발 간 물 등 록 번 호
11-1620000-000712-01

2018년도 인권상황 실태조사
연구용역보고서

혐오표현 예방·대응 가이드라인 마련 실태조사

국가인권위원회

이 보고서는 연구용역수행기관의 결과물로서
국가인권위원회의 입장과 다를 수 있습니다

혐오표현 예방·대응
가이드라인 마련 실태조사

2018년 국가인권위원회 인권상황 실태조사
연구용역보고서를 제출합니다.

2018. 11.

연구수행기관	숙명여자대학교 산학협력단
연구책임자	홍성수 (숙명여대 법학부 교수)
공동연구자	김지혜 (강릉원주대 교수)
	민지원 (IOM 이민정책연구원 부연구위원)
	송윤진 (경상북도 독도정책과)
	유민석 (서울시립대 박사과정 수료)
	이승현 (연세대 법학연구원 전문연구원)
	이은진 (서울발산초등학교 교사)
보조연구원	지창숙 (숙명여대 아시아여성연구원 연구원)
	이하늘 (국제앰네스티 간사)

요 약

본 연구는 혐오표현 예방·대응 가이드라인 마련을 위한 기초연구로서 국내외 가이드라인 사례를 조사하고, 가이드라인을 운영할 담당자에 대한 설문조사를 실시하여 영역별 혐오표현 가이드라인 제정·운영 과정에서의 문제점과 과제를 검토한 뒤, 혐오표현 가이드라인 제정을 위한 기본요소를 제공하는 것을 목표로 했다.

이를 위해 2장 '국내외 혐오표현 가이드라인 사례'에서는 먼저 국내외 혐오표현 가이드라인 사례를 검토하였다. 초중고의 경우 국내 관계 법령은 미비하지만, 일부 학생인권조례나 단위학교 규정, 민간단체의 가이드라인 등에서 혐오표현에 관련한 규정을 일부 찾을 수 있었다. 미국, 영국 등에서는 연방정부, 중앙정부, 주정부, 개별 학교에서의 표현 관련 규정, 괴롭힘 관련 규정, 폭력 관련 규정, 평등권 규정 등에서 혐오표현을 금지하는 규정과 사건 처리 절차를 다수 찾을 수 있었다. 대학의 경우 영국과 미국의 여러 대학에서 불관용행위, 차별금지, 괴롭힘, 성적 부당행위, 평등 정책 등과 관련된 규정과 사건 처리 절차를 두고 있음을 알 수 있었다. 공공기관의 경우, 한국의 공무원 관련 규정에 일부 혐오표현과 관련될 수 있는 근거규정이 있었으며, 해외의 경우, 공무원 등에 적용되는 윤리기준, 행동강령, 윤리강령 등에서 혐오표현 금지와 관련된 규정을 찾을 수 있었다. 언론의 경우, 국제기자연맹, 윤리적 언론 네트워크, 유럽기자연맹, 아티클나인틴(Article19) 등 국제민간기구에서 기사 작성 시 혐오표현을 금지하는 규정을 찾을 수 있었고, 국가적 차원에서 관련 가이드라인을 제정한 사례도 있었다.

이러한 혐오표현 관련 가이드라인들은 조금씩 다른 접근방법과 대응방식을 담고 있지만, 한편으로 인권, 차별금지, 평등 등의 이념을 분명히 확인하면서, 혐오표현에 관한 개념과 판단기준을 제시하고 있으며, 구체적인 사건 발생 시 적절히 처리할 수 있는 절차를 두고 있다는 공통점이 있다. 다만, 영역별로 특수성이 있어 영역별 특성에 맞는 가이드라인을 만들어야 할 필요성을 보여주고 있다고 할 수 있다.

3장 '혐오표현 가이드라인 개발을 위한 운영자 설문조사'에서는 혐오표현 가이드라인이 제정될 경우 그 혐오표현을 운영하게 될 사람들에 대하여 설문조사와 초점집단면접(FGI)을 실시하여 혐오표현 가이드라인 제정과 운영 과정에서의 여러 문제점과 시사점을 도출했다. 설문조사에서는 초중고 교사, 대학교 교직원, 공공기관, 공무원, 언론사 기자 등을 대상으로 혐오표현의 유형별 발생빈도, 심각성, 예방·대응의 필요성 등 혐오표현의 실태와 인식을 질문하고, 혐오표현 가이드라인의 주요 요소 및 내용에 관한 의견을 물었으며, 총 203명이 응답했다. 전반적으로 응답자들은 모든 유형의 혐오표현에 대해 발생 빈도는 비교적 낮게 봤으나 심각하다는 응답은 상대적으로 높았으며, 개입과 대응을 해야 한다는 응답은 매우 높은 것으로 나타났다. '소수자에 대한 부정적 관념을 표출하는 표현'에 대한 개입과 대응 필요성에 대해서는 초중고 98.3%, 대학 100.0%, 공공기관 94.4%, 언론 100.0%가 매우 또는 다소 필요하다고 답했고, '소수자를 멸시, 모욕, 위협하는 표현'에 대해서는 각각 96.7%, 97.8%, 94.4%, 100.0%, '소수자에 대한 차별이나 폭력을 선동하는 표현'에 대해서는 각각 86.7%, 86.7%, 88.9%, 93.2%가 매우 또는 다소 필요하다고 응답하여, 압도적으로 필요성에 공감했다. 혐오표현이 발생하는 상황별 빈도는 각 영역별 특수성을 반영하여 조사를 했는데, 영역별·상황별로 혐오표현 발생 빈도에 대해서는 편차가 있었으나, 개입 및 대응 필요성에 대해서는 필요성에 공감하는 답이 많았다.

혐오표현 발생 시 상담·고충처리 기구 및 담당자 유무, 혐오표현 발생 시 신고하거나 도움을 받을 수 있는 절차, 혐오표현의 판단 기준과 처리 절차에 대해서도 대체로 제대로 마련되어 있지 않다는 응답이 많았다. 다만, 대학에서는 상담, 고충처리 기구 및 담당자가 '있다'는 응답이 71.1%였고, 혐오표현 발생 시 신고하거나 도움을 받을 수 있는 절차가 있다는 답이 66.7%가 나왔다. 혐오표현의 판단 기준과 처리 절차에 관한 규정에 관해서는 전반적으로 없다는 응답이 다수였다. 혐오표현에 관한 교육훈련 기회의 경우 초중고의 경우 35.0%, 대학의 경우 51.1%, 정부기관 공공기관의 경우 38.9%, 언론사의 경우 13.6%로 절반에 미치지 못했다. 반면, 혐오표현 가이드라인 필요성에 대해서는 초중고 95.5%, 대학 95.5%, 공공기관 92.5%, 언론사 95.5%가 매우 또는 다소 필요하다고 답했다.

혐오표현 가이드라인에 포함될 수 있는 내용들을 1) 혐오표현 예방·대응

에 관한 기본원칙, 2) 혐오표현의 개념과 유형, 3) 혐오표현의 판단기준, 4) 혐오표현 발생 시 처리 절차, 5) 혐오표현에 관련한 교육·훈련, 6) 혐오표현 발생 시 징계·처벌, 7) 기사 작성 시 유의사항 체크리스트로 나눠서 각각 그 필요성을 조사했는데, 모든 내용에서 필요성에 크게 공감했고, 별로 필요하지 않다에 10% 이상 답한 경우는, 혐오표현 발생 시 처리 절차에 대하여 초중고 교사 10%, 혐오표현 발생 시 징계·처벌에 관해서 초중고 교사 11.7%, 공공기관 13.0%, 기자 13.6%가 전부였다. 전반적으로 혐오표현 가이드라인의 주요 내용에 압도적인 비율로 공감하면서도, 처리 절차나 징계, 처벌에 대해서는 유보적인 견해가 일부 있다는 점을 알 수 있다.

초점집단면접에서는 초중고, 대학, 공공기관, 언론 종사자를 대상으로 1) 어떠한 혐오표현 정책을 가지고 있고, 관련하여 구성원 등은 어떤 책임과 의무를 갖고 있는지, 2) 혐오표현과 관련한 근거규정, 대응절차, 담당기구 등이 어떻게 운영되고 있는지, 3) 혐오표현 발생 시 어떻게 해결되는지, 4) 혐오표현 관련 교육 등이 어떻게 실시되고 있는지, 5) 혐오표현 가이드라인을 제정하고 운영할 경우 예상가능한 문제가 무엇인지 등을 심층 조사했으며, 이 내용은 4장에서 영역별 혐오표현 가이드라인 제정 및 운영상의 문제점과 과제를 다루면서 반영했다. 설문조사의 주관식 응답도 4장에 반영했다.

4장 '영역별 혐오표현 가이드라인 제정 및 운영상의 문제점과 과제'에서는 초중고, 대학, 공공기관, 언론, 온라인에서의 가이드라인 제정·운영상의 문제점을 차례로 검토했다. 먼저 초중고에서는 학교 환경 변화에 따라 혐오표현 관련 사안이 증가하고 혐오문화가 확산되고 있다는 점을 지적하면서 혐오표현의 심각성에 대한 인식 격차가 크다는 지적이 있었다. 학교교육의 지향점 및 사건 처리 기준으로서의 가이드라인이 필요하다는 점에 공감했고, 구체적으로 판단이 가능한 지침이 필요하다는 의견을 냈다. 대안으로는 교육부, 교육청, 학교 등 상급기관이나 관리자의 책임과 함께 공교육 교사의 책임에 대한 인식이 중요함을 지적했다. 또한 혐오표현 예방 교육과 담당자 지정이 중요하다는 점을 지적하면서 학교폭력과 학생선도위원회를 활용하는 것의 문제점과 한계에 대한 지적이 있었다.

대학에서는 구성원들의 인식 부족을 지적하면서 혐오표현에 관한 정의와 사례가 필요하며 대학 특성에 따라 교육적 접근이 중요함이 지적되었다. 대

학은 이미 성희롱·성평등센터, 인권센터 등이 설치되어 있어, 혐오표현 문제를 다루기 위한 기본적인 조건이 갖춰져 있지만, 센터의 지위와 직원, 상담조사원의 지위 등이 충분히 보장되지 않아 사건처리를 하기에 미흡한 점이 있다는 점이 지적되었다. 그리고 기존 조직에서 혐오표현을 다루게 될 경우 그 현재의 인력으로는 업무 과부하가 걸릴 가능성이 높다는 점이 지적되었고, 대학의 자유로운 표현의 교류가 위축될 가능성에 대한 우려도 있었다.

공공기관에서는 혐오표현에 대한 인식이 전반적으로 부족하기 때문에 혐오표현이 공무원과 직원들 사이에서, 공문 등에서, 그리고 시민이 공무원·직원에게 별다른 문제의식 없이 발화되는 경우가 있다는 지적이 있었다. 혐오표현 가이드라인 제정에 공감하고 공무원의 공적 책무를 강조하는 의견도 있었다. 기관내 고충처리기구와 여성부가 일정한 역할을 하고 있으나 조직내 비밀유지가 잘 안된다거나, 신고자를 회유하거나 불이익을 주는 경우가 있다는 지적이 있었으며, 고충처리기구의 독립성 확보와 예방교육의 중요성이 강조되었다.

언론의 경우 혐오표현에 관한 구성원들에 대한 인식 차가 있음을 지적하면서, 혐오표현 문제에 있어서 언론의 역할이 중요하다는 점에 공감대가 있었다. 하지만 기존의 편집국, 감사실, 심의실을 통해 기사 검토가 되는 과정에서 혐오표현이 충분히 걸러지지는 못하고 있다는 현실이 지적되었다. 만약 가이드라인이 있을 경우 일선 기자들이 활용할 수 있고 사내에서 쟁점화할 수 있어 도움이 된다는 지적이 있었다. 그 외에도 기자들에 대한 실질적인 교육이 필요하고, 그래픽 작업 등을 하는 기자 이외의 구성원의 역할도 중요하다는 점이 지적되었다. 또한 외부의 비판과 시상(施賞) 등을 통한 외부 압력이 도움이 될 수 있고, 언론사 자체적으로 무분별한 기사량 늘리기 등을 자제해야 하다는 지적도 있었다.

온라인에서는 온라인 영역의 특성상 자율규제가 중심에 놓일 수밖에 없으며, 특히 정보통신서비스사업자가 적절한 처리 절차를 마련하고 인권의 가치를 이용약관 등에 명시하는 것, 타 온라인사업자, 국가기관, 시민단체와 상호협력체계의 구축, 모니터링과 삭제 현황 공개하는 것 등이 대안으로 제시되었다.

마지막으로 5장 '혐오표현 가이드라인 제정을 위한 기본 요소'에서는 앞

에서 다룬 내용을 바탕으로 혐오표현 예방·대응 가이드라인 제정을 위한 기본 요소를 제시했다. 가이드라인은 1) 문제 현황, 2) 혐오표현 가이드라인의 목적, 3) 법적 근거, 4) 적용범위, 5) 혐오표현의 개념과 판단기준, 6) 구성원의 책임과 역할, 7) 예방, 8) 사건 처리 원칙과 절차, 9) 검토 등으로 구성되며, 기본적인 내용을 소개하고 자세한 해설을 덧붙였으며, 초중고, 대학, 회사, 각종 자치조직, 협회, 언론, 공공기관, 온라인 등 각 영역에서 개별적으로 고려해야할 사항을 제시하였다.

본 연구가 제시하는 혐오표현 가이드라인은 혐오표현에 관한 사회적 관심을 환기하고 혐오표현의 개념과 기준에 관한 사회적 합의를 도출하는데 기여할 것으로 기대된다. 초중고, 대학, 공공기관, 언론, 온라인 등 각 영역에서뿐만 아니라, 회사, 각종 자치조직, 협회 등 다양한 영역에서 가이드라인 제정을 추진할 때 참고할 수 있을 것이다. 또한 국가인권위원회, 방송통신심의위원회, 언론중재위원회, 각 시도 교육청, 기자협회, 노조 등 규제기구나 연합조직에서 가이드라인을 마련하는 경우에도 참고가 될 수도 있을 것이다. 또한 이 가이드라인 기본요소는 혐오표현 관련 교육, 반차별·평등·인권 교육, 민주시민교육을 위한 기초자료로도 활용될 수 있을 것이다.

목 차

1장 연구의 목적과 방법 1

I. 연구 배경과 목적 1
II. 연구 내용 및 연구 방법 7

2장 국내외 혐오표현 가이드라인 사례 15

I. 초중고등학교 15
II. 대학 35
III. 공공기관: 정부와 지방자치단체 등 55
IV. 언론 66

3장 혐오표현 가이드라인 개발을 위한 운영자 설문조사 74

I. 조사개요 74
II. 조사결과 76

4장 영역별 혐오표현 가이드라인 제정과 운영상의 문제점과 과제 98

I. 초중고등학교 98
II. 대학 116
III. 공공기관 127
IV. 언론 141
V. 온라인 152

5장 혐오표현 가이드라인 제정을 위한 기본 요소 160

I. 문제 현황 160
II. 혐오표현 가이드라인의 목적 164
III. 법적 근거 169
IV. 적용범위 172
V. 혐오표현의 개념과 판단기준 173
VI. 구성원의 책임과 역할 183
VII. 예방 186
VIII. 사건 처리 원칙과 절차 188
IX. 검토 191

6장 결론 192

I. 연구 내용 요약 192
II. 전망과 과제 195

세부 목차

1장 연구의 목적과 방법 1

I. 연구 배경과 목적 1

1. 연구 배경 1

1) 새로운 사회 문제로 떠오른 혐오표현 1

2) 혐오표현 규제의 방향 2

2. 연구 목적 4

3. 선행 연구와 규제 현황 분석 4

II. 연구 내용 및 연구 방법 7

1. 연구의 전제: 혐오표현의 개념과 유형 7

1) 혐오표현의 개념 7

2) 혐오표현의 유형과 표현 방식 8

3) 혐오표현 개념이 혐오표현 대응에서 갖는 중요성 **10**

2. 연구 개요 11

1) 설문조사 연구방법 11

2) 초점집단면접 연구방법 13

2장 국내외 혐오표현 가이드라인 사례 15

I. 초중고등학교 15

1. 국내 15

1) 관계 법령 15

2) 학생인권조례 15

3) 단위학교의 규정 16

4) 민간단체의 가이드라인 사례 17

2. 미국 17

1) 주요 판례 18

2) 연방 교육부, 주 교육부의 표현 규정 18

3) 연방교육부의 <괴롭힘 및 혐오범죄에 관한 안내서> 19

4) Teaching Tolerance의 가이드라인 사례 23

3. 영국 25

1) <학교장 및 교직원을 위한 학교폭력 예방에 관한 지침> 25
2) Dulwich Hamlet Educational Trust 재단 소속 학교의 평등권 규정 28
4. 기타 유럽의 사례 31
1) ECRI, <학교교육 전반에 걸친 인종차별 문제 대응을 위한 권고> 31
2) 프랑스의 혐오표현 문제에 대한 대응 지침 32
5. 호주 32
1) 서호주 교육부, <동등한 기회, 차별 및 괴롭힘에 관한 정책> 안내서 32
2) Monksdown 초등학교, 반인종차별 규정 33
6. 소결 34

II. 대학 35
1. 미국 35
1) 주요 판례 36
2) 스탠포드 대학교 37
3) 조지타운 대학교 40
4) 시카고 대학교 42
(1) 대학 환경에서의 정중한 행동 42
(2) 차별금지선언 42
(3) 괴롭힘, 차별, 성적 부당행위에 관한 정책 43
(4) 편견 교육·지원팀 44
2. 유럽 46
1) 옥스퍼드 대학 47
(1) 표현의 자유 정책 47
(2) 평등 정책 48
(3) 괴롭힘에 관한 정책 및 절차 48
2) 캠브리지 대학교 51
3. 소결 54

III. 공공기관: 정부와 지방자치단체 등 55
1. 국내 법령 55
1) 국가(지방)공무원법 및 국가공무원 복무규정 55
2) 행동강령 56
(1) 공무원 행동강령 56
(2) 지방의회의원 행동강령 57
(3) 서울시 공무원 행동강령 57
2. 해외 사례 58
1) 영국 58

(1) 공공서비스 제공자를 위한 윤리기준 58
(2) 국회 구성원을 위한 행동강령 59
2) 캐나다 60
(1) 형법과 인권법 60
(2) 공공섹터를 위한 가치와 윤리규정 60
(3) 정당의 윤리강령 61
3) 미국 62
(1) 주요 정당의 강령 62
(2) 시의회 공공포럼을 위한 가이드라인 63
4) 프랑스 66
5) 인도 66

IV. 언론 66

1. 국내 사례 66

2. 해외 사례 68
1) 국제기자연맹 68
2) 윤리적 언론 네트워크 70
3) 유럽기자연맹 70
4) 국제시민단체 아티클나인틴 71
5) 기타 국가 72

3장 혐오표현 가이드라인 개발을 위한 운영자 설문조사 74

I. 조사개요 74

II. 조사결과 76

1. 혐오표현 실태 76
1) 혐오표현 유형별 실태 및 대응 태도 76
2) 혐오표현 발생 상황별 실태 82

2. 기관의 혐오표현 대응 실태 90
1) 상담, 고충처리 기구 및 담당자 90
2) 신고 및 지원 절차 90
3) 혐오표현 판단 기준 및 처리 절차 관련 규정 91
4) 혐오표현 관련 교육훈련 92
5) 혐오표현 모니터링 절차 93

3. 혐오표현 가이드라인에 대한 의견 93
1) 조직에서 혐오표현 가이드라인의 필요성 93

2) 혐오표현 가이드라인의 내용 94
3) 혐오표현 가이드라인의 기대 효과 97
4) 혐오표현 예방 및 대응을 위한 조치 97

4장 영역별 혐오표현 가이드라인 제정과 운영상의 문제점과 과제 98

I. 초중고등학교 98

1. 초중고등학교에서 혐오표현에 대한 인식 98
1) 학교 환경의 변화에 따른 혐오표현 사안 증가 98
2) 학교 내 혐오표현 및 혐오문화의 확산 99
3) 혐오표현에 대한 심각성 인식의 격차 발생 100

2. 가이드라인에 대한 인식 100
1) 가이드라인의 목적과 역할에 대한 인식 격차 100
(1) 학교교육의 지향점에 관한 선언적 역할로서의 가이드라인 101
(2) 사안 발생 시 대응 절차의 제공의 기준으로서의 가이드라인 102
2) 혐오표현 정의와 사례에 대한 필요성 103
(1) 혐오표현 및 욕설, 비속어, 언어폭력 등 유사개념과의 차이점 104
(2) 혐오표현의 유형 및 표적집단에 대한 이해 104
(3) 구성원 간 혐오표현의 발생 유형 상의 특징 105
(4) 구체적으로 금지되는 사례 107

3. 혐오표현 예방을 위한 구성원의 역할과 책임에 대한 기대 108
1) 교육부, 교육청의 역할과 책임 108
2) 학교장 등 관리자의 책임 강화 109
3) 공교육 교사로서의 역할과 책임에 대한 인식 강화 110

4. 혐오표현 예방과 대응 절차 111
1) 혐오표현 예방을 위한 교육적 접근의 중요성 111
(1) 학생 대상의 혐오표현 예방 교육의 체계화·공식화 111
(2) 학교장 및 교직원 대상의 혐오표현 예방교육 강화 112
2) 사안 발생 시, 대응 및 처리의 원칙 112
3) 혐오표현 대응 절차 및 방법 113
(1) 혐오표현 사안 처리를 위한 담당자 지정 113
(2) 학교폭력위원회 및 선도위원회의 활용 113
(3) 학교폭력 및 학생선도위원회 활용의 한계 114
(4) 사안 처리의 현실적 문제 115

II. 대학 116

1. 대학 내 혐오표현에 대한 인식 116
1) 구성원들의 혐오표현에 대한 인식 부족 116

2) 혐오표현의 정의와 사례의 필요성 117
3) 교육적 접근의 중요성 118
2. 대학의 혐오표현 예방 및 대응 기구 120
1) 기관장의 역할, 전문성 및 권한 120
2) 위원회의 자격과 구성 121
3) 직원의 지위, 상담과 조사의 역할 충돌 122
3. 혐오표현 관련 규정과 제도 123
1) 혐오표현 대응에 관한 법적 근거 123
2) 혐오표현의 유형과 맥락에 따른 대응 방법의 다양화 124
3) 혐오표현 대응 및 사건 처리의 현실적 문제 125

III. 공공기관 127
1. 정부 및 지자체의 혐오표현에 대한 인식 127
1) 혐오표현에 대한 일반적 인식 부족 127
2) 혐오표현에 대한 구성원간의 인식 차이 127
3) 혐오표현이 발생하는 유형별 상황 129
(1) 공무원·직원들 사이에서의 혐오표현 129
(2) 공문 등 문서상 나타난 혐오표현 131
(3) 시민이 공무원·직원에게 사용하는 혐오표현 132
2. 혐오표현 가이드라인의 필요성 133
1) 혐오표현에 대한 개념 및 기준 제시 133
2) 공무원으로서의 역할과 책임 134
3. 정부 및 지자체의 혐오표현 예방 및 대응 기구 134
1) 기관 내 상담 및 고충처리 기구 및 규정 134
2) 대응기구로써의 여성가족부의 역할 135
4. 혐오표현 대응기구의 운영상 현실적 한계 및 대안 136
1) 조직 내 비밀유지의 어려움 136
2) 기관에 대한 평가 시스템의 문제와 대안 138
3) 독립 기구의 필요성 140
4) 공문 등 문서 작성에 관한 혐오표현 예방 교육 140

IV. 언론 141
1. 언론의 혐오표현에 대한 인식 142
2. 혐오표현 가이드라인의 필요성 및 기존 대응기구의 한계 143
1) 혐오표현에 대한 언론의 역할 143
2) 기존의 대응기구와 그 한계 144

3) 가이드라인의 필요성과 긍정적·부정적 효과 144
3. 혐오표현 예방 및 대응의 구체적 방안 146
1) 윤리강령의 개선과 적용 146
2) 기자 외 언론사 구성원의 역할 148
3) 실질적인 교육의 필요성 149
4) 외부로부터의 감시와 독려의 필요성 150
5) 언론사 자체 환경 개선 151

V. 온라인 152
1. 온라인 혐오표현의 특성과 대응 방향 152
1) 온라인 혐오표현 현황 152
2) 온라인 혐오표현의 특성 153
3) 온라인상 표현의 규제 방향 154
2. 온라인 혐오표현에 대한 자율규제 방안 155
1) 자율규제 필요성과 방향 155
2) 국내 온라인 혐오표현에 대한 법적 규제 및 자율규제 156
3. 온라인 혐오표현 예방과 대항을 위한 가이드라인 157

5장 혐오표현 가이드라인 제정을 위한 기본 요소 160
I. 문제 현황 160
1. 혐오표현의 확산 160
2. 혐오표현의 해악 161
3. 혐오표현에 대한 대응 필요성 163

II. 혐오표현 가이드라인의 목적 164
1. 혐오표현에 대한 인식 제고 164
2. 피해 예방 및 대응 166
3. 민주주의와 평등 166
4. 표현의 자유의 증진 167

III. 법적 근거 169
1. 국제인권규범 169
2. 국내법령 170

3. 조직 내 각종 규정 171

IV. 적용범위 172

V. 협오표현의 개념과 판단기준 173
1. 혐오표현의 개념 173
2. 혐오표현의 유형 175
1) 유형1: 소수자에 대한 부정적인 고정관념을 표출하는 표현 176
2) 유형2: 소수자를 멸시, 모욕, 위협하는 표현 178
3) 유형3: 소수자에 대한 차별 및 폭력을 선동하는 표현 179
3. 혐오표현의 판단기준 181
4. 혐오표현의 방법 182

VI. 구성원의 책임과 역할 183

VII. 예방 186

VIII. 사건 처리 원칙과 절차 188

IX. 검토 191

6장 결론 192
I. 연구 내용 요약 192

II. 전망과 과제 195

참고문헌 196

부록
부록 **1:** 혐오표현 예방·대응 가이드라인 202
부록 **2:** 설문조사 설문지 211
부록 **3:** 초점집단면접 질문지 230

