다고 할 수 있지만 유의미한 정치세력으로 성장하지는 못했기 때문에 그 영향은 제한적이었다. 홍준표의 2017년 대선에서의 혐오선동은 제1야당의 대선 후보였다는 점에서 더 심각한 사례로 언급될 수 있다. 온 국민이 시청하고 있는 대선 토론회에서 동성애에 대한 의견을 상대 후보에게 물었던 장면은 한국에서도 본격적으로 혐오정치가 시작될 수 있음을 알리는 장면이라고 해도 과언이 아니다. 그리고 2018년 서울시장 김문수 후보가 선거에서 성소수자 혐오를 들고 나왔고, 김성태 자유한국당 원내대표는 난민 문제를 정치쟁점화시키려는 시도를 했다. 한국에서도 ‘혐오정치’가 가시화되었음을 알리는 신호탄이라고 할 수 있을 것이다.

7) 2016년 5월 ‘성소수자 차별반대 무지개행동’과 ‘이주노동자 차별철폐와 인권 노동권 실현을 위한 공동행동’ 등 시민단체는 인권위에 진정했다.

8) 대선 시기 홍준표의 발언

III. 선거 시기 혐오표현의 문제

1. 혐오표현에 관한 일반적 쟁점

국제사회의 논의와 시민사회·학계의 논의를 종합해 보면 ‘혐오표현(hate speech)’⁹⁾의 개념은 대략 다음과 같다. 먼저 혐오표현은 혐오를 표출하는 것인데, 혐오는 일시적이고 사적인 감정이 아니라 소수자집단에 대한 극단적으로 부정적인 관념이나 감정을 뜻하는 것으로서, 특정한 이데올로기, 예컨대 인종주의, 호모포비아, 제노포비아, 자민족중심주의, 반유대주의, 백인우월주의, 성차별주의 등에 뿌리를 두고 있다. 둘째, 혐오표현의 소수자(집단)에 대한 차별이다. 혐오표현은 소수자에 대한 차별과 구조적으로 연결되어 있다는 점에서 단순한 혐오감과 구분되며, 부정적 의견표시부터 시작해서 소수자를 모욕·조롱·위협하는 것, 소수자에 대한 차별·적대·폭력을 정당화하거나 고취·선동하는 것 등이 혐오표현의 범주에 포함된다. 셋째, 혐오표현은 표적집단인 소수자를 향한 공격이기도 하지만 일반 청중을 대상으로 하기도 한다. 즉, 혐오표현은 선동(incitement)의 의미를 내포하는 것으로서 일반청중들을 향해 ‘소수자를 차별하라’고 하고, 실제로 그런 결과를 야기하는 것이다. 이런 근거를 바탕으로 실제 법적 규제도 발달해있다. 국제적으로는 <시민적·정치적 권리에 관한 국제규약>과 <모든 형태의 인종차별철폐에 관한 국제협약>에서 혐오표현을 금지하는 조항을 찾을 수 있으며, 몇몇 개별국가들에서도 혐오표현금지법이 제정되어 있다.¹⁰⁾

하지만 혐오표현을 공적으로 규제할 것인가에 대해서는 찬반 양론이 맞서 있다. 먼저 혐오표현에 대한 규제를 옹호하는 쪽에서는 무엇보다 소수자에 대한 혐오표현의 해악에 주목한다. 정치

9) 본고에서는 ‘혐오표현’이라고 통칭했다. ‘hate’를 차별적인 의견이나 신념부터 직접적인 선동까지 포괄하는 표현으로 사용하려면, ‘혐오’가 가장 적절하다고 보여진다. ‘증오’는 보다 격렬한 감정의 의미가 담겨 있다는 점에서 “격앙되고 불합리한 비난, 적의, 혐오의 감정”을 뜻하는 ‘hatred’의 번역어나 그런 격정적 상태에서의 범죄행위를 뜻하는 hate crime(증오범죄)의 번역어로 적당하다고 생각된다. 또한, ‘speech’는 의견이나 사상을 표출하는 모든 종류의 행위(출판, 유포, 예술, 상징물 게시 등)를 뜻하기 때문에, ‘언론’, ‘발언’, ‘언설’보다는 포괄적인 의미를 담고 있는 ‘표현’이 더 적절해 보인다.

10) 혐오표현에 대한 형사처벌 조항을 두고 있는 나라로는 유럽의 오스트리아, 독일, 벨기에, 벨기에, 불가리아, 프랑스, 핀란드, 그리스, 헝가리, 체코, 덴마크, 아이슬란드, 에스토니아, 아일랜드, 라트비아, 리투아니아, 몰타, 룩셈부르크, 네덜란드, 노르웨이, 폴란드, 루마니아, 포르투갈, 스페인, 스웨덴, 영국, 슬로베니아, 미주지역의 브라질, 캐나다, 콜롬비아, 멕시코, 우루과이, 그 외의 지역의 뉴질랜드, 러시아, 터키, 우크라이나, 호주(일부 주) 등이 있다. Article 19 “Responding to Hate Speech Against LGBTI People (Policy Brief)”, 2013; European Union Agency for Fundamental Rights (FRA), “Hate Speech and Hate Crimes against LGBT Persons” 참조.

철학적 측면에서 한 사회의 동등한 구성원으로서의 존엄한 삶을 파괴한다는 지적도 있고,¹¹⁾ 혐오표현에 노출된 소수자들이 편견, 공포, 모욕감, 긴장, 자신감·자부심 상실, 자책 등으로 고통 받고 있다는 사회심리학적·의학적 근거도 제시된다.¹²⁾ 또한 편견과 혐오가 전염성이 강하고, 후대에 전승되기도 하며, 조직적 차원으로 확산된다는 문제도 있다. 실제로 혐오표현은 발화주체와 대상의 측면에서의 (개인에 대한 명예훼손·모욕에 비해) 파급효가 크고 광범위하다. 혐오표현은 소수자를 표적집단(target group)으로 삼아 공격하는 것이기 때문에 해악의 범위가 소수자집단 전체로 확대되며, 청중들로 하여금 차별에 동참하게 만드는 선동적 성격을 가지고 있기 때문이다. 또한 혐오표현은 차별행위와 폭력, 심지어 제노사이드와 같은 대규모 인권침해로 이어질 수 있다.¹³⁾ 따라서 표현단계에서의 예방적·선제적 조치가 정당화되는 것이며, 그래서 명예훼손이나 모욕보다 혐오표현의 해악을 더 중하게 다뤄야 한다는 주장이 제기되는 것이다. 규범적으로는 혐오표현이 ‘인간존엄’, ‘평등’, ‘차별로부터 자유로울 권리’ 등 민주적 법치국가의 중요한 가치를 파괴한다는 점이 지적된다.¹⁴⁾ 인권·기본권이론상으로 표현의 자유가 절대불가침은 아니며, UN <자유권규약> 19조 3항에서도 표현의 자유가 타인의 권리 존중 등을 이유로 제한될 수 있다는 단서가 있다. 혐오표현도 가능하면 ‘사상의 자유시장’에 맡기는 것이 가장 이상적이라고 할 수 있지만, 혐오표현을 사상의 자유시장에서 해결될 수 있다고 하는 것은 비현실적이며, 혐오표현이 기본적으로 ‘소수자의 문제’인 이상, 혐오표현에 맞선 대항표현(counter-speech)이 시장에서 공정한 경쟁을 할 것으로 기대하는 것은 비현실적이라는 주장이 제기된다.¹⁵⁾

반면, 혐오표현 규제 반대론에서는 혐오표현이 부적절한 말일 수는 있겠지만, 그로 인해 소수자 ‘집단’이 해악을 입는다는 것은 너무 막연하며, 그것을 근거로 법적 조치를 취할 수는 없다고 본다. 특정인에게 해악을 끼쳤다면 민사구제로 해결하면 되고, 차별이나 폭력으로 나아갔을 때 형사처벌이나 민사구제 등의 법적 조치를 취하면 될 뿐, ‘표현’에 대한 선제적 조치를 취해서는 안된

11) J. Waldron, The Harm in Hate Speech, 2012, 4-5면. 홍성수·이소영 역, 『혐오표현, 자유는 어떻게 해악이 되는가』.

12) Dovidio et al., “Prejudice, Stereotyping and Discrimination”, In J. F. Dovidio et al. (ed). The Sage Handbook of Prejudice, Stereotyping and Discrimination, 2013 3-28면 참조. 그 외에도 Ehrlich et al., “The Traumatic Impact of Ethnoviolence”, in Lederer and Delgado (ed). The Price We Pay, 1995, 62-79면 참조; 한국에서 성소수자에 대한 혐오표현의 해악을 조사·연구한 것으로 한국게이인권운동단체 친구사이 (2014). 2014 한국 LGBTI 커뮤니티 사회적 욕구 조사.; 이호림. <소수자 스트레스가 한국 성소수자(LGBT)의 정신건강에 미치는 영향>. 서울대학교 석사학위논문, 2015; 국가인권위원회 성적지향·성별정체성에 따른 차별 실태조사 (국가인권위원회 2014년도 연구용역보고서) 등 참조.

13) 대표적으로 Allport, The Nature of Prejudice, 1954, 특히 14-15면 참조.

14) Farrior, “Molding the Matrix”, Berkeley Journal of International Law 14(1), 1996, 3-6면 참조.

15) Nielsen, “Power in Public”. In Maitra and McGowan (ed). Speech & Harm, 2012, 148-173면 참조.

다는 것이다. 설사 사회적 해악이 있다고 해도 표현 자체는 ‘사상의 자유시장’을 통해 그 해악을 치유하는 것이 규제 남용의 가능성 등의 부작용도 적고, 표현의 자유와의 충돌 문제도 비껴갈 수 있다고 본다. 그리고 그것이 발화된 혐오표현에 대해 반박하는 것이 혐오표현의 확산을 막는데 더욱 효과적인 방법이며, 소수자의 주체성 강화나 사회의 내성을 기르는 측면에서도 더욱 유리하다는 지적도 있다.¹⁶⁾ 혐오표현에 대한 법규제가 과연 규제목적 달성할 수 있는지에 대한 의문도 있다. 예컨대 ‘선동’만 처벌한다면, 선동조는 아니지만 내용상으로는 심각한 혐오와 편견을 조장하는 표현에 대해서는 속수무책이다.¹⁷⁾ 혐오주의자들은 표현방법을 바꿔서 추상적이고 일반적인 의견을 제시하는 것처럼 위장하거나, 상징적이고 암시적인 표현을 활용하는 방식으로 교묘하게 법망을 피해나갈 수 있다. 또한 혐오표현의 금지로 인해 문제해결을 위한 노력이 법적 처벌에만 집중된다는 문제도 있다.¹⁸⁾ 혐오표현이 ‘금지’되면 사회의 담론이 합법/불법표현으로 이분화되어 다양한 가치판단이 왜곡되고 다원적 해법들이 질식될 수 있으며, 혐오표현의 원인이 되는 정치·사회·경제적 배경을 도외시하고 혐오표현의 ‘발화자’ 처벌에만 집중하게 된다는 문제도 있다.¹⁹⁾

이러한 찬반 양론은 혐오표현의 규제에 관한 문제는 표현의 자유와의 대립 속에서 설명될 수 밖에 없다. 혐오표현의 심각성 자체를 부정하는 것은 경쟁력을 갖춘 의견일 수 없다. 하지만 혐오표현의 문제를 인지하더라도 그 문제를 더 많은 표현(more speech)을 통해 해결하고자 하는 이론이라면 얘기가 다르다. 결국 혐오표현 규제에 대한 찬반은 혐오표현의 문제를 법적·공적 규제를 통해서 해결할 것인가 아니면, 비법적 규제 또는 비규제적 조치들을 통해 해결할 것인가의 문제로 정리될 수 있다. 이 논쟁에서 표현의 자유를 주장한다는 것은 막연히 자유를 주장하는 것이 아니라 표현의 자유를 통해 문제해결을 주장한다는 것을 뜻한다. 그런 점에서 보면 논쟁의 대립은 다음과 같이 형성된다.

16) Rosenfeld, “Hate Speech in Consitutional Jurisprudence”. in Herz and Molnar (ed), The Content and Context of Hate Speech, 2012, 282면; Baker, “Hate Speech”, in Herz and Molnar, 앞의 책, 73면 이하; Strossen, “Interview with Nadine Strossen”, in Herz and Molnar, 앞의 책, 387면; Walker, Hate Speech, 1994, 162-163면; 이재승, 『국가범죄』, 알피, 2010, 575-576면 참조.

17) Sorial, “Hate Speech and Distorted Communication”, Law and Philosophy 34, 2015, 300-301면.

18) Weinstein, Hate Speech, Pornography, And Radical Attacks On Free Speech Doctrine, Westview Press, 1999, 155-156면; Baker, 앞의 글(“Autonomy and Hate Speech”), 150-151, 153면; Baker, 앞의 글(“Hate Speech”), 75면 등 참조.

19) 이것은 법(소송)을 통한 사회변동의 기본적인 한계이기도 하다. 홍성수, “소송을 통한 사회변동전략의 한계: 미국의 성희롱 소송을 중심으로”, 『법과 사회』 38호, 2010, 218-220면; 홍성수, “제9장 법과 사회변동”, 김명숙 외, 『법사회학: 법과 사회의 대화』, 다산출판사, 2013 참조.

표현의 자유 vs. 혐오발언²⁰⁾

표현의 자유 vs. 차별로부터 자유로울 권리²¹⁾

“모든 사람은 표현의 자유에 대한 권리를 가진다” (19조 2항) vs. 2. “차별, 적의 또는 폭력의 선동이 될 민족적, 인종적 또는 종교적 증오의 고취는 법률에 의하여 금지된다.” (20조 2항)²²⁾

수정헌법 1조(First Amendment) vs. 차별금지(non-discrimination)²³⁾

인종주의, 호모포비아, 제노포비아 vs. 검열(censorship)²⁴⁾

2. 선거 시기 혐오표현의 특수성

위와 같은 혐오표현에 관한 논쟁은 선거 시기 혐오표현의 문제나 정치인의 혐오표현 문제에도 그대로 적용될 수 있다. 하지만 선거 시기나 정치인의 혐오표현에서의 특수성이 몇 가지 있다. 먼저, 선거 시기에 혐오표현 문제가 더 격화될 수 있다는 점이다.²⁵⁾ 선거는 권력을 잡기 위해 모든 수단과 방법을 쓰는 자리이고, 더욱 선동적이고 폭력적인 형태의 혐오표현이 난무할 가능성이 있다.²⁶⁾ 이 때 소수자 혐오가 선거에서 유리하다고 판단하는 정치인이 있을 수 있기 때문이다. 지난 대선 시기 홍준표의 느닷없는 혐오발언은 박근혜 탄핵 이후 바닥에 떨어진 지지도를 끌어올리기 위해 전략적으로 선택된 것이라고 볼 수 있다. 김문수의 혐오발언 역시 열세를 만회하기 위한 전략으로 이해될 수 있다. 실제로 상대 정치인에게 “이 소수자들에 대해 어떻게 생각하시오?”

20) S. Bacquet, Freedom of Expression v. Hate Speech: An Illustration of the Dilemma through an in-depth analysis of judicial approaches in England and France, VDM Verlag Dr. M. Müller, 2011.

21) 위의 책, 6쪽.

22) 시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약 (1966)

23) 미국적 논의 맥락에서 본 대립.

24) K. Boyle, “Overview of a Dilemma; Censorship versus Racism”, in S. Coliver (ed), Striking a Balance: Hate Speech, Freedom of Expression and Non-Discrimination (Article 19 and the University of Essex, 1992).

25) The ACE Encyclopaedia: Media and Elections <https://aceproject.org/ace-en/topics/me/mea/mec03d/default>

26) Elections and electoral crises in Africa (<https://www.ituc-africa.org/Election-and-electoral-crises-in.html>)

라고 묻는 것은 상대를 궁지에 몰아넣을 수 있는 방법 중 하나다. 어차피 선거는 다수에게 지지를 얻으면 되는 것이 때문에 소수자의 고통을 무시하는 것인 선거운동 전략이 될 수 있다는 것이다. 미국과 유럽의 극우-보수 정치인들이 이주자 문제를 들고 나오는 것도 같은 맥락에서 이해될 수 있다.²⁷⁾ 한국에서도 2016년 기독교자유당, 2017년 홍준표 대선 후보에 이어, 2018년 지방선거에서도 혐오를 통한 득표 전략이 가시화되었다. 최근에만 해도 김성태 자유한국당 원내대표는 문재인 대통령을 향해 “난민 문제에 대한 분명한 입장을 밝혀라”라고 했고, 군인권센터 임태훈 소장의 성정체성을 시비를 걸었다. 아직까지는 큰 정치적 이득을 챙기는데 성공한 것은 아니지만, 어떤 계기에 의해 선거에 유리하게 작용되는 경우가 올 수 있다.

두 번째 그림에도 불구하고 선거는 정치적 표현이 가장 자유롭고 오가고 경쟁하며 유권자들에게 호소하는 자리여야 한다는 것이다. 선거에서 표현의 자유가 보장되지 않는다면 선거의 정치적 의미는 크게 훼손된다. 실제로 선거에서는 표현의 자유가 매우 중요하며, 선거운동을 통해 다양한 정치적 견해가 소통되어야 한다. 이 과정에서 사법 당국이나 선거규제기구인 선관위는 중립을 지켜야 하고 모든 후보자들을 평등하게 대할 것을 요청받는다. 이법당국이나 선거관리위원회가 어설픈 칼을 휘두르게 되면 최악의 상황으로 내몰릴 수 있다. 또한 선거 시기 혐오표현 규제는 정쟁으로 귀결될 가능성이 매우 높다. 예컨대 한 정치인의 표현이 규제를 당한다면 당장 사법당국이나 선관위의 ‘중립성’과 ‘공정성’을 놓고 시비가 벌어질 것이다. 이 때 사법당국이나 선관위는 ‘기계적 중립’을 지킨다는 명목으로 양쪽 진영을 적절한 수준에서 모두 규제하게 될 수도 있다. 표현의 자유 전반에 대한 위축으로 이어질 수 있다는 얘기다. 그래서 선거 시기의 표현 규제는 특별히 신중해야 한다. 결국 선거 시기 혐오표현 문제는 ‘표현의 자유’와 ‘혐오표현 규제 필요성’이 대립하는 일반적인 딜레마가 더 심화된다. 선거 시기에는 혐오표현으로 인해 해악이 더 크고 그에 따라 규제 필요성이 더 강력해지고, 동시에 표현의 자유의 중요성도 더 커지기 때문이다.

세 번째, 선거 시기에는 발화자와 수신자의 구도가 다음과 같이 형성된다. 먼저 후보자 상호간의 공방이다. 상대 후보자의 소수자성을 직접 공격할 수도 있고, 상대후보자에게 소수자에 대한 입장을 묻는 과정에서 혐오표현이 발화될 수도 있다. 이 때 후보자가 아닌 자가 후보자를 같은 방법으로 공격할 수도 있다. 현행법은 후보자에 대한 ‘비방’을 엄격히 금지하여 후보자를 보호하고 있는데, 후보에 대한 ‘허위사실’이나 ‘사생활 비방’ 이외에 후보자의 소수자성을 공격하는 것도 특별히 문제가 될 수 있을 것이다. 앞으로 소수자 후보들이 등장하여 부당한 공격에 노출될 수 있음을 고려하면 이 부분에 대한 대책을 고려해볼 필요가 있을 것이다.

27) 아시아의 사례로는 “Politicians are using ‘network’ of hate speech to gain power” <https://asiancorrespondent.com/2017/03/politicians-using-network-hate-speech-gain-power/#v5FVRvHXij8Hxb42.97>

또 다른 문제로 후보자가 특정 소수자 집단에 대한 혐오발언을 할 수 있다. 소수자 집단을 공격하고 반대 급부로 더 많은 유권자들의 지지를 얻는 득표 전략의 일환으로 발화되는 것일테다. 그런데 그 소수자 집단의 구성원들은 유권자이거나 그 후보자가 활동하는 정치·사회 공동체의 일원이라는 것이 문제다. 현행 선거법에 따른 규제를 보면, 후보자에 대한 비방에 대해서는 허위 사실공표죄 등 나름의 규제가 있지만, 후보자가 유권자를 비방하는 것에 대해서는 아무런 규제가 없다.²⁸⁾ 그런데 선거 시기 표현의 자유, 정치인의 정치적 자유가 보장되어야 한다는 이유로, 그들이 선거를 악용하여 소수자 차별을 조장하고 강화하는 것이 허용되어야 하는 것일까? 만약 정치인이라는 이유, 선거 시기라는 이유로 면책되어야 한다면, 선거는 혐오주의자들의 선전장이 될 수도 있을 것이다. 후보자라는 이유로 정치인이라는 이유로 그들의 혐오가 손쉽게 면죄부를 받을 수 있을 수도 있다. 공직선거가 혐오세력들의 선전장이 되고 규제를 피하기 위한 도피처가 되는 것이 과연 적절한 것인지 생각해볼 수 없다.

IV. 선거 시기 혐오표현 규제방안1 - 증오선동 형사범죄화

선거 시기 혐오표현을 규제하기 위한 첫 번째 방안으로 혐오표현을 형사범죄화하는 방법이 있다. 선거나 정치인에 특화된 규제를 하는 것은 아니지만, 일반적인 형사규범을 만들어 정치인들에게도 적용하는 것이다. 선거 시기에도 당연히 적용된다. 운용과정에서 정치인들에게 더 광범위하게 적용될 수도 있다. 실제로 혐오표현이 형사범죄화되어 있는 유럽 국가들의 경우 정치인의 발언이 그 영향력이 크다는 이유에서 더 쉽게 기소되는 경향이 있기도 하다. 다만 모든 유형의 혐오표현을 다 형사범죄화하는 것보다는 증오선동에 해당하는 혐오표현만 형사범죄화하는 것이 현실적인 선택지가 될 것이다.

1. 혐오표현의 일반적 유형

혐오표현을 다음과 같이 유형화해볼 수 있다.

28) 미류, [차 한잔 나누며] “차별 키우는 정치인의 혐오 발언… 방관해선 안돼”, 『세계일보』 2018년 7월 6일자, <http://www.segye.com/newsView/20180706004580>

<표1: 혐오표현의 유형>

유형	내용	예시 사례
가) 편견·차별의 확산과 조장	편견과 차별을 확산하고 조장하는 행위	“동성애 퀴어축제 결사 반대. 인류 생명 질서, 가정, 사람 질서 무너지면 이 사회도 무너진다.” ²⁹⁾
나) 공개적인 멸시·모욕·위협	공개적으로 소수자(개인·집단)를 멸시·모욕·위협하여 인간 존엄성을 침해하는 표현행위	“흑인 두 명이 우리 기숙사에 있는데, 어휴 ○○ 냄새가 아주 ㅋㅋㅋㅋㅋㅋ” ³⁰⁾
다) 증오 선동	소수자 집단에 대한 차별, 적의 또는 폭력을 조장·선동하는 증오 고취 행위	“착한 한국인 나쁜 한국인 같은 건 없다, 다 죽여버려!” ³¹⁾

1) 편견·차별의 확산과 조장

“양성평등에 기초한 현행 헌법을 젠더 이론에 기초하여 동성애, 근친상간과 동성혼 등을 허용하는 ‘성평등’에 기초한 헌법으로 개정되면 헌법의 중요가치가 무너집니다!” “나라 지키러 군대 간 내 아들 동성애자 되고 에이즈 걸려서 돌아오나? 군대 내 동성애 허용하면 내 아들 군대 절대 안 보낸다.” 동성애 동성혼 개헌 반대 국민연합과 김이수 헌법재판소장 임명에 반대하는 단체 일동이 낸 광고에서 발췌한 내용이다. 이것은 일종의 ‘정책’ 광고다. 헌법 개정이나 헌법재판소장 임명에 대해 의견을 내는 형식이기 때문이다. 원칙적으로 국가정책에 대한 의견은 자유롭게 보장되어야 한다. 하지만 점잖게(?) 정책 제안을 하는 것이 오히려 더 교묘하게 차별과 혐오를 부추기는 효과를 가져올 수도 있다. 앞서 혐오표현의 해악을 정신적 고통과 공존의 파괴로 설명했었다. 후자의 측면에서 보면, 오히려 이러한 방식으로 차별과 혐오를 조장하는 것이 더 심각한 문제일 수 있다.