표 목차

<표 1> 혐오표현의 규제 방법 3
<표 2> 설문지 유효응답 12
<표 3> 초점집단면접 참석자의 일반적 특성 13
<표 4> 영역별 설문조사 참여자 분포 74
<표 5> 응답자 특성(1) 75
<표 6: 응답자 특성(2)(중복응답)> 75
<표 7> ‘소수자에 대한 부정적 고정관념을 표출하는 표현’ 발생 빈도 76
<표 8> ‘소수자에 대한 부정적 고정관념을 표출하는 표현’ 심각성 77
<표 9> ‘소수자에 대한 부정적 고정관념을 표출하는 표현’ 개입 및 대응 필요성 78
<표 10> ‘소수자를 멸시, 모욕, 위협하는 표현’ 발생 빈도 79
<표 11> ‘소수자를 멸시, 모욕, 위협하는 표현’ 심각성 79
<표 12> ‘소수자를 멸시, 모욕, 위협하는 표현’ 개입 및 대응 필요성 80
<표 13> ‘소수자에 대한 차별이나 폭력을 선동하는 표현’ 발생 빈도 81
<표 14> ‘소수자에 대한 차별이나 폭력을 선동하는 표현’ 심각성 81
<표 15> ‘소수자에 대한 차별이나 폭력을 선동하는 표현’ 개입 및 대응 필요성 82
<표 16> 혐오표현 발생 상황별 빈도(1): 초중고 교사 83
<표 17> 혐오표현 발생 상황별 개입 및 대응 필요성(1): 초중고 교사 84
<표 18> 혐오표현 발생 상황별 빈도(2): 대학 교직원 85
<표 19> 혐오표현 발생 상황별 개입 및 대응 필요성(2): 대학 교직원 86
<표 20> 혐오표현 발생 상황별 빈도(3): 정부기관 공무원·직원 87
<표 21> 혐오표현 발생 상황별 개입 및 대응 필요성(3): 정부기관 공무원·직원 87
<표 22> 혐오표현 발생 상황별 빈도(4): 기자 88
<표 23> 혐오표현 발생 상황별 개입 및 대응 필요성(4): 기자 88
<표 24> 기사에 포함된 내용(복수응답) 89
<표 25> 혐오표현 발생 상황별 빈도(5): 기자 89
<표 26> 혐오표현 발생 상황별 개입 및 대응 필요성(5): 기자 90
<표 27> 혐오표현 발생 시 상담, 고충처리 기구 및 담당자 유무 90
<표 28> 혐오표현에 대한 신고 및 지원 절차 유무 91
<표 29> 혐오표현 판단 기준 및 처리 절차 관련 규정 유무 92
<표 30> 혐오표현 관련 교육훈련 기회 유무 93
<표 31> 기사 내용의 혐오표현 모니터링 절차 유무 93
<표 32> 조직에서 혐오표현 가이드라인의 필요성 94
<표 33> 혐오표현 가이드라인의 내용별 필요성 96
<표 34> 혐오표현의 유형 176

1장 연구의 목적과 방법

I. 연구 배경과 목적

1. 연구 배경

1) 새로운 사회 문제로 떠오른 혐오표현

2013년 이후 혐오표현은 한국 사회의 중요한 사회 문제 중 하나로 대두되어 왔으며, 표적집단에 대한 심각한 해악이 드러나면서 혐오표현에 대한 적극적인 대응이 요청되고 있는 상황이다. 2016년도 국가인권위원회 연구용역보고서 「혐오표현 실태조사 및 규제방안 연구」[1]에 따르면, 온라인과 오프라인을 막론하고 혐오표현에 노출된 경험이 높게 나타났으며 자신의 정체성으로 인한 비난의 두려움, 범죄 피해 가능성에 대한 우려 등 일상생활에 부정적 영향을 주고 있음이 드러났다. 주요 표적집단이 자신의 정체성과 관련하여 오프라인에서 경험한 혐오표현의 피해 경험률은 성적 소수자 87.5%, 장애인 73.5%, 기타 여성 70.2%로 나타나 표적집단 구성원들이 온라인뿐 아니라 오프라인 환경에서도 혐오표현에 많이 노출되고 있음을 알 수 있다. 상대적으로 한국어 혐오표현에 대한 이해도가 낮을 수 있는 이주민의 경우 온라인에서 50.0%, 오프라인에서 63.2%로 나타났으며 한국 거주 기간이 10년 이상 된 경우에서는 80.0%로 높게 나타났다. 또한 온라인·오프라인에서의 혐오표현의 규제에 대해 응답자들의 대부분이 규제가 필요하다는 입장을 보였으며, 대체로 단순한 비난 표현보다 차별·폭력을 선동하는 표현에 대하여 규제가 필요하다는 입장이 좀 더 많은 편이었다. 규제 방안 중 특히 차별시정기구의 규제가 필요하다는 의견이 가장 많았다.

시민사회에서도 혐오표현의 심각성을 거론하며 규제를 촉구하는 목소리가 점점 높아지고 있고, 정치권에서도 몇 차례 관련법 제정이 논의되고 시도된 바 있다. 2013년에는 혐오표현에 대한 법적 규제를 제도화하기 위하여 방송에서의 혐오표현 규제를 규정한 「방송법」 개정안(노웅래의원 대표발의, 2013.6.18.), 형법상 범죄행위의 하나로 혐오표현을 규정한 「형법」 개정안(안효대의원 대표발의, 2013.6.20.) 등이 발의되었으며, 2015년에는 공직선거에서의 혐오표현을 규제하기 위한 「공직선거법」 개정안 (진영의원 대표발의, 2015.6.9.)이 발의되었다. 그리고 2018년에는 혐오표현의 문제를 종합적으로 규제하는 단일법인 「혐오표현규제법」 제정안 및 「국가인권위원회법」 개정안 (김부겸의원 대표발의, 2018.2.13.) 등이 발의된 바 있다.

이 중 실제로 입법이 된 것은 방송법과 공직선거법인데, 개정 방송법에는 '방송심의에 관한 규정'에 포함되어야 하는 사항으로 '인종, 민족, 지역, 종교 등을 이유로 한 차

---

1) 홍성수 외, "혐오표현 실태조사 및 규제방안 연구", 국가인권위원회 2016년도 인권상황 실태조사 연구용역보고서, 2016.

별 금지에 관한 사항'을 신설하도록 하는 규정이 추가되었으며, 개정 공직선거법에는 선거운동 상 정당 및 후보자 등에 대해 특정 지역·지역인 또는 성별을 공연히 비하·모욕하는 행위를 금지하는 조항이 추가되었다. 나름대로 의미 있는 조치이긴 했지만, 방송과 선거 영역에 한정되었다는 점과 인종, 민족, 지역, 종교, 성별 등 제한된 범위의 차별금지사유에 따른 혐오표현만 문제 삼았다는 것이 한계가 있었다.

이외에도 형법 제311조 모욕죄에 대한 합헌결정을 내린 헌법재판소 결정에서 반대의견 중 혐오표현 규제 필요성이 언급된 적이 있다는 점도 의미가 있었다.[2] 시민사회에서도 명예훼손죄와 모욕죄가 표현의 자유를 침해할 가능성을 우려하며 그 적용을 제한하는 입법조치를 제안하면서도, 혐오표현은 오히려 새롭게 규제되어야할 문제로 제시하는 논의가 있었다.

2) 혐오표현 규제의 방향

혐오표현은 그 대상이 되는 사회적 소수자에 대한 존엄성을 침해하고, 사회 전반에 소수자 표적집단에 대한 증오를 고취시키는 효과를 갖고 있다. 혐오표현은 지속적·구조적으로 차별을 받아온 특정 집단인 표적집단에게 향해지는 것으로 그 구성원에게 단순한 불쾌감을 넘어서 공포감, 위축감, 좌절감, 내면의 자기부정을 야기하며, 이들을 침묵시킴으로써 대항표현을 저지한다. 또한 혐오표현은 표적집단 구성원에 대한 왜곡된 사실을 유포시킴으로써 사회전체에 대해 이들에 대한 차별, 증오, 폭력을 조장하고 선동함으로써 공론장의 숙의를 파괴한다. 시민사회에 의한 자정작용이 효과적으로 작동하지 않는 한, 공론장이 파괴되고, 표적집단에 대한 차별을 정당화하는 것으로 귀결될 수 있다.

이러한 혐오표현의 해악이 널리 인식되면서, 어떠한 방식이든 이에 대한 대응과 규제가 필요하다는 점에 대해서는 상당한 사회적 공감대가 형성된 상황이다. 그런데 혐오표현에 대한 규제, 특히 형법적 규제는 표현의 자유를 침해할 우려가 있으며, 법규제가 혐오표현을 효과적으로 통제할 수 있을지에 대해서는 쉽게 예단할 수 없다. 표현의 자유는 헌법상 기본권임과 동시에 민주주의를 가능하게 하는 기본 요소로 최대한 보장받아야 한다. 특히 표현내용에 대한 국가 규제는 그에 상응하는 공익이 인정되어야만 정당화될 수 있으며, 표현내용을 제한하는 법률에 대해서는 엄격한 합헌성 심사가 요구된다. 특히 한국의 경우 형사법 및 공직선거법 등을 통해 표현내용을 규제하는 법률이 상당수 존재한다는 점에서 한국 사회의 표현의 자유가 과도하게 제한되어 있다는 지적들이 계속되어 왔다. 현행법제가 각종 표현내용에 대해 강도 높고 광범위하게 규제하고 있는 상황에서 혐오표현을 새롭게 규제대상으로 삼는다면 표현의 자유가 전반적으로 위축될 우려가 있다.[3]. 또한 혐오표현에 대한 법적 규제는 오히려 시민사회의 대항언론에 의해 혐오표현을 자연스럽게 도태시키고, 그 과정에서 혐오표현이 발생하

---

2) 헌법재판소 2013.6.27. 2012헌바37 반대의견(재판관 박한철, 재판관 김이수, 재판관 강일원).
3) 홍성수, "혐오표현의 규제: 표현의 자유와 소수자 보호를 위한 규제대안의 모색", 『법과사회』 50, 2015 참조.

는 근본 원인으로서의 표적집단에 대한 차별적 환경을 개선해나갈 수 있는 기회를 박탈할 수도 있다.

그리고 혐오표현에 대한 법적 규제에는 형법적 규제만 있는 것이 아니며, 법적 규제 말고도 여러 차원의 대응방안이 있다는 점에 주목할 필요가 있다. 대략적으로 본다면, 혐오표현을 소극적이고 사후적으로 금지하는 규제가 있을 수 있고, 혐오표현이 발붙이기 어렵도록 적극적으로 여건을 만들어가는 규제가 있을 수 있다. 이를 '금지하는 규제'와 '형성적 조치'라고 각각 부를 수 있으며, 금지하는 규제는 다시 형사 규제, 민사 규제, 행정 규제로, 형성적 조치는 국가·법적 조치, 자율적 조치로 구분해볼 수 있다. 이를 정리한 것이 <표 1>이다.[4]

<표 1> 혐오표현의 규제 방법

<table>
<tr><td rowspan="3">금지하는 규제</td><td>형사 규제</td><td colspan="2">형사처벌</td></tr>
<tr><td>민사 규제</td><td colspan="2">손해배상</td></tr>
<tr><td>행정 규제</td><td colspan="2">차별 구제, 방송심의</td></tr>
<tr><td rowspan="6">형성적 조치 (지지하는 조치)</td><td rowspan="5">국가·법적 조치</td><td>교육</td><td>공무원 인권 교육과 시민 인권 교육</td></tr>
<tr><td>홍보</td><td>국가적 차원의 홍보·캠페인, 영화·영상물 제작을 통한 인식 제고 활동</td></tr>
<tr><td>정책</td><td>공공(교육)기관에서의 반차별정책 시행</td></tr>
<tr><td>지원</td><td>소수자(집단)에 대한 각종 지원</td></tr>
<tr><td>연구</td><td>차별 문제에 대한 조사·연구</td></tr>
<tr><td>자율적 조치</td><td colspan="2">스포츠·온라인 영역에서의 자율규제, 사기업·대학에서의 자율규제, 인권·시민단체의 반차별운동</td></tr>
</table>

이러한 규제 방향은 서로 충돌하는 것이 아니기 때문에 어떤 것을 배제적으로 선택해야 하는 것이 아니라, 동시에 또는 순차적으로 추진될 수 있는 것들이다. 그런데 한국에서의 혐오표현 논쟁은 주로 혐오표현을 형사처벌할 것인가 말 것인가를 놓고 진행되어 왔다. 혐오표현 규제 전체로 보면 매우 협소한 논점으로 논의가 한정되었던 것이다. 물론 혐오표현을 형사처벌할 것인지의 여부는 중요한 문제지만, 다른 규제방법들의 의미가 충분히 논의되지 못한 점은 아쉬운 점이 아닐 수 없다. 형사처벌 도입 여부가 결론이 나지 않더라도, 다른 규제조치들은 근거법을 새로 만들거나 개정할 필요 없이 지금 당장 시행가능한 것도 많았다는 점에서, 형사규제 이외의 다른 규제방안들이 논의되고 시행되지 않은 것은 안타까운 일이다.

본 연구에서는 그러한 규제방안 중 하나로 세부 영역별 혐오표현 규제가 중요하다고 보았다. 초중고등학교, 대학, 언론, 공공기관, 온라인에서 자율적으로 혐오표현에 대한

4) 홍성수, 『말이 칼이 될 때: 혐오표현이란 무엇이고 왜 문제인가』, 어크로스, 2018.

규범을 만들고, 예방대책을 세우고, 사건 처리 절차를 만드는 것이 혐오표현을 효과적으로 규제하는데 아주 중요한 역할을 할 것이다. 이점은 다른 나라의 혐오표현 규제 사례나 한국의 유사 사례인 성희롱 규제에서도 이미 입증된 것이기도 하다. 또한 만약 혐오표현이 형사범죄화된다고 하더라도, 이러한 영역별 자율규제는 여전히 그 독자적인 의미를 갖고 있다.

2. 연구 목적

본 연구는 위와 같은 취지에서 각 영역에서의 혐오표현 자율규제를 지원하기 위해 혐오표현 예방·대응 가이드라인의 기본요소를 제공하는 것을 목표로 한다. 초중고, 대학, 회사, 각종 자치조직, 협회, 언론, 공공기관 등 다양한 영역에서 이 가이드라인 기본요소를 활용하여, 가이드라인을 제정·운영할 수 있을 것으로 기대한다. 또는 국가인권위원회, 방송통신심의위원회, 언론중재위원회, 각 시도 교육청, 기자협회, 노조 등 규제기구나 연합조직에서 가이드라인 마련할 때도 참고가 될 수 있을 것이다.

그리고 특히 본 연구는 관계자에 대한 설문조사와 초점집단면접을 통해, 혐오표현 가이드라인 기본요소가 활용되는 과정에서 발생할 수 있는 문제점과 유의점 등을 검토할 것이다. 이 부분은 초중고, 대학, 공공기관, 언론, 온라인 등 각 영역에서 가이드라인을 제정하고 운영할 때 참고가 될 수 있을 것이다.

어떤 조직에서 가이드라인을 만든다고 할 때, 가이드라인에 어떤 내용을 담을 것이냐의 문제도 중요하지만, 가이드라인을 만들어가는 과정이 더 중요하다. 각 영역에서 혐오표현에 관한 문제의식을 느끼고 조직적 차원에서 충분한 의견수렴과 논의를 거쳐 합의를 도출해 나가는 과정 자체가 중요한 의미를 갖는다는 것이다. 따라서 본 연구가 제시하는 혐오표현 가이드라인 기본요소를 단순히 복사하여 제정하는 것보다는 내부 토론과정의 출발점이 될 수 있는 참고자료로 활용하는 것이 가장 바람직하다고 할 수 있다. 그런 점에서 '가이드라인 표준안', '가이드라인 모범규정' 같은 말이 아니라 '가이드라인 기본요소'라는 말을 붙인 것이기도 하다.

3. 선행 연구와 규제 현황 분석

혐오표현에 대한 학계 연구로는 2000년대에 혐오표현 규제에 대한 찬반론 및 관련 입법례를 정리하여 소개하는 논문이 간헐적으로 출간되었으며, 특히 2015년부터 혐오표현 규제 가능성을 판단하기 위한 구체적인 연구가 진행되어 왔다.[5]

5) 이재진, "혐오언론(hate speech) 현상에 대한 법제론적 고찰", 「언론학보」 19, 1999; 이재진, "가상공간에서의 혐오언론의 문제: 미국의 경우를 중심으로", 「사이버 커뮤니케이션 학보」 6, 2000; 조소영, "Cyberspace에서의 Hate speech의 규제에 관한 연구: 美國의 判例와 學說을 중심으로", 「연세법학연구」 12, 2002; 박배근, "국제인권법상의 언론의 자유와 증오표현언론에 대한 규제", 「언론과 정보」 9, 2003; 조소영, "규제의 필요성과 규제방법론에 대한 헌법적 평가: 대학 내에서의 적의적 표현행위에 대한 규제학칙을 중심으로", 「헌법판례연구」 6, 2004; 심경수, "증오언론(hate speech)과 십자가 소각(Cross Burning)에 관한 판례경향: R. A. V. v. City of St. Paul 및

현재까지 연구는 혐오표현의 개념, 혐오표현의 해악성, 혐오표현의 규제 정당성이나 방법에 대한 논의가 주를 이루고 있다. 특히, 홍성수는 혐오표현의 여러 해악을 고려할 때, 어떤 방식으로든 개입이 불가피하다고 하면서, 그 규제 초점을 혐오표현의 '금지'에서 표현의 자유의 '증진'으로 맞춰야 한다고 주장하고 있다.[6] 이를 위해, 형사범죄화보다는 다양한 형성적 조치가 더욱 효과적임을 주장하고 있으며, 혐오표현을 차별의 일종으로 보고 차별시정기구(국가인권위원회)가 주도하는 규제대안이 가장 바람직하다고 제안하고 있다. 이승현은 혐오표현 규제가 실로 지향하는 궁극적인 목표가 실현되기 위해서는 혐오표현에 대한 법적 규제로는 충분하지 않고, 이를 위한 정책적 선결조건으로서 규제주체인 국가기관과 공직자에 대한 인식교육 및 국가기관과 공무원 구성의 다양성 확보가 전제되어야 하며, 나아가 혐오표현을 발생시키는 토양인 표적집단에 대한 차별을 철폐하기 위해 국가의 중장기적인 정책대응이 요청된다고 주장하고 있다.[7]

하지만 현행 국내법과 법실무 관행이 표현의 자유를 광범위하게 제한하고 있는 상황에서 혐오표현에 관한 법규제를 섣불리 시도하는 것은 전반적인 표현의 자유 축소의 위험이 있다. 또한 혐오표현은 일시적으로 일부 개인을 대상으로 하는 것이 아니라 표적집단 구성원 전체를 표적으로 하여 반복적으로 행해지기 때문에 법규제로는 한계가 있다는 지적이 있다[8]. 몇몇 선행연구에서도 이와 같은 문제의식을 가지고 자율규제[9]의 필요성을 주장하고 있으나, 이를 시행하기 위한 구체적인 대책이나 가이드라인 제정은 아직까지 충분히 활성화되어 있지 않다.

다만, 자율규제를 위한 지침이 활용되고 있는 언론 영역에서 혐오표현에 대한 대응을 규정하는 경우가 있다. 예컨대, 2016년 7월 14일 언론중재위원회는 시정권고 심의기준에 "언론은 개개인의 인종, 종교, 성별, 육체적 · 정신적 질병이나 장애를 이유로 편견적 또는 경멸적 표현을 삼가야 한다"(제10조의2)는 조항을 삽입하였다. 또한 한국

Virginia v. Black 사건을 중심으로", 「미국헌법연구」 18(1), 2007; 김현경·박보람·박승환, "성소수자에 대한 혐오표현, 그 옹호의 논리를 넘어서: 표현의 자유론 비판과 시민권의 재구성", 「공익과 인권」 12, 2012; 박용숙, "미국에서의 증오표현행위의 규제에 관한 판례경향", 「강원법학」 41(Ⅱ), 2014; 이준일, "혐오표현과 차별적 표현에 대한 규제의 필요성과 방식", 「고려법학」 72, 2014; 김민정, "일베식 '욕'의 법적 규제에 대하여", 『언론과법』13(2), 2014; 문연주, "일본의 혐오표현과 규제: 교토지방법원의 '가두선전금지 등 청구사건' 판결 사례를 중심으로", 「일본연구논총」 39, 2014; 박해영, "혐오표현(Hate Speech)에 관한 헌법적 고찰", 「공법학연구」 16(3), 2015; 김지혜, "차별선동의 규제: 혐오표현에 관한 국제법적·비교법적 검토를 중심으로", 『법조』 64(9), 2015; 이주영, "혐오표현에 대한 국제인권법적 고찰: 증오선동을 중심으로", 『국제법학회논총』 60(3), 2015; 홍성수, "혐오표현의 규제"; 최철영, "미국연방헌법의 표현의 자유와 일본의 증오언설-일본의 증오언설에 대한 국제형사법 적용가능성", 「미국헌법연구」 26(3), 2015; 서보건, "차별적 표현 규제를 위한 일본의 인권옹호법안의 검토", 「유럽헌법연구」 19, 2015; 이승현, "혐오표현(Hate Speech)에 대한 헌법적 고찰", 연세대학교 법학박사학위논문, 2016; 김지혜, "모욕적 표현과 사회적 차별의 구조: 일상의 언어와 법적 접근 방향", 『법과사회』55, 2017; 문연주, "인종차별적 혐오표현에 대한 일본사회의 법제도적 대응", 「일본학」 44, 2017; 배상균, "일본의 혐오표현 형사규제에 관한 검토", 「형사정책연구」 28(2), 2017 등 참조.

6) 홍성수, "혐오표현의 규제" 참조.
7) 이승현, "혐오표현(Hate Speech)에 대한 헌법적 고찰", 연세대학교 법학박사학위논문, 2016.
8) 홍성수 외, "혐오표현 실태조사 및 규제방안 연구", 256쪽.
9) 이주영, "혐오표현에 대한 국제인권법적 고찰"; 홍성수 2018 등 참조.

인터넷자율정책기구(KISO)는 정책규정 제21조에 “회원사는 지역·장애·인종·출신국가·성별·나이·직업 등으로 구별되는 특정집단을 대상으로 모욕적이거나 혐오적인 표현방식을 사용하여 해당 집단이나 그 구성원들에게 굴욕감이나 불이익을 현저하게 초래하는 게시물이 유통되고 있음을 신고 등을 통해 알게 된 경우 이를 해당 집단이나 그 구성원들에 대한 차별적 표현으로 보아 삭제 등 필요한 조치를 취할 수 있다”는 게시물 제한 규정을 두고 있다.

해외 사례를 살펴보면, 혐오표현에 대응하기 위해 공공기관, 지자체, 학교, 언론 등의 역할을 제시하는 가이드라인, 각 영역에서 공무원 복무지침, 언론사 내규, 대학 내규 등에 제시된 표현의 자유에 대한 원칙과 혐오표현 및 불관용·차별·폭력에 대한 강령 항목 등이 조사된다. 공공기관의 경우, 적극적인 국가정책을 실행할 공무원은 혐오표현 피해자나 제3자가 혐오표현에 대응할 수 있는 공간을 열어주는 역할을 해야 하며, 어느 시점이 가장 효과적인 개입 단계인지 판단하여 설득력 있고 세밀한 접근을 해야 한다. 사실을 바탕으로 한 설득력 있는 반박을 제공하여야 하는 한편, 공무원은 혐오표현을 지양하고 이와 같은 폭력과 차별을 경시하는 것의 위험성을 이해해야 할 것이다.[10] 이러한 내용을 담은 공무원 행동에 대한 규칙 마련이 필요하며, 특히 선거철과 같이 정치적 이해관계가 높은 경우 정치인을 포함한 공무원의 개입이 중요하게 다루어져야 한다.

언론의 경우 다원주의와 평등을 증진하는 방향으로 가이드라인 등의 규제틀이 작동해야 하며 다양한 공동체들이 매체와 정보통신기술에 자유롭게 접근하고 이용할 권리를 신장시키는 틀을 기본으로 한다.[11] 신문, 라디오, 텔레비전 기타 통신 매체를 설립할 권리와 관련된 차별 철폐, 매체에 대한 공적지원이나 주파수 등의 자원 분배, 방송면허신청 평가항목 기준에서 공동체의 다양한 의견이 대표될 수 있도록 한다. 언론이 평등과 차별반대를 제고할 도덕적, 사회적 책임이 있음을 인정하고 자체 내규로서 직원들의 다양성 및 대표성 보장, 여러 공동체와 그들이 직면한 쟁점을 많이 다룰 것, 한 공동체를 단일한 단체로 묘사하기보다는 다양한 정보원과 목소리를 참조할 것, 전문적이고 도덕적인 기준의 수준 높은 정보 제공, 평등원칙을 반영한 언론인 복무규정 수립 등이 요청된다.

자율규제가 효과적인 영역인 인터넷에서는 인터넷 서비스 제공자의 역할이 중요하며, 이 때 인터넷 서비스 제공자의 콘텐츠 자기검열이 과도하게 이루어질 가능성에 유의하여야 하며, 인터넷 이용자들의 신고가 고의적인 경우 혹은 신고를 받은 이용자의 반박의 기회 보장 등에 대응할 수 있는 체제를 마련할 것이 요청된다. 온라인 혐오표현에 대한 10대 대응방침으로 자율규제, 검열 가능성에 대한 유의, 사전경고 메커니즘 개발 및 좋은 사례 공유, 혐오표현 피해자 고립 방지, 혐오표현 대응에 대한 적극적 행동, 고용자등 지위에 있는 경우 혐오표현에 대해 심각하게 접근할 것, 온라인의 특성에 따른 국제적 대응, 소셜미디어 운영자의 협력과 책임 강조, 개인 혹은 집단 단위의 혐

10) Article 19, “Hate Speech Explained A Toolkit”, 2015, pp. 49-51.
11) 위의 글, pp. 52-54, 58-60.