어떤 자료에는 헌법에 “망명권을 신설하는 것은 안 된다”면서 스웨덴의 경우 강간의 92퍼센트가 이슬람 난민에 의한 것이고 프랑스에서는 무슬림에 의한 폭동이 다반사임을 언급한다. 헌법상 기본권 주체를 ‘국민’에서 ‘사람’으로 바꾸면 안 된다고 주장하면서 외국인 범죄 증가 등을 근거로 들기도 한다. 이것 역시 헌법 개정을 제안하는 형식이지만 난민이나 외국인을 잠재적

29) 2016년 동성애 퀴어축제 반대 시위에서 한 참가자가 들고 있던 피켓의 문구.

30) 국가인권위원회, “인터넷상의 인종차별적 표현을 개선하기 위한 의견표명”(2010년 12월 30일) 중 ‘붙임 2: 인터넷에서의 인종적 표현 관련 모니터링 내용’ 참조.

31) 일본 반한 시위대의 시위 문구.

범죄 집단으로 낙인찍는 데 영향을 줄 수 있는 내용이다. 난민이나 외국인의 입장에서는 이것 역시 ‘혐오표현’이라고 간주할 여지가 다분하다.

이러한 형태의 말들이 과격한 욕설이나 선동보다 해악이 덜하다고 보기 어렵기 때문에 이것들도 일종의 혐오표현으로 간주된다. 보통 차별과 혐오를 의도하거나 암시하는 내용을 공개적으로 말하는 형태로 드러난다. 모욕하거나 위협하는 것이 아니라 사실 적시, 학술 발표, 종교적 신념의 표명, 개인적 양심의 표출, 정책 제언 등으로 차별을 암시하는 표현을 하는 것이다. 바로 뒤에서 설명할 공개적인 멸시·모욕·위협보다는 표현의 수위가 훨씬 점잖고 증오선동처럼 선동성이 있는 것도 아니다. 예컨대 “때로 몰려다니 때놈이고, 땃국이 줄줄 흐르니 때놈이지”라고 한다면 멸시나 모욕적인 혐오표현이고 “조선족들을 모두 추방하라!”고 선동한다면 증오선동에 해당하겠지만, “상대방의 말투가 조선족이나 탈북자 느낌이 난다면 되도록 민지 말고 멀리 떨어지는 것이 당신의 생명을 지키는 방법입니다”라고 한다면 조언의 형식으로 차별적인 발언을 하는 것이다. “조선족이 한국에 들어오기 전에는 토막 살해가 없었죠. 자국민을 보호하기 위해서라도 외국인 노동자 관리가 조금 더 철저하게 이루어져야 한다고 생각합니다”라고 한다면 ‘범죄 대책’을 제안하는 형식으로 차별적인 발언을 하는 것이다. 문제는 이렇게 조언이나 정책 제언을 빙자한 혐오표현들이 일견 온건해 보이지만 실제로는 더 심각한 해악을 낳을 수 있다는 점이다. 은근하되, 더 끈질기고 치밀하게 차별을 조장할 수도 있기 때문이다. 예컨대 “조선족을 몰아내자”고 하는 것보다 조선족에 대한 부정적인 인식을 지속적으로 조장하는 것이 궁극적으로 그들을 차별하고 배제하는 효과가 더 클 수 있다는 것이다.

다만 이러한 유형의 혐오표현을 법으로 금지하는 것은 그리 간단한 문제가 아니다. 무엇보다 표현의 자유와 충돌하기가 쉽다. 예컨대, 학술대회에서 조선족 범죄의 현실을 분석하는 논문을 발표했다면 그것은 학문·표현의 자유로 여겨질 여지가 있고 이주자 정책의 문제로서 조선족 범죄와 이민자 정책의 문제를 제기한다면 정치적 의사를 표명한 것이라고 여길 수도 있다. 또한 일부 국가의 혐오표현금지법에는 사실 진술, 종교적 진술, 공적 관심사 등의 경우에 혐오표현금지법의 적용을 배제하는 조항을 두고 있기도 하다.

2) 공개적인 멸시·모욕·위협

지난 2009년 한국인 박 모 씨는 한 인도인에게 “유 아랍, 유 아랍(you Arab, you Arab)!” “너 냄새 나, 이 더러운 xx야”, “픽 유 픽 유(fuck you fuck you)” 등의 욕설을 했다. 그 인도인은 박 씨를 고소했고 결국 모욕죄로 형사처벌을 받았다. 재판부는 박 씨가 “특정 종교나 국적의 외국인을 혐오하는 듯한 발언을 해 피해자에게 모욕감을 느끼게 한 점”을 인정했다.³²⁾ ‘공개

32) 인천지방법원 2009년 11월 27일 판결.

적인 멸시·모욕·위협' 유형의 혐오표현은 이렇게 소수자(개인, 집단)에 대한 멸시·모욕·위협을 공개적으로 표명하여 인간의 존엄성을 침해하는 것이다. 이 말을 듣는 순간 극도의 모욕감이나 멸시감과 함께 경우에 따라서는 물리적 폭력을 당할지도 모른다는 실질적인 위협으로 작용할 수 있다. 누스바움은 혐오(disgust)가 특정 집단을 불결하고, 냄새나고, 끈적거리는 동물적인 것으로서 열등하고 배제되어야 하는 '오염원'이라고 여기는 것이라고 했다.³³⁾ 멸시·모욕형 혐오표현에 딱 들어맞는 설명이다. 예컨대, 영국에서 축구선수로 활약한 박지성에게 “칭크(chink, 찢어진 눈이란 의미를 가진 동양인 비하어)를 쓰러뜨려!”라고 발언한 사건이나 영국의 축구선수 윌리엄 블라이싱이 나이지리아인 빅토르 아니체베에게 “저 망할 검은 원숭이!”³⁴⁾라고 했던 것처럼 어떤 인종을 동물에 비유하여 격하시키는 발언을 하는 것이 전형적인 멸시·모욕형 혐오표현이다. 일본의 험한시위에서 “김치 냄새 난다!”, “조선인은 똥이나 먹어!”, “아줌마, 당신 말이야, 조선인한테 몸이나 팔아서 어찌자는 거야!”라고 외친 것도 이 유형의 혐오표현으로 분류할 수 있다.

만약 이런 표현을 할 때 누군가가 특정된다면 한국 형법상 모욕죄로 처벌받게 된다. 모욕죄가 없는 나라에서는 민사상 손해배상을 청구할 수 있다. 2009년 박모 씨 사건도 인도인을 특정하여 욕을 했기 때문에 모욕죄로 처벌될 수 있었다. 하지만 개인이나 집단을 특정하지 않고 '조선인', '이주노동자', '무슬림', '동성애자'와 같이 소수자 집단을 향해 모욕적인 표현을 했을 때는 적용할 만한 법규정이 없다. 그래서 소수자(집단)에 대한 멸시, 모욕, 위협을 혐오표현의 한 형태로 분류하여 처벌하자는 주장이 제기된 것이다. 대표적으로 영국의 공공질서법(Public Order Act 1986)이나 뉴질랜드 인권법(Human Rights Act 1993)은 위협, 욕, 모욕 등을 금지하고 있다. 한국에서도 “인종 및 출생지역 등을 이유로 공연히 사람을 혐오한 자는 1년 이하의 징역 또는 1000만 원 이하의 벌금에 처한다”라는 조항을 추가하는 (이른바 '혐오죄'를 신설하는) 법안³⁵⁾이 발의된 적이 있었다.

33) 마사 누스바움 지음, 『혐오와 수치심: 인간다움을 파괴하는 감정들』, 조계원 옮김, 민음사, 2015, 200~214쪽 이하; 마사 누스바움 지음, 『혐오에서 인류애로: 성적 지향과 헌법』, 강동혁 옮김, 뿌리와이파리, 2016, 51~61쪽 참조.

34) 2013년 영국에서 벌금 약 426만 원에 처해지고, 축구장 출입을 금지당한 사건.

35) 형법 일부개정법률안(안효대 의원 대표 발의, 2013년 6월 20일).

3) 증오선동

“G20 회의장 반경 2킬로미터 이내에는 무슬림에달 접근 금지시켜야 한다. 혹시나 모를 테러를 대비해서 접근시 전원 사살해버려라.” “한국 내 서열 순위가 불체자>한국인 인 거 같습니다. 이게 다 KKK단 같은 인종청소주의자들이 없어서입니다.”³⁶⁾ 무슬림이나 외국인에 대한 대표적 인 혐오표현이다.

그런데 앞서 소개한 다른 혐오표현 유형들에 비해서는 뭔가 ‘강도’가 높아 보이고 그 해악도 중대해 보인다. 그 핵심적인 이유는 구체적인 행동을 이끌어내려는 말들이기 때문이다. 성 소수자에게 “더럽다”, “돌로 쳐 죽이고 싶다”³⁷⁾라고 하는 것도 단순히 욕설처럼 들리기도 하지만 경우에 따라서는 실제로 성소수자에 대한 폭력을 이끌어낼 수도 있다. 일본 재특회 시위대는 조선인 밀집 지역에 직접 가서 “조선인을 없애는 일은 해충 구제와 같다”, “죽여라, 죽여, 조선인”, “착한 한국인도, 나쁜 한국인도 다 죽여라”, “바퀴벌레 조선인을 몰아내자!”, “조선인 꺼져라!”, “조선인을 보면 돌을 던지시고 조선인 여자는 강간해도 됩니다”라는 구호를 외쳤다. 표현 자체도 심각하지만 조선인을 향해 그런 말을 외쳤다는 것이 끔찍하다. 피해자들이 심한 모욕을 느낄 만한 표현이라는 점도 문제지만 다른 일본인들에게 조선인에 대한 차별과 폭력에 ‘동참’하도록 호소한다는 것이 더욱 문제다.

이러한 유형의 혐오표현을 ‘증오선동(incitement to hatred)’³⁸⁾이라고 부른다. 표적집단에 대한 차별을 조장하거나 인격을 모독하는 것을 넘어 제3자에게 차별을 ‘함께하자’고 ‘선동’하여 실제로 임박한 위험을 창출한다는 특징이 있다. <시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약>과 <모든 형태의 인종차별철폐에 관한 국제협약>에서의 혐오표현금지규정은 사실상 증오선동형 혐오표현을 대상으로 하는 것으로 해석되며, 유럽연합 내의 20여 개국, 호주, 뉴질랜드, 캐나다, 브라질, 콜롬비아 등에서 법으로 금지하는 유형의 혐오표현도 사실상 증오선동이라고 할 수 있다.³⁹⁾ 표현의 자유를 옹호하는 아티클19(Article 19)라는 국제인권단체에서는 혐오표현만큼은 표현의 자유의 예외라는 점을 분명하게 밝히면서도 처벌 가능한 형태의 혐오표현은 증오선동

36) 국가인권위원회 “인터넷에서의 인종적 표현 관련 모니터링” 사례 중 일부.

37) 『혐오표현 실태조사 및 규제방안 연구』, 188쪽. 차별적인 강연에 항의하는 성소수자(지지자)들을 향해 학생들이 “더럽다”, “돌로 쳐 죽이고 싶다”라고 말했다는 증언.

38) 이주영, “혐오표현에 대한 국제인권법적 고찰: 증오선동을 중심으로”, <국제법학회논총>, 통권 제138호, 2015, 199-201면. 이를 ‘차별선동(incitement to discrimination)’이라고 칭하는 견해[김지혜, “차별선동의 규제: 혐오표현에 관한 국제법적·비교법적 검토를 중심으로”, <법조>, 제64권 제9호, 2015, 40-43면]도 참조.

39) 이주영, “혐오표현에 대한 국제인권법적 고찰”, 200쪽.

에 한정된다고 보고 있다.⁴⁰⁾

여기서 중요한 것은 단순히 이러한 표현을 했다고 무조건 증오선동이 되는 것은 아니라 실제로 어떤 폭력적 행동을 이끌어 내거나 그런 분위기를 조성할 가능성이 있어야 증오선동이라고 보는 것이다. 아티클19의 기준에서도 보듯이 “그 집단에 속한 사람들에게 대하여 차별, 적대감, 폭력을 일으킬 수 있는 임박한 위협”을 창출하는지가 핵심이기 때문이다. 또한 증오선동은 의도성, 선동성 등의 구체적인 기준들을 마련할 수가 있어서 법으로 규율하기가 비교적 용이한 편이다. 법 적용이 남용되어 표현의 자유와 충돌할 가능성도 상대적으로 낮다.⁴¹⁾ 법치국가에서 어떤 구체적인 위협을 창출하는 행위를 규율하는 것은 이상한 일이 아니다. 그래서 혐오표현 중에 증오선동만을 형사처벌이 가능한 혐오표현 유형이라고 보는 것이 일반적이다.

2. 선거 시기 증오선동 규제

1) 증오선동 규제의 필요성

혐오표현 규제를 하고 있는 해외 입법 사례들은 대부분 ‘증오선동’을 형사처벌하고 있다. 국제인권조약에서도 차별·적의·폭력에 대한 “선동(incitement)”과 “고취·고무(advocacy)”를 혐오

40) 원칙 12: 증오 선동

12.1. 모든 국가는 차별, 적대감, 폭력(혐오표현) 등을 선동하는 국가적, 인종적, 종교적 증오에 대한 모든 옹호를 금지하는 법을 제정하여야 한다. 국가 제도에서 명시적으로 또는 권위 있는 해석을 통해 다음 사항을 분명히 하여야 한다.

- i. ‘증오’와 ‘적대감’이라는 용어는 표적집단에 대한 격앙되고 불합리한 비난, 적의, 혐오의 감정을 말한다.
- ii. ‘옹호’라는 용어는 표적집단을 향한 증오를 공개적으로 조장하려는 의도를 요건으로 한다고 이해되어야 한다.
- iii. ‘선동’이라는 용어는 국가적, 인종적, 종교적 집단에 대한 표현으로, 그 집단에 속한 사람들에게 대하여 차별, 적대감, 폭력을 일으킬 수 있는 임박한 위협을 만드는 것을 말한다.
- iv. 여러 공동체가 집단정체성에 대해 긍정적인 인식을 고양하는 것은 증오표현에 해당하지 않는다.

2009년 4월 아티클19가 발표한 “표현의 자유와 평등에 관한 캠던 원칙(The Camden Principles on Freedom of Expression and Equality)”, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4b5826fd2>. 아티클19과 같은 국제인권단체에서도 법으로 금지되는 혐오표현은 증오선동에 한정되어야 한다고 주장한다. 그래야 남용이나 표현의 자유와의 충돌을 피할 수 있다는 것이다. Article 19, Prohibiting Incitement to Discrimination, Hostility or Violence, 2012 참조.

41) 이주영, 앞의 글, 200~201쪽.

표현의 중요한 구성요건으로 보고 있으며, 독일, 캐나다, 영국 등 해외의 입법례에서도 이러한 구성요건을 활용하는 경우가 많다. 반면, 덴마크나 뉴질랜드는 의도적인 혐오표현의 공표 정도에 대해서도 처벌 규정을 두고 있다.⁴²⁾ 하지만 실제로는 편견·차별의 확산과 조장에 해당하는 표현들까지 ‘해석’에 의해 포함시키는 사례들도 적지 않다.

증오선동은 특별히 해악이 크고 악의적인 혐오표현만을 규제 대상으로 삼으로써 법치국가적 형법 운용이 가능하도록 이 테스트는 대체로 혐오표현의 ‘해악’의 심각성에 초점을 맞춘 것이라고 할 수 있다. 즉, 이미 제도화된 차별이 존재하고 청자가 실제로 영향을 받을 수 있는 상황 인지를 고려하여 특별히 해악이 더 크다고 할 수 있는 행위를 증오선동으로 구분해내는 것이기 때문이다. 또한 이것은 부주의하거나 의도성 없는 감정적 표현보다는 실제로 사회에 영향을 미치려고 하는 악의적인 혐오표현을 규제하자는 것이기도 하다. 표현의 자유의 한계에 대해서는 명백·현존 위협의 법칙 등 구체적인 해악이 외부에서 지각가능한 형태로 나타났는지를 기준으로 삼은 경우가 많았다. 실제로 그러한 경우에 해악이 더 크기도 하고, 또 법적으로 일관되게 규율하기도 용이하기 때문이다. 위의 테스트를 기준으로 하여 ‘증오선동’만을 법적 금지의 대상으로 삼는다면 혐오표현반대론에서 제기하는 여러 가지 우려를 피할 수 있다는 것이다. 특히 이것은 죄형법정주의 등 엄격한 법치주의 원칙이 지배하는 형사법 영역에서 더욱 의미가 있다.

하지만 이 때 혐오공표와 증오선동을 별도로 구분할 실익이 크지 않다는 비판도 간과할 수 없다. 왜냐하면, 선동이 아니라 단순 의견표명만으로도 심각한 사회적 해악을 초래할 수 있는 경우가 있기 때문이다. 즉, 실제로는 더 해악적인 혐오공표가 법적 규율 대상에서 빠질 수도 있다는 것이다. 게다가 법적 규율이 ‘증오선동’에만 한정될 경우, 전략적 행위자들은 얼마든지 법적 규율을 피할 수도 있다. 구체적인 기준은 법 구성요건에 최대한 상세하게 규정할 필요도 있겠지만, 결국 구체적인 결정례와 판례에 의해서 형성될 수밖에 없을 것이다.

2) 선거 시기 증오선동 형사범죄화

만약 증오선동을 형사범죄화한다면 그것은 선거 시기에 또는 정치인에게도 적용가능할 것

42) 영국 공공질서법 18(1): “위협하거나, 모욕적이거나 무례한 말이나 행동을 사용한 사람 또는 그러한 글을 전 시한 사람은, a) 종교적 혐오를 선동하려는 의도가 있거나, b) 종교적 혐오가 선동될 수 있는 환경과 관련이 있는 경우에 범죄의 책임이 있다.”; 덴마크 형법 266b: “공적으로 또는 광범위하게 퍼뜨리려는 의도를 가지고 진술하거나 또는 다른 공표를 한 모든 사람은, 그것에 의해 사람들의 집단이 그들의 인종, 피부색, 국적, 민족적 배경, 믿음 또는 성적지향을 이유로, 위협받거나 조롱되거나 비하를 당한 경우, 벌금형 또는 2년 이하의 구금형으로 처벌된다.”

이다.⁴³⁾ 후보자나 정치인의 발언이 증오선동에 해당하는 것이라면 규제 필요성이 있다는 것이다. 여기서 정치인에게 또는 선거 시기에 더욱 적극적으로 증오선동을 적용할 것인지의 여부는 쟁점이 될 수 있다. 여기서 증오선동인지 여부를 가리기 한 표2와 표3의 기준이 참고가 될 수 있다.

심사기준 1: 맥락 (폭력, 차별에 관련한 정치, 경제, 사회, 문화적 상황) - 폭력 등 사회적 충돌이 있었는지 여부 - 제도화된 차별이 존재하고 있는지 여부 - 청중과 소수자집단이 서로 충돌한 역사가 있는지 여부 - 차별금지법과 표현의 자유에 관한 법률이 있는지 여부 - 미디어가 얼마나 다원적이고 공정한지 여부 심사기준 2: 발화자 - 발화자의 공식적 지위 - 발화자의 권위와 영향력 - 특히 정치인, 공직자의 경우에는 특별하게 다뤄져야 함 심사기준 3: 의도 - 혐오를 고취하는 데 관여하려는 의도적인 노력 - 소수자집단을 특정하려는 의도적인 노력 - 자신의 발언이 어떤 결과를 가져올 것인지에 대한 인지 여부 - 표현의 확대범위와 반복성	심사기준 4: 내용 - 무엇을 고취하고 있는지 여부: 폭력 선동 여부 등 - 청중은 누구인가? - 차별선동의 대상(소수자집단)은 누구인가? - 표현의 자극성, 도발성, 직접성의 정도 - 배제사유: 예술적 표현, 종교적 표현, 학술적 의견, 공적 담론에 기여하는 의견인 경우 - 명백한 허위인지, 가치판단의 문제인지 여부 심사기준 5: 표현의 범위와 크기 - 제한된 청중만을 대상으로 한 것인지 여부 - 표현의 전파 수단 - 표현의 강도와 규모: 반복성, 전파 범위 등 심사기준 6: 해악 발생의 가능성 - 차별, 폭력, 적대행위에 대한 직접적인 요청인지 여부 - 화자가 실제로 영향을 줄 수 있는 상황인지 여부 - 청자가 실제로 영향을 받을 수 있는 상황인지 여부 - 소수자집단이 실제로 차별을 겪고 있는지 여부
--	--

<표2: 선동 심사기준(Incitement Test)>⁴⁴⁾

43) Vasu Mohan and Catherine Barnes, Countering hate speech in Elections: Strategies for Electoral Management Bodies (IFES White Paper (International Foundation for Electoral Systems, 2018), 16쪽.

44) Article 19, “Prohibiting Incitement to Discrimination, Hostility or Violence (Policy Brief)”, 2012, 29-40 면; “Rabat Plan of Action on the prohibition of advocacy of national, racial or religious hatred that constitutes incitement to discrimination, hostility or violence”, Conclusions and recommendations emanating from the four regional expert workshops organised by OHCHR, in 2011, and adopted

- 발화자의 목표
- 표현의 내용
- 표현의 맥락
- 혐오표현 표적집단의 프로필
- 표현의 공지성과 잠재적 효과 (예컨대 얼마나 광범위하게 퍼졌나)
- 적용되는 제한의 본질과 중요성

<표3: 유럽인권재판소의 혐오표현 심사 기준>

이러한 심사기준에 따르면 정치인의 발언이 증오선동에 적용될 수 있는 여지는 더욱 크다. 영향력이나 파급력에 있어서 정치인의 발언이 더 해악적일 수 있기 때문이다. 실제로 해외에서는 정치인이나 사회적 영향력이 큰 인사들에게 혐오표현 규제가 더 강력하게 적용되는 경향이 있다.

[2017년 코윈-미케 사건]

“여성은 남성보다 약하고 작고 덜 똑똑하기 때문에 임금을 덜 받아야한다”⁴⁵⁾

[2014년 빌더스 사건]

“(지지자들에게) 모로코인들이 더 많았으면 좋겠냐 더 적었으면 좋겠냐.” (지지자들이 ‘더 적게’라고 답하자) “우리가 그 정책을 추진하겠습니다.”⁴⁶⁾

by experts in Rabat, Morocco on 5 October 2012, 22단락; Committee on the Elimination of Racial Discrimination, General Recommendations No. 35: Combating Racist Hate Speech, 26 September 2013, Fortieth Session, Supplement No. 18 (A/40/18), 15단락; Guyton, “Tweeting ‘Fire’ in a Crowded Theater: Distinguishing between Advocacy and Incitement in the Social Media World”, Mississippi Law Journal 82(3), 2013, 725-728면; Mendel, “Study on International Standards Relating to Incitement to Genocide or Racial Hatred, for the UN Special Advisor on the Prevention of Genocide”, 2006, 44-61면; 김지혜, 앞의 글, 69-71면 등 참조.

45) 폴란드 정치인 Janusz Korwin-Mikke 사건 (2017); 여성에 대한 혐오표현으로 의회에서 징계를 받음.

46) 네덜란드 정치인 Geert Wilders 사건 (2014); 인종차별, 증오선동 혐의로 기소됨. Joost van Spanje and Claes de Vreese, “The good, the bad and the voter: The impact of hate speech prosecution of a politician on electoral support for his party”, Party Politics 21(1), 2015, 115-130쪽.

[브리짓트 바르도 사건]

저서 <침묵 속의 외침>에서 게이, 이민자, 실업자 등을 공격하면서 특히 무슬림을 잔인한 침략자, 프랑스를 끝장낼 때까지 세력을 넓혀갈 테러리스트 집단으로 묘사하여 6천 달러 벌금형 선고. “나는 신앙심 깊은 이슬람 교도들을 높이 평가하지 않는다.” “우리는 그들의 야만적 관습으로 마음이 상했다. 우리는 온 집안을 피투성이로 만들고 쓰레기 투입구를 가죽과 뼈, 뇌수로 가득 채운 이들의 용납할 수 없는 행동을 고발하기도 했지만 아무 소용이 없었다.” (2003)

“무슬림이 그들의 방식을 우리에게 강요함으로써 우리나라를 망치고 있다”고 자신이 운영하는 웹사이트에 게시하여 하여 1만 5천 유로 벌금형 선고 (자신의 웹사이트) (2008)

“양 도살자인 무슬림에 의해 프랑스가 점령되고 있다”는 발언으로 벌금형 선고 (2004.2)

알제리 시민 학살에 대한 인종차별적 발언으로 3250달러의 벌금형 선고 (1998)⁴⁷⁾

[2009년 페레 사건]

벨기에 국민전선당 의장 페레(Feret)가 반 무슬림, 반이민 슬로건을 담은 전단지들을 배포했다가 형사처벌되었고, 유럽인권재판소에서도 인권침해가 아닌 것으로 판결된 사건.

[2010년 르 펜 사건]

프랑스 국민전선당 대표 르 펜(Le Pen)이 르몽드지 무슬림에 관한 언급이 문제가 되어 유죄 판결을 받았고, 유럽인권재판소에서도 인권침해가 아닌 것으로 판결된 사건.

다만, 혐오표현 형사범죄화의 한계도 염두에 두어야 한다. 실제로 혐오표현을 근절하는 효과를 거둘 수 있을지는 미지수다. 혐오표현에 대한 규제가 혐오주의자들의 준동을 효과적으로 억제하거나 편견과 혐오를 몰아낼 것이라고 기대하긴 어렵다는 것이다.⁴⁸⁾ 이미 형사범죄화를 시행하고 있는 나라들에서도 유의미한 효과가 있는지가 제대로 검증된 바는 없다.⁴⁹⁾ 집행실적도 미미

47) 바르도는 법정에서, “인종적 증오심을 부추긴 바 없으며 쇠락하는 프랑스 사회에 대해 나의 의견을 표명하고 싶었다.”는 취지의 반론을 제기했다.

48) J. Mchangama, “The Problems with Hate Speech Laws”, The Review of Faith & International Affairs 13(1), 2015, 80-81면; P. B. Coleman, Censored: How European “Hate Speech” Laws are Threatening Freedom of Speech, Kairos Publications, 2012, 78-79면 참조.

49) Bacquet, 앞의 책, 41-42면 참조.

하고,⁵⁰⁾ 법이 적용된 사례들을 보면 과연 일관된 기준이 있는지도 의심스럽다.⁵¹⁾ 오남용의 소지도 있다. 법규제의 부작용은 괜한 우려가 아니다.⁵²⁾ 또한 혐오표현 규제의 오남용이 주로 민주주의와 인권보장의 수준이 낮은 나라에서 나타났다는 점을 주의깊게 봐야 한다.⁵³⁾ 한국처럼 표현의 자유의 보장 수준이 낮은 경우라면 혐오표현 규제법의 도입이 양날의 칼이 될 여지가 있다. 표현의 자유를 억압하는 기제들이 남아있는 상황에서 새로운 규제가 추가된다면,⁵⁴⁾ 국가규제의 총량이 확대되는 결과를 낳으며,⁵⁵⁾ 본래 의도와는 달리 ‘국가가 나쁜 표현을 금지할 수 있다’는

-
- 50) 혐오표현 처벌 사례가 영국은 매년 3-4건, 독일이나 프랑스도 100여건에서 200여건 정도에 불과하고 대부분 벌금형에 그쳤다는 사실을 언급하는 E. Bleich, *The Freedom to be Racist: The Freedom to Be Racist?: How the United States and Europe Struggle to Preserve Freedom and Combat Racism*, OUP, 2011, 142-143면 참조. 이 책에서는 이러한 통계가 혐오표현 규제법의 ‘효과’를 가능할 수 있는 척도가 되기는 어렵지만, 최소한 혐오표현 처벌이 매우 심각한 사례에만 적용되었다는 사실을 보여주는 것이라고 지적하고 있다. 반면, 영국에서의 (인종)혐오표현 규제에 대한 비판(표현의 자유 축소, 차별금지 효과 없음, 남용 등)이 과장되었다는 반론은 P. N. S. Rumney, P. N. S. “The British Experience of Racist Hate Speech Regulation: A Lesson for First Amendment Absolutists?”, *Common Law World Review* 117, 2003, 136면 이하 참조.
- 51) 세계 각국의 혐오표현 규제 사례들의 불명확성, 비밀관성 문제를 지적하는 Coleman, 앞의 책, 33면 이하 참조.
- 52) 다만, 혐오표현의 구성요건이 모호할 수밖에 없다는 것은 결정적인 문제라고 보기 어렵다 (이재승, 앞의 책, 573면). 실제로 형법조문 중에는 모호한 구성요건들이 수없이 많다. 예컨대, 한국 형법에는 “문란한”, “협박한”, “명예를 훼손한”, “모욕한” 등의 구성요건이 있는데, 혐오표현 구성요건은 이보다 훨씬 더 구체적이고 명확하게 만들 수 있다. 또한 형법상 명확성원칙은 조문의 추상성 자체가 아니라 도그마틱이론과 판례의 축적에 의해 그 의미가 구체화되어 법조인과 시민이 어떤 행위의 처벌가능성을 예측할 수 있는지 여부가 핵심인데 (이상돈, 『형법학: 형법이론과 형법정책』, 법문사, 1999, 6장 죄형법정주의와 대화이론 참조), 최근 혐오표현에 대해서도 상당히 구체적인 이론적 논의들이 축적된 상태다.
- 53) 에티오피아와 르완다에서 혐오표현 규제가 정치적 반대파를 탄압하는데 남용되었다는 사례연구로는 Mengistu, 앞의 글, 370-374면 참조. 국제엠네스티의 러시아, 우즈베키스탄, 인도네시아의 남용 사례에 대한 보고는 Amnesty International, “Freedom Limited: The Right to Freedom of Expression in the Russian Federation”, EUR 46/008/2008; “Uzbek Journalist Must be Released: Ulugbek Abdusalomov”, UA: 144/10 Index: EUR 58/006/2010; “Indonesia: Atheist Imprisonment a Setback for Freedom of Expression”, ASA 21/021/2012 등 참조.
- 54) 비슷한 취지에서, 표현의 자유의 단계를, 권위주의, 자유주의, 포스트자유주의로 나누고, (표현의 자유를 억압하던) 권위주의 단계에서 바로 (평화·인권을 위해 표현의 자유를 제한하는) 포스트자유주의로 이행한 한국의 위험한 현실을 지적하는 이재승, “선동죄의 기원과 본질”, 『민주법학』 57, 2015, 154-157면 참조.
- 55) 이런 맥락에서 명예훼손죄, 모욕죄를 폐지해야 한다고 하면서 혐오표현금지법은 도입되어야 한다는 주장에 더욱 주목해볼 필요가 있다. 박경신, 『표현·통신의 자유: 이론과 실제』, 논형, 2013, 4장 참조.

메시지를 줄 우려가 있기 때문이다.⁵⁶⁾ 실제로 혐오표현 규제가 도입된다면, 그보다 더 위험한 (!) ‘중복세력’ 등 반국가행위자들의 표현도 규제해야 한다는 주장이 나오지 않으리란 보장이 없고, 이것이 정치적 반대자들의 목소리를 억누르는데 활용될 수도 있다는 것이다. 그리고 이러한 문제들은 정치인의 혐오표현을 규제하고자 할 때 더욱 극명하게 드러날 가능성이 크다.

규제 범위를 좁히는 것이 부작용을 막는 하나의 방법이 될 수 있다. 특히 화자의 ‘의도성’이나 해악을 일으킬 ‘위험의 실제 가능성’에 관한 요건을 강화한다면 상당한 효과가 있을 것이다.⁵⁷⁾ 만약 “청자로 하여금 신념, 의견, 입장에 근거한 어떤 행동을 하게 만들려는 의도”를 요건으로 삼는다면, 부주의하거나 진지한 의도·의지가 없는 혐오표현은 규율범위에서 제외될 것이다.⁵⁸⁾ 독일 형법에서처럼 국민계몽이나 예술, 학문 등의 목적에 기여하는 경우에는 적용을 배제하는 것도 혐오표현 형사범죄화의 지나친 확장을 막는 방법이 될 수 있다. 실제 위험의 가능성이 높은 ‘폭력선동’만 규율하자는 제안도 있다.⁵⁹⁾ 미국에서 표현에 대한 국가개입의 척도로 활용되어온 ‘브란덴버그 심사’(Brandenburg Test)에 따르면, “어떤 고취가 즉각적인 불법행동을 자극하고 만들어내는 것을 지향하고 있고, 그러한 행동을 선동하거나 만들어낼 가능성이 있을 때”⁶⁰⁾에만 국가 개입이 정당화되고, 이 때 불법행동은 폭력이나 공공질서의 문란을 뜻하는 것으로 해석된다.⁶¹⁾ 이 기준을 적용하면, 차별·적의에 대한 선동은 법규제에서 제외되고, 폭력에 대한

56) <세계인권선언>, <자유권규약> 등 국제규범에 혐오표현 금지조항 포함을 주도한 국가들이 주로 전체주의 국가들이었다는 점은 시사하는 바가 크다. 이 점에 대해서는 Coleman, 앞의 책, 15면 이하 참조.

57) 이주영, 앞의 글, 218-222면 참조.

58) Article 19, 앞의 글(“Prohibiting Incitement to Discrimination, Hostility or Violence”), 21-22면. 비슷한 취지로 Amnesty International, 앞의 글(“Written Contribution to the Thematic Discussion on Racist Hate Speech and Freedom of Opinion and Expression”), 3-4면; T. Mendel, “Study on International Standards Relating to Incitement to Genocide or Racial Hatred, For the UN Special Advisor on the Prevention of Genocide”, 2006, 45-49면 참조.

59) 비슷한 취지에서, ‘세계관선동’과 ‘행위선동’을 구분하는 이재승, “선동죄의 기원과 본질”, 『민주법학』, 57, 2015, 152-153면 참조. 세계관선동이 어떤 태도나 사고체계를 갖도록 선동하는 거라면, 행위선동은 특정한 행위를 하도록 선동하는 것을 뜻한다. 혐오표현을 차별표현, 혐오표현, 중오선동, 테러리즘선동, 제노사이드 선동 등으로 구분하자고 제안으로는 N. Ghanea, “The Concept of Racist Hate Speech and its Evolution over time”, Paper presented at the United Nations Committee on the Elimination of Racial Discrimination’s day of thematic discussion on Racist Hate Speech 81st session, 28 August 2012, Geneva, 5면 참조.

60) Brandenburg v. Ohio, 395 U.S. 444, 447 (1969).

61) S. G. Gey, “The Brandenburg Paradigm and other First Amendments”, Journal of Constitutional Law,

선동만 범죄화된다.⁶²⁾ 이렇게 되면 규제범위가 상당히 좁아지고 더욱 명료해지며, 폭력이 임박한 상황에서는 사상의 시장을 통한 해결을 시도할 여유가 없기 때문에 국가 개입의 정당화도 한결 쉬워진다.⁶³⁾ 이러한 요소들은 형법 구성요건에 가능한 한 자세히 포함되는 것이 가장 바람직하며, 법적용과정에서도 참고가 될 수 있다. 이러한 요건을 적용하면, 청중의 행위를 촉발하는 직접적인 선동, 인터넷에서 벌어지는 반복적이고 노골적인 혐오표현⁶⁴⁾ 등이 증오선동에 포함될 수 있을 것이다. 동시에 혐오표현의 근거가 되는 차별금지사유도 조정할 필요가 있다. 역사적으로 차별받고 억압받아왔기 때문에 적대와 폭력에 쉽게 노출될 우려가 있고 특별한 보호가 요청되는 소수자집단에 대한 혐오표현만 형사처벌의 대상이 되도록 하는 것이다. 영국 평등법(Equality Act 2010, 4조)의 차별금지사유는 연령, 장애, 성전환, 혼인 및 동성결혼, 인종, 종교 또는 신념, 성별, 성적 지향 등 8개지만,⁶⁵⁾ 형사처벌되는 혐오표현은 인종, 종교, 성적 지향 등 3개 사유에 근거한 경우로 한정되어 있다. 차별금지사유가 19가지에 달하는 한국의 경우⁶⁶⁾에도 적용범위를 좁힐 필요가 있을 것이다.

12(4), 2010, 983면; 이부하, 앞의 글, 198-199면 참조.

62) 사실 <자유권규약> 제정 당시에도 초안은 ‘폭력선동’에만 적용되도록 되어 있었다. 같은 취지의 의견으로 Coleman, 앞의 책, 75-80면; Mendel, 앞의 글(“Does International Law Provide for Consistent Rules on Hate Speech”), 428면; P. Molnar, “Responding to Hate Speech with Art, Education, and the Imminent Danger Test”, in Herz and Molnar, 앞의 책, 193-196면 참조.

63) Molnar, 위의 글, 193-196면 참조.

64) 유럽에서는 사이버상의 인종차별적 혐오표현에 대하여 특별한 대책을 강구해왔다. Council of Europe, Additional Protocol to the Convention on Cybercrime concerning the Criminalisation of Acts of a Racist and Xenophobic Nature Committed through Computer Systems, ETS No. 189, 2003.1.28.; ECRI General Policy Recommendation No.6: Combating the dissemination of racist, xenophobic and antisemitic material via the Internet, Adopted by ECRI on 15 December 2000; C. D. Van Blaricum, “Internet Hate Speech: The European Framework and the Emerging American Haven”, Washington and Lee Law Review 62(2), 2005, 781-808면 등 참조.

65) 여기서 이 법에 의해 보호되는 속성으로 age, disability, gender reassignment, marriage and civil partnership, pregnancy and maternity, race, religion or belief, sex, sexual orientation 등이 제시되어 있다.

66) “성별, 종교, 장애, 나이, 사회적 신분, 출신 지역(출생지, 등록기준지, 성년이 되기 전의 주된 거주지 등을 말한다), 출신 국가, 출신 민족, 용모 등 신체조건, 기혼·미혼·별거·이혼·사별·재혼·사실혼 등 혼인 여부, 임신 또는 출산, 가족 형태 또는 가족 상황, 인종, 피부색, 사상 또는 정치적 의견, 형의 효력이 실효된 전과(前科), 성적지향, 학력, 병력(病歷) 등” (국가인권위원회법 2조의 3).

요컨대, 증오선동에 한정하여 형사범죄화하는 것은 표현의 자유와의 충돌을 피할 수 있는 하나의 선택지가 될 수 있다. 하지만 선거 시기의 혐오표현 규제는 위에서 말한 혐오표현 형사범죄화에서의 난점이 더욱 극대화될 여지가 있다. 예컨대, 정치인이야말로 더욱 교묘하게 법적용의 칼날을 피해서 교묘하게 혐오발언을 할 가능성이 있으며, 정쟁화되면서 규제효과가 크게 떨어지고 표현의 자유 전반을 위축시킬 우려도 크다. 그럼에도 불구하고 형사범죄화로 선거 시기 혐오표현의 문제를 돌파할 것인지에 대해서는 신중한 판단이 필요하다.

V. 선거 시기 혐오표현 규제방안2 - 선거법과 선관위에 의한 규제

1. 후보자에 대한 혐오표현 문제

앞서 언급했듯이 선거 시기 혐오표현 문제는 후보자에 대한 혐오표현과 후보자에 의한 혐오표현으로 구분해볼 수 있다. 먼저 전자의 경우는 후보자에 대한 혐오표현이다. 이것은 후보자를 허위사실이나 부당한 비방으로부터 보호하기 위한 것이다. 공직선거법에는 다음과 같은 조항이 있다.

제82조의4(정보통신망을 이용한 선거운동) ② 누구든지「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」 제2조제1항제1호에 따른 정보통신망(이하 “정보통신망”이라 한다)을 이용하여 후보자(후보자가 되려는 사람을 포함한다. 이하 이 조에서 같다), 그의 배우자 또는 직계존·비속이나 형제자매에 관하여 허위의 사실을 유포하여서는 아니되며, 공언히 사실을 적시하여 이들을 비방하여서는 아니된다. 다만, 진실한 사실로서 공공의 이익에 관한 때에는 그러하지 아니하다.

제110조(후보자 등의 비방금지) ① 누구든지 선거운동을 위하여 후보자(후보자가 되고자 하는 자를 포함한다. 이하 이 조에서 같다), 후보자의 배우자 또는 직계존·비속이나 형제자매의 출생지·가족관계·신분·직업·경력등·재산·행위·소속단체, 특정인 또는 특정단체로부터의 지지여부 등에 관하여 허위의 사실을 공표할 수 없으며, 공언히 사실을 적시하여 사생활을 비방할 수 없다. 다만, 진실한 사실로서 공공의 이익에 관한 때에는 그러하지 아니하다.

② 누구든지 선거운동을 위하여 정당, 후보자, 후보자의 배우자 또는 직계존·비속이나 형제자매와 관련하여 특정 지역·지역인 또는 성별을 공언히 비하·모욕하여서는 아니 된다.

제251조(후보자비방죄) 당선되거나 되게 하거나 되지 못하게 할 목적으로 연설·방송·신문·통신·잡지·벽보·선전문서 기타의 방법으로 공연히 사실을 적시하여 후보자(후보자가 되고자 하는 자를 포함한다), 그의 배우자 또는 직계존·비속이나 형제자매를 비방한 자는 3년 이하의 징역 또는 500만원 이하의 벌금에 처한다. 다만, 진실한 사실로서 공공의 이익에 관한 때에는 처벌하지 아니한다.

후보자를 허위사실이나 비방으로부터 보호해야 한다면, 혐오로부터 보호될 필요는 없는 것일까? 만약 후보자가 성소수자라는 이유로, 장애인이라는 이유로, 이주자 출신이라는 이유로 비방받는다면, 그건 매우 중대한 문제가 아닐 수 없다. 물론 현행 선거법에 의해서도 후보자 비방에 해당하는 것으로 해석될 여지가 있긴 하지만, 좀 더 분명히 규정할 필요는 있다. 그런 취지에서 지역 비하·모욕을 별도로 처벌하는 법안이 제출된 바 있다.

제110조의2(지역 등 비하 언동 금지) 누구든지 정당(정당의 구성원을 포함한다)·후보자(후보자가 되려는 사람을 포함한다. 이하 이 조에서 같다)·후보자의 가족 또는 선거사무관계자의 선거, 그 밖의 정치활동과 관련하여 특정 지역 또는 특정 지역 사람을 비하·모욕하여서는 아니된다.⁶⁷⁾

이런 식으로 후보자에 대한 혐오표현을 별도로 금지하는 규정을 두는 것도 가능할 것이다. 하지만 이러한 허위사실공표와 후보자 비방금지는 여러 문제가 지적되어 폐지 주장이 제기되어 왔고,⁶⁸⁾ 실제로 이 세 조문을 완전히 삭제하는 법안이 제출된 바도 있음을 상기할 필요가 있다.⁶⁹⁾ 선거운동의 자유를 위해 독소조항으로 지적되어온 허위사실공표와 후보자 비방금지 조항을 삭제해야한다고 하더라도, 오히려 후보에 대한 혐오표현 금지는 필요하다는 주장이 가능할 수도 있다.⁷⁰⁾ 그 해악의 정도로 본다면, 오히려 혐오표현이 더 치명적일 수 있기 때문이다. 한편, 선거법에 의해 혐오표현을 규제하는 해외 사례로는 다음과 같은 것들이 있다.

- 티모르-레스테 : 인권에 반하거나 인종, 성별, 이데올로기, 종교적 신념, 사회적 지위 등을 이유로 차별하는 구두·문자 발언을 금지한다 (선거운동에 관한 정부명령 18/2017 13조)

67) 공직선거법 일부개정법률안 (진영의원 대표발의, 의안번호 15509, 발의연월일, 2015.6.9)

68) 박경신, 『진실유포죄 - 법학자 박경신, 대한민국 표현의 자유 현주소를 말한다』, 다산초당, 2012.

69) 공직선거법 일부개정법률안 (박주민의원 대표발의, 의안번호 2315, 발의연월일 2016.9.19)

70) 같은 맥락에서 명예훼손죄와 모욕죄를 폐지하자고 하면서 혐오죄는 신설해야 한다고 주장하는 박경신, 『표현 통신의 자유 - 이론과 실제』, 논형, 2013.

- 나이지리아 : 정치적 운동이나 슬로건은 종교적, 민족적, 부족적, 일부의 감정에 직간접적으로 상처를 주는 모욕적인 말을 포함해서는 안된다. 폭력적인 반응이나 감정을 야기하는 모욕적인 발언도 선거운동에서 금지된다. (선거법)
- 일본 : 티브이나 라디오에서 타인의 존엄과 명예를 훼손하는 발언을 해서는 안된다 (공직선거법)
- 인도 : 종교, 인종, 카스트, 공동체, 언어를 이유로 혐오나 적대 감정을 조장하는 방송을 해서는 안된다 (언론 위원회 가이드라인)
- 가이아나 : 인종적 증오, 편견, 모욕 등을 선동하는 내용. 젠더, 인종, 계급, 민족, 언어, 성적 지향, 정신적/신체적 장애를 근거로 조롱하거나 낙인 찍는 행위를 금지한다. (선관위가 미디어 행위 규범에 따라 주요언론에 이런 내용을 요청할 수 있음)⁷¹⁾

VI. 선거 시기 혐오표현 규제방안3 - 선관위에 의한 조치

선거 시기 혐오표현에 관한 또 다른 규제방안으로 중앙선거관리위원회의 역할을 들 수 있다. 금지나 처벌 이외의 다른 비규제적(non-regulatory) 수단을 통해 선관위가 일정한 역할을 해야 한다는 것이다. 국제 선거제도연맹(International Federation for Electoral Systems)이 제출한 백서에는 금지/처벌 위주의 규제의 한계를 지적하며, 다음과 같은 제안을 한 바 있다.⁷²⁾

71) 인도, 가이아나의 사례는 방송에 의한 간접규제인데, 한국의 방송심의에 관한 규정에도 다음과 같은 규정이 있어서, 한국의 경우에도 간접규제가 가능하다.