오표현 발화자에 대한 대응 마련, 미디어를 읽고 쓰는 능력의 향상(media literacy) 등이 제시되기도 한다.[12)]

학교의 경우, 편견 없는 안전한 학내 생활 보장을 위하여 전미교육협회(National Education Association)는 전국 학교심리학자 연합회(National Association of School Psychologists)의 '안전하고 지지적이며 긍정적인 학교환경 조성 가이드'를 통하여 다른 문화, 성적지향, 종교, 인종에 대한 적대적이고 불관용적인 발언은 수용될 수 없음을 선언하고 있다.[13)] 공공기관의 경우, 미국 매사추세츠 정부는 인종, 피부색, 종교, 출신국가, 민족, 성별, 성별정체성, 성적지향, 장애를 이유로 하는 증오범죄, 따돌림, 차별, 괴롭힘으로부터 자유로울 학생의 권리를 선언하는 가이드라인을 제안하고 있다.[14)] 대학의 경우, 대학내 괴롭힘, 성폭력 대응 지침에서 혐오표현을 포섭하여 제시하는 경우를 찾아볼 수 있다.[15)]

II. 연구 내용 및 연구 방법

1. 연구의 전제: 혐오표현의 개념과 유형

본 연구는 기존의 문헌 검토와 논의를 통해 다음과 같은 혐오표현 개념과 유형을 전제하고 있다.

1) 혐오표현의 개념

혐오표현은 일반적으로 "인종, 피부색, 국적, 성, 장애, 종교, 성적 지향과 같은 어떤 집단 특징을 근거로 어떤 개인이나 집단에 대한 반감이나 경멸의 소통"[16)]을 포함하는 표현을 일컫는다.

혐오표현을 인종 등의 사회적 소수자를 향해 '도덕이나 능력에 있어서 의심스러움을 나타내는' 표현을 포함하는 것으로 넓게 정의하는 경우도 있다. 그런 정의는 해당 집단에 대한 전형적인 묘사처럼 넓고 다양한 의사소통을 아우른다. 즉 "여성은 리더십 있는 지위가 아니라 가정생활에 적합하다고 묘사하는 것, 인종분리에 대한 추상적인 옹

---

12) Nordic Journalist Centre, "HATE SPEECH ER TEMA PÅ BOGMESSEN I HELSINKI – NJC ER VÆRT"<https://njc.dk/hate-speech-tema-paa-bogmessen-helsinki-njc-vaert> <http://europeanjournalists.org/mediaagainsthate/guidelines-for-countering-online-hate-speech> (2018.4.2. 최종방문)

13) NASP Guidance for Reinforcing Safe, Supportive and Positive School Environments for All Students <http://www.nasponline.org/about-school-psychology/media-room/press-releases/nasp-guidance-for-reinforcing-safe-supportive-and-positive-school-environments-for-all-students> (2018.4.2. 최종방문)

14) Guide to Civil Rights in Schools <http://www.mass.gov/ago/docs/civilrights/civil-rights-schools.pdf> (2018.4.2. 최종방문)

15) Duke Office for Institutional Equality <https://oie.duke.edu/we-can-help/complaints-and-concerns/harassment> (2018.4.2. 최종방문)

16) John T. Nockleby, "Hate Speech", in *Encyclopedia of the American Constitution*, 2nd ed., edited by Leonard W. Levy, Kenneth L. Karst et al., New York: Macmillan, 2000, 1277쪽 참조.

호, 소수자들을 정형화하는 ‘농담’들, 혹은 요컨대 지금까지 언급된 특징들 가운데 하나로 어떤 개인이나 집단을 낙인찍거나 주변화하는 경향이 있는 모든 의사소통”[17]을 지칭하는 것이다.

2) 혐오표현의 유형과 표현 방식

혐오표현의 유형은 보통 “모욕하거나 비하하거나 폄훼하거나 부정적으로 정형화하거나 인종이나 종교나 성적 지향이나 성정체성이나 장애에 기반하여 사람이나 사람의 집단을 향한 증오, 차별 또는 폭력을 선동하는 표현 또는 기타 표현 행위”[18] 등을 포함하는 것으로 간주된다. 좀 더 구체적으로는 “모욕, 욕설, 중상 등을 포함하지만 이에 국한되지 않는 유형의 표현 및 도덕적 열등성, 집단 명예훼손, 부정적인 전형화와 일반화와 관련되는 사상을 표현하거나 표명하는 유형의 말들, 모욕하기, 폄하하기, 비하하기, 조롱하기, 오인하기, 낙담시키기, 희롱하기, 박해하기, 위협하기, 도발하기, 혐오, 차별, 폭력을 선동하기, 차별이나 폭력을 정당화하기 또는 미화하기 등을 포함하지만 이에 국한되지 않는 유형들의 언어행위” 또는 “인종, 민족, 국적, 시민적 지위, 종교, 성적 지향, 성정체성, 장애 등을 포함하지만 이에 국한되지 않는 특징”을 가진 언어행위[19] 등을 혐오표현의 유형에 포함시킬 수 있을 것이다.

이처럼 혐오표현의 유형은 매우 다양하나 크게 1) 소수자에 대한 부정적인 고정관념을 표출하는 표현, 2) 소수자를 멸시, 모욕, 위협하는 표현, 3) 소수자에 대한 차별이나 폭력을 선동하는 표현 등으로 구분해볼 수 있으며, 본 연구에서는 이러한 분류 방법을 사용할 것이다.

또한 혐오표현은 “단지 구두적인 표현 뿐 아니라 이 명제적 내용을 전달하도록 사용될 수 있는 (출력된 그림을 포함한) 모든 플랫폼을 포함”[20]하기 때문에 매우 다양한 형태를 취하는데, 예컨대 “인종 혹은 종교적 소수자들을 향해 겨냥된 KKK단의 십자가 불태우기, 여성을 향해 위협하는 음란 전화, 동성애자의 행진을 향해 외쳐지는 욕설, 소외된 인종 혹은 이민자 집단을 향한 비난 발표, 예배당 훼손, 다른 인종 간 커플(interracial couple)을 인종을 이유로 희롱하는 것 등”[21] 등을 생각해볼 수 있다. 혐오표현이 전달되는 수단과 방법에 대한 기존의 논의를 정리해보면 다음과 같다.

- ▫ 혐오표현은 일시적이거나 순식간의 형태를 취할 수 있을 뿐 아니라 영구적이거나 반영구적인 형태를 취할 수 있다.[22]

---

17) Nockleby, “Hate Speech,” p. 1277.

18) Alexander Brown, “What is hate speech? Part 2: Family resemblances”, *Law and Philosophy* 36.5 (2017), pp. 564-565.

19) 위의 글, p. 600.

20) Maxime Lepoutre, “Hate Speech in Public Discourse: A Pessimistic Defense of Counterspeech”, *Social Theory and Practice,* 2017, p. 3.

21) 이준일, “혐오표현과 차별적 표현에 대한 규제의 필요성과 방식”, 66쪽.

22) Jeremy Waldron, “Dignity and Defamation: The Visibility of Hate”, *Harvard Law Review* 123

□ 혐오표현은 구어로 존재할 수 있지만, 또한 문어로 존재할 수도 있다. 또한 그것은 기호, 상징, 제스처, 사진, 그림, 연극, 음악, 비디오게임의 형태를 취할 수 있다.23)

□ 혐오표현은 훌륭히 숙고한 사실 진술일 수도 있고 과장된 과장법일 수도 있다. 그것은 장황하고 난해한 장광일 수도 있고 혹은 짧고 급격한 단음절로 된 모욕이나 욕설일 수도 있다. 공식적인 강의일 수도 있고 즉흥적인 말일 수도 있다. 진지할 수도 유머러스할 수도 있고, 운문일 수도 있고 산문일 수도 있다. 그것은 수사적 질문에서부터 농담, 비유, 신화, 속담에 까지 모든 문학적 형태를 취할 수 있다.24)

□ 혐오표현의 스타일은 온건할 수도 있고 과격할 수도 있고, 감정적일 수도 있지만 차분할 수도 있으며, 공격적일 수도 수동적일 수도 있고, 진지할 수도 있지만 비꼬는 것일 수도 있다.25)

□ 혐오표현은 때로는 명시적이고 숨김이 없지만, 때로는 은밀하고 암호화 되어있다.26)

□ 혐오표현은 특정된 화자에 의해 행해질 수도 있지만 익명의 화자에 의해 행해질 수도 있다.27)

□ 혐오표현은 사적인 환경이나 공적인 환경에서, 혹은 공적이고 사적인 장소에서 사용될 수

(2010): 1596–1657, pp. 1609-1610; 이은진, "성소수자의 표현의 자유를 위한 정치할당제 도입에 관한 헌법적 연구", 고려대학교 석사학위논문, 2015, 32쪽; 박호현·장규원·백일홍, "혐오표현의 규제 가능성에 대한 논의", 『피해자학연구』 25(3), 2017, 183쪽.

23) Richard Delgado and Jean Stefancic, *Must We Defend Nazis? Hate Speech, Pornography, and The First Amendment* (New York, New York University Press, 1997), p. 11; 김민정, "일베식 '욕'의 법적 규제에 대하여", 135쪽; 이은진, "성소수자의 표현의 자유를 위한 정치할당제 도입에 관한 헌법적 연구", 고려대학교 석사학위논문, 2015, 32쪽; 박호현 외, "혐오표현의 규제 가능성에 대한 논의", 183쪽; 이승현, "해외 인권위원회의 혐오표현 대응정책 소개와 시사점", 『언론과법』16(2), 2017, 4쪽.

24) Mari J. Matsuda, "Public Response to Racist Speech: Considering the Victim's Story", in (eds.) *Words That Wound: Critical Race Theory, Assaultive Speech, and the First Amendment,* Boulder, CO: Westview Press, 1993, p. 2368; Laraine R. Fergensen, "Group Defamation: From Language to Thought to Action", in M. Freedman and E. Freedman (eds.) *Group Defamation and Freedom of Speech: The Relationship Between Language and Violence,* Westport, CT: Greenwood Press, 1995, pp. 75–80; M. K. Asante, "Identifying racist language: Linguistic acts and signs" in M. L. Hecht (Ed.), *Communicating prejudice,* Thousand Oaks, CA: Sage, 1998, pp. 92–93; A. Musolff, "Dehumanizing Metaphors in UK Immigrant Debates in Press and Online Media", *Journal of Language Aggression and Conflict* 3(1), 2015, p. 49; 이은진, "성소수자의 표현의 자유를 위한 정치할당제 도입에 관한 헌법적 연구", 고려대학교 석사학위논문, 2015, 32쪽; 이정념, "온라인 혐오발언과 의사표현의 자유", 『저스티스』153, 2016, 40쪽; 이정념, "2016년 유럽연합의 <불법 온라인 혐오발언에 대응하기 위한 행동기준 (Code of Conduct on Countering Illegal Hate Speech Online)>이 지니는 법적 의미와 쟁점 검토", 『법과사회』53, 2016, 138-139쪽.

25) Bhikhu Parekh, 'Hate Speech: Is There a Case for Banning?', Public Policy Research 12 (2005–2006): 213–22, pp. 214-215; 이정념, "온라인 혐오발언과 의사표현의 자유", 39-40쪽.

26) Richard Delgado and Jean Stefancic, *Understanding Words That Wound,* Boulder, CO: Westview Press, 2004, p. 11; 이은진, "성소수자의 표현의 자유를 위한 정치할당제 도입에 관한 헌법적 연구", 고려대학교 석사학위논문, 2015, 32쪽; 이정념, "온라인 혐오발언과 의사표현의 자유", 39쪽. 박호현 외 · 장규원 · 백일홍, "혐오표현의 규제 가능성에 대한 논의", 183쪽.

27) Anthony Cortese, *Opposing Hate Speech* (Westport, CT: Praeger Publishers, 2006), p. 1.

있다.[28)]

□ 혐오표현은 권위를 가진 사람에 의해, 또는 일반 시민에 의해, 블루 칼라 노동자와 마찬가지로 전문가에 의해 수행될 수도 있다.[29)]

□ 혐오표현은 보호받는 특성으로 규정되는 개인이나 개인들을 향해 직접적으로 행해지거나 겨냥될 수 있지만, 그런 특성들로 규정되는 전체 집단이나 계급에 대해 행해질 수도 있다.[30)]

□ 혐오표현은 매우 자주 관련된 말이 가리키는 바로 그 집단 구성원을 향해지지만, 혐오표현은 또한 혐오선동의 경우에서처럼 문제의 바로 그 집단 구성원이 아닌 자들에게도 행해질 수 있다.[31)]

□ 혐오표현은 피하는 게 자유로울 수도 있지만 어쩔 수 없이 사로잡힌 청중captive audience이 될 수도 있다.[32)]

3) 혐오표현 개념이 혐오표현 대응에서 갖는 중요성

혐오표현의 개념에 대한 적절한 이해는 혐오표현 예방 및 대응에 있어서 매우 중요한 역할을 갖는다고 볼 수 있다. 첫째, 어떤 행위가 혐오표현 개념에 적절히 포섭되지 못할 경우 피해자에게 해악을 초래할 수 있다. 실제로 특정 형태의 표현을 혐오표현의 개념에서 배제한다면, 그것은 그 표현을 정상화하고 승인하는 것과 다름없는 효과가 발생한다. 이에 혐오표현 발화자는 더욱 고무되어 혐오표현을 확산시키고 피해자의 피해는 더욱 커질 수 있다. 이런 점을 고려하여 혐오표현 개념 범위를 적절히 확정해야 할 것이다.

둘째, 혐오표현 개념을 규정하는 경우에 법적 개념은 중요한 역할을 하지만 언제나 법적 개념에 의존해야 하는 것은 아니다. 예를 들어 개별 영역에서 혐오표현 가이드라인을 제정한다면, 그 영역의 특수성을 적절히 반영하여 유연하게 가이드라인 상의 혐오표현 개념을 정의할 수 있을 것이다. 개별 영역의 맥락에 맞게 혐오표현 개념을 적절하게 확정하는 것은 효과적인 혐오표현 대응을 위해서도 매우 중요하다고 할 수 있다.

본 연구에서는 이러한 점을 고려하여, 5장에서 혐오표현 가이드라인에 활용하기에 가장 적합하다고 생각되는 혐오표현의 개념과 유형, 그리고 판단기준 등을 제시하고자 한다.

---

28) Delgado and Stefancic, *Understanding Words That Wound*, pp. 11-12.
29) 위의 글, pp. 11-12.
30) 위의 글, pp. 11-12.
31) Alexander Brown, “What is hate speech? Part 2: Family resemblances”, p. 601.
32) Richard Delgado and Jean Stefancic, ‘Four Observations About Hate Speech’, *Wake Forest Law Review* 44 (2009), p. 362; 이은진, “성소수자의 표현의 자유를 위한 정치할당제 도입에 관한 헌법적 연구”, 고려대학교 석사학위논문, 2015, 32쪽.

2. 연구 개요

본 연구에서는 문헌연구와 설문조사, 그리고 초점집단면접(Focus Group Interview)을 실시하였다. 다만 온라인의 경우 타 연구대상영역과의 중첩성 및 특수성, 연구기간의 한계 등으로 인해 문헌연구에 한정하여 연구가 진행되었다.

전체적인 연구는 영역별 혐오표현 가이드라인 제정을 위한 기초자료를 제공한다는 목표를 위해 다음과 같이 설계되었다. 먼저 문헌연구를 통해 국내외 혐오표현 관련 연구 동향을 검토하고, 혐오표현 가이드라인 제정을 위해 국내외 가이드라인 사례와 현황을 검토함으로써 (2장), 지금 한국 사회에서 필요한 혐오표현 가이드라인이 무엇인지 가늠해보았다. 좀 더 면밀한 검토를 위해 영역별로 혐오표현 가이드라인이 제정될 경우 그 혐오표현을 운영하게 될 사람들에 대하여 설문조사를 실시하여 혐오표현 가이드라인 제정·운영과정에서의 여러 문제점과 시사점을 도출했고 (3장), 그리고 영역별로 초점집단면접을 실시하여, 혐오표현 가이드라인 제정과 운영 시 문제점과 과제를 보다 면밀히 점검했다 (4장). 그리고 이러한 과정을 통해 범용으로 사용될 수 있는 혐오표현 가이드라인 구성을 위한 기본 요소를 제시하였다 (5장).

설문조사와 초점집단면접의 구체적인 연구방법은 다음과 같다.

1) 설문조사 연구방법

설문조사의 목적은 혐오표현의 유형별 발생빈도, 심각성, 예방·대응의 필요성 등 혐오표현의 실태와 인식을 질문하고, 혐오표현 가이드라인의 주요 요소 및 내용에 관한 의견을 수집하려는 것이었다. 이를 위해 설문조사 대상자를 초중고 교사, 대학교 교직원, 공공기관, 공무원, 언론사 기자 등 4개 영역으로 나누어, 혐오표현의 예방 및 대응과 관련된 업무를 하고 있는 사람들을 표적으로 설문조사를 실시하기로 하였다. 설문조사의 특성상 대상자가 관련 업무를 하고 있는 사람들로 한정되므로 대규모의 조사가 어려우며, 세밀하게 계획된 의도적인 접근이 필요하였다. 이를 위해 총 200부의 설문응답을 목표로 다음과 같은 3단계에 걸친 작업이 수행되었다.

1단계에서는 각 영역을 지역별 또는 부문별로 할당하여 설문조사의 목표를 설정하였다. 초·중·고등학교의 경우 급별 및 지역별로 구분하여, 초등, 중등, 고등 각 20명씩으로 하고 지역을 5개의 권역(서울, 인천·경기, 충남·충북·대전·세종·강원, 전남·전북·광주·제주, 경남·경북·대구·부산)으로 나누어 각 12명씩으로 하여 총 60명의 응답을 목표로 하였다. 대학의 경우 상기와 동일하게 5개의 권역으로 나누되, 교육통계서비스에 고시된 지역별 4년제 대학의 분포를 고려하여 서울 15명, 인천·경기 10명, 충남·충북·대전·세종·강원 6명, 전남·전북·광주·제주 7명, 경남·경북·대구·부산 7명 등 총 45명의 응답을 목표로 하였다. 공공기관 공무원은 중앙정부 13명과 지방정부 37명으로 총 50명을 목표로 하였고, 언론사 기자는 신문사 20명, 방송사 10명, 인터넷 언론사 15명 등 총 45명을 목표로 하였다.

2단계에서는 1단계에서 설정한 할당을 고려하여 각 영역별 담당자 목록과 연락처를

수집하였다. 초중고 교사의 경우 생활지도 교사 모임, 상담 교사 모임, 인권교육 교사 모임 등 인터넷 교사모임 커뮤니티에 본 연구에 관한 안내를 제공하고 자발적으로 연구에 참여할 의사를 밝힌 교사들의 이메일을 받아 수집하였다. 대학교 교직원의 경우 대학교육협의회 성희롱 고충상담원 직무연수 과정에 협조를 구하여 대학의 인권센터, 인권상담소, 성평등센터 등에 근무하는 교직원들에게 본 연구를 안내한 후 참가의사를 밝힌 교직원들의 이메일을 받아 수집하였고, 추가로 각 대학 홈페이지에 공개된 해당 담당부서 및 담당자의 연락처를 수집하였다. 공공기관 공무원은 중앙정부와 지방자치단체에 소속된 공무원 가운데 홈페이지에 공개된 담당업무 및 담당자의 정보를 참고하거나 유선전화로 문의하고 협조요청을 구하여 인권 관련 담당자의 이메일을 수집하였다. 언론사 기자는 혐오표현이나 소수자에 관한 보도를 한 적이 있는 기자들의 기사에 공개된 연락처를 수집하였다.

3단계에서는 2단계에서 수집된 연구대상자에게 온라인 설문조사도구인 서베이몽키(survey monkey)를 통하여 이메일로 온라인 설문지를 발송하여 설문조사에 참여하도록 요청하였다. 초중고 교사, 대학교 교직원, 공공기관 공무원, 언론사 기자 등 영역별로 해당 설문지를 발송하였으며, 설문조사를 완료한 참여자에게는 사례로 3만원을 지급하였다. 1단계에서 설정한 할당이 완료되면 해당 부문의 설문조사를 종료하는 방식으로 진행하고, 필요하면 추가로 설문조사 요청을 보내어 최종적인 목표치에 도달할 때까지 설문조사를 실시하였다.

설문조사 기간은 2018년 9월 13일부터 21일까지로, 총 511명에게 설문조사를 발송하여 235명이 설문조사 요청에 회신하였고, 이 중 응답을 끝까지 마치지 못한 32부를 제외하고 총 203부가 최종적으로 분석에 사용되었다 (<표 2> 참조). 설문지는 각 영역별로 혐오표현의 유형별 실태, 발생 상황별 실태, 혐오표현 대응 실태, 혐오표현 가이드라인에 관한 의견, 인구학적 정보에 관한 객관식 문항과 주관식 문항으로 구성되었다. 이중 객관식 문항은 SPSS를 활용하여 분석하였고, 주관식 문항에 대해서는 질적 분석이 수행되었다.

<표 2> 설문지 유효응답

	설문지 발송수	유효 응답수	응답률
초중고 교사	167	60	35.9%
대학교 교직원	100	45	45.0%
공공기관 공무원	101	54	53.5%
언론사 기자	143	44	30.8%
총계	511	203	39.7%

2) 초점집단면접 연구방법

초점집단면접의 목적은 각 영역별로 1) 어떠한 혐오표현 정책을 가지고 있고, 관련하여 구성원 등은 어떤 책임과 의무를 갖고 있는지, 2) 혐오표현에 관련한 근거규정, 대응절차, 담당기구 등이 어떻게 운영되고 있는지, 3) 혐오표현 발생 시 어떻게 해결되는지, 4) 혐오표현 관련한 교육 등이 어떻게 실시되고 있는지, 5) 혐오표현 가이드라인을 제정하고 운영할 경우 예상가능한 문제가 무엇인지 등을 심층 조사하는 것이다.

초점집단면접은 2018년 10월 3일에 언론, 2018년 10월 5일에 초중고, 대학, 공공기관, 언론사 종사자를 대상으로, 시내 회의전용공간에서 2-3시간에 걸쳐 실시되었다. 초중고는 학교에서 혐오표현 가이드라인 제정·운영에 관여할 가능성이 높은 교사 중, 학교급 및 지역배분을 고려하여 섭외하였다. 또한 학교의 특성상, 상급기관인 교육청 장학사를 면접 대상에 포함하였다. 대학은 인권센터, 양성평등센터, 성희롱·성폭력센터 등 인권 관련 사건을 처리하는 기구의 관련 업무 담당자를 섭외했으며, 지역 배분도 고려했다. 공공기관은 정부와 지방자치단체에서 인권이나 성희롱 관련 업무 담당자를 섭외했으며, 지역 배분을 고려했다. 언론은 기사를 작성하는 일선 기자가 스스로 가이드라인을 운영한다는 점을 고려하여 평기자 중에서 섭외를 했고, 특히 혐오표현 관련 기사를 작성한 경험이 있는 기자들을 섭외했다. 언론사 형태별 배분을 고려했다. 네 가지 영역 모두 성별 균형이 고려되었다. 면접 대상자의 일반적 특성은 다음과 같다.

<표 3> 초점집단면접 참석자의 일반적 특성

<초중고>

번호	성별	지역	소속기관	직책	경력
A1.	남	인천	초등학교	교사	10년
A2.	남	서울	중학교	교사	1년 (교육청 3년)
A3.	여	서울	고등학교	교사	5년
A4.	여	강원	교육청	장학사	1년 (교사 18년)

<대학>

번호	성별	지역	소속기관	직책	경력
B1.	여	서울	양성평등센터	상담사	15년
B2.	여	서울	인권센터	연구원	4개월
B3.	남	대전	인권센터	직원	4년
B4.	남	서울	인권센터	연구원	2년

<공공기관>

번호	성별	지역	소속기관	직책	경력
C1.	남	서울	중앙부처	직원	13년 6개월
C2.	남	서울	중앙부처	직원	1년 1개월
C3.	여	서울	중앙부처	직원	1개월 (교육청 5년 5개월)
C4.	남	전남	지방자치단체	직원	2년 4개월

<언론>

번호	성별	지역	소속기관	직책	경력
D1.	남	서울	주간지	기자	19년
D2.	남	서울	방송사	기자	3년
D3.	여	서울	일간지	기자	8년
D4.	여	서울	방송사	기자	9년
D5.	여	서울	방송사	기자	5년
D6.	여	서울	인터넷언론	기자	5년

2장 국내외 혐오표현 가이드라인 사례

I. 초중고등학교

1. 국내

1) 관계 법령

우리나라의 초중등 학교교육 시스템에는 혐오표현과 관련하여 명시적인 규정이나 법률이 거의 없다시피 하다. 다만 학교교육의 근간을 이루는 「교육기본법」 제12조 '학생을 포함한 학습자의 기본적 인권은 학교교육 또는 사회교육의 과정에서 존중되고 보호된다', 「초중등교육법」 제18조4 '학교의 설립자·경영자와 학교의 장은 헌법과 국제인권조약에 명시된 학생의 인권을 보장하여야 한다' 등, 학교가 학생의 인권을 보장해야 한다는 규범이 제시되어 있다.