제29조(사회통합) 방송은 지역간, 성(性)간, 세대간, 계층간, 인종간, 종교간 차별과 갈등을 조장하여서는 아니된다.

제30조(양성평등) ③방송은 성차별적인 표현을 하거나 성별 역할에 대한 고정관념을 조장하여서는 아니된다.

제31조(문화의 다양성 존중) 방송은 인류보편적 가치와 인류문화의 다양성을 존중하여 특정 인종, 민족, 국가 등에 관한 편견을 조장하여서는 아니되며, 특히 타민족이나 타문화 등을 모독하거나 조롱하는 내용을 다루어서는 아니된다.

72) 이하의 제안은 Vasu Mohan and Catherine Barnes, Countering hate speech in Elections: Strategies for Electoral Management Bodies (IFES White Paper (International Foundation for Electoral Systems, 2018), 20쪽 이하 참조.

- 선거 관계자들(경찰, 법원, 인권위, ombudsman, 국가미디어, 방송심의위, 교육부, 지방정부, 여성부, 시민사회단체)과의 협력
- 선관위 구성원들의 혐오표현 인식 수준 제고와 혐오표현에 관한 내부 정책 수립
- 선관위(특히 위원장과 위원에 의해)의 차별과 혐오표현에 대한 입장 천명.
- 선거운동기간 동안의 공적 대화와 논쟁의 확대
- 혐오표현 관련 조사와 연구
- 혐오표현 사례의 수집, 모니터, 보고
- 경찰, 인권위 등 관계기관과의 협력 (관계기관에 제재 수단이 있는 경우)
- 효과적인 사건 처리 (선관위에 혐오표현에 관한 규제 수단이 있는 경우)
- 선거 관계자들(후보, 정당인, 지지자, 시민사회관계자, 미디어 관계자 등)에 대한 교육과 훈련
- 유권자 교육과 인식제고

사실 이러한 제안은 선관위의 역할을 제시한 것이기도 하지만, 결국 선거 시기 혐오표현 문제 해결을 위해서는 전사회적인 노력이 필요함을 이야기한 것이기도 하다. 또한 단순히 선거 시기에 제한되지 않은 일상적인 혐오표현 대책이 수립되어야 함을 말하는 것이기도 하다. 그런 점에서 선거 시기 혐오표현 또는 정치인의 혐오표현을 별도 의제로 삼아 대책을 마련하거나 규제방법을 모색하는 것은 일정한 한계를 갖고 있다고 할 수 있다.

IV. 나아가며

본 발표문의 핵심 요지를 정리하면 다음과 같다.

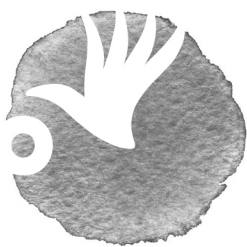
- 선거 시기 혐오표현 문제에서는 혐오표현과 표현의 자유에 관한 딜레마가 더욱 극적으로 격화된다. 더 많은 표현이 더욱 중요하면서 혐오표현의 해악도 동시에 더 중대하다. 따라서 규제 또는 허용이라는 식의 일도양단으로 풀 수 없는 문제라는 점이 전제되어야 한다.
- 하지만 정치인의 혐오표현, 선거 시기의 혐오표현이 특별한 중요성을 갖는다는 점은 분명하다. 어떤 규제 방법에 동의하고 찬성하고를 떠나 중요한 의제로서 다뤄져야 한다.

- 선거 시기에 '후보자'를 보호하는 것이 필요하다면, 허위사실유포나 비방보다 오히려 혐오표현으로부터의 보호가 더 필요한게 아닌지 고민해볼 필요가 있다.
- 선거 시기에 후보자가 유권자 일부를 차별과 배제의 대상으로 삼는 것이 과연 정당한 것인지 검토해볼 필요가 있다. 만약 선거에서의 표현의 자유, 정치인의 정치적 자유가 중요하다라는 이유로 규제대상에서 제외된다면, 혐오세력들에게 '선거'와 '정치'야말로 제재를 받지 않고 자유롭게 혐오를 유포할 수 있는 장소가 되어 버린다.
- 혐오표현을 형사범죄화한다면 선거 시기에도 당연히 적용될 수 있으며, 오히려 더 광범위하고 강력하게 적용될 수 있을 것이다. 하지만 혐오표현 중에 증오선동에 해당하는 행위 정도만 형사처벌이 가능할 것이다. 또한 혐오표현 형사범죄화의 일반적인 한계도 충분히 인식해야 하며, 정치인을 규제대상으로 삼는 것은 정쟁으로 번질 가능성도 크고, 사법당국과 선관위가 기계적 중립을 지키려고 하면서 전반적인 표현의 자유가 위축될 우려가 있다. 무엇보다 형사범죄화가 되더라도 처벌가능한 혐오표현은 극히 일부에 지나지 않을 것이다.
- 혐오표현이 형사범죄화되지 않는다면, 그리고 설사 형사범죄화되더라도 극히 일부만 규제대상이 된다면, 우리는 여전히 비규제적 수단에 의존해야 한다. 중앙선관위가 스스로 그리고 다른 관계자들과 협력하여 혐오표현에 관한 인식수준을 높이고 다양한 비강제적, 형성적 수단을 모색하는 것이 중요한 대책이 될 것이다.



토론

- 선거과정에서의 혐오표현 대응방안 토론문
- 선거, 혐오선동 그리고 사회공동체 감수성
- 선거과정에서의 혐오표현 대응방안에 대한
토론문
- 선거 보도에서 정치인 혐오표현에 대한
가이드라인 강화되어야
- 선거 시기 만연하는 소수자 혐오표현의
원인과 현황 및 대책



선거과정에서의 혐오표현 대응방안 토론문

박한희

(차별금지법제정연대 집행위원 /
공익인권변호사모임 희망을만드는법 변호사)



선거과정에서의 혐오표현 대응방안 토론회



박한희

(차별금지법제정연대 집행위원 /
공익인권변호사모임 희망을만드는법 변호사)

I. 들어가며

두 발제자의 문제의식과 제안에 공감한다. 2016년 제20대 총선에서 ‘동성애, 이슬람, 차별금지법 반대’를 주요 공약으로 내세운 기독교자유당이 2.64%의 득표를 하고, 2017년 제19대 대선에서 TV 토론회에서 주요 대선 후보가 ‘동성애에 반대한다’는 이야기를 여과 없이 하는 모습, 그리고 지난 6월 13일 제7회 지방선거에서 쏟아진 각종 후보들의 혐오표현들은 선거를 소수자 인권보장과 다원성을 핵심적 가치로 하는 민주주의의 장이 아닌 차별과 혐오선동이 공공연하게 이루어지는 공간으로 변질시켰다.

시민사회는 이러한 선거과정에서의 혐오표현에 단호하게 대처해 왔다. 제20대 총선 이후 ‘성소수자 차별반대 무지개행동’과 ‘이주노동자 차별철폐와 인권 노동권 실현을 위한 공동행동’은 기독교자유당에 대해 국가인권위원회 집단 진정을 제기하였다. 제19대 대선 TV 토론회에 대해서는 규탄 성명들이 발표되었고, 토론회 다음날 성소수자 활동가들은 문재인 후보에게 직접 항의행동을 하기도 했다. 그리고 제7회 지방선거를 앞두고는 ‘지방선거 혐오대응을 위한 전국네트워크’가 발족하여 혐오대응 활동을 했고, 선거 이후 가장 문제가 많이 제기된 김문수 서울시장 후보에 대해 국가인권위원회 진정을 제기하였다.

그러나 이러한 시민사회의 적극적인 대응과 활동에 대해 국가기관들은 과연 무엇을 했는가. 행정부와 입법부는 나날이 심해지는 혐오표현에 대해 적극적인 대처를 하기는커녕 때로는 동조하는 모습을 보였다. 이러한 정부의 태도를 비판하고 감시해야 하는 국가인권위원회, 선거관리위원회 역시 선거과정에서의 지속된 혐오표현에 대해 구체적인 대처나 예방을 위한 가이드라인을 내놓지 않았다. 점점 더 노골적이고 조직화된 지금의 소수자에 대한 혐오와 차별선동은 국가기관의 이러한 무대응에도 그 책임을 물을 수 있다 할 것이다.

그 동안 선거과정에서 혐오표현에 대해 국가인권위원회, 선거관리위원회가 소극적 대처로 일관한 주된 이유는 관련된 법이 없어서, 규제를 위한 마땅한 제도적 근거가 없어서 어렵다는 것이었다.¹⁾ 그러나 규제의 근거가 없기에 어떠한 대처도 하지 않겠다는 이러한 태도는 선거제도, 민주주의가 가진 본질을 외면한 무책임한 태도이다. 또한 홍성수 교수의 발제와 같이 선거에서의 표현에 대한 규제가 가진 복잡한 성격을 고려했을 때, 설령 관련 법제도가 생긴다 하더라도 단지 근거 법률만을 활용한 규제방식은 혐오표현에 대해 효과적인 대처가 지금과 마찬가지로 되기 어렵다.

따라서 관련 법제도의 개선 역시 필요하지만 무엇보다 중요한 것은 차별선동과 혐오에 맞서고 소수자 인권을 보장하기 위한 국가기관의 단호한 태도와 입장을 보이는 것이라 할 것이다. 따라서 이 토론회에서는 그 동안 선거과정에 대한 혐오표현에 대해 국가기관, 특히 국가인권위원회, 선거관리위원회가 보여 온 입장에 대해 비판하고 해외의 사례 등에 비추어 단지 법제도적인 개선을 기다릴 것만이 아니라 현재의 법제도와 현황에 대한 문제의식을 바탕으로 보다 적극적이고 다각도적인 대응 방안을 마련할 필요가 있다는 점을 강조하고자 한다.

II. 선거과정에서의 혐오표현에 대한 국가기관의 대응 실태

1. 기독교자유당에 대한 국가인권위원회 진정과 각하결정

제20대 총선에서 기독교자유당의 등장은 많은 사람들에게 선거과정에서의 혐오표현에 대한 우려를 갖게 했다. 보수개신교 인사들이 주축이 되어 2016. 3. 3. 창당된 기독교자유당은 “동성애, 이슬람, 차별금지법을 합법화” 반대를 목적으로 설립하였으며, 선거공보와 비례대표 후보자 연설, 언론 인터뷰 등을 통해 허위사실에 기반한 성소수자, 무슬림, 이주민에 대한 차별과 혐오선동을 끊임없이 쏟아내었다. 그러나 이들의 이러한 혐오표현에 대해 선거관리위원회 등은 어떠한 입장표명이나 제지를 하지 않았고, 유권자들은 정치적 주장이라기보다는 단지 소수자에 대한 혐오에 불과한 선거 공보물을 마치 하나의 의견인 것처럼 받아야만 했다.²⁾

1) “성소수자 혐오로 얼룩진 대선...“유권자가 판단하라” 손 놓은 선관위“, 여성신문, 2017. 5. 2.자

2) “한국 이슬람교 “기독교자유당 홍보물, 악의적 이슬람 명예훼손”“, 서울신문, 2016.4.10.자

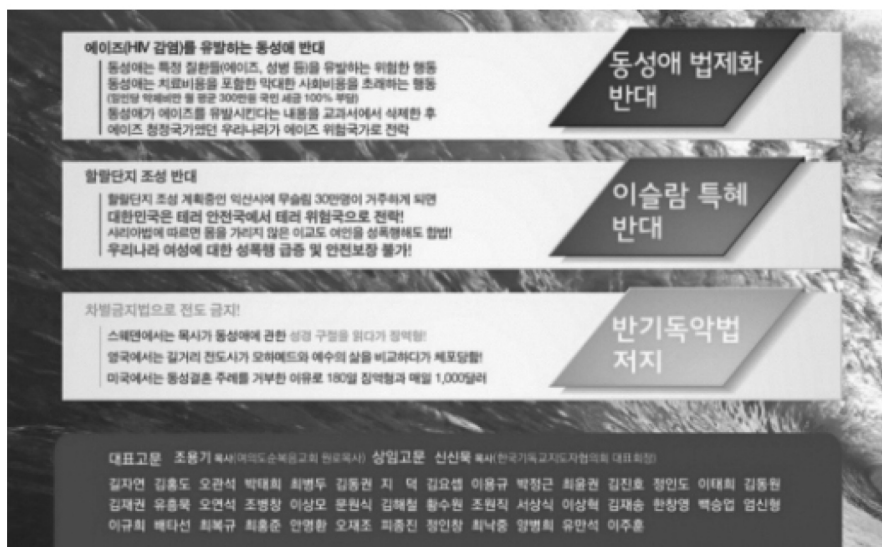


그림 1. 기독교자유당 선거공보물

결국 총선 결과 기독교자유당은 의석확보를 위한 3% 득표달성에는 실패하였으나 2.64%의 득표를 받음으로써 국가보조금을 받는 정당이 되었다. 이처럼 노골적으로 차별선동과 혐오를 일삼은 정당이 어떠한 제지를 받기는커녕 국가에 의한 지원을 받는 상황에 대해 ‘성소수자 차별반대 무지개 행동’, ‘이주노동자 차별철폐와 인권·노동권 실현을 위한 공동행동’ 외 60개 단체 및 3195명 개인은 2016. 5. 24. 집단으로 국가인권위원회에 진정을 제기하기에 이르렀다.

그러나 국가인권위원회는 진정이 제기된 지 1년이 지나도록 입장표명이나 토론회 등 특별한 행동을 보이지 않다 결국 2017. 7. 진정에 대한 각하결정을 내렸다. 인권위는 각하결정문에서 “해당 진정은 인권위의 조사대상이 아님으로 「국가인권위원회법」 제32조 제1항 제1호³⁾에 따라 각하를 한다”고 이야기하였다. 나아가 정책권고의 필요성에 대해 검토를 했으나 “2014년 성적지향·성별정체성에 따른 차별실태조사, 2016년 혐오표현실태조사 등을 통해 이미 대책마련을 하고 있으므로” 정책권고 역시 내리지 않겠다는 결정을 내렸다.

인권위의 어떠한 정책권고조차 없는 각하 결정은 선거과정의 혐오표현에 대한 대응으로서는 너무나도 무책임하고 실망스러운 것이었다. 현행 「국가인권위원회법」에 따르면 인권위 진정 대상

3) 제32조(진정의 각하 등) ① 위원회는 접수한 진정이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 그 진정을 각하(却下)한다.

1. 진정의 내용이 위원회의 조사대상에 해당하지 아니하는 경우

이 되는 차별행위는 고용, 재화용역, 교육, 성희롱의 영역에 한정되며, 혐오표현이 차별행위의 하나로 규정되어 있지 않다. 따라서 법 해석을 엄격히 할 경우 각하결정은 다소 어쩔 수 없는 것이었을지도 모른다. 그러나 인권위는 법원이나 행정부처럼 엄격히 법을 해석하고 집행하기 위해 존재하는 기관이 아니다. 인권위의 역할은 입법의 공백을 넘어서 현재의 인권침해와 차별을 개선하고 모든 사람의 인권을 보장하기 위한 개선방안을 마련하고 이를 제시하는 것이어야 한다. 그렇기에 「국가인권위원회법」 제25조 제1항은 “위원회는 인권의 보호와 향상을 위하여 필요하다고 인정하면 관계 기관 등에 정책과 관행의 개선 또는 시정을 권고하거나 의견을 표명할 수 있다”고 규정하고 있는 것이다.

그럼에도 인권위는 이 사건에서 두 차례의 실태조사를 이유로 정책권고조차 내지 않았다. 그러나 이들 실태조사는 현황에 대한 근거자료를 제시한 것이며 이를 바탕으로 구체적인 정책, 관행의 개선과 시정을 내야 하는 것이 인권위의 역할임에도 이조차 제시하지 않은 위 각하 결정은 결국 기독교자유당의 혐오표현에 대해 이것이 소수자 차별로서 허용되지 않는다는 최소한의 입장표명조차 이루어지지 않은 것으로서, 인권위가 가진 최소한의 역할과 책임에도 맞지 않는 결정이었다.

2. 선거법상 규정 미비를 이유로 한 선거관리위원회의 소극적 대처

제20대 총선당시 재단법인 대한이슬람교는 선관위에 대하여 기독교자유당의 공보물을 회수할 것을 요구하며 면담을 실시하였다. 그러나 선관위는 이에 대해 “홍보물에 관한 내용은 권한 밖이라 취할 수 있는 조치가 없다는 의견”만을 내놓았다.⁴⁾ 이처럼 선거과정에서의 혐오표현에 대해 선관위는 지속적으로 규정, 권한 밖이라 할 수 없다는 소극적 태도만을 보여주었고, 혐오표현 대책을 위한 조사나 가이드라인 마련 등 구체적인 행동을 펼치지 않았다.

이러한 선관위의 소극적 대처는 제7회 지방선거에서도 마찬가지였다. 2018. 5. 24. 대전성소수자인권모임 솔롱고스는 대전광역시선거관리위원회에 의견서를 제출하고 ‘공직후보자의 혐오발언에 대한 엄중한 경고’, ‘선거 기간 중 혐오발언에 대한 감시활동’을 제안하였다. 그러나 대전선관위는 민원에 대한 회신으로 “의견서에 나타난 특정 정당이나 후보자의 발언, 행위만으로는 공직선거법에 위배된다고 볼 수 없다”는 짝박한 입장만을 내었고 추가적인 조치는 이루어지지 않았다.

현행 「공직선거법」에는 후보자의 다른 후보자에 대한 허위사실유포, 비방 금지에 대한 구체적인 조항이 있고, 그에 대한 이의제기절차도 자세히 규정되어 있는 반면, 후보자의 혐오표현에 대한 구체적인 조항이 마련되어 있지는 않다. 그러나 여기서도 중요한 것은 선관위의 역할이 과연 구체적 법조항에 근거하여 규제를 할 수 있는지 여부만을 검토하는 것이 아니라는 점이다. 헌법

4) 서울신문, 앞 기사자료

이 선관위를 독립적인 헌법기관으로 규정한 것은 선거라는 과정이 현대 대의 민주주의에서 시민들의 다양한 정치적 의사를 반영하고 대표자를 구성하는 막중한 책임을 갖고 있기 때문이다. 따라서 선관위의 역할은 단지 공직선거법을 해석하고 규제할지 말지를 집행하는 것을 넘어 선거라는 과정이 어떻게 좀 더 소수자의 인권을 보장하고 다양한 의견이 공존할 수 있는 장이 될 것 인지를 형성해가는 것이어야 한다.

그렇게 보았을 때 규정이 없기에 할 수 없다는 선관위의 지속된 입장은 자신의 역할을 잘못 이해한 것이라 할 것이다. 또한 과연 규정이 정말 없는 것인지에 대해서도 의문을 제기할 수 있다. 가령 현행 「공직선거법」 제7조⁵⁾는 “선거운동을 함에 있어 선량한 풍속 기타 사회질서를 해하는 행위를 하여서는 아니된다”고 규정하고 있다. 그리고 정보통신 심의에 관한 규정⁶⁾이 선량한 풍속 기타 사회질서를 해할 우려가 있는 정보로서 ‘차별과 편견을 조장하는 내용’을 규정하고 있고, 실제로 방송통신심의위원회가 이를 근거로 소수자 혐오표현에 대한 심의를 하고 있다는 것을 고려하면, 위 조항의 적극적 해석을 통해서도 선거과정에서의 혐오표현은 공직선거법 규정에 위배 된다는 이야기를 할 수도 있다.

이것이 곧 공직선거법 제7조의 구체적인 법리적 해석을 논하거나 이것만으로 선거과정에서의 혐오표현에 충분히 대응할 수 있다는 이야기를 하는 것은 아니다. 다만 선관위가 현재와 같이 선거과정에서의 혐오표현에 대해 규제를 할지말지의 단편적인 대응을 고려할 것이 아니라 보다 폭 넓게, 국가기관이자 헌법기관으로서의 자신의 역할에 맞게 다양한 대응방법을 고려한다면 현행 규정들만으로도 보다 적극적인 대응방안이 고려될 수 있다는 점을 이야기하는 것이다. 따라서 선관위는 더 이상 소극적인 태도를 벗어나 우선적으로 자신의 역할과 선거과정이 어떠해야 하는지에 대한 보다 적극적인 검토와 고민부터 시작해야 할 것이다.

5) 제7조(정당·후보자 등의 공정경쟁의무) ① 선거에 참여하는 정당·후보자(후보자가 되고자 하는 자를 포함한다. 이하 이 조에서 같다) 및 후보자를 위하여 선거운동을 하는 자는 선거운동을 함에 있어 이 법을 준수하고 공정하게 경쟁하여야 하며, 정당의 정강·정책이나 후보자의 정견을 지지·선전하거나 이를 비판·반대함에 있어 선량한 풍속 기타 사회질서를 해하는 행위를 하여서는 아니된다.

6) 제8조(선량한 풍속 기타 사회질서 위반 등) 선량한 풍속 기타 사회질서를 현저히 해할 우려가 있는 내용의 다음 각 호의 정보를 유통하여서는 아니 된다

바. 합리적 이유없이 성별, 종교, 장애, 나이, 사회적 신분, 출신, 인종, 지역, 직업 등을 차별하거나 이에 대한 편견을 조장하는 내용

III. 해외의 사례 - 일본 법무성의 헤이트 스피치 대응활동

일본의 경우 재일한국인과 같이 특정 민족이나 출신을 가진 사람들에 대한 인종차별과 혐오표현이 지속적으로 문제되어 왔다. 이에 대해 2016년 일본 의회는 ‘본국외 출신자에 대한 부당한 차별적 언동의 해소를 위한 대책 추진에 관한 법률’을 제정하였으나, 해당 법은 기본적인 이념과 국가와 지자체의 의무만을 담고 있고, 구체적인 금지행위와 규제방안에 대한 내용은 담고 있지 않다.

그러나 중요한 것은 이 법이 제정되기 이전부터, 그리고 구체적 규제조항이 없는 이념법으로서의 이 법에 근거하여서도 이미 일본 법무성은 다양한 인종차별적 혐오표현에 대응하는 활동을 펼치고 있다는 점이다. 법무성은 홈페이지에 별도 페이지를⁷⁾ 두어 혐오표현이 허용되지 않는다는 분명한 입장을 보이고 있고, 다음과 같이 다방면의 활동을 통해 혐오표현의 문제점을 알리고 이를 해소하기 위한 노력들을 기울이고 있다.

- (1) 법무대신의 공식적 발언
- (2) 실태조사
- (3) 신문 광고 / 교통광고 / 인터넷광고
- (4) 포스터[PDF]/리플릿[PDF] 배포
- (5) 인터넷 광고를 통한 계발
- (5) 유튜브 영상배포
- (6) 인권교실 등 각종 연수를 통한 계발 기회 확충
- (7) 상담창구 주지 및 홍보의 강화(‘인권상담창구’)

7) http://www.moj.go.jp/JINKEN/jinken04_00108.html



그림 2. 일본 법무성 홈페이지에 게시된 혐오표현 계발활동 안내(한국어버전)

특히 법무성은 위 페이지에서 ‘혐오표현 대처를 권고한 유엔자유권위원회의 최종견해’를 활동의 주요 근거로 이야기하고 있는데, 한국 역시 성소수자, 이주민 등 사회적 소수자에 대한 혐오와 차별에 대응하기 위한 입장표명과 대처법 마련에 대한 국제사회의 지속적 권고⁸⁾를 받은 입장으로 이를 참조하여 국제사회의 권고를 이행하기 위한 보다 구체적인 논의들이 필요하다 할 것이다.

8) “한국 정부는 소위 ‘전환치료’의 선전, 혐오발언, 그리고 성적지향 및 성별정체성을 이유로 한 폭력을 포함한 어떤 종류의 사회적 낙인과 차별도 용납하지 않는다는 것을 공식적인 형태로 분명하게 명시하여야 한다.” (2015. 유엔 자유권위원회 최종견해)

“위원회는 포괄적인 차별 금지법을 채택할 긴급성을 반복하며, 당사국이 인권 존중의 보호와 인권의 평등한 향유에 대한 차별의 해로운 영향에 대해 국민과 입법자들에게인식을 제고할 것을 권고한다” (2017. 유엔 사회권위원회 최종견해)

“혐오 발언, 인종주의 및 외국인 혐오와 같은 편견을 드러내는 표현과 의사표명에 대한 조치를 취하고 차별과 싸우기 위한 일반적인 법률을 승인할 것” (2017. 국가별 정례적 인권검토 니카라과 권고)

IV. 마치며

2018. 6. 19. 전국 228개 단체, 874명의 개인들은 김문수 전 서울시장 후보가 선거기간 동안 쏟아낸 혐오 표현에 대해 국가인권위 진정을 제기하였다. 제7회 지방선거에서 다양한 혐오와 차별을 드러낸 후보자들 중 김문수 후보에 대해 특별히 진정이 제기된 것은 성소수자, 세월호유가족, 여성 등 사회적 소수자들을 비하하고 모욕하는 혐오표현의 정도가 특히나 심각했기 때문이다. 따라서 이번 공동 진정은 단지 김후보의 개인적 발언을 문제 삼는 것이 아닌 그 동안 지속적으로 이루어진 선거과정에서의 혐오표현에 대한 국가적 차원의 고찰과 적극적 대응을 요구하는 목소리이다

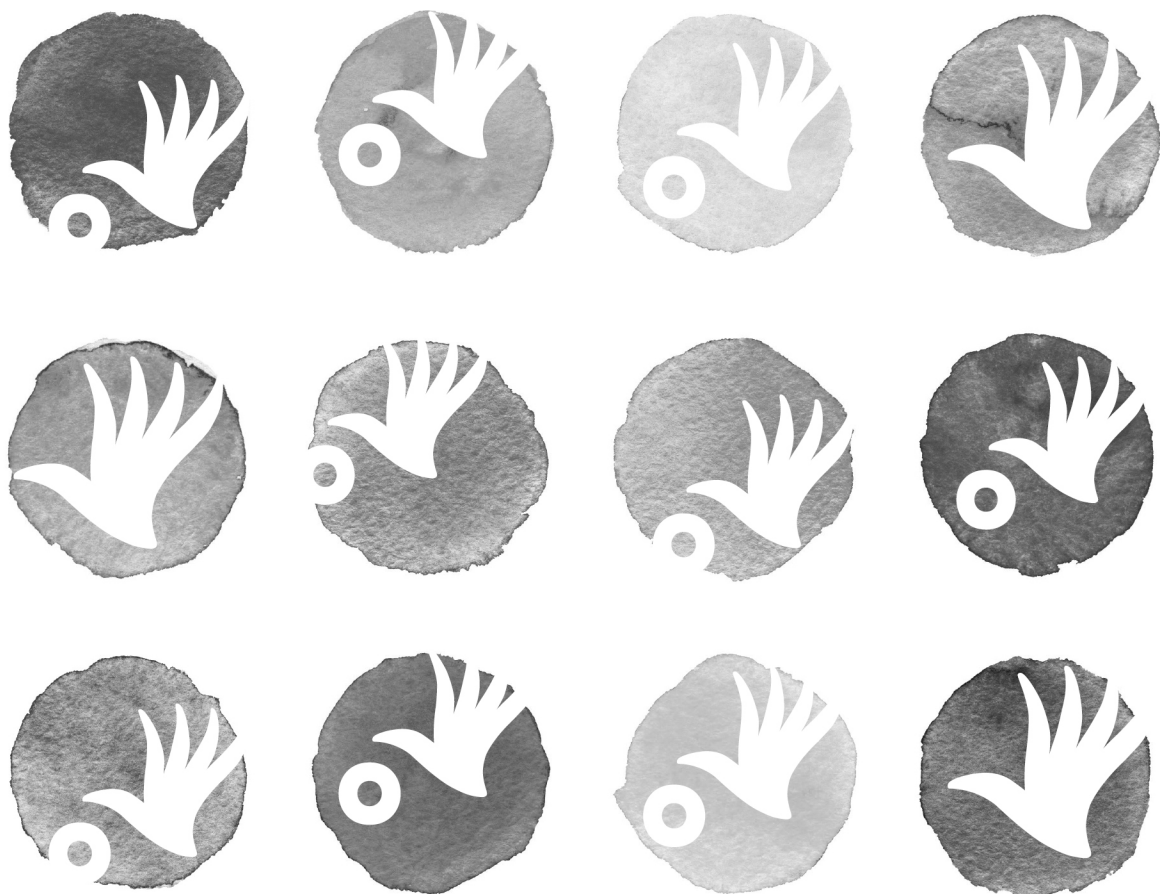
그렇기에 국가인권위원회가 이번 진정을 기독교자유당의 경우와 같이 조사대상이 아니라는 이유로 단지 각하결정을 다시 내리는 일이 다시 발생해서는 안 된다. 국가인권위원회는 이번 토론회를 계기로 각계각층으로부터 선거에서의 혐오표현이 갖는 문제점에 대해 듣고 연구해야 하며, 이를 바탕으로 교육, 인식제고, 가이드라인 제작 등 차별과 혐오를 없애기 위한 구체적 방안에 대한 권고를 제시해야 한다. 또한 선관위 역시 인권위 결정을 그저 기다리거나 할 것이 아니라 혐오표현에 단호히 대처하겠다는 입장을 내야하고 정당들에 대한 권고, 가이드라인 제작, 인식제고 캠페인 등을 통해 곧 다가올 제21대 총선은 더 이상 혐오의 장이 아닌 소수자 인권이 보장되는 진정한 민주주의의 장이 될 수 있도록 만들어야 할 것이다.

더 이상 규정이 없어서, 현행 규정의 한계 상 어쩔 수 없다는 답변은 그만 듣고 싶다. 지금과 같이 국가기관이 혐오 대응에 적극적 의지를 보이지 않는 상황에서는 선거법이 개정된다고, 차별금지법이 제정된다고 해서 극적인 변화가 일어나지는 않을 것이다. 법제도의 공백을 발견하고 개선하는 것과 동시에, 현재의 법제도를 최대한 적극적으로 활용하여 평등하고 차별 없는 선거를 만들기 위한 노력을 기울여야 할 것이다. 이번 혐오신고센터에서 드러난 바와 같이 이미 시민들은 혐오에 맞서 싸우고 있다. 이제는 국가기관이 여기에 응답해야 할 때이다.

선거, 혐오선동 그리고 사회공동체 감수성

서창호

(대구인권운동연대 상임 활동가)



선거, 혐오선동 그리고 사회공동체 감수성



서창호

(대구인권운동연대 상임활동가)

1. 민주주의의 장, 선거에서 벌어지는 차별의 민낯

- 한 사회 공동체의 모든 구성원이 평등해야 하고, 정치 과정에 평등하게 참여할 수 있어야 한다는 것이 민주주의의 전제이자, 그 요체임. 하지만 민주주의 꽃이라는 선거 국면에서 후보로 인한, 또는 선거기간에서 벌어지는 각종 혐오 및 혐오선동으로 인하여 오히려 민주주의가 훼손이 될 수밖에 없음.
- 혐오표현은 해당 집단을 위축시키고 배제를 강화하여 해당 집단 또는 그러한 정체성을 가진 사람들의 사회적 위치를 악화. 또한 다른 사회구성원들에게도 차별과 반감을 불러일으켜 동등한 구성원으로서의 관계를 맺는 것을 부정. 나아가 모든 인간의 평등, 존엄에 대한 가치마저 훼손
- 차별과 혐오는 밀접하지만, 차별이 윤리적, 정치적 의제의 형태로 드러난다면, 혐오는 감정, 기호, 태도의 형태로 드러나고 집단화로 드러남. 어떤 대상이나 사람을 혐오한다고 했을 때, 주를 이루는 것은 거부감, 역겨움, 피하고 싶은 마음, 배제, 제거와 같은 정서. 이러한 부정적 정서가 집단화될 때 차별이라는 정치적 행위로 쉽게 연결.
- 차별은 서로가 개입하고 연루되며 관계하는 정치적 행위지만, 혐오는 가급적 피하고 싶고 상대에 대해 알고 싶지 않으며 가능하다면 배제하고 제거해버리고 싶은 반정치적 행위. 이런 점에서 혐오는 개인적, 탈정치적 정서가 아닌 상호개입가능성의 차단, 배제, 말소를 통해 정치를 해체. 문제는 한국의 주류 세력이 '반정치적 정치'라고 할 수 있는 혐오의 정치를 적극적으로 활용해 차별과 폭력의 구조를 공고히 함.
- 선거에서의 혐오 표현은 더욱 규제의 필요성이 높음. 같은 내용이라도 화자의 지위와 영향력, 청중의 규모, 매체의 파급력, 고의성과 반복성, 청중의 행동가능성 등의 차이가 다른 결과를 낳기 때문. 후보들은 선거 기간 내내 언론의 조명을 받을 뿐만 아니라 공보물과 TV 토론은 집집마다 전달; 지방선거 혐오대응 전국네트워크에서 운영한 혐오표현 신고센터로 제보된 혐오신고 건의 3분의 1은 공보물에 실린 내용이었음. 이러한 혐오표현은 투표자들을 모욕하고, 이들이 공론의 장에 참여할 기회를 박탈하여 결국 공정한 선거에 참여할 권리를 훼손.

2. 선거기간 혐오표현에 대한 한국의 법률적 규율

- 혐오표현에 대한 금지는 국제인권규약에 명시됐지만 아직 한국에는 이를 규율하는 법, 제도 전무. 유엔 시민적 정치적 권리에 관한 규약(약칭 자유권 규약) 20조에 2항은 “차별, 적의 또는 폭력의 선동이 될 민족적, 인종적 또는 종교적 증오의 고취는 법률에 의하여 금지된다”고 명시.
- 공직선거법은 ‘혐오표현을 듣지 않을 유권자의 권리’를 놓치고 있음. “특정 후보를 비방하면 현행 법 위반으로 처벌되지만, 후보가 유권자를 비방하는 발언은 제재할 수 있는 방안이 전혀 없음.
- 독일의 경우, 일반평등대우법(‘평등대우 원칙의 실현을 위한 유럽지침의 이행을 위한 법률’)에서 소수자에 위협적, 적대적, 모욕적인 환경을 조성하거나 야기하는 행위를 금지. 형법에서도 소수자 집단에 대해 ‘경멸, 악의적 증상 혹은 명예 훼손을 통해 인간 존엄성을 공격하는 행위’는 별도로 제재함. 캐나다는 주 차원의 인권법들에서 ‘차별 혹은 차별 의도를 나타내는 재현물의 출판, 발간 혹은 게시’를 차별행위로 금지하는 규정을 포함되어 있음
- 혐오표현을 형사처벌 하지 않는 나라들도 괴롭힘을 관용하지는 않음. 형사처벌까지 하는 경우는 드물어도 국가인권기구, 고용평등위원회 등 비사법적 구제기관이나 민사 배상을 통해 적절히 규제하고 있음.

3. 지자체 선거시기 혐오에 대한 대구경북차별금지법제정연대 활동

1) 차별금지법 제정 및 혐오반대 대구시장 경북도지사 교육감 후보 공개 질의서

차별금지법은, 헌법의 평등이념에 따라 성별, 장애, 병력, 나이, 출신국가, 출신민족, 인종, 피부색, 언어, 출신지역, 용모 등의 신체조건, 혼인여부, 임신 또는 출산, 가족형태 및 가족상황, 종교, 사상이나 정치적 의견, 범죄전력, 보호처분, 성적지향, 학력, 사회적 신분 등을 이유로 한 정치적·경제적·사회적·문화적 생활의 모든 영역에 있어서 합리적인 이유 없는 차별을 금지하고자 하는 법률입니다.

한국사회 시민과 시도민의 인권 보호를 위해, 고용이나 교육, 법과 정책의 대상에서 개인이나 집단에 대한, 법에 정하지 않은 모든 종류의 차별을 금지하는 법률으로써 인간의 기본권에 대한 세계 각국의 법률 제정 추세와, 2007년 유엔 인권이사회의 권고에 따라 법무부가 입법예고한 이래, 3차에 걸쳐 발의되었으나 무산된 바 있습니다. 민주주의 사회에서 차별이 바람직하다고 말할 사람은 아무도 없을 것입니다.

그러나 한국사회에 차별은 관습적, 제도적 형태로 깊이 뿌리박혀 있습니다. 이 사회에 차별이 있음을 인식하고 차별을 시정해서 평등한 사회를 만들기 위해 ‘차별금지법’을 제정하자는 노력의 시간이 어느덧 10년이 넘었습니다. 차별금지법을 제정해야하는 이유는 단순합니다. 모든 사람이 각자의 정체성과 차이에 의해 차별받지 않도록 제도적으로 보장받기 위해서입니다. 이에 귀 후보님에게 다음과 같은 정책질의를 요청드립니다. 귀 후보님의 적극적인 답변을 부탁드립니다!

회신 E-mai : dghumanrights@hanmail.net FAX : 053) 289-0188

후보명	출마 지역	소속정당 또는 무소속

■ 공개 질의서

- 귀 후보는 대구시민 특히 청소년 및 사회적 소수자에 대한 차별과 혐오를 실효성 있게 예방하고 시정하기 위한 차별금지법과 정책의 필요성에 공감하십니까?
 - 필요성에 공감한다
 - 필요성에 공감하지 않는다
- 귀 후보는 ‘인종, 나이, 성별, 장애유무, 출신지역 성적지향 등을 포함하여 모든 차별금지사유를 명확히 명시한 포괄적 차별금지법을 제정하라는’ 국제인권조약기구들의 반복되는 권고를 국제 인권조약상 책무에 따라 충실히 대구 및 경북 행정에 반영할 예정입니까?
 - 행정에 적극적으로 반영하겠다
 - 반영할 필요성을 느끼지 않는다
- 귀 후보는 최근 일부단체 또는 일부시민이 청소년, 여성, 성소수자, 장애인, 이주민 등 사회적 소수자에 대한 차별과 혐오를 조장하면서 사회적 소수자의 존재자체를 부정하는 행위에 대해서 어떻게 생각하십니까?
 - 사회적 소수자에 대한 반인권적 차별과 혐오는 절대 용납되어서는 안된다
 - 사회적 소수자에 대한 차별과 혐오가 있더라도 당사자가 감내해야 한다
 - 사회적 소수자에 대한 차별과 혐오에 대해 지방정부가 개입해서는 안된다

4. 귀 후보는 대구시민 특히 청소년, 사회적 약자에 대한 혐오와 차별을 예방하고 인권을 증진하기 위해 어떠한 방안을 가지고 있습니까?

1순위 () 2순위 ()

- ① 인권조례를 강화하겠다
- ② 공무원의 인권교육을 확대하겠다
- ③ 인권관련 시민사회단체와 간담회를 정례화하겠다
- ④ 현재 행정으로도 충분하기에 별도의 계획을 할 필요가 없다
- ⑤ 기타 ()

대경차별금지법제정연대 후보자 질의서 문항 답변

번호	후보	사회적 소수자에 대한 차별과 혐오 예방을 위한 차별금지법의 필요성에 동의?	'차별금지법을 제정하라'는 국민권조약상 책무에 따라 충실히 대구경북 행정에 반영?	사회적 소수자에 대한 차별과 혐오를 조정하는 행위에 대한 생각?	대구경북 시민권과 사회적 약자에 대한 차별을 예방하고 인권을 증진하기 위한 방안?
1	임대운 대구시장후보	필요성에 공감	행정에 적극적으로 반영 (다만 성격지향에 관한 문제는 더 많은 논의와 토론 필요)	차별과 혐오는 절대 용납 안 됨	공무원의 인권교육 / 인권관련 시민단체 간담회 정례화
2	권영진 대구시장후보	답변 거부	답변 거부	답변 거부	답변 거부
3	김형기 대구시장후보	필요성에 공감	행정에 적극적으로 반영	차별과 혐오는 절대 용납 안 됨	인권조례의 강화 / 공무원의 인권교육
4	김시열 대구교육감후보	필요성에 공감	답변 거부	차별과 혐오는 절대 용납 안 됨	인권조례의 강화 / 공무원의 인권교육
5	강은희 대구교육감후보	답변 거부	답변 거부	답변 거부	답변 거부
6	홍대열 대구교육감후보	필요성에 공감	행정에 적극적으로 반영	차별과 혐오는 절대 용납 안 됨	학생에 대한 제형적 인권교육 강화 / 인권조례의 강화 / 공무원의 인권교육 / 인권관련 시민단체 간담회 정례화
7	오중기 경북도지사후보	필요성에 공감	행정에 적극적으로 반영	차별과 혐오는 절대 용납 안 됨	인권조례의 강화 / 공무원의 인권교육
8	이철우 경북도지사후보	필요성에 공감	행정에 적극적으로 반영	차별과 혐오는 절대 용납 안 됨	인권조례의 강화 / 공무원의 인권교육
9	권오을 경북도지사후보	필요성에 공감	행정에 적극적으로 반영	사법부의 판단영역, 도지사 후보의 답변으로 적절하지 않음	인권관련 시민단체 간담회 정례화 / 공무원의 인권교육
10	박창호 경북도지사후보	필요성에 공감	행정에 적극적으로 반영	차별과 혐오는 절대 용납 안 됨	인권관련 시민단체 간담회 정례화 / 공무원의 인권교육
11	안상섭 경북교육감후보	필요성에 공감	행정에 적극적으로 반영	차별과 혐오는 절대 용납 안 됨	인권조례의 강화 / 공무원의 인권교육
12	임종식 경북교육감후보	답변 거부	답변 거부	답변 거부	답변 거부
13	이찬교 경북교육감후보	필요성에 공감	행정에 적극적으로 반영	차별과 혐오는 절대 용납 안 됨	학생에 대한 인권교육 강화 / 인권관련 시민단체 간담회 정례화
14	이경희 경북교육감후보	필요성에 공감	행정에 적극적으로 반영	차별과 혐오는 절대 용납 안 됨	인권관련 시민사회단체 간담회 정례화

2) 선거기간 후보 및 정당의 혐오 차별에 대한 대구광역시 선거관리위원회 면담

지방선거를 앞두고 혐오표현과 선동이 강화될 조짐이 보이고 있습니다. 매번 선거 시기 때마다 반복되는 혐오표현과 선동은 아무런 규제 없이 쏟아지고 있습니다. 그 동안 선거를 치를 때마다 선관위는 후보자 이름이 들어간 낙선운동에는 예민하게 반응하면서도 혐오를 말하는 그 입에 대해서는 침묵하고 있습니다. 이번 지방선거도 마찬가지입니다. 모든 지역에서 벌어지고 있는 문제이지만 그동안 공동의 활동 전략으로 대응하지 못했고, 우리 사회에 혐오 정치의 문제점이 충분히 공론화되지 못했습니다.

이제는 선거문화가 달라야 합니다. 혐오를 말하면 공직후보자로서의 자격이 없는 것입니다. 선거에서 혐오정치가 다시는 설 자리가 없도록, 평등을 요구하는 목소리가 지역 사회에서 더 크게 확산될 수 있게 선거문화가 바뀌어야 합니다.

이번 지자체 선거가 혐오 없는 지방선거를 만들기 위한 선거 원년을 만들 수 있었으면 좋겠습니다. 이에 대구경북차별금지법제정연대는 혐오와 차별없는 지방선거를 염원하는 사회적 약자의 입장을 담아 귀 대구광역시 선거관리위원회의 면담을 요청을 드립니다. 귀 대구광역시 선거관리위원회의 적극적인 협조를 부탁드립니다. 감사합니다.

민주주의 꽃은 선거입니다



대구광역시선거관리위원회

수 신 수신자 참조

(경유)

제 목 사회적 약자·소수자에 대한 부당한 혐오·차별 표현 자제 요청 안내

1. 귀 후보자(정당)의 건승을 기원합니다.
2. 대구경북차별금지법제정연대에서 오는 6. 13. 제7회 전국동시지방선거에 출마하는 후보자 및 정당에 사회적 약자·소수자에 대한 혐오·차별 표현 자제를 요청하여 [붙임]과 같이 요구서를 이첩하니, 선거운동 및 정당활동에 있어 사회적 약자·소수자에 대한 부당한 혐오·차별 발언 및 행동을 자제하여 이번 지방선거가 깨끗하고 아름다운 민주주의 축제의 장이 될 수 있도록 협조하여 주시기 바랍니다.

붙임 대구경북차별금지법제정연대 요구서 사본 1부. 끝. 끝.

대구광역시선거관리위원회위원장



수신자 각 대구광역시장선거후보자, 각 대구광역시교육감선거후보자, 더불어민주당대구광역시당대표자, 자유한국당대구광역시당대표자, 바른미래당대구광역시당대표자, 정의당대구광역시당대표자, 민중당대구광역시당대표자, 대한애국당대구광역시당대표자, 녹색당대구광역시당대표자, 노동당대표자

주임

행정과장

사무처장

전결 05/29

협조자

시행 행정과-1715

(2018.05.29.) 접수

()

우 41837 대구광역시 서구 국제보상로 34길 46, 1층 / <http://dg.nec.go.kr>

전화 (053)764-4325 /전송 (0505)058-2309 / wfroast82@korea.kr / 공개

4. 과제 및 토론지점

- 1) 혐오발언에 대한 규제를 표현의 자유 위축(명예훼손으로 충분히 규율될 수 있다는) 문제로 인식되고 있는 시민과 일부 인권단체의 의식

- 표현의 자유 vs. 혐오발언
- 표현의 자유 vs. 차별로부터 자유로울 권리
- “모든 사람은 표현의 자유에 대한 권리를 가진다” (시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약 19조 2항) VS “차별, 적의 또는 폭력의 선동이 될 민족적, 인종적 또는 종교적 증오의 고취는 법률에 의하여 금지된다.” (동법 20조 2항) - 홍성수(숙명여대)의 발제문 중

- 2) 표현의 자유가 헌법이 명시하고 있는 가장 중요한 권리 중의 하나라는 보편적 인식과 혐오에 대한 인식의 불균등성

- 혐오반대라는 정서가 가지는 특수성과 경험치의 한계에 의해 시민들의 공감력이 제한적

- 3) 선거 국면에 벌어지는 혐오표현 및 혐오선동에 대응함에 있어, 차별금지법 제정으로 충분한가? 아니면 별도의 공직선거법의 개정이 필요한가?