혐오표현과 관련하여 좀 더 구체적인 지침이 될 수 있는 법령으로는 「학교폭력예방 및 대책에 관한 법률」과 「장애인차별금지 및 권리구제 등에 관한 법률」을 들 수 있다. 「학교폭력예방 및 대책에 관한 법률」에서는 제2조, 학교폭력의 정의 부분에서 '명예훼손, 모욕, 성폭력, 따돌림' 등을 명시하여, 언어폭력이나 사이버폭력의 한 종류로 혐오표현을 규제하거나 처벌할 수 있다. 동법에 따라 학교는 학생 및 교직원에게 학기별 1회 이상 학교폭력과 관련한 교육을 실시하도록 되어 있으나, 법령에 규정된 내용요소에 혐오표현에 관한 부분이 포함되어 있지 않다. 「장애인차별금지 및 권리구제 등에 관한 법률」 제13조 6항[33], 제32조 3항[34] 등은 좀 더 구체적으로 장애인 및 관련자에게 모욕이나 비하하는 언행을 하는 것이 차별행위이며, 이를 금지할 것을 명시하고 있다.

2) 학생인권조례

우리나라 교육시스템에서 초중등교육은 주로 시도교육청에서 담당하고 있다. 일부 시도교육청에서는 학생인권조례를 제정, 차별금지에 관한 규정[35]을 다루고 있다. 다만

---

33) "교육책임자 및 교직원은 교육기관에 재학 중인 장애인 및 장애인 관련자, 특수교육 교원, 특수교육보조원, 장애인 관련 업무 담당자를 모욕하거나 비하하여서는 아니된다."

34) "누구든지 장애를 이유로 학교, 시설, 직장, 지역사회 등에서 장애인 또는 장애인 관련자에게 집단따돌림을 가하거나 모욕감을 주거나 비하를 유발하는 언어적 표현이나 행동을 하여서는 아니된다."

35) "학생은 성별, 종교, 나이, 사회적 신분, 출신지역, 출신국가, 출신민족, 언어, 장애, 용모 등 신체조건, 임신 또는 출산, 가족형태 또는 가족상황, 인종, 피부색, 사상 또는 정치적 의견, 성적 지향, 병력, 징계, 성적 등을 이유로 정당한 사유 없이 차별받지 않을 권리를 가진다." (경기도 학생인권조례 제5조1항)

총 17개의 시도교육청 중 학생인권조례가 제정된 곳은 서울, 경기, 광주, 전라북도 등 4곳에 불과하며, 이마저도 혐오표현에 관한 내용을 명시하고 있지는 않다. 하지만 서울시교육청의 경우, 2017년에 학생인권조례를 개정하여 혐오표현과 관련한 내용을 학생인권조례에 포함시켰다.36) 더불어, 서울시교육청은 개정된 학생인권조례에 기반하여 <차별없는 평등한 학교문화 조성을 위한 안내>를 제작하여, 서울시 초중고등학교에 배포하였다. 해당 안내서는 국내 초중등교육기관에서 혐오표현을 직접적으로 다루고 있는 최초의 가이드라인이라고 할 수 있다. 이 문서는 크게 혐오표현의 의미, 혐오표현의 해악, 혐오표현의 해결을 위한 교사의 역할 및 관련 교육의 필요성, 평등한 학교문화의 중요성 등의 내용으로 구성되어 있다. 하지만 구체적인 대응방법이 제시되어 있지 않고 선언적 수준에 머물고 있어, 학교 현장에서 적용하는 것이 용이하지 않다는 한계가 있다.

3) 단위학교의 규정

교육부나 교육청 단위에서 혐오표현과 관련하여 참조할만한 규정이 부재한 가운데, 대부분의 단위학교에서는 자체적으로 학생생활규정이나 선도규정 등을 마련하여 시행하고 있으나, 혐오표현과 관련한 구체적인 가이드라인이나 규정은 찾아보기 어렵다. 학생생활규정 및 선도규정을 통해 '타인의 인권을 존중해야 한다'거나 '언어폭력 금지' 등의 규정을 제시하고 있으나, 소수자 집단과 관련한 규정은 대체로 없는 편이다. 다만 장애에 관한 규정을 간혹 발견할 수 있다. 중학교급 이상에서는 주로 학교폭력예방과 연계하여 협박, 모욕, 명예훼손 등 언어폭력을 규제하고 처벌기준이 제시되어 있다. 다음은 각급 학교의 학생생활규정 및 선도규정의 일부를 발췌한 것이다.

- 사이버를 이용한 폭력, 성희롱, 비방 등을 하지 않으며 타인의 인권과 사생활을 존중하고 보호한다. (서울우장초등학교 생활규정 제12조 2항)
- 장애학생 및 특수교육대상학생에 대한 장애상태 흉내내기, 대상 학생에 대한 비하발언 등 장애학생 및 특수교육대상학생의 인권을 침해하는 언행을 해서는 안되며 장애학생에게 학교폭력을 행사하여서는 안 된다. (서울덕수초등학교 생활규정 제8조 5항)
- 학습도움실 장애우를 괴롭히는 학생: 교내봉사, 사회봉사, 특별교육에 처함 (서울염경중학교 선도규정 징계기준표 기타영역 2항)

"학생은 성별, 종교, 민족, 언어, 나이, 성적지향, 신체조건, 경제적 여건, 성적 등을 이유로 차별받지 않고 평등한 대우와 배움을 누릴 권리를 가진다." (광주광역시 학생인권 보장 및 증진에 관한 조례 제20조1항)

"학생은 국가인권위원회법 제2조 제3호의 차별행위의 정의에 해당하는 이유로 차별을 받지 아니한다." (전라북도 학생인권조례 제8조1항)

36) "학교의 설립자, 경영자, 학교의 장과 교직원, 그리고 학생은 제1항에서 예시한 사유를 이유로 차별적 언사나 행동, 혐오적 표현 등을 통해 다른 사람의 인권을 침해하여서는 아니된다." (서울특별시 학생인권조례 제5조3항)

4) 민간단체의 가이드라인 사례

2018년 7월, 청소년 성소수자 지원을 위한 민간단체가 <학교에서 무지개길 찾기>라는 제목의 가이드북을 제작, 배포하였다. 이 책자는 학교에서 차별과 혐오를 받고 있는 성소수자 학생들을 지원하고자 하는 교사들에게 구체적인 대응책 및 예방방법을 소개하고 있다. 이 책자는 성소수자에 대한 바른 이해를 위한 정보를 제공하는 부분, 성소수자 학생이 학교에서 당하는 차별의 실태, 성소수자 학생을 지원할 수 있는 실제적인 방법 등의 내용으로 구성되어 있다. 대략적인 내용은 다음과 같다.

<'학교에서 무지개길 찾기'에 담긴 주요 내용>

-Step1. 성소수자 관련 용어, 정확하게 이해하기 -Step2. Fact Check: 잘못된 정보 바로잡기 -Step3. Yes of No? 나는 성소수자 지지자로서 얼마나 준비되어 있을까? -Step4. 이 사람도 성소수자였어? - 무지개길 찾아가기 1) 성소수자 학생들이 학교에서 경험하는 차별사례 2) 성소수자 학생을 지지하고 있다는 사실을 어떻게 드러내면 좋을까요? 3) 성소수자 학생들의 지지자로서 해야 할 것들과 하지 말아야 할 것들 4) 성소수자 학생이 나에게 커밍아웃을 한다면? 5) 성소수자 혐오, 차별적인 언어와 행동에 대응하세요. - 성소수자 학생들이 교사로부터 듣고 싶은 말

2. 미국

미국의 경우, 수정헌법 1조에 근거하여 표현의 자유를 최대한 보장하는 것을 중요하게 여기며, 학교 역시 그러하다. 하지만 몇몇 주요 판례 및 미국 교육부 산하의 시민권국(Office for Civil Rights, 이하 OCR)의 규정에 따라 학교에서 표현의 자유가 제한될 수 있는 지점 및 표현 규정이 마련되어 있다. 학교는 교육부 및 교육청, 학교 단위에서 제정한 표현 규정에 근거하여 표현의 자유를 넘어서는 차별적 발언 등을 한 학생을 징계할 수 있다.

미국 초중등 공립학교에서 혐오표현에 관한 규정은 표현의 자유와 관련한 표현 규정 외에도 학교폭력이나 따돌림에 대한 대처방안에서도 찾아볼 수 있다. OCR이나 주 교육부는 학교폭력이나 따돌림이 차별에 근거하여 일어날 수 있음을 명시하고 있으며, 차별에 근거한 따돌림이나 괴롭힘이 일어나지 않도록 학교 및 학교구가 해야 할 역할을 구체적으로 제시하고 있다.

이 절에서는 미국의 초중등 공립학교에 영향을 미친 주요 판례와 연방교육부 및 주 교육부, 지역교육청 단위의 가이드라인에 관해 살펴보도록 하겠다.

1) 주요 판례

미국의 공립학교에서 혐오표현과 관련하여 표현의 자유에 한계를 설정하는데 영향을 미친 판례는 크게 3가지로 정리할 수 있다.

첫째, Tinker v. Des Moines Independent Community School Disctrict(1969)이다. 학교에서 베트남 전쟁을 반대하는 침묵시위의 일환으로 검은색 완장을 착용한 학생을 처벌하였다. 학교가 학생을 처벌한 근거는 이러한 행위가 학교를 분열시킨다는 것이었으나, 대법원은 학교 교정에서도 학생이나 교사의 헌법상의 권리인 표현의 자유가 훼손되어서는 안 된다고 판결하였다. 이 판결에 따르면, 학교에서 학생들은 표현의 자유를 최대한 누릴 수 있어야 하며, 학생들의 발언은 다른 학생의 권리나 학교 운영을 방해한다는 합리적인 이유가 있을 때에만 제한할 수 있다.

둘째, Bether School District v. Fraser(1986)에 따르면, 학생은 학교의 수업시간이나 회의 등의 일과시간에 저속하고 명백하게 모욕적인 발언을 해서는 안 된다. 해당 사건에서 학생은 학교의 전체 회의 시간에 성적인 의미가 담긴 빈정거리는 발언을 해서 정학을 당했고, 대법원은 학교의 조치가 정당하다고 판결하였다. 학교가 모욕적인 말과 행동을 용인한다면 성숙한 시민으로서의 교훈을 가르칠 수 없다는 이유였다.

셋째, Harper v. Poway Unified School Dist. No. 04-1103(SD Cal. 2/11/08) 사례이다. 해당 사건에서 학교는 동성애에 대해 부정적인 메지시가 담겨있는 티셔츠를 입지 못하도록 제한하였다[37]. 이 판결에 따라서 학교는 다른 학생의 권리를 침해하는 발언에 대해 규제할 수 있으며, 이러한 발언은 표현의 자유로 보장되지 않는다. 특히 소수자 학생들과 관련한 슬로건이나 구절, 경구를 사용하는 것은 제한된다.

2) 연방 교육부, 주 교육부의 표현 규정

미국 교육부 산하 시민권국(Office for Civil Rights, 이하 OCR)은 원칙적으로 학교에서 학생과 교직원의 표현의 자유를 최대한 보장하고 있다고 밝히고 있다. 다만 연방에서 자금을 지원하는 교육 프로그램과 교육활동에서 장애, 성별, 인종 및 국적에 따른 차별 등을 금지하고 있다. OCR은 '수정헌법에 관하여 동료에게 보내는 편지'[38]를 통해서 이러한 금지규정의 목적이 학생들을 신체적, 언어적 행위를 포함하는 불쾌한 차별로부터 보호하고 모든 학생들이 안전하고 적대적이지 않은 환경 속에서 학습하도록 하기 위함이라고 밝히고 있다.

37) 이 티셔츠 앞면에는 ""나는 하나님이 죄라고 명하신 것을 받아들일 수 없다""라고 적혀 있었으며, 뒷면에는 "동성애는 죄악이다. 로마서 1장 27절" 이라고 적혀 있었다.

38) Gerald A. Reynolds (Assistant Secretary, Office for Civil Rights, Department of Education), 'Dear Colleague Letter: First Amendment [July 28, 2003])' (https://www2.ed.gov/about/offices/list/ocr/firstamend.html, 2018.07.23. 최종방문)

대법원 등의 판례와 OCR의 규정을 바탕으로 미국의 각 주의 교육부는 각각 '표현 규정'(speech principals)을 제정하여 홈페이지에 밝히고 있다. 주 교육부의 표현 규정에 근거하여 학교구 및 단위학교에서는 실제로 학교에서 적용할 수 있는 학교단위의 표현 규정 및 가이드라인을 제정한다. 학교에서의 표현 규정은 단순히 언어적인 부분 외에도 옷차림, 수업 및 학생활동에서의 산출물, 학교 환경을 구성하는 각종 게시물 등을 포괄적으로 다루고 있다. 다음은 아이오와 주 교육부의 '표현 규정' 중 일부를 발췌한 것이다[39].

<아이오와 주 교육부의 '표현 규정' >

■ 폭력집단과 관련된 복장, 혹은 폭력집단의 무리임을 나타내는 기호가 담긴 복장이나 장식을 제한할 수 있다. ■ 틴커(Tinker)의 완장은 허용되지만, cohen vs. California, 403US15(1971) 판례에 따라, 코헨(Cohen)의 재킷은 허용되지 않는다. 코헨의 재킷이란, 싸움을 거는 표현, 다른 사람을 자극하고 방해하는 말을 의미한다.[40] ■ 아이오와 주법률 279.58을 참조하여, 학교는 이러한 복장을 금지하는 복장규정을 채택할 수 있다. ■ 아이오와 주법률 280.22에 의거, 학생들은 표현의 자유 및 언론의 자유를 누릴 수 있다. 다만, 음란물이나 명예훼손, 모욕적인 표현, 불법행위를 부추기거나 학교 운영에 심각한 영향을 미치는 사항에 해당하는 경우에는 제한된다. ■ 학교는 학생의 발언이 다른 학생들의 권리를 침해한다면, 학생의 발언을 제한할 수 있다. 특히, 소수집단 학생들의 핵심적인 특징과 관련된 슬로건이나 표현에 대해 주의해야 한다.

3) 연방교육부의 <괴롭힘 및 혐오범죄에 관한 안내서>

OCR은 1999년에 발행한 <괴롭힘 및 혐오범죄에 관한 안내서>[41]를 통해 차별에 근거한 괴롭힘과 혐오범죄에 대한 가이드라인을 제시하고 있다. 이 안내서는 크게 2개의 부분으로 나누어진다. 1장은 괴롭힘과 혐오범죄 철폐를 위한 복합적 접근을 위한 원칙을 소개하고 있으며, 2장에서는 각 원칙에 관한 구체적인 방법을 단계별로 제시한다. 이 안내문에서 소개하고 있는 혐오범죄 철폐를 위한 원칙과 방법을 요약하여 제시하면 다음과 같다.

(1) 문서화된 정책의 개발

39) https://educateiowa.gov/resources/laws-and-regulations/legal-lessons/free-speech (2018.08.14. 최종방문)
40) '틴커의 완장'이란, 베트남전을 반대하는 완장을 차고 등교한 학생의 표현의 자유가 인정된 사건에서 비롯되었다 (본 보고서 2장 I. 2. 1) 참조). '코헨의 재킷'이란, 싸움을 거는 표현, 다른 사람을 자극하고 방해하는 말을 의미한다.
41) 'Protecting Students from Harrassment and Hate Crime', Department of Education, 1999

- 괴롭힘과 혐오범죄 근절에 관한 의지를 밝히기
- 연방법, 주법, 지방법 등에 명시되어 있는 모든 종류의 괴롭힘을 포함시키기
- 인종과 국적에 따른 차별과 괴롭힘을 정의하기
- 성별에 따른 차별과 괴롭힘을 정의하기
- 사안이 발생한 맥락에 따라 적대적 환경이 발생함을 명시하기
- 차별적 괴롭힘을 신고하고 대응할 수 있는 정식 절차를 명시하기
- 신고자 및 관계자에 대한 보복 금지를 명시하기
- 수정헌법 1조에 따른 표현의 자유를 고려하기

(2) 사건에 대한 규명과 대응
- 사안이 발생하였을 때 학생과 학부모가 이에 대해 신고하도록 권장하기
- 지식과 경험을 가진 직원에게 답변하도록 하기
- 교직원들에게 사안의 신고 및 괴롭힘 근절을 위한 개입을 요구하기
- 법집행기관을 추천하기
- 사안에 관해 철저히 조사하고 보고하기
- 당사자의 나이, 신분을 고려하여 적절하고도 즉각적인 구제책 마련하기

(3) 공식적인 처리 절차 제공
- 학교의 전체 구성원에게 고충처리절차에 대해 안내하기
- 불만을 신고할 수 있는 절차를 구체화하기
- 신고된 사안에 대하여 적절하고 신뢰할 수 있으며 공정한 조사 실시하기
- 조사 결과를 발표하고 신속하게 조치하기
- 비공식적인 해결절차를 사용할 경우, 당사자의 권리를 보호하기

(4) 다양성이 존중되는 학교풍토 조성
- 학교폭력예방 프로그램에 대해 충분히 안내하기
- 소속 교직원 및 행정가에게 관련 교육 등을 제공하기
- 학생들에게 차별과 괴롭힘 문제에 대해 교육하고 예방활동에 참여시키기
- 모니터링 프로그램 도입하기
- 학부모 및 지역사회 구성원을 참여시키기
- 학교폭력 문제를 전담할 수 있는 직원을 임명하기
- 사안을 기록하여 관리하며, 정기적으로 평가하기

(5) 혐오범죄 등 예방을 위한 법적 강제력이 있는 기관과의 연계
- 편견으로 인한 범죄와 폭력 문제를 인식하기
- 필요한 경우, 법집행기관에 연락하기
- 연방, 주, 지방교육청 등에 보고하기

- 학교구의 차별금지정책을 지속적으로 실천하기

OCR은 이와 더불어 학교구와 학교가 확인할 수 있는 체크리스트[42]를 함께 제시하였다. 이 체크리스트는 소수자 집단을 대상으로 벌어지는 각종 괴롭힘과 혐오표현 및 혐오범죄에 대하여 학교구와 단위학교가 어떻게 대응해야하는지를 구체적으로 제시하고 있다. 혐오에 기반한 각종 괴롭힘과 폭력의 가능성을 확인하고 평가할 의무, 담당자의 지정, 차별적 괴롭힘과 관련한 정책 마련 및 홍보, 고충처리절차 마련의 의무, 다양성 존중 및 차별금지와 관련한 교수학습의 실행 등의 내용을 제시하고 있다. 아래는 체크리스트의 내용을 발췌한 것이다.

<OCR의 차별적 괴롭힘 체크리스트>

■ 학교구의 책임자는 차별적인 괴롭힘과 혐오범죄의 심각성을 인식하고 효과적인 예방 및 대응을 위한 정책을 개발할 수 있는 자원을 확보하고, 관련 자료를 축적한다. ■ 학교 관리자는 학부모, 학생, 지역사회 단체와 협의하여 효과적인 차별금지 프로그램을 만들 수 있는 직원을 선발한다. ■ 관련한 규정을 준수하고 관리할 수 있는 담당자를 임명하고 교육한다. ■ 학교의 분위기와 환경을 평가하여, 발생 가능성이 있는 차별적 괴롭힘의 유형 및 혐오에 기반한 폭력 발생 가능성을 판단한다. ■ 학교구는 차별적 괴롭힘 예방을 위한 정책을 채택하고, 기존의 정책을 검토하여 더 정확하고 명료하게 개정한다. 해당 정책은 학교 공동체의 모든 구성원들에게 명확하게 안내되어야 하며, 학교 직원 및 학생들은 자신의 행동에 대해 책임을 지도록 한다. ■ 학교구는 정식 고충 처리 절차를 마련하고 이 과정이 제대로 작동하는지 확인한다. ■ 교사와 교수 등은 다양성 존중과 관련한 교육과정을 마련하고 적절한 교수 방법을 사용하여 이를 가르친다. ■ 학교는 편견과 갈등을 예방하거나 줄일 수 있는 학생활동을 연구하여 적용한다. ■ 학교구 및 단위학교는 차별적 괴롭힘에 즉각적이고 효과적이며 구체적인 조치를 취하여 사안의 재발을 예방한다. ■ 차별적 괴롭힘 대응 절차는 관련자의 나이 및 상황의 맥락을 고려하여 피해자와 가해자 모두에게 유연하게 적용되어야 한다. ■ 교직원은 지속적으로 학교의 분위기를 모니터링하여 차별적 괴롭힘이나 폭력이 발생하거나 가능성이 보이는 경우, 즉각적으로 문제를 해결한다. ■ 학교는 법을 집행하는 공무원과의 협력 절차 및 외부 기관 의뢰 등을 위한 가이드라인을 만들고, 연락담당자를 임명한다. ■ 학교구 및 단위학교는 혐오범죄 및 차별적 괴롭힘을 예방하기 위해 학부모 등 지역사회와 지속적인 파트너십을 형성한다. ■ 직무연수 및 전문성 계발을 위한 교육 프로그램은 차별금지에 관한 내용을 포함한다. ■ 모든 종류의 괴롭힘 사안은 문서로 기록되며, 필요한 경우, 외부 기관에 보고한다. ■ 학교구는 정기적으로 반 차별적 괴롭힘 정책의 효과를 평가한다.

42) https://www2.ed.gov/about/offices/list/ocr/checklist.html (2018.08.26. 최종방문)

뿐만 아니라 OCR은 차별에 근거한 따돌림과 학교폭력에 적극적으로 대응할 것을 요구하는 안내문을 정기적으로 발송하고 있다. 2010년에 발표한 '동료에게 보내는 편지'[43]에서는 학교가 차별적 괴롭힘 문제를 어떻게 다루어야 하는지 구체적으로 밝히고 있다. 학교가 소수자 학생에게 적대적인 환경이 조성되지 않도록 할 의무 및 사안이 발생했을 때의 대처방법 및 사안 종료 이후의 학교 문화조성에 관한 책임을 명시하고 있다. 특히, 인종, 종교, 성별, 출신국가, 장애 등의 이유로 발생한 차별적 괴롭힘을 단순한 학교폭력처럼 다루지 않아야 함을 강조한다. 서신문의 후반부에서는 인종, 피부색, 출신국가, 성별, 장애에 따른 차별적 괴롭힘의 사례 및 학교의 대응이 어떤 점에서 부족했는지를 구체적으로 소개하고 있다. 아래는 '동료에게 보내는 편지'의 일부를 발췌한 것이다.

<OCR의 '동료에게 보내는 편지'>

일부 학교는 이미 따돌림과 학교폭력에 관한 정책을 마련했습니다. 하지만 시민권법 Title VI, 성차별을 금지하는 교육법 수정안 Title IX, 재활법 504조, 장애인법 등에 바탕을 둔 OCR의 규정은 인종, 피부색, 출신국가, 성별, 장애에 따른 괴롭힘에 대한 대응을 강조하고 있습니다. 차별적 괴롭힘 대응 정책은 학교가 모든 학생들에게 안전한 학습환경을 제공해야 할 의무가 있음을 의미합니다. 학교는 인종, 피부색, 출신국가, 성별 또는 장애를 이유로 차별적 따돌림이 발생하여 적대적이고 안전하지 않은 환경을 조성하는 것을 용인해서는 안됩니다. 학교는 차별적 괴롭힘 문제를 해결할 책임이 있습니다. 복도, 수업 중이나 과외 활동 시간, 휴게실, 스쿨버스 등에서 차별적 괴롭힘이 발생할 수 있습니다. 혹은 공공장소에서 낙서의 형태로 나타날 수도 있습니다. 학교는 다양한 경우를 포함하는 차별적 괴롭힘에 대한 정책을 마련하고, 사안이 발생했을 때 문제를 해결하는 절차를 마련하고 즉각적으로 신속하며 철저한 대응이 이뤄져야 합니다. 피해자와 가해자를 분리하기, 피해자에 대한 상담 제공, 가해자에 대한 징계 조치를 하는 과정에서 학교는 피해학생에게 불이익이 발생하지 않도록 해야 합니다. 또한 피해자나 목격자, 증인 등이 보복을 당하지 않도록 사후에도 관심을 가져야 합니다. 학교는 사안의 처리가 끝난 뒤, 이러한 차별적 괴롭힘이 나타날 수 있었던 적대적인 환경에 대해 평가하고 이에 대한 대응을 해야 합니다. 학교의 책임은 가해자를 처벌하는 것을 넘어섭니다. 학교는 적대적인 환경을 제거하고, 차별적 괴롭힘이 다시는 재발하지 않도록 해야 합니다.

2015년에 발송된 교육부 장관 서신[44]에서도 마찬가지로 인종, 종교 및 출신국가에 따른 차별과 괴롭힘이 일어나지 않도록 예방할 것을 권고하였다. 해당 문서에서는 학교가 혐오표현 및 차별과 괴롭힘을 예방하기 위해 해야 할 일을 다음과 같이 목록으로

43) Dear Colleague Letter: Harassment and Bullying (https://www2.ed.gov/about/offices/list/ocr/letters/colleague-201010.pdf, 2018.9.29. 최종방문)

44) Letters from the Education Secretary or Deputy Secretary (https://www2.ed.gov/policy/gen/guid/secletter/151231.html, 2018.11.11. 최종방문)

만들어 제시하고 있다.