- 4) 선거 국면에 혐오표현 및 혐오선동에 대한 소관부서는 선거관리위원회인가? 국가인권위원회인가?

- 5) 혐오표현 및 혐오선동행위에 대한 문제제기가 정치인 당사자로만 향하는 방식의 한계가 있어 이를 넘어서는 고민이 필요하지 않을까?

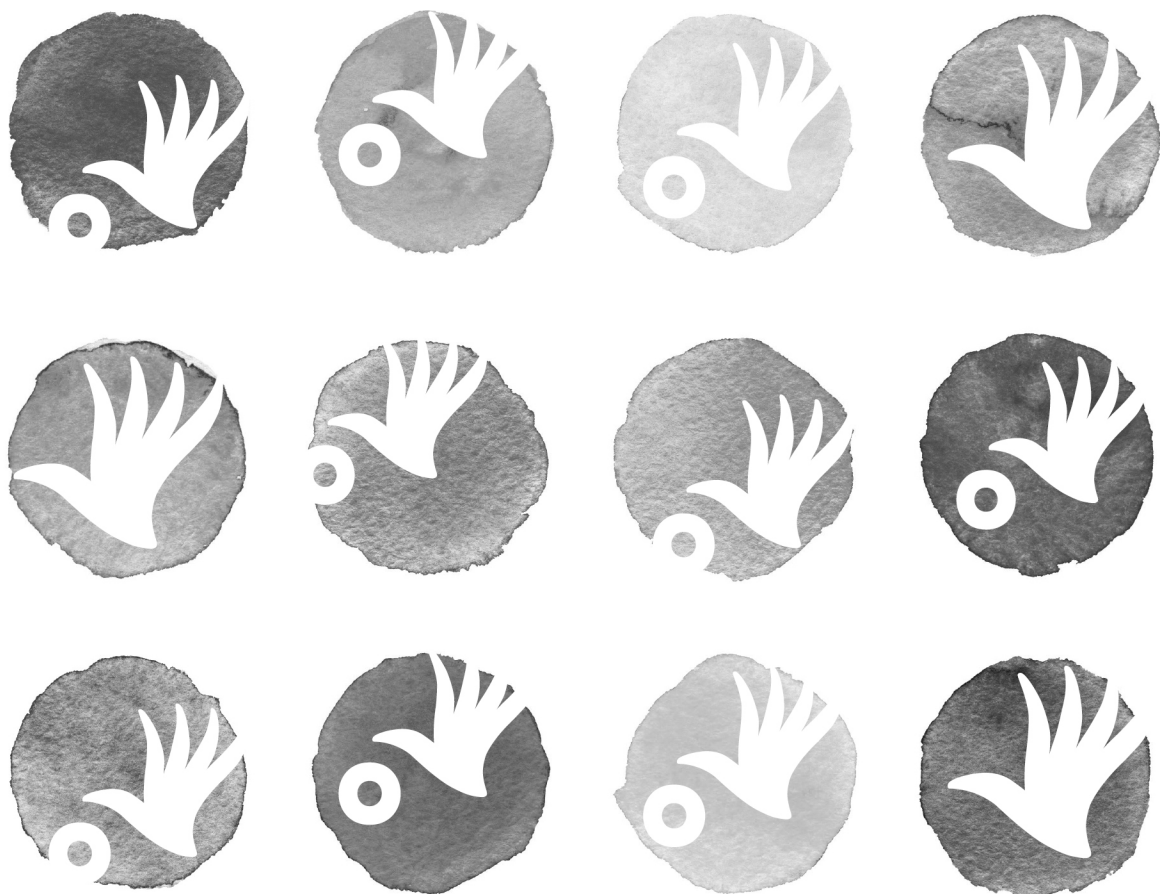
- 김문수 서울시장 후보의 혐오발언에 대한 국가인권위 진정이 가지는 휘발성과 한계

- 6) 혐오표현 및 혐오선동이 가지는 문제점을 헌법 개정 특히 ‘국민’에서 ‘사람’으로 헌법의 주체의 근거로 적극적으로 해석하고 적용시킬 수는 없는가?

선거과정에서의 혐오표현 대응방안에 대한 토론문

이보람

(국가인권위원회 인권정책과 사무관)



선거과정에서의 혐오표현 대응방안에 대한 토론편



이보람

(국가인권위원회 인권정책과 사무관)

1. 들어가며

얼마 전 치러진 제7회 전국동시지방선거에서도 사회적 소수자에 대한 비하, 배제, 차별 등의 내용을 담은 공약을 내걸거나, 선거유세, 토론회 등에서 그와 같은 주장을 하며 주목을 끄는 후보자들이 상당수 나타났다.

물론 그동안 정치인이나 공직자의 낮은 인식수준에서 기인한 여성, 외국인, 장애인 등 사회적 소수자에 대한 비하 또는 차별 발언으로 문제가 된 사례들이 종종 발생해왔기 때문에 새삼스러운 일이 아니라고 생각할 수도 있다.

그러나 형식적으로나마 최소한 자신의 발언이 고의가 아닌 실수라고 변명하거나, 진의와 다르게 오해를 불러일으키는 부적절한 발언이었다며 사과하는 제스처를 취하는 모습을 보이기보다, 자신의 발언이 혐오발언이 아닌 정당한 견해 혹은 개인의 신념을 밝힌 것에 불과하다거나 객관적 사실의 표현이라고 강변하는 태도를 보이는 경우가 늘어나고 있고, 그와 같은 행위를 자신의 정치적 지지를 얻는 전략으로 적극적으로 활용하고 있다는 점에서 분명 과거와는 다른 지점들이 있다.

2. 형사적 규제의 난점

발제에서도 지적된 바와 같이, 특정한 사회적 소수자 집단에 대한 혐오가 점차 확산되는 상황에서 이들에 대한 배제와 차별을 내용으로 하는 혐오표현을 마치 합리적 주장 혹은 견해의 하나로 거리낌 없이 발화할 수 있는 사회적 분위기를 확고히 하는데는 공직자들의 발언과 태도, 특히 정치인과 선거라는 이벤트가 결정적인 역할을 했다.

특히 후보자에게 사상검증을 하듯 성소수자, 차별금지법 등에 대한 찬반의견을 집요하게 묻는 행위가 선거에서 뿐만 아니라 공직자 청문회 등에서도 지속되고 있고, 최근에는 국회의원이 한 개인에게

직접적으로 성적 지향을 이유로 한 비하발언을 하는 일까지 있었는데, 이는 소수자에 대한 차별인식과 발언이 공적 논의의 장에서 이루어질 수 있는 것이라는 신호를 국민 일반에 강하게 보내는 행위라고 할 수 있다.

문제는 이러한 상황의 심각성에 대한 지적과 고민이 꽤나 깊어지고 있는 상황임에도, 이에 대한 해결책을 마련하는 것이 쉽지 않다는 점이다. 분명 어떤 방식으로든 규제가 필요한 상황이라는 점에 대해서는 많은 사람들이 공감하는 바이지만, 그 ‘어떤 방식’에 대한 구체적인 내용과 실효성에 대한 의문이 해소되지 못하고 있는 상황이다.

유럽의 경우 혐오표현에 대해 비교적 강하게 규제하고 있지만, 난민 등 이주민에 대한 거부감과 차별의 정서가 높아지면서 네덜란드에서 지난 7월 외교장관이 다민족 국가를 비하하는 발언을 했다가 해당 국가는 물론 네덜란드의 하원의원으로부터 항의를 받고 유감을 표명하는 일이 있었고, 영국에서는 얼마 전인 8월 보수당 의원이 일간지 기고문에서 부르카를 입은 여성을 ‘은행강도’, ‘우체통’과 같은 단어로 묘사하여 문제가 되었고, 발제자도 언급하고 있는 프랑스의 정치인 르 펜은 발제문에 제시된 사건으로 유죄 판결을 받았음에도 이후 동성애자에 대한 비하 발언으로 재차 기소되는 등 정치인의 혐오발언 문제가 계속 발생되고 있다.

일본의 경우 최근 헤이트스피치해소법과 조례를 제정하면서 혐오표현을 규제하려는 노력이 계속되고 있으나, 혐오표현을 금지하는 법률을 제정한 이후 발언의 양상이 법률에는 저촉되지 않는 정도로 교묘해지는 문제가 발생하고 있다는 평가가 있으며,¹⁾ 정치인이나 공직자의 혐오발언에 대한 규제는 존재하지 않아 최근 한 중의원이 매체 기고문에서 LGBT 커플에 대해 비하하는 표현을 하여 이에 항의하는 시위가 열리기도 하였다.²⁾

특히 표현의 자유에 대한 제약이 비교적 크고, 수사 및 사법절차, 정치권력 등에 대한 신뢰도가 전반적으로 낮은 우리나라의 상황을 고려하면, 이와 같은 혐오표현을 범죄로 규정하여 형사 처벌하는 방안은 오히려 정치적, 사회적 소수자의 발언을 억제하는 수단으로 악용될 수 있다는 점에서, 지금 당장 도입하는 것은 무리라고 생각된다. 따라서 형사적 규제방안을 도입한다 하더라도 발제자의 제안과 같이 사유를 한정하고 ‘폭력선동’만 규율하는 방식을 선택하는 것이 적절하다고 본다. 그러나 제한 사유를 무엇으로 할 것인지에 대한 사회적 논의 과정에서 차별금지법과 인권조례에 대한 반대와 같은 상황이 발생할 가능성이 매우 높을 것으로 보이므로, 다소 시간이 걸린다 하더라도 혐오표현과 혐오표현의 문제점, 규제의 필요성에 대한 사회 일반의 인식을 높이고 사회적 공감대를 형성하는 과정이 반드시 선행되어야만 한다.

1) 인종차별과 혐오표현 대응전략 마련을 위한 토론회(2017. 8. 18.)

2) 성소수자 비하한 일본 의원의 사퇴를 요구하는 시위가 열렸다, 허핑턴포스트, 2018. 7. 30.자

3. 선거법령의 개정 및 중앙선거관리위원회의 역할

위와 같은 이유로 선거과정에서 발생하는 혐오표현에 대한 규제는 형사적 규제보다는 선거법령의 개정을 통한 규제와 중앙선거관리위원회(이하 “선관위”)을 통한 규제가 보다 빠르고 효과적인 규제방안이 될 수 있을 것이다. 특히 여성이자 이주민이라는 소수자성을 함께 가지고 있었던 이자스민 의원에 대해 임기 내내 가해졌던 혐오표현과 이번 지방선거과정에서 발생한 신지에 후보에 대한 벽보훼손 사건, 임태훈 소장의 성정체성을 문제 삼은 김성태 국회의원의 발언 등 일련의 상황을 볼 때, 앞으로 소수자성을 지닌 특정 개인, 특히 선거기간에는 후보자에 대한 직접적인 혐오표현과 공격이 더욱 늘어날 위험이 있는 것으로 판단되는바, 후보자에 대한 혐오표현 금지규정을 보다 구체적으로 마련하는 것은 의미있는 방안이라고 생각된다.

선관위에 후보자나 정당의 혐오표현에 대한 직접적 규제 권한을 부여하기 위해서는 국가기관의 권한 행사 시 법률상 근거가 필요한 점, 선거과정의 민감성, 업무수행상의 정치적 중립성 등을 고려할 때, 관련 법령을 개정해 법률상 근거를 마련할 필요가 있다. 그러나 선관위는 선거관리업무 외에 민주시민 교육과 국제교류·협력, 제도연구 등 상시적으로 선거와 관련한 폭넓은 활동을 할 수 있으므로, 법률개정을 통해 규제권한을 새로 부여하지 않더라도 현재의 권한 내에서 혐오표현을 예방하기 위한 다양한 역할을 할 수 있다. 다만 현재 선관위가 선거과정에서 발생하는 사회적 소수자에 대한 혐오표현 문제를 해결하기 위한 자신들의 역할에 대해 소극적인 입장을 유지하고 있는바, 법률이 개정되어 업무가 주어지기를 기다리기 보다는 현재의 권한 내에서 자신들이 할 수 있는 바를 적극적으로 찾는 것이 바람직하다.

4. 정당 및 국회의 개선 노력

현재 각 정당은 윤리규정을 제정하여 시행하고 있으나, 장애인, 노인, 여성에 대한 비하발언을 금지하는 수준의 규정만 마련해두고 있는 등 사회적 소수자에 대한 혐오발언 금지를 명확하게 규정하고 있는 경우가 드물다. 따라서 혐오발언 금지를 내용으로 하는 보다 명확하고 구체적인 규정을 마련하여 이를 위반하는 당원에 대해 징계 등의 조치를 취하고, 후보자의 선거공보물 등에 대한 자체 사전심의 등의 방법으로 선거과정에서 소속 후보자들의 혐오발언을 사전적으로 예방하는데 노력을 기울여야 한다.

국회의원의 경우에는 다른 국회의원에 대해 성별, 성적 지향 등을 이유로 혐오발언을 하는 경우, 국회의원에 대한 징계를 규정하고 있는 「국회법」 제155조³⁾ 중 제9호를 적용하여 징계를 요구할 수 있겠으나, 현재까지 어떤 사유에 의하여서든 본회의에서 징계가 의결되어 제재가 이루어진 사례는 없다.⁴⁾ 따라서 국회법상 국회의원의 사회적 소수자에 대한 혐오표현 금지 규정을 마련하고, 징계가 실질적으로 이루어질 수 있도록 윤리위원회 및 본회의 의결 절차 등의 개선이 필요하다.

5. 국가인권위원회의 역할

국가인권위원회 역시 차별시정기구로서 보다 적극적인 역할을 할 필요가 있다. 물론 현재 「국가인권위원회법」은 혐오표현에 대해 규정하고 있지 않아, 불특정 다수를 대상으로 이루어지는 혐오발언에 대해 기본적으로 피해자의 권리구제를 목적으로 하는 진정사건으로 다루는 것은 한계가 있다. 다만 진정 사건에 대한 조사 및 권고의 기능 외에, 의견표명이나 정책권고 등의 권한을 좀 더 적극적으로 활용하는 방안을 고려해볼 필요가 있다. 또한 시민들의 인식과 대응역량을 신장시킬 수 있도록 혐오표현의 정의와 문제점, 대응방안에 대한 가이드라인을 제공하고 지속적인 교육과 캠페인 등을 실시하여, 향후 소수자에 대한 혐오표현이 정치적 지지를 얻는 방법으로 활용될 수 없는 환경이 조성되도록 해야 한다.

3) 국회법[시행 2018. 4. 17.] [법률 제15620호, 2018. 4. 17., 일부개정]

제155조(징계) 국회는 의원이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 하였을 때에는 윤리특별위원회의 심사를 거쳐 그 의결로써 징계할 수 있다. 다만, 의원이 제10호에 해당하는 행위를 하였을 때에는 윤리특별위원회의 심사를 거치지 아니하고 그 의결로써 징계할 수 있다.

9. 제146조를 위반하여 본회의 또는 위원회에서 다른 사람을 모욕하거나 다른 사람의 사생활에 대한 발언을 하였을 때

16. 「국회의원윤리강령」이나 「국회의원윤리실천규범」을 위반하였을 때

제156조(징계의 요구와 회부) ① 의장은 제155조 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 한 의원(이하 “징계대상자”라 한다)이 있을 때에는 윤리특별위원회에 회부하고 본회의에 보고한다.

③ 의원이 징계대상자에 대한 징계를 요구하려는 경우에는 의원 20명 이상의 찬성으로 그 사유를 적은 요구서를 의장에게 제출하여야 한다.

④ 징계대상자로부터 모욕을 당한 의원이 징계를 요구할 때에는 찬성위원을 필요로 하지 아니하며, 그 사유를 적은 요구서를 의장에게 제출한다.

⑤ 제3항과 제4항의 징계 요구가 있을 때에는 의장은 이를 윤리특별위원회에 회부하고 본회의에 보고한다.

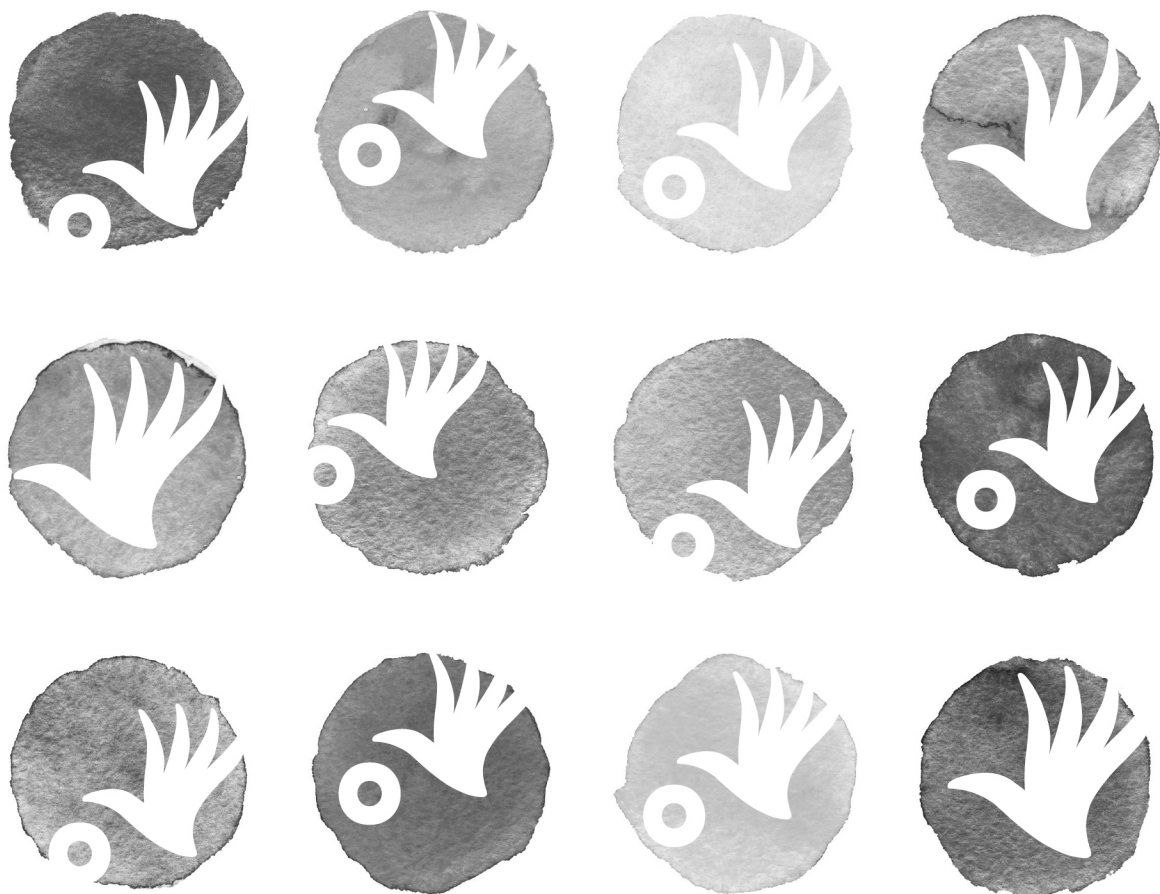
⑦ 제155조제10호에 해당하여 징계가 요구되는 경우에는 의장은 제1항, 제2항, 제5항 및 제6항에도 불구하고 해당 의원에 대한 징계안을 바로 본회의에 부의하여 지체 없이 의결하여야 한다.

4) 美는 의회윤리규정 542쪽인데...韓은 달랑 A4 한 장 뿐, 서울경제, 2018. 6. 10.자

선거 보도에서 정치인 혐오표현에 대한 가이드라인 강화되어야

김언경

(민주언론시민연합 사무처장)



선거 보도에서 정치인 혐오표현에 대한 가이드라인 강화되어야



김언경

(민주언론시민연합 사무처장)

민주언론시민연합은 1992년 총선에서부터 지금까지 선거 시기마다 선거보도감시를 해왔고, 올해에도 ‘2018 전국지방선거미디어감시연대’를 구성하여 간사단체로서 선거보도를 집중 감시했습니다. 최소한 25년 이상 선거보도를 감시해왔지만, 이번 선거만큼 여러 후보들이 혐오표현을 내놓은 경우는 처음인 것 같습니다.

1. 기존 선거 시기 후보자의 문제발언에 대한 언론의 보도태도는 ‘제 입맛대로’

선거 시기 후보자의 문제적 발언은 예전부터 있었습니다. 과거에는 우리에게 혐오표현이라는 개념 자체가 없이 그저 비하발언, 또는 막말, 문제발언이라고 표현해왔죠. 한편 정치인의 발언은 그의 가치관과 도덕성을 가늠할 수 있는 사안으로 제대로 보도하고 검증하고 비판해야하지만, 언론은 대체로 자신들의 정치적 유불리에 따라서 보도태도가 달라졌습니다.

먼저 2004년 정동영 정동영 열린우리당 의장은 총선 유세 당시 대학생 기자 인터뷰에서 “60대 이상 70대는 투표 안 해도 괜찮아요. 꼭 그분들이 미래를 결정해놓을 필요는 없잖아요. 그분들은 집에서 쉬셔도 되고 …”라고 말했다는 이유로 비판을 받았습니다. 발언 직후 정 의장은 공식 사과를 했지만, 언론의 엄청난 비판을 받았고 정 의장의 정치활동은 큰 타격을 입었습니다.

그러나 2007년 이명박 한나라당 이명박 대선 후보는 여성비하, 장애인비하 발언 등으로 물의를 일으켰을 때 언론보도는 달랐습니다. 당시 이명박 후보는 “마사지걸들이 있는 곳을 갈 경우 얼굴이 덜 예쁜 여자를 고른다더라”, “기본적으로는 (낙태를) 반대하는데, 아이가 세상에 불구로 태어난다든지, 이런 불가피한 낙태는 용납이 될 수밖에 없는 것 같다”고 말했습니다. 후보자가 부적절한 언행을 보이면 언론이 적절한 비판을 해야 하고 그 기준은 동일해야하는데, 언론이 정치적 고려에 따라 차별된 검증 기준으로 편파적 또는 불공정하게 보도했다는 것이죠. 자신들이 옹호하는 후보의 발언은 아무리 심각해도 단순한 말실수로 치부하거나, 축소보도하거나 은폐했고요. 자신들이 견제하는 후보의 발언은 사소한 것이라도 침소봉대했던 것입니다.

이후 정치인의 혐오표현 발언이 집중적으로 부각된 것은 지난 2017년 대선이었던 것 같습니다. 당시 여당인 자유한국당의 홍준표 대통령 후보가 생중계되는 방송 토론회에서 동성애에 대한 분명한 반대 의견을 밝히며 문재인 후보에게 의견을 캐묻는 장면이 국민에게 여과 없이 전달되었지요. 홍준표 후보는 이날 문재인 후보를 향해 “군에서 동성애가 굉장히 심하다”며, “군 동성애는 국방 전력을 약화시키는데 어떻게 생각하느냐”고 물었습니다. 이후 뉴스타파에서는 홍 후보의 주장을 뒷받침하는 자료는 일부 기독교단체의 여론조사일 뿐이며, 객관적 증거가 없다고 팩트체크했습니다. 그러나 이와 같은 발언에 대한 팩트체크 보도는 정말 ‘가뭄에 콩 나듯’ 나오는 것이고 대부분의 언론은 그의 발언을 ‘논란거리’가 아닌 ‘정당한 토론거리’로 취급되며 확대재생산했습니다. 다시 말해서 문제적 발언이라는 개념 자체를 두지 않고 그저 따옴표로 그의 발언을 계속 전하고, 이에 대한 비판의 목소리는 그저 동등하게 실어주면 된다는 개념의 보도가 많았습니다.

2. 2018 지방선거보도에서 후보자의 혐오표현 발언 보도의 문제점

이런 이유때문인지, 2018년 지방선거에서는 많은 후보들이 혐오발언을 거리낌 없이 주장하기에 이르렀습니다. ‘2018 전국지방선거미디어감시연대’에서도 관련 모니터링 보고서를 발표한 바 있습니다. 그러나 솔직히 말씀드리면 이번 지방선거 보도 감시에서 후보자의 혐오표현에 대한 지적은 매우 소극적이었습니다. 집행위원장 역할을 맡았던 당사자로서 변명을 하자면, 민언련은 애초 우후죽순처럼 발생한 후보자들의 발언과 이를 전하는 언론의 태도에 대해서 ‘2018 전국지방선거미디어감시연대’는 어떻게 접근해야 좋을지 빠르게 인식하지 못했습니다. 애초 해당 후보자들이 어떤 발언을 했다는 것 자체는 분명한 팩트(사실)이기에, 이를 보도하지 말라고 할 수도 없고, 보도하라고 부추길 수도 없다고 여기며 안이하게 대처해왔습니다. 그러나 김문수 자유한국당 서울시장 후보의 세월호 비난 등을 아무런 가치 판단없이 전하는 언론의 태도를 보면서 ‘2018 전국지방선거미디어감시연대’는 향후 이와 같은 발언을 언론이 어떻게 전해야 할 것인지에 대해 적극적인 고민과 함께 가이드라인이 필요하다는 판단을 했습니다.

그런 기준에서 몇가지 언론보도를 지적한 바 있습니다. 아래는 ‘2018 전국지방선거미디어감시연대’에서 발표한 두 개의 보고서에서 2018 지방선거의 혐오표현에 대한 보도 부분을 지적한 사례입니다.

1) 김문수 후보 관련 발언 보도의 문제점

출처 : 서울시장 후보 모니터 보고서

모니터 기간 : 2018년 5월 31일 ~ 6월 3일

모니터 대상 : KBS <뉴스9>, MBC <뉴스데스크>, SBS <8뉴스>, JTBC <뉴스룸>(1, 2부),
TV조선<종합뉴스9>(평일)/<종합뉴스7>(주말), 채널A <뉴스A>, MBN <뉴스8>
모니터 기관 : 민주언론시민연합

김문수 자유한국당 서울시장 후보가 5월 31일 선거운동 출정식에서 ‘세월호처럼 죽음의 고향을 벌이고 있는 자들은 물러가라’ ‘세월호처럼 죽음의 관광을 한다’는 등의 발언을 했습니다. 김 후보는 출정식 이후에도 발언의 진의를 묻는 기자들에게 “세월호 유족들도 (광화문 광장에) 저렇게 계시면 건강에 안 좋다”, “광화문 광장에서 노숙상태로 추모해야 한다고 보지 않는다”고 말한 것으로 알려졌습니다. 이러한 발언에 더불어민주당, 바른미래당, 민주평화당, 정의당은 일제히 해당 발언을 비판하며 사과를 촉구했습니다. 그러나 김 후보는 사과논쟁 4일 MBC 라디오 ‘이범의 시선집중’에 출연해 “4년도 넘게 광화문광장에 천막을 쳐놓고 있는 게 맞느냐, 이제는 그만되어야 한다”는 뜻이었다며 자신의 발언 취지를 재차 강조했습니다.

앞서 5월 30일에도 김문수 후보는 KBS 주최 서울시장 후보 토론회에서 “박원순 더불어민주당 후보의 동성애 쿼어축제처럼 동성애 인증제도가 되는 것 아니냐” “동성애가 인정되면 에이즈와 출산 문제는 어떻게 할 것인가”라는 성소수자 차별 발언을 했습니다. 김 후보는 “도시도 항상 다듬고 있고 옆집과 비교도 해야 한다”는 주장을 한답시고, “아름다운 여성이 전혀 화장도 안 하고 씻지도 않는 것은 아니지 않냐. 매일 씻고 피트니스도 하고 자기를 다듬는다”는 황당한 성차별적 비유를 했습니다.

세월호 비하 발언, 저녁종합뉴스 보도는 MBC 뿐

발언의 심각성에도 불구하고 방송사들은 김문수 후보의 문제 발언을 외면하고 있습니다. 세 발언을 모두 전달한 방송사는 단 한 곳도 없었습니다.

세월호 발언으로 한정할 경우 저녁종합뉴스에서 이 발언을 전한 것은 MBC뿐입니다. KBS와 SBS는 온라인 기사만을 내놓았으며, JTBC, TV조선, MBN은 온라인 기사도 내놓지 않았습니다. MBC <경부선> 훔으며 “정권 견제”>(5/31 서혜연 기자)는 “출정식에서 청년들이 겪는 어려움에 대해 발언하던 김 후보는 느닷없이 세월호를 언급해 논란을 일으켰습니다”라는 멘트로 상황을 설명했으며, <뉴스서비스 이슈 콕!>(6/2 양호걸 기자)은 김문수 후보 발언을 전한 뒤 “비난 여론이 폭주”하고 있음을 소개했습니다. ‘논란’ ‘비난’ 등의 표현을 통해 문제점을 부각한 한 것이라 할 수 있습니다.

채널A는 ‘천막 철거 지적은 가능하다’며 은연중 감싸기

MBC를 제외한 방송사 중 저녁종합뉴스가 아닌 다른 방송에 송출되는 보도로라도 이 사안을 전달한 곳은 채널A 뿐입니다. 채널A는 <뉴스A LIVE>와 <정치데스크>에서 사안을 언급했습니다. 그러나 차라리 보도하지 않는 편이 더 좋았겠다 싶은 수준의 보도였습니다. <뉴스A LIVE>에서 방송한 <유세 첫날 승부처 공략>(6/1 <https://han.gl/1uzm>)은 해당 발언이 문제가 있다는 점을 짚고 있기는 하지만, 이와 함께 기자와 진행자는 ‘사실은 혐오 발언까지는 아니라는 의견이 있다’ ‘세월호 천막을 철거하라는 시민들 지적이 있으면 그런 부분을 조심스럽게 지적할 수는 있을지언정’ 등의 발언을 덧붙였습니다. 김 후보의 세월호 폄훼 발언을 감싸려 한 것으로도 보이는 부분입니다.

진행자(성시운) : 너무 의욕이 넘쳐서일까요? 직접 한 번 확인해보시죠.

김문수 : 누가 젊은이들에게 세월호처럼 저렇게 죽음의 굿판을 벌이고 있는 자들은 물러가라 우리 대한민국이 몹쓸 나라라고 자살을 부추기고 죽은 자들은 무조건 아름답다고 하고 산자들은 욕되다고 하는 더러운 역사를 우린 끝내야 합니다.

진행자(성시운) : 네 조금 과하긴 했던 것 같아요.

기자 : 네 그렇습니다. 학생들의 죽음이 있었던 참사를 가지고 이야기를 하는 것이 시장후보로서는 적절하지 못했다는 비판이 여야를 막론하고 쏟아졌는데요. 사실은 김문수 후보의 발언은 혐오발언이 아니라는 그런 얘기도 하고 있습니다. 뭐, 그렇게까지 해석할 건 아니고, 부적절한 발언은 아니라는 식으로 이야기하고는 있지만. 그래도 세월호나 죽음의 굿판. 그런 식으로 표현한 것 자체가 시장 후보로서는 적절하지 못했다는 지적이 나오고 있습니다.

진행자(천상철) : 광화문 광장에 아직도 세월호 천막이 있으니까. 그런 부분을 철거해야 한다는 일부 시민들의 지적이 있다면, 그런 부분을 조심스럽게 지적할수는 있을지언정, 굿판이라고 얘기한 것은 조금 지나친 측면이 있었다. 라는 비판을 각 당들에서 내놓고 있다는 점. 말씀을 좀 드렸고요.

△채널A <뉴스A> 라이브 6월 1일자 방송 스크립트 일부

도시개발의 필요성을 여성에 빚댄 성차별 발언은 SBS만 두 건의 온라인 기사로 전하며 “성차별 논란에 휩싸였”다는 점을 언급했습니다.

퀴어 축제를 문제 삼은 성소수자 혐오 발언은 토론회를 주최한 KBS가 자사 방송보도로 뉴스광장, 뉴스12, 뉴스7에서 다뤘습니다. MBN은 관련 내용을 온라인 기사로 전했습니다. 두 방송사 모두 자체적으로 발언의 문제점을 짚지는 않았으나, 토론회 당시 해당 발언의 낮은 인권 수준을 지적한 정의당 김종민 후보의 비판을 덧붙여 소개하기는 했습니다.

후보자들의 낮은 인권감수성 드러내는 발언, 문제점 정확히 지적하며 보도해줘야

6·13 지방선거에 출마한 후보자들의 낮은 인권감수성을 드러내는 발언이 도를 넘어서면서 ‘혐오 표현’이라는 비판이 쏟아지고 있습니다. 이는 후보의 인권 의식 수준을 가늠케 하는 주요한 정보입니다. 김문수 서울시장 후보 뿐 아니라 이인제 자유한국당 충남도지사 후보도 “동성연애를 인권으로 포장해 조장하는 교육을 하면 안 된다”고 말했고, 박성호 경남교육감 후보는 “동성애, 교사 부모 고발권리 주는 학생인권조례 반대”라는 입장을 밝힌 바 있습니다.

지방선거 혐오대응 전국네트워크는 5일 오전 서울 종로구 서울선거관리위원회 앞에서 기자회견을 열고 “후보자들은 혐오 표현과 혐오 선동을 중단하고 선관위는 대책을 마련하라”고 촉구했습니다. 언론은 이런 후보자들의 발언을 제대로 전하되, 따옴표로 무책임하게 발언 내용을 옮기는 것이 아니라 해당 발언의 문제점을 정확히 짚는 방식으로 보도해야 합니다. 우리 언론이 선거철 연성보도에 몰두하다 정작 유권자들에게 필요한 후보 검증 관련 정보 전달에 소홀한 태도를 보이는 우를 범하지 않길 바랍니다.

2) 네거티브 공방, 혐오표현 지적 하지 않는 언론

출처 : 대전, 세종, 충남 6.13 지방선거보도 감시연대 지역신문 4차 보고서

모니터 기간 : 2018년 5월 14일~5월 18일

모니터 대상 : 대전일보, 중도일보, 충청투데이, 금강일보

모니터 기관 : 대전충남민주언론시민연합

양대 정당 간의 네거티브 공방, 상처 받는 소수자

지역일간지 4사 선거보도 유해성은 여전히 경마식보도와 양대 정당중심 보도가 제일 많았다. 서울과 달리 지방 선거는 후보자의 정당이 다양하지 않다는 특징이 있습니다. 대전의 경우 대전시장 후보자는 다섯 명으로 거대 양당과 바른미래당, 민주평화당, 정의당 후보가 등록을 마쳤다. 녹색당이나 청년 정당인 우리미래당 후보는 없습니다. 시장 이외의 도지사나 기초자치 단체장의 경우 선택의 폭이 더욱 좁고 군소정당에서는 후보자가 부족한 실정입니다. 그런 상황에서 지역 언론은 더욱더 거대 양당간의 싸움을 부추기고 있습니다. 사실상 민주당과 한국당 후보들의 설전, 네거티브 공방이 주를 이루는 셈입니다.

특히 이 과정에서 생겨나는 소수자에 대한 혐오 표현도 필터링 없이 언론에 보도되고 있습니다. “충남지사 선거 ‘보혁이념 대리전’”(금강일보) 보도에서 충남지사 이인제 후보는 “동성애 자체를 범죄시하고 핍박하는 것은 찬성하지 않지만 동성애를 공식화, 제도화하는 것도 맞지 않다”라며

인권조례폐지를 두둔하고 나섰습니다. 동성애를 폄박하지는 않겠지만 제도화하는 건 안 된다는 말은 얼핏 들으면 성소수자와 혐오세력 모두에게 평등한 말처럼 들립니다.

하지만 성소수자와 혐오세력간의 위치는 지역 언론이 자유한국당을 가리킬 때 그렇게도 많이 쓰던 '기울어진 운동장'이라는 표현이 적절합니다. 누군가의 인권은 찬반의 문제가 아닙니다. 언론은 도지사 후보가 사회적인 혐오를 공고히 하는 발언을 했을 때, 후보에게 입장 표명을 부탁 하든, 그를 비판하는 사실을 보도하든 소수자를 위한 최소한의 방어막을 마련했어야 합니다.

3. 선거시기 후보자 혐오표현에 대한 보도 가이드라인 보완 필요

선거보도감시를 감시하는 기본적인 근거가 될 만한 규정들을 활용합니다. 먼저 큰 틀에서는 방송통신심의위원회에서 규칙으로 만든 <방송심의에 관한 특별규정>과 언론중재위원회가 <선거기사 심의위원회 규칙>에 의해 만든 <선거기사 심의기준>을 위반하지 않았는지를 보게 됩니다. 이런 기준을 어겼을때는 공식적인 기관에서 문제적 보도임을 확인해주는 시스템이 마련되어있기에 조금 힘있는 규정이라고 볼 수 있습니다. 그러나 이 기준은 선거보도가 어떠해야한다는 추상적인 개념 위주로 구성되어있어서 실제 방송을 제작하는 이들이나 감시하는 이들에게 모두 이용하는데 조금 애매한 부분도 있습니다. 따라서 이때는 각 신문사나 방송사들이 자율적으로 만든 선거보도준칙이 있는데, 특히 공영방송인 KBS의 선거보도준칙 등을 다른 방송사에서도 지키기를 요구하며 이 준칙도 적극 참고하고 있습니다. 이와 별도로 감시기구인 <선거보도감시연대>는 매 선거마다 이전 선거보도의 문제적 행태를 파악하여 <선거보도감시준칙>을 업데이트하는데, 이 또한 주요한 감시의 준거틀로 사용합니다.

그런데 현재 후보자들의 혐오표현 보도는 주로 언론이 공정해야 한다는 기준에 따라서 '제대로 보도하기 어렵게' 되어있습니다. 대부분의 준칙에는 언론이 공정해야 하며, 특정 후보에게 유리하거나 불리하게 보도하면 안되며, 정치적 중립을 지켜야한다는 표현이 있는데, 이 말은 좋게 말하면 참 바람직한 표현이지만, 불리한 발언을 한 사람, 문제발언을 한 사람에 대해서 제대로 보도하면 오히려 부적절한 보도가 되는 모순이 됩니다. 최근 선거 시기에 검증이 필요한 다양한 사안이 발생했습니다. 후보자의 발언에 대한 보도도 검증보도의 테두리 안에서 어떻게 보도해야 하는지 조금 더 고민하고 보완해야 할 것으로 보입니다. 아래는 이런 작업을 위해서 기존 관련 규정이나 기준, 가이드라인, 준칙 등에서 혐오표현과 연관된 내용을 정리해본 것입니다.

1) <방송 심의에 관한 특별규정>

- * 방송통신심의위원회규칙 제127호이며 2016. 12. 28. 일부 개정된 것입니다.
- * 관련 내용을 근거로 방송통신심의위원회가 구성한 <선거방송특별심의위원회>가 심의를 합니다.

제4조(정치적 중립)

- ① 방송은 선거의 후보자(후보자가 되고자 하는 자를 포함한다. 이하 “후보자”라 한다)와 선거에 참여하는 정당(이하 “정당”이라 한다)에 대하여 정치적 중립을 지켜야 한다.
- ② 방송은 특정한 후보자나 정당의 주의·주장 또는 이익을 지지·대변하거나 옹호하여서는 아니된다.

제5조(공정성)

- ① 방송은 선거에 관한 사항을 공정하게 다루어야 한다.
- ② 방송은 방송프로그램의 배열과 그 내용의 구성에 있어서 특정한 후보자나 정당에게 유리하거나 불리하지 않도록 하여야 한다.

제6조(형평성)

- ① 방송은 선거방송에서 후보자와 정당에 대하여 실질적 형평의 원칙에 따라 공평한 관심과 처우를 제공하여야 한다.
- ② 방송은 선거방송에서 선거가 실시되는 방송구역내의 각 지역을 균형있게 다루어야 하며, 여러 종류의 선거를 다룸에 있어서 적절한 균형을 유지하여야 한다.
- ③ 방송은 후보자나 정당의 수가 많고 방송시간의 제약 등 불가피한 사유가 있는 경우 선거법 제 82조의2제4항에 해당하는 후보자나 정당을 중심으로 보도할 수 있다. 다만, 이 경우에도 그 밖의 후보자나 정당을 포함하도록 노력하여야 한다.

제7조(소수자에 대한 기회 부여) 방송은 제5조 및 제6조의 규정에 따른 공정성 및 형평성을 유지하는 범위 안에서 소수자나 소외계층을 대변하는 정당 또는 후보자에게 출연기회를 부여할 수 있다.

제8조(객관성)

- ① 방송은 선거에 관련된 사실을 객관적으로 정확히 다루어야 한다.
- ② 방송은 선거의 쟁점이 된 사안에 대한 여러 종류의 상이한 관점이나 견해를 객관적으로 다루어야 한다.

제10조(시사정보프로그램)

- ① 선거법에 의한 선거방송을 제외한 선거 관련 대담·토론, 인터뷰, 다큐멘터리 등 시사정보프로그램은 선거쟁점에 관한 논의가 균형을 이루도록 출연자의 선정, 발언횟수, 발언시간 등에서 형평을 유지하여야 한다.
- ② 제1항에 따른 시사정보프로그램에서의 진행은 형평성·균형성·공정성을 유지하여야 하며, 진행자 또는 출연자는 특정 정당·후보자 등을 조롱 또는 희화화하여서는 아니 된다.

제12조(사실 보도)

- ① 방송은 선거방송에서 유권자의 판단에 영향을 미칠 수 있는 중요한 사실을 과장·부각 또는 축소·은폐하는 등으로 왜곡하여 보도하여서는 아니된다.
- ② 방송은 선거결과에 대한 예측보도로 유권자를 오도하여서는 아니되며, 실제결과와 예측이 다를 경우 지체없이 이를 정정보도하여야 한다.
- ③ 방송은 선거와 관련한 보도에서 감정 또는 편견이 개입된 용어를 사용하여서는 아니된다.

제15조(계층, 종교, 지역에 따른 보도) 방송은 선거와 관련하여 계층, 종교, 지역에 따른 지지 또는 반대를 조장하는 내용을 방송하여서는 아니된다.

제23조(방송사고등)

- ③ 방송은 선거방송의 내용이 사실과 다른 내용으로 판명된 때에는 지체없이 이를 정정하여야 한다.

제25조(참여와 감시)

- ① 방송은 선거의 의의와 중요성을 적극 알림으로써 국민의 선거참여에 기여한다.
- ② 방송은 선거운동의 불법·탈법 및 타락을 방지하기 위하여 힘쓴다. 다만, 그로 인하여 다른 사람의 권리를 침해하거나 선거에 대한 유권자의 불신감을 조성하거나 또는 주요쟁점이 흐려지지 않도록 유의한다.

제26조(반론권) 방송은 특정한 후보자나 정당이 명백한 인신공격 또는 사실로 확인되지 않은 내용의 방송으로 피해를 입었다고 주장하는 경우 이를 검토하여 합당한 반론의 기회를 제공한다.

2) 선거기사 심의기준

* 언론중재위원회가 구성한 <선거기사심의위원회>가 이 기준에 근거해 심의를 합니다.

제4조(공정성)

제2조제1호의 공정성을 위반한 선거기사는 다음 각 호와 같다.

1. 특정 정당(창당준비위원회를 포함한다. 이하 같다)이나 후보자(후보자가 되고자 하는 자를 포함한다. 이하 같다) 또는 특정 정당이나 후보자의 정견·주장·공약 등을 일방적으로 지지 또는 반대하는 기사
2. 특정 정당이나 후보자를 감정 또는 편견이 개입된 표현을 사용하여 지지하거나 반대하는 기사
3. 특정 정당이나 후보자에게 일방적, 의도적으로 유리 또는 불리한 영향을 미칠 수 있는 칼럼 또는 기고
4. 그 밖에 위 각 호의 어느 하나에 준하는 기사

제5조(형평성)

제2조제1호의 형평성을 위반한 선거기사는 다음 각 호와 같다.

1. 선거기사의 편집 및 기사배열에 있어서 합리적 근거 없이 특정 정당 또는 후보자에 대한 내용을 확대, 과장, 누락, 축소 또는 사실과 다르게 변형한 기사
2. 선거와 관련하여 정당, 후보자 또는 대리인들 간의 대담, 토론을 보도하면서 선거쟁점에 관한 논의가 균형을 이루지 못하고 의견이 다른 후보자나 이해당사자에게 균등한 기회를 제공하지 못한 기사
3. 그 밖에 위 각 호의 어느 하나에 준하는 기사

제6조(객관성 및 사실보도)

제2조제2호의 객관성 및 사실보도의무를 위반한 선거기사는 다음 각 호와 같다.

1. 선거의 쟁점이 된 사안에 대해 다양한 관점과 견해를 객관적으로 다루지 않은 기사
2. 유권자의 판단에 영향을 미칠 수 있는 선거와 관련된 사실을 정확하게 보도하지 않고 과장·부각 또는 축소·은폐하거나 이와 관련하여 사실과 의견을 명백히 구별하지 않은 기사
3. 선거와 관련하여 특정 정당이나 후보자에 대한 허위의 사실이나 비방 발언을 취재를 통해 사실 여부를 확인하지 아니하고 그대로 전달하거나 허위 사실을 사실인 것처럼 보도하는 기사

4. 공직의 수행능력이나 자질과는 무관한 사실 또는 허위 사실을 적시하여 후보자, 그의 배우자 또는 직계존·비속이나 형제자매를 비방하는 기사
5. 정당한 근거없이 선거결과를 예측하는 기사
6. 정당이나 후보자의 정책이나 공약에 관한 비교평가결과를 보도하면서 정당이나 후보자별로 점수 부여 또는 순위·등급을 정하는 등의 방법으로 서열화하거나 비교평가를 하면서 평가주체, 평가단 구성·운영, 평가지표·기준·방법 등 평가의 신뢰성·객관성을 입증할 수 있는 내용을 함께 보도하지 않은 기사
7. 기사의 제목이 기사의 내용과 다르게 축소·과장 또는 왜곡된 기사
8. 정당, 후보자, 후보자의 배우자 또는 직계존비속이나 형제자매와 관련하여 특정 지역·지역인 또는 성별을 공연히 비하·모욕하는 기사
9. 그 밖에 위 각 호의 어느 하나에 준하는 기사

제7조(정치적 중립성)

제2조제3호의 정치적 중립성을 위반한 선거기사는 다음 각 호와 같다.

1. 특정 정당 또는 후보자의 이념, 정책이나 공약에 대해 정당한 근거 없이 비난 또는 비방하거나 미화하는 기사
2. 그 밖에 위 1호에 준하는 기사

제9조(인터뷰 및 인용기사)

인터뷰 및 인용기사 관련보도로써 불공정한 경우는 다음 각 호와 같다.