<교육부 장관 서신>

■ 모든 학생들의 언어, 문화, 인종, 민족적 배경의 다양함을 소중하게 여길 것 ■ 학생들이 특정 이슈에 대해 의견이나 신념을 표현할 때 상대를 존중하는 태도로 표현하기를 권장할 것 ■ 괴롭힘이나 폭력은 절대 받아들여지지 않으며, 학교가 모든 학생들에게 안전한 공간이어야 함을 분명하게 드러낼 것 ■ 공통점과 차이점을 발견하고 함께 작업할 수 있는 프로젝트와 같이, 학생들의 문화적 이해를 증진시킬 수 있는 다양한 기회를 만들 것 ■ 학생, 직원, 학부모들이 괴롭힘이나 폭력과 관련한 모든 사건들을 보고하도록 하여, 상황이 심각해지기 전에 학교가 개입할 수 있도록 할 것. ■ 다른 학생을 위험에 빠뜨리는 행동에 대해 개입할 수 있는 제도를 만들 것 ■ 이와 관련한 절차와 시스템에 관한 정보를 학생, 학부모와 학교 구성원들이 쉽게 이해할 수 있도록 다양한 언어로 제공할 것

4) Teaching Tolerance의 가이드라인 사례

남부 빈곤법률센터의 프로젝트 팀인 Teaching Tolerance의 <학교관리자, 상담가 및 교사를 위한 안내서: 혐오와 편견에 대처하기>[45]는 학교에서 혐오와 편견에 기반한 문제를 예방하고 해결할 수 있는 다양하고 구체적인 가이드라인을 제시하고 있다. 이 가이드라인은 크게 3가지 부분으로 구성되어 있다. 첫째, 사안이 발생하기 전, 학교의 전반적인 문화와 분위기를 판단하고 긴장과 위험을 완화하기 위해 해야 할 일, 둘째, 사안이 발생하였을 때 문제를 해결하는 과정에서 고려해야 할 9가지 요소, 셋째, 사안이 종료된 후, 더 나은 학교문화를 구축하고 역량을 키울 수 있는 장기 계획수립에 관한 내용이다. 각 부분마다 구체적인 방법 및 유의점, 대외적으로 사안에 관해 언급할 때 따를 수 있는 연설문 예시 등이 제시되어 있다.

다음은 <혐오와 편견에 대처하기> 중 2장, 사안이 발생하였을 때의 대응방법에 대한 내용을 요약 발췌한 것이다.

<혐오와 편견에 대처하기>

2장. 사안이 발생했을 때 (1) 안전을 최우선에 두기 - 학교의 안전 담당자 및 외부의 법 집행기관에게 연락하기 - 학교의 모든 구성원이 안전한지 확인하기

45) https://www.tolerance.org/magazine/publications/responding-to-hate-and-bias-at-school (2018.9.29. 최종방문)

- 사건 대응팀 조직하기
- 가해자를 격리시키기

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

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

(4) 다양한 사람들을 참여시키기

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

(6) 정확한 정보를 제공하고 소문을 제거하기
- 소셜미디어나 뉴스 등을 확인하고 잘못된 소문에 대하여 대응하기

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

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

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

3. 영국

영국의 초중등학교에서의 혐오표현 문제는 크게 2가지 관점에서 다루어지고 있다. 첫째, 평등법(Equality Act 2010)에 근거하여 학교 내에서 차별과 괴롭힘이 발생하지 않도록 하는 것이다. 둘째, 교육감독법(The Education and Inspections Act 2006) 및 교육규칙(The Education [Independent School Standards] Regulations 2014)에 따른 학교폭력 예방의 관점이다.

평등권의 관점에서 혐오표현의 문제는 학교의 전반적인 환경과 운영에서 법률이 정하는 '보호된 특성'[46]을 침해하지 않도록 주의해야 하는 학교의 책무와 연결된다. 따라서 교사와 학교 행정가는 수업의 구성 및 학교 환경, 게시물이나 안내사항 등에서 인종이나 성별, 장애 등을 차별하는 표현, 즉 혐오표현이 발생하지 않도록 주의해야 한다. 반면, 학생들 사이에서의 혐오표현의 문제는 주로 학교폭력 예방 정책과 연결되어 다뤄지고 있다. 영국에서는 학교폭력에 관해 '다른 사람이나 집단을 반복적이고 고의적으로, 신체적 또는 정서적으로 해치는 행위로 정의하고 있다. 학교폭력은 신체적 공격, 놀리기, 위협하기, 별명 부르기, 휴대폰과 이메일, 소셜미디어, 메신저 등을 통한 사이버폭력 등 다양한 유형으로 일어나며, 특히 '종종 인종, 종교, 성별, 성적지향, 장애 등 특정 집단에 대한 편견에 기초하여 일어나는 행위'[47]로 설명하고 있다.

영국의 교육부(Department for Education, 이후 DfE) 및 교육기준청(the Office for standards in education, 이후 Ofsted)는 이상의 법률에 근거하여 다양한 학교폭력 정책 및 평등권 정책을 위한 안내서 및 사례집을 발간하였다. 영국의 초중등학교는 이러한 안내서와 사례집을 참고하여 단위학교별로 행동규정(behavior policy) 혹은 학교폭력 예방 규정(anti-bullying policy)과 평등권 규정(equality policy)을 제정하여야 하며, 이를 홈페이지에 게시하여 누구든지 확인해볼 수 있도록 하고 있다.

1) <학교장 및 교직원을 위한 학교폭력 예방에 관한 지침>[48]

영국 교육부는 2017년, <학교장 및 교직원을 위한 학교폭력 예방에 관한 지침서>를 발간하였다. 이 문서는 학교폭력 예방 및 대응을 위해 학교가 취할 수 있는 전반적인 조치에 관한 내용을 담고 있다. 문서는 다음과 같은 내용으로 구성되어 있다.

(1) 학교폭력 예방의 필요성 및 이 지침의 적용범위
(2) 지침이 근거하고 있는 각종 법률에 관한 정보

46) 보호된 특성을 보통 '차별금지사유'라고 부른다. 학교가 학생들의 다음의 '보호된 특성'(성별, 인종, 장애, 종교나 신념, 성정체성, 성별표지, 임신과 출산)을 이유로 차별하는 것은 불법이다; The Equality Act 2010 and Schools: Departmental advice for school leaders, school staff, governing bodies and local authorities, Department of Education, UK, 2014 참조.
47) https://www.gov.uk/bullying-at-school/bullying-a-definition (2018.9.30. 최종방문)
48) UK Department of Education, 'Preventing and tackling bullying: Advice for headteachers, staff and governing bodies', 2017.

(3) 학교폭력의 정의
(4) 학교폭력의 처리 방법
(5) 자주 묻는 질문과 대답
(6) 추가적인 정보와 자료를 얻을 수 있는 곳에 대한 소개

다음은 이 지침에서 학교폭력의 정의 및 처리방법에 대한 내용을 부분 발췌하여 정리한 것이다.

<학교장 및 교직원을 위한 학교폭력 예방에 관한 지침서>

3. 학교폭력이란? 학교폭력은 다른 사람이나 집단을 반복적이고 고의적으로, 신체적 또는 정서적으로 해치는 행위이다. 학교폭력은 휴대폰 문자, 소셜미디어, 게임 등을 통한 사이버폭력, 이미지나 비디오를 사용한 행위 등 다양한 방법으로 이뤄질 수 있다. 특히, 인종, 종교, 성별, 성적지향, 장애 등, 특정 집단에 대한 편견에 기초하여 일어나는 경우가 많다. 4. 학교폭력에 대응하기 성공적인 학교는 학교폭력에 해당하는 행동이 무엇인지에 관하여 학생과 학부모, 교직원에게 분명히 안내하고, 사안이 발생하면 신속하게 대처할 수 있다. 성공적인 학교는 학교폭력이 심각해지지 않도록 환경을 조성해야 한다. 모든 학교에 딱 맞는 학교폭력 대응방안은 존재하지 않으며, 학교는 학생들의 상황에 따라 최선의 방법을 선택해야 한다. 4-1. 학교의 책무 학생들은 혼란이 없고 안전한 환경에서 가장 잘 배울 수 있다. 학교는 학교폭력에 적절하게 대응할 책임이 있다. 학교는 학교폭력예방정책의 효과성을 입증할 수 있어야 한다. 학교는 자신들이 얼마나 효과적으로 사건을 예방하거나 처리했는지에 대해 설명해야 한다. 4-2. 예방정책 학교폭력에 대한 학교의 대응은 학생이 괴롭힘을 당하기 전부터 시작되어야 한다. 학교의 교직원은 학생들 사이의 갈등과 문제에 대한 정보를 수집하고, 학교폭력이 일어나지 않도록 예방할 수 있어야 한다. 이는 학생들과의 토론, 학교 행사, 혹은 전교회의 등을 통해 이야기될 수 있으며, 교직원은 사안에 따라 가장 적절한 방법을 선택해야 한다. 학교는 학생들이 서로를 존중하는 문화를 조성해야 한다. 상대방을 존중하는 것과 자신의 행동이 다른 사람에게 미치는 영향을 이해하는 것의 중요성이 학교 문화 전반에 깃들어 있어야 하며, 교직원들은 이에 대한 좋은 모범을 보여야 한다. 이 외에도, - 학부모에게 학교가 괴롭힘을 용납하지 않으며, 적절한 절차에 따라 사안이 처리된다는 것을 분명히 알려야 한다. 학부모가 학교의 조치에 대해 신뢰를 가지면 가정에서도 올바른 행동을 가르치기 위해 노력할 것이다. - 학생들을 참여시켜야 한다. 모든 학생들은 학교의 정책을 이해해야 하며, 학생들 자신이 학교폭력 예방에서 중요한 역할을 할 수 있음을 깨달아야 한다.

- 정기적으로 정책을 평가하고 개선해야 한다.
- 적절한 징계조치를 해야 한다. 학교폭력 행위가 심각하게 다뤄지는 것을 알림으로써 모든 사람들이 학교폭력을 받아들일 수 없게 만든다.
-사람들 사이에서 나타나는 종교, 문화, 장애, 성별, 성정체성 등에 관해 열려있는 자세로 토론한다. 학교는 학생들에게 편견에 따른 발언이 받아들여지지 않는다는 것을 가르쳐야 한다.
- 전문적인 외부 기관의 자료와 전문가의 도움을 받고 활용한다.
- 교직원이 관련 교육을 받도록 한다. 모든 학교의 교직원들이 학교 정책의 목적과 원칙, 법적 책임, 문제해결방법 등을 알고 있을 때 학교폭력예방이 가장 효과적이다. 교직원에게 장애 및 성소수자 학생의 필요와 요구를 이해할 수 있도록 교육을 제공해야 한다.
- 심각한 학교폭력 문제나 범죄행위와 관계가 있는 경우, 경찰력이나 아동복지 서비스 등과 협력하여 해결한다.
- 학생들이 사이버폭력을 포함하여 학교폭력을 발견하였을 경우, 신고할 수 있도록 교육한다.
- 포용적인 학교환경을 조성한다. 학교폭력이나 차별에 대한 두려움이 없이 관련 문제에 대해 토론할 수 있도록 안전한 환경을 조성한다.

4-3. 개입: 피해 학생을 위한 지원

학교는 피해 학생을 지원하고 학생의 필요에 적절하게 대응해야 할 책임이 있다. 지원의 내용과 수준은 개인별 상황에 따라 달라질 것이다.
- 취약계층의 학생들은 학교폭력의 피해자가 될 확률이 더 높다. 이 학생들이 반복적으로 학교폭력에 노출되지 않도록 주의해야 하며, 잠재적 피해자가 되지 않도록 관심을 기울여야 한다.
- 폭력 피해 학생은 사회적, 정서적으로 건강상 어려움을 겪을 수 있다.학교는 피해학생이 학습 면에서 겪을 수 있는 어려움에 대해 지원해야 한다.
- 폭력 피해 학생이 학교를 휴학하지 않고 학업을 지속할 수 있도록 지원해야 한다. 학교는 학생이 학교폭력의 결과로 결석이 발생하지 않도록 주의해야 한다. 특히, 해당 학생이 학교를 오고가는 길에서 안전할 수 있도록 지원한다.
- 만약 피해학생이 해당 학교로 다시 돌아오기를 원하지 않는다면, 다른 학교로의 전학 등, 방법을 강구할 수 있다. 학생의 요구와 상황을 고려하여 학생에게 최선의 이익이 되도록 조치해야 한다.

4-4. 학교폭력에 대한 징계조치

4-5. 직원의 피해 예방을 위한 조치

학교는 소속 교직원이 학생, 부모, 혹은 동료로부터 괴롭힘을 당하지 않도록 지원해야 한다. 모든 교직원들은 사이버폭력을 포함하여 문제가 발생했을 때 이를 해결할 수 있는 절차와 방법에 대해 안내받아야 한다.

2) Dulwich Hamlet Educational Trust 재단 소속 학교의 평등권 규정

Dulwich Hamlet Educational Trust 재단은 Dulwich Hamlet 중학교와 Belham 초등학교를 운영하고 있다. 같은 재단에 속해있는 두 학교는 학교의 홈페이지에 '평등권 규정'[49]을 탑재하고 있다. 이 규정은 다음과 같은 내용으로 구성되어 있다.

(1) 원칙에 대한 선언 (Mission Statement)
(2) 평등에 관한 법률적 해석
- 차별받아서는 안되는 보호된 특성
- 차별의 종류와 차별행위의 예시
(3) 평등법과 관련한 학교의 의무
(4) 학교의 정책 및 실천 과정에서 평등의 실현
- 평등과 민주주의 가치에 대한 선언
- 평등의 구현을 위한 교수학습활동의 원칙
- 입학전형 및 직원 채용과 인사과정에서의 공정하고 평등한 대우
(5) 차별 예방 및 대응을 위한 이사회와 학교 운영자, 학교장 및 담당자, 교직원의 역할
(6) 장애학생의 통합을 위한 접근성 전략
(7) 학교의 평등권 정책의 평가를 위한 체크리스트

다음은 Dulwich Hamlet Educational Trust 재단의 평등권 규정에 관한 내용을 일부 발췌한 것이다.

<Dulwich Hamlet Educational Trust 재단의 평등권 규정>

1. 원칙에 대한 선언(Mission Statement) Dulwich Hamlet Educational Trust 재단은 인종, 성별, 장애, 종교, 사회경제적 배경과 관계없이 학교의 모든 학생과 교직원, 보호자에 대한 교육기회의 평등을 보장하기 위해 노력합니다. 학교는 관계자 모두가 자신의 정체성에 자부심을 느끼고 학교에 온전히 참여할 수 있도록 포용성과 다양성의 문화를 개발하기 위해 노력합니다. 우리는 다양성이 우리의 힘이며 학교에서 가르치고 배우는 사람 및 학교를 방문하는 모든 이들이 이를 존중해야 한다고 믿습니다. 2. 평등과 관련 법 차별적 행위의 사례: o 보호된 특성을 이유로 하는 신체적 폭행 o 경멸적인 별명의 사용, 모욕 및 농담 o 인종차별, 성차별, 동성애 혐오 및 차별적인 낙서 o 인종차별, 성차별, 동성애 혐오를 표현하는 배지나 장신구 착용 o 차별적인 의미가 담긴 물건의 반입 및 사용

49) http://www.dulwichhamletjuniorschool.org.uk/policies-and-reports.html (2018.9.30. 최종방문)

o 언어폭력 및 위협
o 보호된 특성을 가졌다는 이유로 차별하거나 괴롭히는 행위
o 토론 과정 중에서 차별적인 발언
o 차별을 위한 단체나 모임에 사람들을 가입시키려는 시도
o 음식, 음악, 종교, 복장 등 차이를 지적하며 놀리는 행위
o 성별, 종교, 장애, 성정체성 등을 이유로 협력 작업을 거부하는 행위

4. 정책 및 실천 과정에서 평등의 주류화

학교는 영국의 민주주의와 법치주의, 개인의 자유와 상호존중, 다른 종교와 신념을 가진 사람들에 대한 관용 등, 영국의 기본가치를 장려하기 위해 노력하고 시행해야 한다. 우리는 극단주의자 및 영국의 가치에 위배되는 의견을 표현하는 학생이나 교직원, 학부모를 용인하지 않을 것이다.

4-1. 교수학습

학교의 목표는 모든 학생들이 자신이 할 수 있는 최고의 성취를 이룰 수 있도록 돕고 기회를 제공하는 것이다. 따라서,

- 모든 학생들에게 평등한 접근을 보장한다.
- 학생들이 학교에 긍정적인 기여를 할 수 있는 기회를 다양하게 제공한다.
- 회의, 서적, 출판물, 학습자료 등의 사용 시, 다양성을 반영하도록 한다.
- 수업 및 직원회의 시간에 고정관념 및 평등권 관련 문제에 관해 토론한다.
- 인종차별이나 편견에 도전할 수 있도록 인권의 가치를 장려한다.
- 참여와 책임 있는 행동을 위한 기술을 개발한다.
- 학생들이 자신의 문화를 존중하고 다양한 문화에 관해 긍정적인 이미지를 가질 수 있는 기회를 제공한다.
- 교수학습을 계획하고 목표를 수립할 때 모든 학생들의 성취를 고려한다.
- 민족, 성별, 장애 등에 따른 학생의 성취 결과를 모니터링하고 격차를 해소한다.
- 장애가 있는 학생이나 보호자에게 추가적인 지원을 한다.

5. 차별 예방 및 대응

5-1. 이사회와 학교 운영자의 경우

- 평등의 중요성에 대해 선언하고, 지속적으로 노력한다.
- 학교환경이 장애인에게 적대적이지 않도록 가능한 모든 조치를 취한다.
- 학교에서 차별받는 학생이 생기지 않도록 주의하고, 차별적 학교폭력에 관한 절차를 개발, 적용한다.
- 인종, 성별, 장애 등, 차별적 괴롭힘과 학교폭력에 관해 담당할 직원을 지원한다.

5-2. 학교 책임자 및 평등권 관련 담당자의 경우

- 학교의 평등권 규정을 실행한다.
- 모든 직원이 관련 규정을 숙지하고 교직원이 이를 활용하고 있는지 확인한다.
- 고용이나 교육훈련 과정에서 차별이 발생하지 않도록 주의한다.

- 교육과정의 개발 및 학교생활의 전반에서 존중과 평등의 원칙을 적용한다.
- 인종차별 등을 포함하여 모든 차별 문제에 대해 성실하게 절차에 따라 처리한다.
- 학교에서 발생한 차별 사안과 관련하여 학교 운영자에게 정기적으로 보고한다.

5-3. 모든 교사 및 행정직원의 경우
- 모든 학생들이 공정하고 평등하게 대우되도록 보장한다.
- 편견과 고정관념을 밝히고 대응할 수 있으며, 학생 개개인의 상황에 따라 필요한 폭넓은 지원을 하거나, 필요한 경우 담임교사나 학교 책임자에게 보고한다.
- 학교의 평등권 규정에 대해 숙지한다.
- 보호된 특성에 대한 고정관념이 생기지 않도록 유의하고, 긍정적으로 묘사된 학습 자료를 사용한다.

7. 체크리스트
- 학생의 학업성취, 출석률, 직원교육 등의 영역에서 인종, 장애, 성별에 관한 정보를 수집하고 있습니까? 이렇게 수집한 정보가 학교의 정책, 계획, 실천, 수업, 지원, 교육활동 등에 활용되고 있습니까?
- 평등권 규정의 수립 시, 학생과 보호자, 직원들의 의견제시 및 참여가 반영되었습니까?
- 학생의 학업성취도는 인종, 장애, 성별에 따라 분석되고 있습니까? 데이터를 통해 추가적인 지원이나 조치의 필요를 판단할 수 있으며, 그에 따른 조치가 취해졌습니까?
- 학교의 교육과정에는 인종, 장애, 성에 따른 평등이나 차별 등에 대한 내용이 포함되어 있습니까?
- 모든 학생들이 학교생활에 참여할 수 있도록 격려 받고 있습니까? 학교의 다양성을 위해 학생들이 긍정적인 기여를 할 수 있습니까?
- 인종, 장애, 성별에 따른 따돌림이나 괴롭힘을 받는 학생이나 직원을 주의 깊게 모니터링하고 있습니까? 다른 학생들의 생각을 변화시킬 수 있도록 조치되고 있습니까? 인종차별적인 사건이 정기적으로 보고되고 있습니까?
- 시각자료의 사용은 다양성을 반영하고 있습니까? 수업 등에서 소수민족, 장애, 동등한 성역할 등은 긍정적인 이미지로 사용되고 있습니까?
- 인종, 장애, 성차별에 관한 인식을 높이기 위해 Black History Month, Deaf Awareness Week 및 One World Week 등의 연례행사에 참여하고 있습니까?
- 학교는 모든 학생과 직원, 방문자들이 접근하기 쉽습니까? 저녁 시간 등에 열리는 행사는 학부모 등이 쉽게 접근할 수 있으며, 언어 장벽 등의 문제가 고려되고 있습니까?
- 인종, 장애, 성별 등의 영역에서 학교의 모든 정보나 게시물 등이 학부모나 학생, 직원의 접근성을 보장하고 있습니까?
- 학부모 운영위원 선거에 관한 절차가 장애인인 후보자나 유권자에게 열려있습니까?

4. 기타 유럽의 사례

1) ECRI, <학교교육 전반에 걸친 인종차별 문제 대응을 위한 권고>

유럽의회에 설치된 '인종주의와 불관용에 대항하는 유럽위원회(European Commission against Racism and Intolerance, 이하 ECRI)'는 2007년, 일반정책권고 10호에서 학교 교육 전반에 걸친 인종차별 문제 대응을 위한 권고문을 발표하였다.[50) ECRI는 해당 권고문을 통해 교육이 인종주의와 불관용을 근절하기 위해 중요한 도구이나, 동시에 인종차별이 존재할 수 있는 영역이므로, 학교는 다양성을 인식하고 존중하는 것이 중요하다고 밝히고 있다. 이를 위해 유럽의 초중등학교 및 교육당국에게 ① 소수집단을 배제하지 않고 권리를 보장할 수 있는 모든 이들을 위한 의무교육의 실시, ② 학교가 인종차별을 근절하기 위해 기울여야 할 노력, ③ 학교 환경 전체가 다문화 환경이 되도록 할 것을 권고한다. 아래는 이 중, 학교가 기울여야 할 노력에 관한 내용을 요약, 발췌한 것이다.

<학교교육 전반에 걸친 인종차별 문제에의 대응을 위한 권고>

(1) 학교는 인종차별에 대해 반대하고 대항하기 위한 노력을 기울여야 한다. - 학교에서의 인종차별 사건을 감시하고, 관련한 자료를 수집하고 대응하는 시스템 구축 - 신체적 상해가 발생하지 않는 인종차별 행위에 대한 교육 실시 - 학교에서의 인종차별적 행위에 대한 처벌 - 인종차별 문제에 대응하는 행동강령 채택 - 학생들에게 차별금지와 다양성에 관한 학교의 의지를 전달하기 위한 교육활동 추진 (2) 학교는 사회가 인종차별에 대항할 수 있는 핵심적인 역할을 수행해야 한다. - 학교교육과정의 필수적인 내용으로 인권교육 포함 - 소수 집단에 대한 고정관념과 편견을 조장하는 차별적인 자료나 내용을 삭제 - 학생들에게 고정관념이나 불관용적인 요소를 인식할 수 있는 비판적 사고력 함양 - 사회의 다양성을 적절히 반영하고, 소수집단의 사회 기여도에 관한 내용을 포함하도록 교과서 수정 요구 - 차별적 내용이 들어가지 않도록 학교 교재에 대한 정기적 점검 - 학교 인터넷망에 인종차별적 메시지를 걸러낼 수 있는 필터링 프로그램 설치 - 교육부 및 교육청이 학교를 대상으로 장학을 할 때, 차별과 혐오에 관한 내용을 모니터링하는 내용을 포함시킬 것

50) Council of Europe: European Commission Against Racism and Intolerance (ECRI), "ECRI General Policy Recommendation N°10 on Combating racism and racial discrimination in and through school education", Adopted by ECRI on 15 December 2006. (http://www.refworld.org/docid/51bec8c24.html, 2018.11.12. 최종방문)

,

2) 프랑스의 혐오표현 문제에 대한 대응 지침

프랑스 교육부는 핵심 사업으로 '타인에 대한 존중 가르치기' 정책을 중점과제로 제시하고 있다. 이 정책은 자유, 평등, 박애, 인간존엄성에 대한 존중이라는 공화국의 가치를 전달하는 것을 목표로 하며, 인종차별, 반유대주의, 성차별, 동성애 혐오 등, 차별과 괴롭힘이 생기지 않도록 하는 것을 중요하게 여긴다.[51] 2013-595 법률에 따라, 모든 학교와 교육기관에서는 괴롭힘에 대항하는 것이 가장 우선적인 목표가 되었다. 이후, 각성, 훈련, 예방, 돌봄이라는 키워드를 중심으로 하는 학교폭력 대항 캠페인이 각 학교에 시작되었으며, 모든 학교는 이에 기반하여 괴롭힘 예방 정책을 수립, 실시하고 있다.

프랑스의 초중등교육에서는 혐오표현 자체에 관한 정책이나 가이드라인은 가지고 있지 않으나, 공화정의 가치-자유, 평등, 박애, 인간존엄성에 대한 존중-에 기반하여 다양성 존중을 중요시하는 관점에서 차별과 괴롭힘이 발생하지 않도록 학교폭력 정책에서 학교의 혐오표현을 다루고 있다. 다만, '동성애 혐오'와 관련한 사항에 대해서는 따로 교사용 안내서를 만들어 배포하였다.

5. 호주

호주에서는 차별금지와 관련한 다양한 법률[52]을 마련해두고 있으며, 호주의 교육부는 이에 근거하여 초중등학교에 적용되는 다양한 정책[53]을 채택하고 있다. 혐오표현을 직접적으로 다루고 있는 정책은 없으나, 각종 차별금지정책에서 혐오표현에 적용할 수 있는 규정을 찾아볼 수 있다. 각급 학교는 교육부의 이러한 정책을 바탕으로 단위 학교마다 차별금지 규정을 제정하여 홈페이지에 게시하고 있다. 특히, 인종차별과 관련한 규정이 주를 이룬다.

1) 서호주 교육부, <동등한 기회, 차별 및 괴롭힘에 관한 정책> 안내서

서호주 교육부는 2018년 5월, '동등한 기회, 차별 및 괴롭힘에 관한 정책'(Equal Opportunity, Discrimination and Harrassment Policy)을 발표하였다. 이 정책은 차별과 괴롭힘이 없는 포괄적이며 평등한 업무 및 학습 환경을 제공하기 위한 목적으로 제안되었으며, 차별과 괴롭힘에 대한 예방 및 효과적인 관리의 내용을 포함하고 있다. 정책의 구체적인 실행을 위한 별도의 안내서(Equal Opportunity, Discrimination and Harrassment Procedures)가 같이 발간되었다. 관련 문서에는 다음과 같은 사항이 포

51) http://www.education.gouv.fr/cid131703/teaching-and-ensuring-the-respect-of-others.html (2018.07.25. 최종방문)
52) Age Discrimination Act 2004, Disability Discrimination Act 1992, Disability Standards for Education 2005, Equal Opportunity Act 1984, Racial Discrimination Act 1975, Sex Discrimination Act 1984.
53) Aboriginal Education Policy (PD/2008/0385/V03), Anti-Racism Policy (PD/2005/0235/V05).

함되어 있다.

(1) 정책의 목표
(2) 학교장, 교사 등 교직원의 책임
(3) 정책의 적용 범위
(4) 용어에 대한 설명
(5) 연관문서-법령, 교육부 지침 등
(6) 정책의 책임자
(7) 정책의 변화 과정

위에서 제시한 ‘동등한 기회, 차별 및 괴롭힘에 관한 정책’에서 특기할만한 점은 정책의 적용범위를 학교 안팎의 모든 영역(근무시간 이후, 업무관련 활동-직무연수, 회의, 전화 응대, 이메일, 소셜미디어 등)으로 하고 있다는 점이다.

2) Monksdown 초등학교, 반인종차별 규정

Monksdown 초등학교는 인종차별에 대한 불관용과 반인종차별 정신의 함양을 위해 인종차별금지규정(Anti-Racism Policy)을 제정하였다.[54] 반인종차별 규정은 학교에서 모든 학생이 개개인의 개성과 능력을 최대한 발휘하도록 교육받을 권리를 보장하며, 학교에서 모든 학생들이 자신과 타인의 존엄성을 존중하고 다양성의 중요성을 익힐 수 있는 기회를 제공하는 것을 목적으로 한다. 이 규정은 다음과 같은 내용으로 구성되어 있다.

<반인종차별 규정>

1. 규정에 대한 소개 2. 학교교육 및 반인종차별 규정의 목표 선언 3. 학교 각 구성원이 지향해야 할 바람직한 행동규범 - 학교의 관리자와 교직원은 평등에 대한 강한 의지를 보여준다. - 학교 관리자는 교직원에게 인종 간 평등을 진전시킬 수 있는 명확한 지침과 방식을 제공한다. - 학교의 교육과정은 모든 학생들의 성공을 촉진할 수 있도록 인종, 문화 및 종교적 다양성을 반영한다. - 학생들의 학업성취를 모니터링하여 모든 학생들이 자신의 잠재력을 발휘할 수 있도록 적절하게 조치해야 한다.

54) Monksdown Primary School Anti-racism Policy (http://monksdownprimary.co.uk/wp-content/uploads/2016/07/Anti-Racism-Policy-2017.pdf, 2018.11.11. 최종방문)

- 교직원은 학생의 성취에 관해 높은 기대를 가진다.
- 학생들은 자존감을 갖고 다른 사람을 존중하며 다양성을 인정하고 존중한다.
- 부모는 자녀가 학교교육에 적극적으로 참여할 수 있도록 격려하고, 긍정적으로 반응한다.

4. 인종에 기반한 괴롭힘과 폭력의 유형
- 신체적 공격, 인종차별적 농담이나 지칭, 인종차별적 낙서나 그림, 차별적 요소가 담겨있는 배지의 착용, 차별적 요소가 담겨있는 만화나 잡지 등의 반입, 인종차별적 태도를 선동하는 행위, 수업 시간에 인종차별적인 언급, 문화적 차이에 대해 조롱하거나 인종을 이유로 협동 활동을 거부하는 행위, 인종차별적 자료가 담긴 인터넷 접속

5. 인종차별 사안에의 대응
- 인종차별적 사안은 모두 기록되어야 하며, 동일 학생이 여러 차례 피해를 입었을 경우, 특히 주의해서 살펴보아야 한다.
- 학교의 직원이 가해자 혹은 피해자가 된 인종차별 사안의 경우, 학교장은 반드시 학교개선을 위한 외부 자원에 연락을 취해야 한다.
- 사안이 학교 밖에서 발생했을 경우, 학교장은 경찰과 관련한 내용을 논의할 수 있다.
- 피해자 혹은 가해자의 학부모와 보호자에게는 즉각 유선으로 연락을 취하고, 서신을 통해 자세한 내용을 전달한다. 간혹, 부모가 사안의 해결과정에 협조하지 않을 경우, 학교의 운영자 및 책임자는 이에 대해 엄중히 경고해야 하며, 사안의 해결이 방해받지 않도록 조치해야 한다.
- 직원이 차별의 피해자가 되었을 경우, 즉시 학교에 사건을 보고한다.

이 규정에서 특이할만한 점은 각 학교의 구성원이 지향해야 할 바람직한 행동의 예시를 들고 있다는 점이다. 차별금지를 위해 학교 관리자와 교직원, 학생과 학부모가 수행해야 할 역할을 명시적으로 밝히고 있으므로, 학교의 모든 구성원이 인종차별의 근절을 위해 노력해야 함을 강조하고 있다. 이 외에도 인종차별 사안에 대해 학교의 직원이 연루된 경우, 학교 바깥에서 일어난 경우, 학부모가 비협조적인 경우 등 다양한 경우에 따른 대응방법을 제시하고 있다는 점이 유의미하다.

6. 소결

이상에서 살펴본 바에 따르면, 초중등학교에서의 혐오표현 관련 가이드라인은 다음과 같은 몇 개의 공통점을 가진다.

첫째, 초중등학교에서의 혐오표현 관련 가이드라인은 대체로 교육청 및 교육부에서 제시하는 안내와 지침, 그리고 해당 국가의 차별금지 관련 법령에 근거하는 경향이 있다. 대부분의 나라에서 초중등학교교육이 의무교육으로 제공되는 것에서 그 이유를 찾을 수 있을 것이다. 교육부와 교육청에서 제시한 가이드라인에 따라 단위학교에서는 학교의 각 구성원의 참여를 통해 학교의 자체 규정을 마련하고 있으며, 이렇게 마련된

규정은 반드시 학교 홈페이지에 고정 메뉴로 게시하고 있어, 누구나 쉽게 찾아볼 수 있도록 하고 있다.

둘째, 초중등학교의 경우, 혐오표현의 문제를 별도의 영역으로 다루기보다는 인권과 시민권의 영역에서 다루는 경향이 나타난다. 단순히 학생들의 비행이나 잘못된 행위로 다루는 것이 아니라, 차별금지, 동등한 교육기회, 인간존엄성 등의 가치에 기반하여 교육과 정책이 이뤄지고 있다. 각 나라의 교육부 및 교육청은 자신들의 정책안내서 등을 통해 학생들이 존중과 관용, 민주주의의 기본가치를 익힐 수 있도록 차별과 혐오로부터 자유로워야 한다는 원칙을 지속적으로 밝히고 있다. 따라서 초중고의 혐오표현 문제는 단순히 발언을 규제하거나 처벌하는 방식으로 대응하기보다는 사안이 발생하기 이전부터 학교의 문화와 분위기를 존중과 평등에 기반하여 조성하는 것을 강조하고 있다. 이를 위해 학교의 수업, 교육과정, 학습교재 및 환경 등에서 혐오표현이나 혹은 차별적이거나 고정관념과 편견을 드러내는 교재나 자료를 사용하지 않도록 주의해야 한다는 내용을 공통적으로 발견할 수 있다.

셋째, 초중등학교에서의 혐오표현 문제는 인권과 시민권의 가치와 더불어 학교폭력 문제와 연결되어 다루어지고 있다. 미국과 영국, 호주의 단위학교 규정 및 ECRI의 정책권고문에서는 학생들이 개개인의 조건 및 상황에 관계없이 자신의 잠재력을 발휘할 수 있도록 모든 학생들에게 안전한 곳이어야 한다는 점을 강조한다. 영국과 미국의 사례에서 알 수 있듯이 학교폭력을 정의할 때, 인종, 성별, 종교, 출신국가, 피부색, 성정체성 등의 ‘보호된 특성’에 기반한 따돌림과 괴롭힘을 명시하고 있으며, 이를 이유로 학교폭력이 일어나는 것을 심각하게 여기고 있다. 따라서 이러한 차별에 기반한 학교폭력이 발생했을 경우에는 학교가 일상적인 사안 처리 방식에 만족해서는 안되며, 학교의 환경이 소수자에게 적대적이지 않은지를 점검하고 이를 개선할 책임을 질 필요가 있음을 명시하고 있다.

넷째, 초중등학교의 차별금지규정이나 학교폭력예방규정은 모두 공통적으로 각 규정이 근거하고 있는 법률 및 상급 기관의 정책을 밝히고 있으며, 학교의 각 구성원-학교장 등 관리자, 교직원, 학생, 학부모 등 보호자-의 역할을 각각 별도로 제시하고 있다. 동시에 모든 규정과 정책은 이 사안과 관련하여 도움을 얻을 수 있는 지역사회의 자원 및 민간단체의 자료를 풍부하게 소개하고 있다.

다섯째, 다소의 차이는 있으나, 대부분의 규정이나 정책에서는 문제가 되는 행위에 대한 구체적인 사례, 사안이 발생하기 전에 해야 할 일, 사안이 발생했을 때 따를 수 있는 절차와 방법, 사안이 종료된 후의 사후관리에 관한 내용을 담고 있다.

II. 대학

1. 미국

미국에서는 많은 대학에서 대학 내 혐오표현을 규제하기 위한 시도들이 다양하게 제기되었고, 동시에 이런 규제를 표현의 자유 법리에 따라 제동을 거는 소송과 법원의

판결들도 있었다. 비교법적으로 미국은 헌법상 표현의 자유에 대한 보호 법리가 강하여 즉각적인 폭력을 유발하는 언동에 대해서만 좁은 범위에서 규제를 허용한다. 그런데 이러한 법리에도 불구하고 대학에서 차별금지와 다양성 확보를 위해 다양한 시도가 수행되고 있음에 주목할 필요가 있다. 여기서는 대학에서의 혐오표현 규제 관련 주요 판례를 먼저 살펴본 후, 주요 대학의 혐오표현 관련 규정들을 살펴보기로 한다.

1) 주요 판례

미국에서 대학 내 혐오표현 관련 규정이 쟁점이 된 대법원 판례는 아직까지 없다. 다만 하급심 판례들이 있는데, 그 중 최초의 사건은 Doe v. Michigan, 721 F. Supp. 852 (E.D. Mich 1989)이다. 이 사건에서 미시간 대학은 대학 환경에서의 학생에 대한 차별과 차별적 괴롭힘에 관한 정책(a Policy on Discrimination and Discriminatory Harassment of Students in the University Environment)을 채택했다. 해당 규정에서는 “인종, 민족, 종교, 성, 성적지향, 신념, 출신국가, 혈통, 나이, 결혼상태, 장애, 베트남참전용사 지위를 이유로 개인을 낙인화하거나 괴롭히는 모든 언어적 또는 신체적 행위”로서, (a) 교육적 노력, 고용, 대학이 지원하는 비교과 활동의 참여, 개인의 안전에 관하여 “명시적 또는 묵시적 위협”을 가하거나, (b) “방해하려는 목적이나 합리적으로 예측가능하게 그런 효과”를 가지거나, (c) 교육적 활동, 고용, 대학이 지원하는 비교과 활동의 참여에 관하여 “위협적, 적대적, 비하적인 환경을 조성하는 행위”를 금지하였다. 이 규정에 대해 미시간 동부지방법원은 해당 조항이 표현의 자유를 침범하는 수준으로 광범위하고 모호하다는 이유로 위헌이라고 판단했다. 미국 대법원 판례에 따라 ‘즉각적인 폭력을 유발하는 언동인 경우에만 표현의 자유에 대한 제한이 정당화된다’는 법리를 따른 결과였다.

UWM Post v. Board of Regents of University of Wisconsin, 774 F.Supp. 1163 (E.D. Wis 1991)에서도 표현의 자유에 관한 같은 법리로 대학의 규정에 대해 위헌 선고를 한 바 있다. 이 사건에서 위스콘신 대학 규정에서는 “인종주의적 또는 차별적 발언, 욕설, 기타 표현행위가 특정한 개인이나 서로 다른 개인들에 대해 여러 번 행해진 경우로서, 고의적으로 1. 그 개인(들)의 인종, 성, 종교, 피부색, 신념, 장애, 성적지향, 출신국가, 혈통, 나이를 비하하고, 2. 교육, 대학관련 활동, 기타 대학에서 승인된 활동에서 위협적이거나 적대적이거나 비하적인 환경을 조성한 경우”에 학생에 대한 제재를 할 수 있도록 했다. 위스콘신 동부지방법원은 위 미시간 대학 사건에서와 마찬가지로 “도발적 언사 원칙(fighting words doctrine)”에 따라 이 규정이 위헌이라고 판단하였다. 말 자체로 위해를 입히거나 즉각적으로 폭력을 일으키는 것이라야 규제가 정당화된다는 것이다. 이런 좁은 해석에 따르면 위스콘신 대학의 규정은 그 범위를 넘어선 표현을 규제하는 것이므로 미국 헌법을 위반한 것이었다. 대학에서는 다양성을 진작하고 소수자의 목소리를 높이고 동등한 교육기회를 보장하기 위한 취지로 이 규정을 주장하였지만, 법원은 이로 인해 자유로운 표현을 방해하는 것의 문제를 지적하였다.

미국의 법원은 이후에도 마찬가지의 법리에 따라 차별적 표현과 괴롭힘에 관한 대학의 규정을 위헌이라고 판단했다.[55] 대학 내에서 자유로운 사상의 교환을 중요하게 보는 반면, 이러한 언동으로 인한 심리적인 피해나 차별적 효과는 규제를 정당화시키지 못한다고 본 것이었다. 하지만 1989년 미시간 대학 판결 이후 25년 이상 지난 지금 시점에 여전히 같은 법리를 채택하는 것이 유효한지에 대해서는 비판이 있다. 혐오표현의 차별적 효과와 교육적 해악에 대한 의식이 그 동안 발전하였고, 그 사이 문제가 해결된 것이 아니라 오히려 심각성이 더욱 커지고 다양성도 충분히 보장되지 않는 교육현장에서, 이런 법리가 오히려 사람들을 침묵시키게 한다는 비판이 제기된다.[56] 또한 "적대적 환경"을 조성하는 성희롱 행위에 대한 규제를 합헌으로 보는 법리에 비추어 볼 때, 다른 차별적인 위협, 조롱, 모욕이 만연하는 상황에 개입하는 규정에 대해서도 합헌으로 볼 수 있다는 논리가 제기된다.[57]

혐오표현의 규제에 관한 논쟁이 계속되는 가운데, 각 대학에는 이미 차별을 금지하고 다양성을 존중하기 위하여 혐오표현과 괴롭힘을 금지하는 관련 규정들을 가지고 있다. 주요 대학들을 중심으로 규정을 살펴보면 아래와 같다.

2) 스탠포드 대학교

미국 스탠포드 대학교는 대학 규정의 일부로 "불관용 행위 프로토콜"(Acts of Intolerance Protocol)[58]을 마련하여 운영하고 있다. 이 프로토콜을 제정한 배경은 "모든 사람이 가치를 인정받고 존중받으며, 포용이 보장되고, 자유로운 표현과 토론이 격려되는 안전한 생활 및 학습 환경을 제공"하려는 교육적 배경에서 시작된다. 특히 "글로벌화되는 공동체에서 다양한 의견을 이해하고 받아들이도록 교육해야 하는 과업"의 측면을 강조한다.

이 규정에서 말하는 "불관용 행위"란 실제 또는 인지된 성별 또는 성별 정체성, 인종 또는 민족, 장애, 종교, 성적 지향, 국적, 나이, 사회적 또는 경제적 계층에 기반하여 개인이나 집단을 대상으로 하는 불리하고 부당한 행위로 정의된다. 불관용 행위가 증오범죄에 이르는 수준일 때는 캘리포니아 법과 학칙에 따라 제재가 있지만, 그 외의 경우로서 헌법상 보호되는 표현일 때는 대학 내 다양한 자원을 활용하여 교육적 접근을 한다.

---

55) Dambrot v. Central Michigan University, 839 F. Supp. 477 (E.D. Mich. 1993); Corry v. Stanford University, No. 740309 (Cal. Super. Ct. 1995); Bair v. Shippensburg University, 280 F. Supp. 2d 357 (M.D. Pa. 2003); DeJohn v. Temple University, 537 F.3d 301 (3d Cir. 2008); McCauley v. University of the Virgin Islands, 618 F.3d 232 (3d Cir. 2010) 등 참조.

56) Len Niehoff, *Doe v. University of Michigan: Free Speech on Campus 25 Years Later*, 71 U. Miami L. Rev. 365 (2017)

57) Constitutional Law — First Amendment — Third Circuit Holds University Sexual Harassment Policy Unconstitutional. — DeJohn v. Temple University, 537 F.3d 301 (3d Cir. 2008), *Harvard Law Review*, Vol. 122, No. 6, 2009, pp. 1772-1779.

58) Stanford University Student Affairs, Policies, Acts of Intolerance Protocol (https://studentaffairs.stanford.edu/policies/acts-intolerance-protocol, 2018.07.25. 최종방문)

불관용 행위로 의심되는 행위가 발생했을 때 이를 신고하고 판단하는 절차를 마련하는 것이 이 프로토콜의 주요 내용이다. 불관용 행위를 당한 당사자가 아니더라도 이를 목격한 사람은 누구나 이 사건을 신고할 수 있으며, 신고는 대학 웹사이트를 통해 접수하거나 긴급한 경우 경찰에 연락한다. 1단계로 신고가 접수되면 상황에 따라 경찰이 개입할 수 있으며 학생과장이 신고자에게 연락한다. 2단계에서는 물리적 증거를 보존하도록 하며, 3단계에서는 학생차장이 이 사건의 발생장소에 따라 정해진 담당 직원에게 가능한 빨리 사건을 알린다. 접수된 사건에 대한 대학의 대응 방법은 다음 4가지로 나뉜다.

① 피해자의 욕구 대응: 학생차장이 주 책임자로 피해자의 욕구에 맞게 도움이 되는 대학 자원에 의뢰함.
② 가해자의 욕구 대응: 학생과장의 불관용행위 대응팀이 담당하여 적절한 대학 자원에 의뢰함.
③ 스탠포드 공동체의 욕구 대응: 학생과장의 불관용행위 대응팀이 학생처의 관련 직원들과 협력하여 불관용 행위로 가장 직접적으로 영향을 받은 공동체의 욕구를 파악한다. 적절한 경우 공동체센터장과 협력하여 대응한다. 어떤 교육적 대응(포용과 정중함 관련 이슈에 관해 학생들이 성찰하고 또래와 대화하도록 하는 등)이 적절한지 결정한다.
④ 대학 본부에 통보: 불관용 행위를 인지한 교직원은 학생과장에게 사건을 고지하여야 한다. 학생과장은 이를 학생처장에게 알리고 학생차장과 다른 직원들과 함께 상황을 파악하고 프로토콜에 따른다. 학생과장이 최종적인 책임을 지고 프로토콜이 준수되도록 하며 학생처장에게 계속 보고한다. 조사가 시작되면 학생과장이 외부 기관과 소통한다.

조사는 경찰에 의해 이루어지거나 필요한 경우 대학이 독립적으로 조사를 시행한다. 직원을 조사담당요원으로 임명하며, 그 결과를 학생처장에게 보고하도록 한다. 미디어에 관한 처리는 학생처의 홍보담당자를 통하도록 하며 학생처장이 관련 책임을 진다.
대응 결정에 따라 활용하는 자원으로는 다양성 및 접근성 사무소(Diversity and Access Office), 성희롱정책사무소(Sexual Harassment Policy Office), 옴부즈 오피스(Office of The Ombuds), 흑인공동체서비스센터(Black Community Services Center), LGBT 공동체자원센터(LGBT Community Resources Center) 등 다양하다. 다음은 불관용 행위 프로토콜 규정의 일부를 발췌하여 소개한 것이다.

<스탠포드대학의 불관용 행위 프로토콜>

> I. 도입
> 스탠포드 대학은 모든 사람이 가치를 인정받고 존중받으며, 포용이 보장되고, 자유로운 표현과 토론이 격려되는 안전한 생활 및 학습 환경을 제공할 것을 약속한다.
> 스탠포드 대학은 다음 세대의 리더들이 점차 글로벌화되는 공동체에서 다양한 의견을 이해하고 받아들이도록 교육해야 하는 과업을 받아들인다. 이 불관용 행위 프로토콜은 실제

또는 인지된 불관용 행위 관련 상황에 대응하기 위한 메커니즘을 규정한다. 이런 사건이 있을 때, 이로 인해 피해를 입은 모든 사람들에게 지원을 제공하면서도 동시에 우리 공동체 저력의 근원으로서 차이, 표현의 자유, 토론의 가치를 확인하면서 철저하게 처리하고자 한다.

II. 목적
이 프로토콜의 목적은 불관용의 행위(또는 불관용으로 인지된 행위)가 발생하였을 때 따르는 절차를 정하고 존중의 환경을 조성하기 위한 것이다. 이 프로토콜은 검열의 목적으로 사용되거나 어떤 식으로든 대화와 자유로운 의견과 사상의 표현을 제한하려는 의도를 갖지 않는다.
구체적으로 이 프로토콜에서는 다음의 사항을 규정한다.
누구든지 불관용 행위를 당했거나 목격했다고 생각하는 학생을 위한 신고 절차
신고된 불관용 행위에 신속히 대응하기 위한 기제
사건과 주장을 판단하기 위해 폭넓은 협력을 확보하기 위한 명확한 자문절차 설립
존중하고 정중하게 대하는 환경을 조성하겠다는 대학의 약속을 담은 진술

III. 불관용 행위의 정의
이 프로토콜에서 말하는 불관용 행위란, 실제 또는 인지된 아래 특징에 기반하여 개인이나 집단을 대상으로 하는 불리하고 부당한 행위를 말한다.
1. 성별 또는 성별 정체성
2. 인종 또는 민족
3. 장애
4. 종교
5. 성적 지향
6. 국적
7. 나이
8. 사회적 또는 경제적 계층
불관용 행위가 증오범죄의 수준에 이르는 경우가 있을 수 있다. 증오범죄는 캘리포니아법 또는 연방법에 따라 범죄에 해당하는 행위로서, 전적으로든 일부로든 대상자(들)에 대한 위의 특징 (또는 인지된 특징) 가운데 하나 또는 그 이상의 이유로 저지른 행위를 말한다. 증오범죄에는 신체적 폭력, 기물파손, 위해 협박, 형사적 괴롭힘(협박성 또는 반복된 전화나 전자 메시지 포함) 등이 포함될 수 있다. 증오범죄는 캘리포니아법과 스탠포드 대학 기본기준(Stanford's Fundamental Standard)에 위반된다.
증오범죄의 수준에 이르지 않는 불관용 행위는 헌법상 보호되는 표현일 수 있다. 헌법적으로 보호되는 표현 활동을 한 학생은 스탠포드 대학 기본기준에 따른 제재를 받지 않는다. 우리 대학은 불관용 행위에 대해 교육을 통해 대응한다. 불관용 행위(또는 인지된 불관용 행위)에 대해서는 사건별로 대학이 대응할 것이다.

V. 신고 절차 (생략)
VI. 불관용 행위 신고접수 후 대학의 대응 (생략)

VII. 불관용 행위의 조사 (생략) VIII. 미디어와의 소통 (생략) IX. 자료수집 (생략) X. 대학 자원 (생략)

3) 조지타운 대학교

미국 워싱턴 DC의 조지타운 대학은 학생행동강령(Code of Student Conduct)[59]에서 학생들이 지켜야 할 약속 5가지 가운데 2가지로, “인종, 종교, 국적, 민족, 젠더, 또는 성적지향과 무관하게 존중하는 태도”와 “개방적인 대화와 자유로운 생각의 교환”에 대한 약속을 포함한다. 이 규정에서 괴롭힘(harassment/bullying)은 징계 가능한 금지행위의 하나이다. 이때 괴롭힘이란 공포, 위협, 폭력 조장, 교육 참여와 혜택에 대한 현저한 방해 등이 합리적으로 예측되는 심각하거나 만연하거나 지속적인 행위로서, 신체적인 괴롭힘만이 아니라 사이버 상에서 이루어지거나 언어적으로 이루어지는 행위를 포함한다.

괴롭힘 사건은 단순히 행정적으로 처리되는 것이 아니라 심의절차가 진행될 수 있는 사안이다. 심의위원회는 관련 정책과 절차에 관해 훈련받은 후보 목록 가운데 학생 3명과 교수·교직원 2명을 뽑아 구성한다. 신고자와 피신고자는 자신을 도울 사람을 지정할 수 있다. 입증기준은 캠퍼스 밖에서 일어나거나 성적 부당행위에 대해서는 개연성(more likely than not)이 있다는 증거로 충분하지만, 캠퍼스 내에서 일어난 사안에 대해서는 “분명하고 설득력 있는”(clear and convincing) 증거를 요구하여 입증기준을 조금 높이고 있다.

“편견 관련 행위(bias-related conduct)”는 독립된 금지행위로 규정되어 있지 않고, 대신 징계수준을 결정할 때 가중요인으로서 고려된다. 이때 편견 관련 행위란, “개인 또는 개인들의 집단에 대하여 그 개인의 실제 또는 인지된 피부색, 출신국가, 장애, 인종, 민족, 종교, 젠더, 성적지향 등을 이유로 편견을 드러내는 언어 또는 행위”를 의미한다. 이에 관해 조지타운 대학은 “우리 대학이 공동체의 모든 구성원들을 존중하기로 한 약속에 비추어 편견관련 행위는 특별히 용납할 수 없다”고 하며 따라서 “그 행위의 심각성과 관계없이 이 행동강령의 모든 위반에 대해서 가중요인으로 고려”되도록 한다고 밝힌다.