1. 선거와 관련하여 후보자를 포함한 개인이나 정당을 포함한 단체의 의견 또는 다른 매체의 보도 내용 등을 인용하면서 전체 논지에서 벗어나는 내용을 게재한 경우 또는 정당한 사유 없이 그 출처를 밝히지 않은 경우 및 감정과 편견이 개입된 수식어를 덧붙여 보도한 경우
2. 선거와 관련하여 유권자의 견해나 반응을 묻는 기사를 게재하면서 상반된 견해를 균형 있게 보도하지 않은 경우
3. 인터뷰한 상대방의 의사를 왜곡 또는 변형시켜 편집, 게재한 경우 또는 출처를 분명히 밝히지 않은 경우
4. 그 밖에 위 각 호의 어느 하나에 준하는 경우

제11조(특집기획기사·칼럼 및 기고 등)

특집기획기사, 칼럼 및 기고 등에서 불공정한 경우는 다음 각 호와 같다.

1. 위원회 설치일로부터 선거일 투표마감시각까지 선거와 직접 관련이 없는 경우에도 특정 정당이나 후보자에게 유리 또는 불리한 영향을 미칠 우려가 있는 특집기획 기사를 게재한 경우
2. 선거와 관련하여 의도적으로 특정 정당이나 후보자에 대한 허위사실을 전하거나 감정이 개입된 표현을 사용해 해당 정당 또는 후보자에게 유리 또는 불리한 영향을 미칠 수 있는 후보자가 아닌 개인 또는 언론사 내·외부 필진의 의견(칼럼, 기고 등을 포함한다)을 게재한 경우
3. 선거일전 90일부터 선거일까지 후보자의 칼럼이나 저술을 게재한 경우
4. 그 밖에 위 각 호의 어느 하나에 준하는 경우

3) KBS <제20대 국회의원 총선거 선거보도 준칙>

* KBS가 2016년 총선 당시 업데이트해서 발표한 선거보도 준칙입니다.

제3조(선거보도의 원칙)

- ① (정확성) 확인된 사실을 보도하는 것을 원칙으로 한다.
- ② (객관성) 후보자나 정당의 정책과 주장, 쟁점에 대해서는 정치적 중립성을 견지하며 객관적으로 보도한다.
- ③ (공정성) 후보자가 난립할 경우 주요 정당 소속 여부나 지지율을 감안하되 군소 후보들에 대해서도 적절한 기회를 부여하도록 노력한다.

제4조(후보자와 시청자 등의 권리 보장)

- ① 선거보도는 정당의 정책과 후보자의 공약에 대한 객관적 평가를 중심으로 하여야 한다.
- ② 후보자의 사생활에 관한 보도는 해당 공직수행의 자격을 판단한다는 검증목적에 부합하여야 한다.
- ③ 선거보도는 유권자들의 올바른 선택에 도움이 될 수 있도록 객관적이고 공정한 여론형성을 추구하여야 한다.

제6조(후보자에 대한 공정한 대우와 사실 확인)

- ① 경력·학력·재산·병역·전과 등 후보자의 공직 적격성과 자질 검증에 관한 사항을 보도할 경우 확인된 사실을 기초로 보도하여야 한다.

- ② 특정 후보자의 공직 적격성을 직접적으로 비판하는 내용을 보도할 경우 당사자에게 소명기회를 부여하여야 한다. 당사자가 소명을 거부한 경우에는 그 사실을 밝힌다.

제7조(자료출처와 인터뷰 대상자 등의 공개)

- ① 선거보도에 관한 자료의 출처는 공개하는 것을 원칙으로 한다.
- ② 후보자의 자질 검증에 위한 근거 자료는 두 사람 이상의 신뢰할 수 있는 취재원에게 확인하는 것을 원칙으로 한다.
- ③ 후보자의 공직적격성에 관한 제보가 있는 경우 그 제보자의 정치적 의도에 주의하여야 한다.
- ④ 후보자의 자질 검증과 관련한 인터뷰 대상자와 취재원의 신원을 확인해야 한다. 인터뷰 대상자 또는 취재원의 신원이 공개되어 불이익을 받을 우려가 있다고 판단하면 가명 또는 익명으로 처리할 수 있다.
- ⑤ 불가피하게 취재원이나 출처를 명시하지 않고 보도하는 경우에는 취재원의 신원을 데스크 등 기사 책임자에게 보고해야 한다.

제8조(폭로성 주장의 처리)

- ① 기자회견과 방송·지면·온라인·모바일 매체·SNS 등을 통한 특정 후보에 대한 폭로성 주장에 대해서는 사실 관계를 확인한 후 보도하는 것을 원칙으로 한다.
- ② 사실 관계 여부를 확인하기 어려운 폭로성 주장이나 단순한 인신 공격성 비방 또는 명예훼손이 확실시되는 경우에는 보도하지 않는다. 다만, 폭로성 주장의 사실 여부가 명확하게 확인되지 않는 경우라도 그 주장을 공개하는 것이 국민의 이익에 부합한다고 판단한다면 법률 전문가의 자문을 받아 보도할 수 있다.
- ③ 다른 매체가 보도한 사안을 알릴 경우 출처를 밝히는 것을 원칙으로 한다. 이 경우 사실 확인을 위해 최대한 노력한다.
- ④ 제1항 및 2항, 3항의 단서에 따라 폭로성 주장을 보도한 후에 폭로한 내용이 거짓으로 밝혀지거나 구체적 근거가 없는 것으로 확인된 경우에는 즉시 그 사실을 밝혀야 한다.
- ⑤ 선거일 전날 등 선거가 임박한 시점의 폭로에 대한 보도 여부는 신중하게 판단해서 처리한다. 특히 폭로한 내용의 사실 여부를 확인할 수 없거나, 선거일 투표 개시 시작까지 폭로 대상자의 반론 기회가 부족하다고 판단할 경우에는 보도하지 않는 것을 원칙으로 한다.

제9조(정책과 공약의 타당성 검증을 위한 보도)

- ① 선거보도는 정당의 정책과 후보자의 공약을 중심으로 이를 유권자에게 적극적으로 알릴 수 있는 방법으로 한다.
- ② 제1항에 따라 정당의 정책과 후보자의 공약을 보도할 경우 재원 조달 방안, 우선 순위, 이행 방법 등 실현 가능성과 타당성에 대한 분석과 평가를 함께 보도하도록 노력한다.

제12조(불합리한 정서 자극 금지)

- ① 지역감정을 조장하거나 이념 대립 또는 계층간·세대간 갈등을 부추기는 내용은 보도하지 않는다.
- ② 정치 혐오를 불러일으키거나 정치적 냉소주의를 유발할 수 있는 내용은 보도하지 않는다.
- ③ 유권자의 비합리적 정서나 편견을 자극할 수 있는 용어는 사용하지 않도록 주의한다.

제21조(후보자 인터뷰 및 출연)

- ① 선거 관련 사안에 대해 인터뷰할 경우 특정 정당이나 후보자에게 유리하거나 불리한 내용으로 편향되지 않도록 유의해야 한다.

4) 2018 전국 지방선거 미디어감시연대 감시준칙

* 2018 전국 지방선거 미디어감시연대가 2018년 지방선거 당시 발표한 감시준칙입니다.

1. 선정적인 경마 중계식 보도를 감시합니다.

정당이나 후보에 대한 단순한 지지여론을 중심으로 하는 선정적 경마 중계식 선거보도는 선거를 대립과 갈등 구도로 만들고, 후보들의 우열과 서열을 부각시켜 유권자의 합리적인 판단을 저해할 수 있습니다.

■ “보도하지마세요”

- ④ 유권자의 시선을 사로잡기 위한 선정적인 제목, 특정 정당이나 후보의 발언에 의존하여 유권자의 가치판단을 유도하는 제목, 기사 내용과 무관한 제목 등을 달지 마세요.

3. 양시양비론과 기계적 균형에 매몰되지 않고 제대로 된 검증보도를 하는지 감시합니다.

양시양비론과 기계적 균형에 따른 선거보도는 형평성과 중립성을 방패로, 진실 추적을 포기하거나 선거 쟁점에 대한 가치 판단을 유보하여 유권자의 올바른 선택을 막을 가능성이 있습니다.

정당 정책과 후보의 자질에 대해 철저히 검증해서 보다 적극적인 공정보도를 실천해 주세요. 특히 근거 없는 음모론과 흑색선전, 의혹 폭로 등의 경우 추적보도를 통해 철저하게 진실을 규명하고 진위를 가려 그 책임을 물어주세요.

■ “보도해주세요”

- ① 쟁점 사안에 대한 검증 보도를 해 주세요.
- ② 특정 후보나 정당에 대한 유·불리를 이유로 중요한 이슈를 외면하지 마세요.
- ③ 특정 후보나 정당에 대한 유·불리를 이유로 선거 쟁점에 대한 진실 추적이나 도덕적 판단을 포기하지 마세요. 검증 보도에 최선을 다해 주세요.
- ④ 특정 후보의 공직 적격성 평가나 폭로성 기사를 보도할 때에는 당사자의 반론 기회나 소명 기회를 주세요.
- ⑤ 특정 정당이나 후보자의 선거법 위반 사실이 명백히 드러났을 경우 명확하게 보도해 주세요.
- ⑥ 국민의 알권리를 위해 후보자 검증 보도를 내놨더라도, 폭로 내용이 거짓으로 밝혀지거나 구체적 근거가 없는 것으로 확인된 경우에는 즉시 정정 보도를 해 주세요.

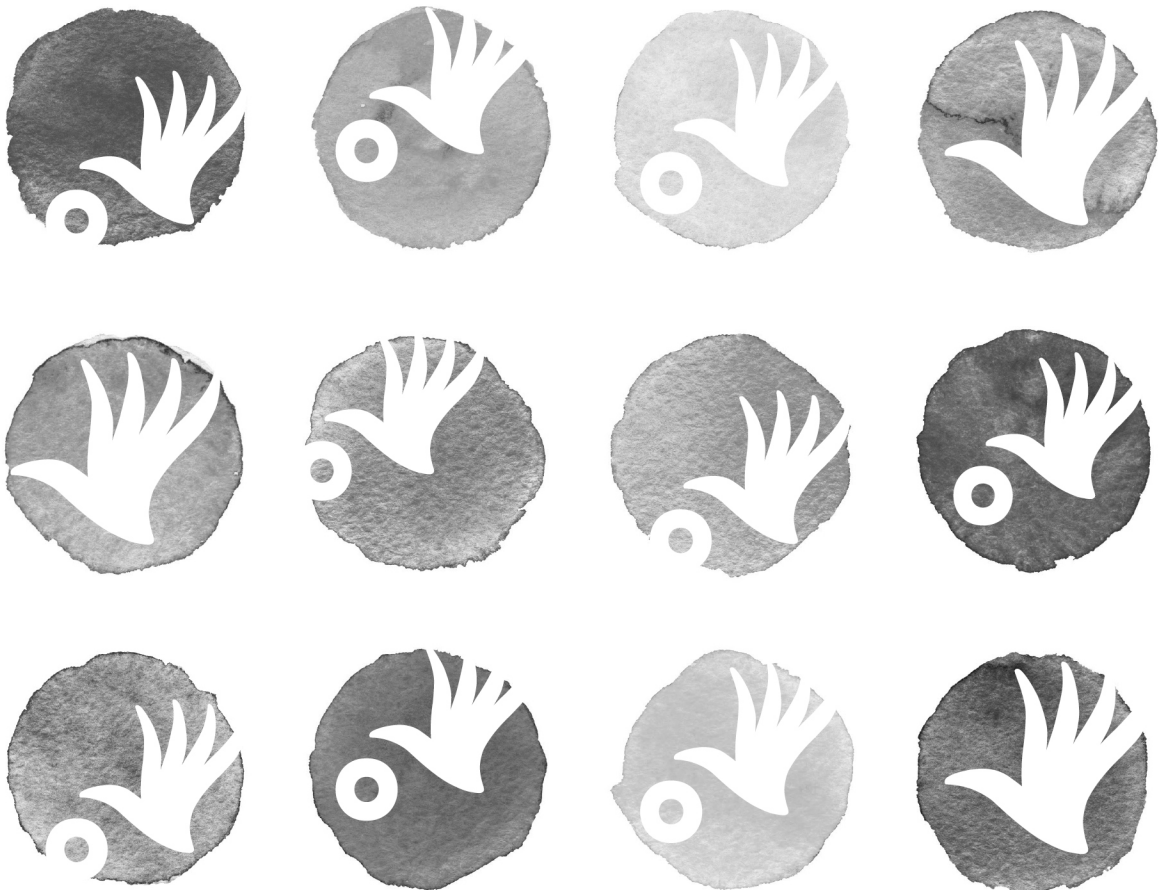
■ “보도하지 마세요”

- ① 특정 후보에 대한 폭로성 주장에 대해 당사자의 반론 근거에 대한 사실 확인이 불가능하거나, 단순 인신 공격성 비방, 명예훼손이 확실시되는 경우에는 보도하지 마세요.
- ② 선거일 전날 등 선거가 임박한 시점에서 후보자에 대해 폭로성 주장이 나왔을 경우, 사실 여부를 확인할 수 없거나, 선거일 투표 개시 시작까지 폭로 대상자의 반론 기회가 부족하다고 판단할 경우에는 보도하지 마세요.
- ③ 공익을 위해 부득이한 경우를 제외하고는 취재원이나 출처를 밝히는 것이 보도의 기본 원칙입니다. 익명의 정보원/취재원에 의존하는 보도는 정당한 검증과 네거티브의 경계를 모호하게 할 뿐 아니라, 최악의 경우 가짜뉴스의 확산 및 ‘아니면 말고’ 식의 무책임한 보도가 될 수 있습니다. 익명 취재원에만 의존하는 보도는 가급적 자제해 주세요.
- ④ 브리핑이나 기자회견, 각종 보도자료, SNS나 블로그, 댓글 등의 내용 중 일부를 발췌하여 “따옴표”로 단순 인용 전달하는 보도 방식을 지양하고, 그 근거와 맥락을 종합적으로 검증하고 분석하여 보도해 주세요.

선거 시기 만연하는 소수자 혐오 표현의 원인과 현황 및 대책

김지윤

(녹색당 정책기획팀장)



선거 시기 만연하는 소수자 혐오표현의 원인과 현황 및 대책



김지윤 (녹색당 정책기획팀장)

1. 원인과 현황

1) 사회에 이미 광범위한 여성혐오와 성소수자혐오

- 잠재한 혐오가 '선거'라는 사회적 빅 이벤트를 맞아 대규모로 공론의 장에서 표출
- 대중은 유권자 권력으로서 필터링 없이 혐오표현. 이를 자유로운 정치적 의사표현으로 착각
- 득표를 위해선 말 그대로 뭐든 하는 시기에, 후보자와 정당은 노골적으로 혐오를 이용

2) 공당과 공직후보들의 처참한 인권감수성, 성인지감수성

- 공직후보자, 정치인이 갖춰야 할 최소한의 인권감수성, 성인지감수성 결여
- 홍준표, 김성태 등이 멀쩡히 당대표하고 원내대표하는 정치 수준
- 선거 전략적 이용도 이용이지만, 내가 지금 무슨 소릴 하고 있는 건지 진짜 모름

3) 20대 여성 정치인, 소수자 정치인 총량의 절대적 부족

(1) 대외적

- 공직에 무려 20대 여자가, 안경까지 끼고, 다소곳하지도 않게, 고개를 당당히 들고 출마를 한다? (녹색당 신지예 서울시장 후보)
- 자신의 성별을 여성도 남성도 아닌 '논바이너리 트랜스젠더'라고 밝히는 이가 도의원 후보 라고? (녹색당 김기홍 제주도의회 비례대표 후보)
- 이 희귀하고 이상하고 어색하고 '불쾌한' 광경에 대한 반감이 온라인 댓글로, 벽보 훼손으로 적나라하게 표출
- 거리 유세에서 젊은 여성, 성소수자 후보들은 '길거리 괴롭힘'의 대상이 되기 쉬움

(2) 대내적

- 선거본부 안에서도 성별고정관념, 나이위계 등이 무의식중에 표출(될 가능성)
- 녹색당 당직자, 공직후보자 필수교육 - 성평등, 성폭력예방, 평등문화 강의 필수수강
- 녹색당 ‘성평등한 선거운동 가이드’ 제작 배포 - 각 선본 별 워크샵 및 선거사무소 배치
- 일상적으로 녹색당 ‘평등문화 약속문’ 제작 배포 숙지

4) 종교집단의 과잉대표성

- 선거 시기 조직된 유권자 집단으로서만이 아니라, 기본적으로 정교분리의 세속사회에 ‘종교’의 영향력이 너무 크다
- 종교의 교리가 세속사회로 넘어와서 법제도 개선, 공직자 검증, 정치세력화 등에 과도한 영향을 미침

2. 대책

1) 차별금지법 제정을 포함한 근본적 사회 인식개선

- 청와대 정부 : 사실 초기 1년이 개혁의 적기였음, 지지율도 최고였고. 앞으로 떨어질 일만 남았다 (경제 상황 반등 힘들 것). 남은 재임 기간 인권 문제에 강한 드라이브를 걸 수 있을지 의문
- 국회 : 2020년 후 총선 전까지는 담보할 가능성. 자한당은 종북몰이가 안 먹히는 지금, 새로운 시대정신에 맞는 보수가치 정립의 의욕도 능력도 없는 상황에서, 동성애 물이를 계속 할 가능성이 큼. 개혁입법연대도 무사히 출범해 소기의 성과가 있을지 아직은 미궁

2) 공인들(정치인, 공직자, 공직후보자 등)의 혐오표현 제지

- 공인들의 공적 언행에 제도적 제재가 필요, 인권위 권고라도
- (당내) 교육으로 될 일도 아니고, 한국의 전반적 정치 수준이 높아지는 것 외에 답이 있을까

3) 선거제도 개혁

- (연동형) 비례대표제 등 비례성이 보장되는 선거제도의 도입
- 제21대 국회 선거구획정기한(2018.10~2019.4)에 ‘연동형 비례대표제’ 통과시켜야

(1) 지금의 지역구 선거 위주의 승자독식 선거제도로는

- 당선은 고사하고 여성, 청년 등은 공천조차 받기 어려움
- 조직된 유권자 집단으로서 보수기독교 단체의 선거 영향력에서 벗어날 수 없음
- 성소수자, 여성, 청년 후보군을 바탕으로 성평등, 성소수자인권 지향하는 소수 진보정당이 원내 진입 가능

(2) 비례대표를 전면적으로 늘려 표의 등가성을 높여야

- 여성, 성소수자 등 다양한 정치대표성을 확보
- 지역구 선거 위주에서 벗어나 정당득표가 중요해지고, 승자독식 소선거구제에서 탈피하면, 지역 보수기독교 단체의 선거 영향력은 줄어들 수밖에 없음
- 특히 지방선거의 경우 지역구 위주 단순다수대표제로는 지역 교회가 당락을 좌우함

4) 종교와 정치 커넥션 단절

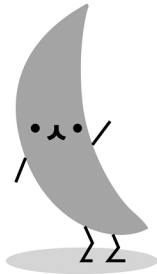
- 정교분리 원칙 전명
- 상당 부분 위탁한 복지서비스(시설, 법인 등) 국가가 제도로 포섭해 수행
- 종교인 과세부터 제대로 시행해야

녹색당 평등문화 약속문

1. 우리 모두는 녹색당의 주체이며, 나이, 성별, 성적 지향, 성별정체성, 장애여부, 국적, 피부색, 출신 지역, 혼인여부, 가족관계 등에 관계없이 동등하다.
2. 녹색당 당원은 서로를 존중하며 평등한 관계를 지향한다.
3. 당내 평등문화를 훼손하는 사건에 대해서는 당사자만이 아니라 공동으로 대처한다.
4. 당 활동에 있어서 기본적으로 경어를 사용하고, 상호 동의 없이 반말을 사용하지 않는다.
5. 나이, 성별, 성적지향, 성별정체성 등에 관한 고정 관념이 담긴 말과 행동을 하지 않는다.
6. 상대방이 원치 않는 신체 접촉은 하지 않는다.
7. 외모와 관련된 발언을 주의한다.
8. 사회적 소수자에 대한 혐오 발언은 하지 않으며, 혐오 발언에 대해서 항의한다.
9. 연애와 결혼은 필수가 아님을 유의한다.
10. 평등문화를 훼손하는 행위에 대한 상대방의 거부 의사가 있었을 시에 즉각 중단한다.
11. 녹색당의 당내 행사의 주관자는 사회적 소수자에 대한 혐오발언을 경고하고 제지한다.
12. 녹색당의 당내 행사의 주관자는 모두에게 참여의 기회를 보장하도록 노력한다.

1
식사준비와 설거지,
다과준비와 뒷정리는 꼭 여성이?
성역할 고정관념을 깨봅시다,
와그작!

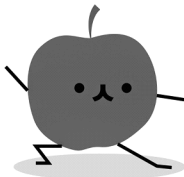
2
나보다 어려도, 딸 같아도,
이제 막 가입한 당원이어도.
동등하게 존중하고
높임말을 씁니다



3
말을 중간에 끊지 않습니다.
나보다 어린, 여성 당원의 말
중간에 혹시 끼어들진 않았나요?

4
회의, 토론 중에 목소리를
높이지 않습니다.
위압감을 주며 일방적으로
주장하지 않습니다

5
발언 시간의 성비를 맞춰봅니다.
남성이 회의, 질문, 토론의
발언을 독점하지 않습니다



6
청소년 청년 당원, 여성 당원,
신입 당원의 의견을 먼저 묻고
발언 시 귀 기울여 듣습니다

녹색당 성평등한 선거운동 가이드

성평등한 선거운동을 위하여

공존 과 과일

공동으로 대응하고
서로를 존중하며
결과보다 과정에 주목하고
일상적으로 실천하자.

녹색당
동네에서 지구까지

www.kgreens.org



7
젊은 여성 후보들은
우리 당원과 녹색당을
대표하는 사람입니다.
그에 걸맞게 존중합니다

8
당원들의 성별, 성별표현,
성별정체성, 성적지향 등을
존중하고 편견을
갖지 않도록 합니다

9
결혼은 했는지, 이성친구가
있는지 등 이성에 '정상가족'
고정관념의 질문을
하지 않습니다



10
탈학교 청소년, 남자친구가
사는 남성, 아이가 없는
부부 등 녹색당원의 삶은
다양합니다

11
누군가는 배제될 수밖에
없는 술자리나 담배타임에
중요한 결정을 하지는
않도록 합니다

12
거리유세, 피케팅,
정당연설회, 명함배포 등
선거운동 시 '길거리 괴롭힘'에
함께 대처합니다

선거과정에서의 혐오표현 대응방안 마련을 위한 토론회

발 행 일 2018년 8월 17일

발 행 처 국가인권위원회

주 소 04551 서울시 중구 삼일대로 340(저동1가) 나라키움 저동빌딩

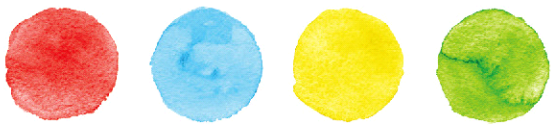
전 화 (02)2125-9700 FAX (02)2125-9718

인 쇄 처 디자인모장

전 화 (02)2278-1990 FAX (02)2278-1992

I S B N 978-89-6114-632-6 93330

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



선거과정에서의 혐오표현 대응방안 마련을 위한 토론회