괴롭힘 사건에 대한 징계 내용은 심의위원회를 통해 결정되겠지만, 일반적으로 적용되는 서면견책, 벌금, 봉사, 변상, 교육 강좌 수강이나 프로젝트 수행, 외부의뢰, 정학, 퇴학 등의 목록이 고려된다. 징계사실에 대한 기록이 남을 수 있다. 조사 등의 절차가 진행되는 전후나 과정 중에 보호조치와 구제로서 접촉금지명령, 일시적 주거변경, 일시적 과목변경, 상담, 교육훈련, 취업지원, 교육지원서비스 등이 제공될 수 있다. 이 규정

59) Georgetown University, Office of Student Conduct, Code of Student Conduct (https://studentconduct.georgetown.edu/code-of-student-conduct, 2018.07.25. 최종방문)

위반에 관한 신고접수는 학생행동사무소(Office of Student Conduct)에서 담당하며, 이 사무소장이 사건에 대한 조사와 심의, 결정까지 전체 절차에 대한 감독과 지휘를 맡는다. 다음은 조지타운 대학 학생행동강령의 일부를 발췌하여 소개한 것이다.

<조지타운 대학교 학생행동강령(2018-2019)>

윤리원칙

조지타운 대학교를 선택했다는 것은 특별한 공동체에 합류함을 의미한다. 가톨릭이자 예수회 대학으로서 조지타운은 모든 사람의 존엄성과 가치, 그리고 진실에 대한 사랑에 특별한 강조를 둔다. 이 공동체의 성원이라는 것은 각자가 대학 안과 밖에서의 행동 양식에 관한 높은 기대를 포함한다. 특별히 학생들은 자신들의 모든 행동에서 다음의 약속을 지킬 것이 기대된다.

- 강의실의 안과 밖에서 모두 최고 수준의 정직성과 진실성을 지킨다는 약속
- 인종, 종교, 국적, 민족, 젠더, 또는 성적지향과 무관하게 존중하는 태도로 다른 사람을 대한다는 약속
- 개방적인 대화와 자유로운 생각의 교환에 대한 약속
- 모든 관계에서 상호 돌보고 책임을 다한다는 약속
- 각 개인의 안전, 무사, 안녕에 적극적인 관심을 기울이고 개인, 공동체, 대학의 재산을 존중하겠다는 약속

이 윤리선언은 조지타운 대학의 학생, 교수, 직원의 특징에 대한 근본적인 기대를 표현한 것으로, 학생행동강령에 내재하는 정책과 절차의 기초가 된다.

<학생행동강령>

■ 금지된 행동의 정의

15. 괴롭힘 (심의로 넘겨질 수 있음)

공포를 주거나, 위협하거나, 폭력을 조장하거나, 누군가 의지나 자신의 이익에 반하여 무언가를 하게 강제하거나, 대학의 교육이나 정규과목과 병행한 프로그램에 참여하거나 그 혜택을 보려고 하는 개인의 역량을 현저하게 방해할 것이라고 합리적으로 기대될 수 있는 모든 심각하거나 만연하거나 지속적인 행위로서, 신체적, 사이버/전자, 또는 언어적 행위를 포함함.

■ 괴롭힘에는 다음의 행위를 포함하며 이에 한정되지 않는다.

- 개인이 신체적 위해에 대한 합리적인 공포를 느끼게 함
- 개인의 신체적 또는 정신적 건강에 현저하고 예견 가능한 해로운 영향을 초래함.
- 개인의 직장이나 교육 활동을 방해하는 위협적, 적대적, 모욕적인 환경을 조성함.

■ 징계시 고려사항
- 편견 관련 행위
편견 관련 행위는 개인(또는 개인들의 집단)에 대하여 개인의 실제 또는 인지된 다음의, 하지만 여기에 국한되지는 않는 이유로 편견을 드러내는 언어 또는 행위를 말한다.
• 피부색 • 출신국가 • 장애 • 인종 • 민족 • 종교 • 젠더 • 성적지향

- 우리 대학이 공동체의 모든 구성원들을 존중하기로 한 약속에 비추어 편견관련 행위는 특별히 용납될 수 없으며, 그 행위의 심각성과 관계없이 이 행동강령의 모든 위반에 대해서 가중요인으로 고려되도록 한다.

4) 시카고 대학교

미국 시카고 대학은 기본 원칙으로서 “대학 환경에서의 정중한 행동”과 “차별금지선언”을 채택하고 있으며, 괴롭힘, 차별, 성적 부당행위에 대응하기 위한 구체적인 절차로서 “괴롭힘, 차별, 성적 부당행위에 관한 정책”을 두고 신고 및 처리절차를 마련하고 있다.[60] 혐오표현은 괴롭힘 정의에 부합하는 경우에 징계가 가능할 수 있다. 한편 위 정책 위반에 이르는 수준이 아니더라도 편견에 기반한 행위라고 생각되는 사건에 대해 대응하는 “편견 교육·지원팀”[61]을 별도로 마련하여 관련 신고 및 문제해결 절차를 마련하고 교육과 지원을 제공하고 있다.

(1) 대학 환경에서의 정중한 행동

시카고 대학은 ‘대학 환경에서의 정중한 행동’(Civil Behavior in a University Setting)으로 “지식을 추구하는 공동의 목적을 위해 표현의 자유가 매우 중요”하다고 밝힌다. 이에 “대학 공동체의 서로 다른 구성원들의 생각이 자주 충돌할 것이며 환영되지 않고 동의할 수 없고 심지어 모욕적인 생각들로부터 보호막을 쳐주지 않는다”는 입장을 표명한다. 하지만 공동체의 기준을 위반하는 행위에는 개입할 수 있다면서, 위법하거나 특정 개인을 허위로 명예를 손상시키거나 “진정한 위협이나 괴롭힘”이 되는 행위 등을 포함한다.

(2) 차별금지선언

시카고 대학은 차별금지선언(Non-discrimination Statement)으로 “인종, 피부색, 종교, 성, 성적 지향, 성별 정체성, 출신 국가 또는 출신 민족, 나이, 장애를 가진 사람으

60) University of Chicago, “Student Manual, University Policies” (https://studentmanual.uchicago.edu/university, 2018.07.25. 최종방문)
61) University of Chicago, “Bias Education & Support Team (BEST)” (https://csl.uchicago.edu/get-help/bias-education-support-team-best, 2018.07.25. 최종방문)

로서의 지위, 보호되는 퇴역군인 지위, 유전정보, 기타 법에서 요구되는 보호받는 계층을 이유로 차별하지 않는다"고 천명한다.

(3) 괴롭힘, 차별, 성적 부당행위에 관한 정책

괴롭힘, 차별, 성적 부당행위에 관한 정책(Policy on Harassment, Discrimination, and Sexual Misconduct)은 괴롭힘 등에 관한 신고 및 처리에 관한 규정으로서, "각자가 자율적 개인으로 받아들여지고 대학 생활의 참여와 무관한 특징과 상관없이 대우" 받아 연구와 학습에 정진할 수 있어야 한다는 취지로 마련되었다. 적용범위는 학생, 프로그램 참여자, 직원, 박사후 연구생, 교수, 자원봉사자 등 모든 학교 관련자가 포함된다. 대학 내뿐만 아니라 대학 외에서 일어난 행위로서 대학 관련 프로그램과 연관되어 발생했거나 대학 공동체의 구성원에 대해 "적대적인 교육 또는 업무 환경을 조성하는 효과를 초래하거나 합리적으로 그렇게 기대되는 행위"까지 적용된다.

괴롭힘이란 차별금지사유의 하나를 이유로 "언어적 또는 신체적, 또는 기술을 사용한 행위"로서, 그 정도가 "심각하거나 만연하여 개인의 업무 수행이나 교육 프로그램 참여를 불합리하게 방해하는 목적 또는 효과"가 있거나 "위협적, 적대적, 또는 모욕적 업무 환경 또는 교육 환경을 조성"하는 것으로서, "객관적으로 불합리"함이 입증되어야 한다. 교육적 상황에서 발생하는 표현은 학문의 자유로서 특별히 넓게 보호되며, 이런 경우는 특정한 사람을 표적으로 하고 폭력적이며 학문적 목적이 전혀 없는 경우 외에는 괴롭힘으로 보지 않는다. 괴롭힘에는 동성 간 괴롭힘과 또래 괴롭힘이 포함되며, 교수, 강사, 조교 등에 의한 학생에 대한 괴롭힘이나 상급자에 의한 하급자에 대한 괴롭힘은 "특별히 심각하다"고 밝히고 있다.

피해자만이 아니라 목격자 등 누구든지 괴롭힘 등을 신고할 수 있으며 온라인을 통해 익명으로 신고하거나 전화나 이메일을 통해 신고하고 신원비밀을 보장받을 수 있다. 이 정책을 준수할 책임을 지는 담당자는 동등기회프로그램의 부학장으로서, 신고와 관련한 지원을 제공한다. 대학에서 제공하는 다양한 예방 및 교육 프로그램을 통하여 관련 정보를 얻거나 주변인으로서 개입할 수 있는 방안이나 위험 감소 전략에 관한 정보를 얻을 수 있다. 접수된 사건에 대해서는 피신고자의 신분과 신고자의 의향을 고려하여 비공식적 또는 공식적 해결을 하게 되는데 그 구체적인 내용은 아래와 같다.

<비공식적 해결>

• 피신고자가 학생인 경우: 학생 매뉴얼의 학생 징계 절차에 따라 비공식적 민원이 제기되어야 함. 학생과장이 담당함.

• 피신고자가 교수·강사 또는 박사후 연구생인 경우:

- 행정적 해결: 위법한 괴롭힘에 관한 패널(Panel on Unlawful Harassment) 앞에서 사건이 제기되고, 증거의 우위(preponderance of evidence) 기준에 의해 입증되면 경고, 유예, 일정한 기간 동안 권리와 권한 정지 등의 징계를 적용함.

- 중재: 제3자의 도움으로 신고자와 피신고자가 동의하는 해결책을 찾도록 하는 것으로 양자

가 모두 참여의사가 있을 때에 시행됨. 하지만 성폭행, 데이트폭력, 가정폭력, 스토킹에 대해서는 자발적으로 원하는 경우라도 부적절하다고 봄.

<공식적 해결>
• 피신고자가 학생인 경우: 학생 매뉴얼의 학생 징계 절차에 따라 공식적 민원이 제기되어야 함. 학생과장이 담당함.
- 행정적 징계절차 또는 징계위원회의 판단에 따라 경고, 유예, 일정 시간 특정 권리나 권한의 정지, 특정한 학업활동, 봉사활동, 교육, 과업, 벌금 등의 재량 징계, 정학, 퇴학, 학위박탈 등의 조치가 취해질 수 있음. 학생 단체에 대해서는 경고, 유예, 권한의 정지, 특정한 학업활동, 봉사활동, 교육, 과업, 벌금 등의 재량 징계, 학생단체 지위의 정지 또는 박탈 등의 조치가 취해질 수 있음.
- 양자가 동의하는 경우 중재도 가능하지만 성폭행, 데이트폭력, 가정폭력, 스토킹에 대해서는 자발적으로 원하는 경우라도 부적절하다고 봄.
• 피신고자가 교수·강사 또는 박사후 연구생인 경우: 동등기회프로그램 부학장이 조사를 담당하며 위법한 괴롭힘에 관한 패널이 사건을 판단함.
- 패널은 총 4명으로 교수 3명(3년 임기)과 학생 옴부즈퍼슨(투표하지 않는 학생 구성원)으로 구성됨. 동등기회프로그램 부학장 또는 그 지명자도 패널에 참여하지만 투표하지 않음. 패널 구성원은 홈페이지에 공개됨. 결과에 따라 견책, 정직, 해고 등의 조치가 취해질 수 있음.
• 피신고자가 직원인 경우: 통상 인사과에서 동등기회프로그램 부학장과 공조하여 조사를 실시하며 그 결과에 따라 징계조치가 취해질 수 있음.

(4) 편견 교육·지원팀

시카고 대학에는 '편견 교육·지원 팀'(Bias Education & Support Team: BEST)이 "괴롭힘, 차별, 성적 부당행위에 관한 정책"에 따른 신고 등의 사안이 있을 때 학생을 지원하고 있다. 이 팀의 목적은 편견 관련 사건으로 피해를 입은 학생들을 교육하고 지원하며 효과적으로 대응하도록 역량을 높이는 것이다.

이때 편견 사건(bias incident)이란, "전적으로 또는 부분적으로 인종, 피부색, 종교, 성, 성적 지향, 성별 정체성, 출신 국가 또는 출신 민족, 나이, 장애를 가진 사람으로서의 지위, 보호되는 참전군인 지위, 유전 정도, 기타 법에 의해 요구되는 보호되는 계층에 대한 편견이 동기가 되어 발생하는 개인이나 재산에 가해진 행위로서 개인의 교육적 기회를 방해하거나 학습 환경을 훼손하는 것"을 말한다.

편견 교육·지원팀은 대학의 여러 사무소의 직원들로 구성되는데, 다문화 사무소, 영적 생활, 주택과 기숙 생활 등이 포함된다. 구성원들은 편견, 일상생활에서의 미묘한 차별(microaggression), 회복적 및 변혁적 정의 실천, 갈등해결 등에 훈련된다. 대학 정책의 위반이나 증오범죄가 입증되지 않더라도 편견이 동기가 된 모든 사건에 편견 교육·지원팀이 대응할 수 있다. 편견 교육·지원팀이 법이나 정책의 위반을 판단하는 데 지원할 수는 있으나 징계를 내리는 권한은 없다. 구성원들은 홈페이지에 공개된다.

누구든지 편견 사건을 당하거나 목격하면 편견 교육·지원팀에 신고할 수 있고, 온라인으로 신고하거나 또는 팀 구성원에게 연락하면 된다. 신고자의 비밀은 보장되며, 필요시 신고자에게 연락하거나 면접을 한 뒤 해결 계획을 세운다. 사건이 법이나 대학 정책의 위반이 아닌 경우, “Best 실천”(Best practices)이라는 해결책을 제시할 수 있다. 그 내용은 다음과 같다.

- 피해를 입은 공동체와 대화를 촉진함
- 사건에 관련된 모든 사람들 사이에 대화를 촉진함.
- 치유 집단과 평화 집단과 같은 회복적 집단을 만듦.
- 교육적 기회
- 공개적 진술과 증언
- 기타 회복적 구제법

다음은 시카고 대학의 “괴롭힘, 차별, 성적 부당행위에 관한 정책”62)의 일부를 발췌하여 소개한 것이다.

<시카고 대학 괴롭힘, 차별, 성적 부당행위에 관한 정책>

I. 도입 시카고 대학은 연구, 학문적 탁월함, 학습의 추구와 함양에 헌신하는 학자들의 공동체이다. 대학 공동체의 구성원들이 서로 자율적 개인으로 받아들여지고 대학 생활 참여와 관련 없는 특징과 무관하게 대우되지 않는다면 잘 성장할 수 없다. 표현의 자유는 지식의 추구라는 우리 공동의 목표에 중요하며 많은 규정에 의해 제한될 수 없다. 동시에, 괴롭힘을 비롯한 위법한 차별은 대학의 온전성을 훼손한다. 대학은 위법한 차별을 예방하고, 교정하고, 발생하는 경우 징계하기 위해 필요한 조치를 취할 것을 약속한다. II. 정책의 기초와 적용 이 정책은 차별, 성적 괴롭힘과 기타 위법한 형태의 괴롭힘, 성적 부당행위, 성폭력, 가정폭력, 데이트폭력, 스토킹이 없는 환경에 대한 대학의 약속을 표명하며 법적 요구에 따른다. 이 정책은 학생 및 기타 프로그램 참여자, 직원, 박사후 연구생, 교수, 기타 학술 관련 피임명자, 자원봉사자뿐만 아니라 고용상태와 관계없이 대학이 공식적으로 직함을 부여한 모든 사람에게 적용된다. 대학은 교육과 예방 자원을 제공하고, 위법한 괴롭힘이나 이러한 범죄의 하나를 겪은 사람에게 다수의 지원 서비스와 의뢰를 제공하며, 신고를 격려하고 촉진함으로써 기소를 돕고, 대학 절차에 따라 이 정책을 위반하였다고 판단되는 사람을 징계할 것을 약속한다. 이 정책은 (1) 대학 내에서 발생하거나, (2) 대학 밖에서 발생하였지만 (a) 대학과 연결되거나 대학이 지원하거나 대학이 인정하는 프로그램 또는 활동에서 일어난 행위이거나, 또는 (b) 해당 행위가 대학 공동체의 구성원에 대해 적대적 교육 환경 또는 업무 환경을 조성하는 효

62) Policy on Harassment, Discrimination, and Sexual Misconduct, (http://studentmanual.uchicago.edu/page/policy-harassment-discrimination-and-sexual-misconduct, 2018.11.10. 최종방문)

과를 가지거나 합리적으로 그럴 것이라고 보이는 경우의 부정행위에 적용된다. 예를 들어, 개인 숙소에서 열린 캠퍼스 외 파티 중이나, 대학이 지원하는 해외연수 프로그램 중이나, 연구 또는 학술회의에 따라 대학이 지원하는 여행 중에 학생들 사이에 일어난 부정행위에 대해 이 정책이 적용된다. 또한 캠퍼스 밖에서 일어난 부정행위로서 대학에 소속되지 않은 사람이 신고자이고 학생이 가해자로 지목된 경우에, 이 사건도 조사와 심판의 대상이 된다. 다만 이 경우에는 해당 학생이 캠퍼스 안전에 위협이 되는지 조사하는 것으로 조사내용이 한정될 수 있다.

III. 위법한 괴롭힘과 차별

입학, 고용, 프로그램 참여와 무관한 요소에 기초한 차별은 대학의 원칙에 위반된다. 대학의 오랜 전통과 정책에 따라, 시카고 대학은 학생, 직원, 입학과 채용 지원자, 프로그램에 참여하려는 사람들을 개별적인 실력에 따라 고려한다. 대학은 인종, 피부색, 종교, 성, 성적 지향, 성별 정체성, 출신 국가 또는 출신 민족, 나이, 장애를 가진 사람으로서의 지위, 보호되는 참전군인 지위, 유전 정보 또는 기타 법에 따라 보호되는 계층을 이유로 차별하지 않는다. 이러한 차별은 위법하다.

위에 나열된 요소 가운데 하나에 기반한 괴롭힘이란, 언어적 또는 신체적 행위이거나 기술을 사용한 행위로서 매우 심각하거나 만연하여 개인의 업무 수행이나 교육 프로그램 참여를 불합리하게 방해하는 목적 또는 효과가 있거나, 위협적, 적대적, 또는 모욕적 업무 환경 또는 교육 환경을 조성하는 것을 말한다.

행위가 위협적, 적대적 또는 모욕적이라는 개인의 주관적인 믿음으로 해당 행위를 괴롭힘으로 보지 않는다. 해당 행위가 객관적으로 불합리해야 한다. 학문, 교육, 또는 연구의 맥락에서 발생하는 표현은 특별 사례로 고려되며 학문의 자유에 의해 넓게 보호된다. 이러한 표현은 (위 정의를 만족하는 것과 함께) 그 표현이 특정 개인(들)을 표적으로 하고, 폭력적이며, 학문적 목적에 진실로 기여하는 바가 없지 않는 한, 괴롭힘으로 보지 않는다.

괴롭힘에는 학생들, 직원, 기타 학문 관련 피임명자, 박사 후 연구생, 교수, 프로그램 참여자, 자원봉사자, 고용상태와 무관하게 대학이 공식적으로 직함을 부여한 모든 사람들 사이의 동성 간 괴롭힘과 또래 괴롭힘을 포함한다. 교수, 강사, 조교로서 학생에 대해 권한을 가진 사람에 의한 학생에 대한 괴롭힘이나, 상급자에 의한 하급자에 대한 괴롭힘은 특별히 심각하다.

2. 유럽

유럽인권협약에 대한 유럽인권재판소의 판례에 따르면, 혐오표현을 규제할 때 그 규제가 비례성원칙에 부합한다면 표현의 자유를 침해하는 것이 아니다.[63] 유럽 국가들은 더 나아가 인종주의와 불관용에 적극적으로 대처하기로 국가 간 결의하고, 그 대응을 위해 유럽평의회 내에 "인종주의와 불관용에 대항하는 유럽위원회"(European Commission against Racism and Intolerance: ECRI)를 설립했다.[64] 이에 "인종주의

63) European Court of Human Rights, Factsheet: Hate speech, 2018. 6. (https://www.echr.coe.int/Documents/FS_Hate_speech_ENG.pdf, 2018.07.25. 최종방문)

와 불관용에 대항하는 유럽위원회"는 인종, 출신 민족/국가, 피부색, 국적, 종교, 언어, 성적 지향, 성별 정체성을 이유로 한 차별을 비롯해 인종주의, 외국인혐오, 반유대주의와 불관용에 관하여 47개 유럽 국가의 상황을 모니터링하고 권고를 내린다.

이중 2015년 위 위원회의 일반정책권고 제15호 "혐오표현에 대항하기"에서는, ① 다원주의를 존중하는 것의 중요성과 혐오표현의 위험에 대한 대중의 인식을 높이는 동시에 혐오표현이 허위에 기초하고 있고 용납할 수 없음을 알리기, ② 혐오표현의 표적이 된 사람에 대해 개인적으로 또한 집단적으로 지원하기, ③ 혐오표현에 대항하는 방법으로서 공공기관과 민간기관(선출기관, 정당, 교육기관, 문화와 스포츠단체 등 포함)이 자율규제를 하도록 지원하기, ④ 민사 및 행정 법제 안에서 표현의 자유에 대한 권리를 존중하면서 혐오표현의 사용에 대한 책임을 명시하기 등을 권고하였다.

유럽 국가의 대학들은 이러한 원칙 아래서 혐오표현에 대응하는 것으로 이해된다. 영국을 중심으로 대학 규정의 예를 살펴보면 아래와 같다.

1) 옥스퍼드 대학

영국 옥스퍼드 대학은 표현의 자유 정책과 평등 정책을 채택하면서, 평등 및 다양성의 존중과 증진을 위하여 표현의 자유가 일부 제한될 수 있음을 밝히고 있다. 혐오표현과 관련된 구체적인 내용과 절차를 규정한 정책으로 "괴롭힘에 관한 정책 및 절차"를 채택하고 있으며, 이 규정에서 금지되는 행동에 관하여 상세하게 정하고 있다.

(1) 표현의 자유 정책

옥스퍼드 대학은 '표현의 자유 정책'에서 구성원들 사이에 표현의 자유가 보장되어야 한다고 천명한다. 하지만 동시에 "자유롭고 개방적이고 활기 있는 토론 문화는 모든 관련된 사람들이 불필요하게 모욕적이거나 도발적인 행동과 언어를 피할 때에만 만들어질 수 있다고 믿는다"는 원칙을 표명한다. 따라서 표현의 자유의 한계에 관하여 아래와 같이 밝힌다.

> 1.2. 다른 사람을 불쾌하게 하는 것이 법으로 금지되어 있지 않아도, 우리 대학에서는 모임과 시위 활동에서 말하는 사람과 참여하는 사람들이 그 가치를 존중하고, 공동체의 다양성에 민감하며, 이 공동체의 모든 부문에 대해 존중을 표할 것을 기대한다. 어떤 행사로 인해 사람들이 괴롭힘, 위협, 언어적 욕설이나 폭력을 겪게 되거나 합리적으로 그럴 공포를 가질 수 있는 경우로서, 특히 그 사람들의 민족, 인종, 국적, 종교나 신념, 성적 지향, 젠더, 장애나 나이를 이유로 그렇게 된다면, 이런 행사 역시 위법할 가능성이 높다.

64) General Policy Recommendation No. 15 of the European Commission against Racism and Intolerance (ECRI) on combating hate speech, adopted on 8 December 2015.

(2) 평등 정책[65)]

‘평등 정책’(Equality Policy)에서는 “옥스퍼드 대학이 평등을 증진하고, 다양성을 가치 있게 여기며, 모든 직원과 학생들의 권리와 존엄이 존중되는 업무 환경, 학습 환경, 사회 환경이 유지되는 포용적 문화를 진작할 것을 약속한다”고 밝힌다. 이 정책은 학생, 직원, 지원자, 관련자, 방문자 등 모든 구성원에게 적용되며, 이 정책에 따라 부총장보(Pro-Vice-Chancellor)에게 총책임을 부여하고, 평등 및 다양성 패널(Equality and Diversity Panel)을 구성하여 활동전략에 관한 자문을 하도록 하며, 평등 및 다양성 부서(Equality and Diversity Unit)를 두어 모니터링 및 지원 역할을 하도록 하는 등 각 부서와 구성원의 책임과 역할을 분배한다.

(3) 괴롭힘에 관한 정책 및 절차[66)]

‘괴롭힘에 관한 대학 정책 및 절차’(Policy and Procedure on Harassment)의 제정 목적은 사람들이 공정하고 존중의 태도로 대우받는 긍정적 환경을 조성하고, 괴롭힘이 용납될 수 없으며 대학의 모든 구성원이 괴롭힘 없는 환경을 만드는 데 역할을 담당함을 명시하고, 괴롭힘의 피해를 입은 직원과 학생들을 지원하고, 신고가 접수되고 신속하게 처리되도록 하는 메커니즘을 제공하기 위한 것이다.

이 규정에서 괴롭힘(harassment)이란 “원치 않은 부당한 행동”으로서 “다른 사람의 존엄성을 침해하거나, 다른 사람에 대해 위협적, 적대적, 모멸적, 굴욕적, 모욕적 환경을 조성하는 목적이나 효과가 있는 행동”을 하는 것을 의미한다. 이때 “상대가 그 행동을 원치 않는다고 명시적으로 진술할 필요는 없다.” 만일 활발한 학문적 토론으로서 ”존중하는 태도로 이루어졌고 다른 사람의 존엄성을 침해하거나 위협적, 적대적, 모멸적, 굴욕적, 모욕적 환경을 조성하지 않았다면” 괴롭힘으로 보지 않는다. 괴롭힘 외에 왕따(bullying)와 보복(victimisation)에 관한 정의를 두고 있다.

괴롭힘은 반복될 수도 있지만 1회의 사건일 수도 있으며, 가해자의 의도는 결정적 요소가 아니다. 피해자의 인식과 이런 인식이 합리적인 정도는 관련 요소로 고려된다. 알코올 등으로 인해 취한 상태에 있었다는 것은 괴롭힘에 대한 변명이 되지 않는다. 괴롭힘의 형태는, 개인을 상대로 하는 행위로서, 면대면(언어적 또는 신체적)이거나, 서면이나 전자 미디어나 휴대전화와 같은 통신수단을 통한 다른 형태의 의사소통이거나, 관련된 사람에게 직접 하든지 혹은 제3자에게 하는 방식이 있을 수 있다. 개인에게 직접 가하지 않는 괴롭힘으로는, “예컨대 양성애자혐오성 또는 인종주의적 농담을 하는 등, 괴롭힘을 용인하는 문화를 만드는 전반적인 업무 환경 또는 학습 환경을 통해서” 이루어질 수 있다. 그 구체적인 행동의 사례를 규정에 상세히 적고 있다 (<상자 4> 참조).

---

65) University of Oxford, Equality and Diversity, University of Oxford Equality Policy (http://www.admin.ox.ac.uk/eop/policy/equality-policy, 2018.07.25. 최종방문)

66) University of Oxford, Equality and Diversity, University Policy and Procedure on Harassment (http://www.admin.ox.ac.uk/eop/harassmentadvice/policyandprocedure, 2018.07.25. 최종방문)

괴롭힘의 피해를 입은 사람은 마련된 절차에 따라 신고를 할 수 있으며, 괴롭힘 조언자 네트워크(Harassment Advisor Network)[67]를 통해 조언을 구할 수도 있다. 대학 내에 약 447명의 괴롭힘 조언자가 있으며 각 학과와 교수진 내에 2명(남녀 1명씩)이 있고, 성소수자나 흑인 등 특정한 조언자를 원하는 경우 별도의 명단과 연락처를 제공하고 있다. 학생을 상대로 한 사건인 경우, 1단계로 비공식적으로 해결하도록 다루어지거나, 2단계로 학생복지 및 지원 서비스에서 사건을 맡아 중재나 화해 절차를 밟거나, 3단계로 공식적 서면 신고를 통하여 사건의 조사가 이루어지고 결과에 따라 징계조치가 취해질 수 있다. 해당 사건이 형법에 저촉되는 경우에는 이 절차를 따르지 않는다.[68] 괴롭힘 사건의 상대가 대학 직원인 경우에는 별도의 절차에 따라 조사와 조치 또는 징계조치가 취해진다.[69]

다음은 옥스퍼드 대학의 "괴롭힘에 관한 정책 및 절차"의 일부를 발췌하여 소개한 것이다.

<옥스퍼드 대학 괴롭힘에 관한 정책 및 절차>

도입

1. 우리 대학은 어떤 형태의 괴롭힘이나 보복도 용납하지 않으며, 대학 공동체의 모든 구성원, 방문객, 계약자들이 서로를 존중, 예의와 사려로 대하기를 기대한다.

2. 우리 대학은 평등을 증진하고, 다양성을 가치 있게 여기며, 대학 공동체의 모든 구성원의 권리와 존엄성이 존중되는 업무 환경, 학습 환경 및 사회 환경이 유지되는 포용적 문화를 조성할 것을 약속한다.

3. 이 정책의 목적은 다음과 같다.

a. 사람들이 공정하고 존중의 태도로 대우받는 긍정적 환경을 증진한다.

b. 괴롭힘은 용납되지 않으며, 괴롭힘 없는 환경을 만드는 데 대학의 모든 구성원들의 역할이 있음을 명시한다.

c. 괴롭힘의 피해를 입었다고 느끼는 직원과 학생들을 지원하는 체계를 만든다.

d. 고충신고에 가능한 한 신속하게 대응할 수 있는 기제를 제공한다.

4. 부서의 장, 학과장, 교수위원회의 장이나 유사한 지위에 있는 등 권한을 가진 자리에 있는 사람들은 이 정책에 따라 공식적 책임을 지며 임명과 함께 이 정책 및 절차를 숙지할 것이 기대된다. 모든 학과장과 유사한 지위에 있는 사람들과 기타 관리자는 이 정책을 집행할 의무가 있으며 괴롭힘과 보복이 자신이 책임지는 활동 영역에서 발생하지 않도록 모든 노력을 다하고 만일 그러한 일이 발생하면 모든 의혹을 신속하고 효과적으로 조사할 의무가 있다.

---

67) University of Oxford, Equality and Diversity, Harassment Advisor Network (http://www.admin.ox.ac.uk/eop/harassmentadvice/advisornetwork, 2018.07.25. 최종방문)

68) University of Oxford, Equality and Diversity, Complaints of harassment against students (http://www.admin.ox.ac.uk/eop/harassmentadvice/policyandprocedure/complaintsofharassmentagainststudents, 2018.07.25. 최종방문)

69) University of Oxford, Equality and Diversity, Complaints of harassment against University staff (http://www.admin.ox.ac.uk/eop/harassmentadvice/policyandprocedure/complaintsofharassmentagainstuniversitystaff, 2018.07.25. 최종방문)

5. 대학의 모든 구성원들은 다른 사람이 전문적으로 행동하기를 기대할 권리가 있으며, 마찬가지로 다른 사람에 대해 전문적으로 행동할 책임이 있다. 대학 공동체의 모든 구성원들은 이 정책 및 절차를 준수해야 할 개인적인 책임이 있으며 다음과 같이 행동함으로써 이 정책에 대한 적극적인 약속을 드러내야 한다.
a. 다른 사람을 존엄과 존중으로 대한다.
b. 모든 형태의 괴롭힘이 용납되지 않음을 분명히 밝힘으로써 이를 못하게끔 만든다.
c. 대학의 어떤 구성원이든 괴롭힘을 당했다고 느끼는 사람을 지원하며, 여기에는 적절한 경우 공식적 신고를 하도록 지원하는 것을 포함한다.

정의
6. 상대가 원치 않은 부당한 행동으로서 다음 중 하나의 목적이나 효과가 있는 행동을 함으로써 어떤 사람이 다른 사람에 대해 괴롭힘을 가하게 된다.
a. 다른 사람의 존엄성을 침해하거나,
b. 다른 사람에 대해 위협적, 적대적, 모멸적, 굴욕적, 모욕적 환경을 조성함.
상대가 그 행동을 원치 않는다고 명시적으로 진술했어야 할 필요는 없다.
7. 표현의 자유와 학문의 자유는 법에 의해 보호되지만 이러한 권리는 법률 안에서 행사되어야 한다. 활발한 학문적 토론이 존중하는 태도로 이루어졌고 다른 사람의 존엄성을 침해하거나 위협적, 적대적, 모멸적, 굴욕적, 모욕적 환경을 조성하지 않았다면, 이러한 토론은 괴롭힘에 해당하지 않는다.
8. 왕따(bullying)는 괴롭힘의 일종으로 불쾌하거나 위협적이거나 악의적이거나 모욕적인 행동을 하거나, 상대를 약하게 만들거나 굴욕감을 주거나 폄하하거나 손상시키려는 의도를 가진 방법을 통해 권력을 오용하는 특징이 있다.
9. 대학은 대학 구성원들의 어떤 구성원이든 보복당하지 않도록 보호하려고 한다. 보복은 그 자체로 징계 절차로 회부될 수 있다. 대학은 그 사람이 신의로 다음 행위를 한 이유로 불리한 대우에 처하게 된 모든 상황을 보복이라고 본다.
• 괴롭힘을 당했다고 주장하거나
• 그러한 주장을 할 의도를 보이거나
• 다른 사람이 그러한 주장을 제기하도록 보조 또는 지원하거나
• 신고에 대한 조사에 참여하거나
• 조사를 통해 열리는 징계심리에 참여하거나
• 이 정책 및 절차와 관련된 기타 다른 단계를 수행하거나
• 그렇게 했다는 의심을 받음.

행동
10. 괴롭힘은 원하지 않고 부당한 행동이 반복된 형태일 수도 있지만, 단 한 번의 사건이 괴롭힘에 이를 수도 있다.
11. 괴롭힘이 있었는지 여부를 판단할 때 괴롭힘의 가해자로 지목된 사람의 의도가 항상 결정적인 요인은 아니다. 신고한 사람의 인식과 그 인식이 모든 상황에서 합리적인 정도 역시 관련 있다.
12. 알코올, 약물이나 기타 취한 상태에 있다는 것은 괴롭힘에 대한 변명이 되지 않는다.

13. 괴롭힘은 다양한 형태를 띨 수 있다.
• 개인적인 행동을 통해서
- 면대면으로 (언어적 또는 신체적)
- 서면, 전자 미디어나 휴대전화기기를 이용한 통신 등 다른 형태의 의사소통을 통해(이런 행동은 IT설비의 사용에 관한 대학 규정의 위반일 수도 있다)
- 관련된 사람에게 직접, 또는 제3자에게
• 예컨대 양성애자혐오성 또는 인종주의적 농담을 하는 등, 괴롭힘이나 왕따를 용인하는 문화를 만드는 전반적인 업무 환경 또는 학습 환경을 통해서
14. 이 정책에 따라 괴롭힘으로 인정될 수 있는 행동의 예에는 다음이 포함된다 (하지만 이 예시가 전부는 아니다).
• 원치 않는 신체적 접촉(사적 영역의 침범으로부터 폭력에 이르기까지)으로 다음을 포함하여 모든 성희롱이 포함된다.
i.부적절한 신체 언어
ii. 성적으로 노골적인 발언과 빗대어 하는 말들
iii. 원치 않는 구애와 신체접촉
• 불쾌한 발언이나 신체 언어로, 예컨대 인종과 종교 또는 신념에 기반한 모욕, 농담, 몸짓과 악의적 소문을 포함함
• 공개적인 적개심 표현으로 언어적 또는 신체적 위협
• 모욕적이거나 폭력적이거나 난처하게 하거나 아랫사람 다루듯 하는 행동이나 말, 굴욕감을 주거나 위협적이거나 비하하는 비판
• 어떤 개인을 향해 집요하게 야단치거나 모욕하거나 위협하거나 업신여기거나 겁을 줌
• 수행에 관해 언급하여 건설적인 지지를 제공하지 않으면서 지속적으로 개인을 비판함
• 어떤 개인이 완수하리라 합리적으로 기대할 수 없는 지나치게 많은 일을 집요하게 줌
• 휴대용 통신기기 사용 등 전자 매체에 불쾌한 내용을 올림
• 개인의 섹슈얼리티나 장애를 당사자의 동의 없이 다른 사람에게 공개하겠다고 협박하거나 공개함.
• 트랜스젠더와 관련하여 일부러 틀린 이름이나 대명사를 사용하거나, 그들의 성별 정체성 이력을 집요하게 언급함.
• 통상의 업무 장소 또는 학습 장소, 대화, 사회적 행사에서 고립시킴
• 포르노그래피, 인종주의적, 동성애혐오적, 성적으로 외설적인, 또는 기타 불쾌한 사진이나 자료를 출판, 유포 또는 전시함.

2) 캠브리지 대학교

영국 캠브리지 대학은 “괴롭힘과 성적 부당행위 관련 학생들을 위한 행동강령”을 채택하고 있다.70) 이 규정에서 캠브리지 대학은 다음과 같이 기본 원칙을 밝히고 있다.

70) University of Cambridge, Code of Conduct for Students in Respect of Harassment and Sexual Misconduct (https://www.studentcomplaints.admin.cam.ac.uk/files/code_of_conduct_for_students_in_respect_of_harassment_and_sexual_misconduct.pdf, 2018.07.25. 최종방문)

> 우리 대학은 차별이 없고 모든 구성원이 존엄성과 존중으로 대우받을 권리가 보장되는 환경을 제공할 것을 약속한다. 우리 대학은 공동체의 한 구성원이 다른 구성원에 의하여 괴롭힘을 당하거나 성적으로 부당한 행위를 겪는 것을 용납하지 않을 것이다. 우리 대학은 괴롭힘이나 성적 부당행위에 대한 주장을 심각하게 받아들이며, 학생으로부터 신고가 있을 때 징계를 포함한 조치를 취할 수 있다.

캠브리지 대학에서의 괴롭힘의 정의는 "다른 사람에 대한 원치 않거나 부당한 행동이 관여된 단일한 또는 반복된 사건으로서 (i) 다른 사람의 존엄성을 침해하거나 (ii) 위협적, 적대적, 모멸적, 굴욕적, 또는 불쾌한 환경을 조성하는 효과가 있다고 합리적으로 생각할 수 있는 것"이다. 괴롭힘은 언어적, 심리적, 또는 신체적일 수 있고, 대면이나 가상의 플랫폼을 통해 혹은 다른 접촉 수단을 통해 이루어질 수 있다. 대학 캠퍼스 안이나 또는 대학의 구성원으로서 활동하는 다른 장소에서 교육과정, 스포츠활동, 사회생활, 문화활동, 기타 활동에서 일어날 수 있으며, 피해자가 대학의 구성원일 수 있다.

캠브리지 대학은 이 규정에 따라 용납되지 않는 행위의 예시를 제시한다. 행위가 고의적인지 아닌지 여부는 관련이 없으며 다양한 형태로 나타날 수 있다. 아래의 예시들은 안내용일뿐 이에 한정되지 않는다고 밝힌다.

> - 옷차림이나 용모에 대해 성적으로 불쾌한 논평을 하거나, 성적으로 외설적인 물건을 전시 또는 배포하거나, 성접대를 요구하는 행위
> - 어떤 사람의 섹슈얼리티(또는 섹슈얼리티에 관한 추측)을 이유로 하는 괴롭힘 행동으로서, 특정한 사람을 향한 동성애 혐오, 트랜스 혐오 또는 바이 혐오[71] 발언이나 농담을 하거나, 어떤 사람의 섹슈얼리티에 관해 불쾌한 발언을 하거나, 어떤 사람의 젠더나 정체성을 인정하기를 거부하거나, 어떤 사람의 섹슈얼리티를 다른 사람에게 공개하겠다고 협박하는 행위.
> - 어떤 사람의 인종, 민족, 피부색, 종교, 국적, 옷차림, 문화, 배경, 관습에 관하여 불쾌한 발언을 하는 것으로 한 개인을 조롱하거나 비하하는 효과가 있거나 여러 사람이나 특정한 집단에 대한 증오나 편견을 조장하는 효과가 있는 행위
> - 특정 정치적 또는 종교적 신념을 받아들이도록 압박하는 등 조종 또는 강압하는 행위.
>
> 온라인 괴롭힘은 소셜미디어 사이트나 채팅방이나 이메일, 문자, 인스턴트 메시지로 하는 소통수단에 위협적, 모욕적 또는 외설적 내용을 올리는 형태를 취할 수 있음.

학생이 개입된 사건에서 신고자와 피신고자는 모두 조력자의 도움을 받을 수 있으며, 적절한 경우에는 공식적 절차에 앞서 대안적 해결방식으로 접근한다.[72] 공식절차에서는 학생 행동, 신고 및 항의 사무소(The Office of Student Conduct, Complaints

---

71) biphobic: 바이섹슈얼에 대한 혐오

72) University of Cambridge, Procedure for Handling Cases of Student Harassment and Sexual Misconduct (https://www.studentcomplaints.admin.cam.ac.uk/files/procedure_for_handling_cases_of_student_harassment_and_sexual_misconduct.pdf, 2018.07.25. 최종방문)

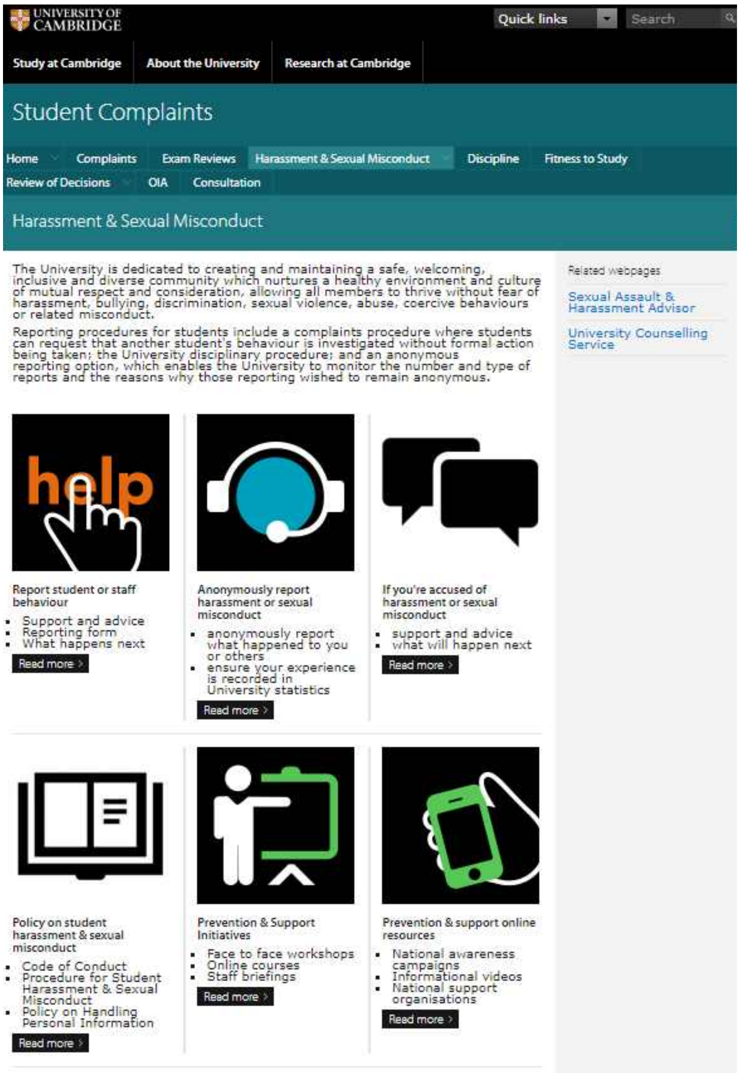
and Appeals: OSCCA)의 대표가 사건을 접수하여 학사담당과 시니어튜터위원회의 사무처장의 회의에서 초기 판단을 내리고, 이에 따라 조사원을 임명하여 조사가 진행될 수 있다. 조사보고서는 ‘괴롭힘 및 성폭력 패널(Harassment and Sexual Assault Panel)에 제출되며, 패널은 대학 구성원 3명(1명은 학생)으로 구성된다.

OSCCA 대표나 괴롭힘 및 성폭력 패널은 피신고자에게 향후 지켜야 할 행동에 대한 약속을 받고 재발 시 고려될 수 있도록 하거나, 학업을 잠시 유예하도록 하거나, 행동에 관한 인식을 증진하는 훈련이나 워크숍에 참석하는 등의 조치를 제시할 수 있다. 반드시 신고자와 피신고자가 모두 해결책에 동의해야만 하며, OSCCA 대표가 이 동의 과정을 조력한다. 만일 서로 동의에 이르지 않으면 이 사안을 대학 징계절차로 회부한다. 징계절차에서는 대학변호사(University Advocate)나 다른 해당 담당관에게 사건이 이송되며, 여기서 징계절차를 계속할지 여부를 결정한다.

캠브리지 대학은 <그림 1>과 같이 학교 홈페이지에 별도로 “괴롭힘 및 성적 부당행위” 페이지를 만들어, 신고 안내, 익명신고양식, 가해자로 지목된 사람을 위한 안내(지원과 조언, 향후 진행 안내 등), 관련 정책(행동강령, 절차, 개인정보보호), 예방 및 지원 사업(대면 워크숍, 온라인강좌, 직원훈련 등), 예방 및 지원을 위한 온라인 자료(캠페인 자료, 동영상, 관련 기관 등)을 상세히 안내하고 있다.[73] 아울러 성폭력 및 괴롭힘 조언자(Sexual Assault and Harassment Advisor) 제도를 두어, 학생들이 전문적으로 훈련받은 사람들에게 정서적 및 실질적 지원을 제공받을 수 있도록 하고 있다.[74]

73) University of Cambridge, Harassment & Sexual Misconduct (https://www.studentcomplaints.admin.cam.ac.uk/harassment-sexual-misconduct, 2018.07.25. 최종방문)

74) University of Cambridge, Sexual Assault and Harassment Advisor (https://www.counselling.cam.ac.uk/sexual-assault-and-harassment-advisor, 2018.07.25. 최종방문)



<그림 1> 캠브리지 대학 홈페이지의 학생을 위한 괴롭힘 대응 정보[75)]

3. 소결

지금까지 살펴본 해외의 대학 사례들은 공통적으로 표현의 자유 및 학문의 자유와 함께 평등과 다양성의 가치를 높이는 원칙을 정책으로 채택하고 있으며, 상호 존중하는 풍토에서 학문적 발전을 만들기 위한 노력의 일환으로 편견이나 불관용에 기반한 괴롭힘과 폭력에 대응하는 정책과 절차를 마련하고 있다. 언어 또는 전자 메시지 등을 통해 수행되는 혐오표현도 이러한 불관용, 차별, 괴롭힘, 왕따에 해당하는 행위로써 관련 학교 규칙에 의해 다루어지고 있다. 이러한 행위가 직접적으로 피해를 입히거나 또

75) https://www.studentcomplaints.admin.cam.ac.uk/harassment-sexual-misconduct (2018.07.25. 최종 방문)

는 적대적인 환경을 마련하여 교육을 방해할 때 그 개입의 정당성이 있는 것으로 보고 있다. 이런 정책은 기본적으로 학생, 교수, 교직원을 포함한 모든 구성원을 대상으로 적용되며, 다만 피해자 및 가해자의 신분에 따라 별도의 절차가 마련되어 있다.

주요한 차이로는, 혐오표현을 불관용, 차별, 괴롭힘 등 어떤 행위에 초점을 두어 접근하는지에 따라 정책의 구체적인 내용과 대응 방식이 조금씩 다르다. 스탠포드 대학의 경우에는 불관용 행위에 대해 교육적 접근을 강조하여 신고된 사건에 대해 교내 자원을 적절하게 연계하는 것에 초점을 두고 있다. 반면 조지타운 대학의 경우에는 괴롭힘을 징계 사유의 하나로 보면서 이것이 편견에 기반을 둔 것일 때 가중 징계하도록 한다. 시카고 대학은 교육과 징계를 적절히 혼합한 예로, 신고절차를 통해 중재나 징계를 포함한 공식적 또는 비공식적 해결을 도모하는 동시에, 편견 교육·지원팀과 같이 교육 및 지원을 담당하는 기구를 따로 마련하고 있다. 옥스퍼드 대학이 표현의 자유와 평등·다양성 존중의 관계를 분명하게 밝히고, 캠브리지 대학과 함께 괴롭힘의 정의와 예시를 비교적 상세하게 소개하고 있는 점도 주목할 만하다.

위의 모든 사례에서 대학 내 혐오표현의 해악과 이에 대한 대응의 필요성을 이해할 수 있도록 하는 기본 이념이 분명하게 명시되어 있으며, 관련 책임자와 담당 기구가 구체적으로 명시되어 있다. 필요시 신고를 할 수 있도록 연락처와 온라인 신고처가 학교 홈페이지에 수록되어 있으며, 대학마다 상세하고 친절한 수준의 차이가 있지만 상담, 지원, 정보 등이 필요한 사람을 위해 관련 자원 및 담당자의 목록과 정보가 홈페이지에 공개되어 있다.

III. 공공기관: 정부와 지방자치단체 등

1. 국내 법령

1) 국가(지방)공무원법 및 국가공무원 복무규정

국내에 정부나 지방자치단체 공무원의 혐오표현을 규제하는 구체적인 내부 규정이나 지침은 별도로 마련되어 있지 않다. 그럼에도 불구하고, 국가공무원법 제59조(친절·공정의 의무), 제59조의2(종교중립의 의무), 제63조(품위 유지의 의무)를 포괄적으로 적용해 공무원의 혐오표현을 금지하는 것으로 해석할 수 있다. 지방공무원법에도 제51조(친절·공정의 의무), 제51조의2(종교중립의 의무), 제55조(품위 유지의 의무)를 포함하고 있다. 국가공무원법 관련 규정은 아래와 같다.

제59조(친절ㆍ공정의 의무) 공무원은 국민 전체의 봉사자로서 친절하고 공정하게 직무를 수행하여야 한다. [전문개정 2008. 3. 28.]

제59조의2(종교중립의 의무) ① 공무원은 종교에 따른 차별 없이 직무를 수행하여야 한다. ② 공무원은 소속 상관이 제1항에 위배되는 직무상 명령을 한 경우에는 이에 따르지 아니할

수 있다. [본조신설 2009. 2. 6.]

제63조(품위 유지의 의무) 공무원은 직무의 내외를 불문하고 그 품위가 손상되는 행위를 하여서는 아니 된다.

위 조항은 공무원에게 "국민 전체의 봉사자로서", "공정하게 직무를 수행"할 것과 종교에 대해서 중립적일 의무를 부여하고 있다. 따라서 특정 개인이나 집단 등 사회적 소수자에 대한 차별적인 직무 수행도 공무원의 의무 위반에 포함될 수 있다. 또한 품위가 손상되는 행동을 하지 말 것을 요구하고 있는데 '품위'의 개념에 대해서는 대법원의 판례가 아래와 같이 설명하고 있다. 혐오표현도 "사회적 의의를 벗어날 정도로 지나쳐 주권자인 국민의 입장에서 보아 바람직스럽지 못한 행위"라고 볼 수 있다.

(지방공무원법 제55조에서의) '품위'라 함은 주권자인 국민의 수임자로서의 직책을 맡아 수행해 나가기에 손색이 없는 인품을 말하는 것이므로 공무원이 모든 국민에게 보장된 기본권을 행사하는 행위를 하였다 할지라도 그 권리행사의 정도가 권리를 인정한 사회적 의의를 벗어날 정도로 지나쳐 주권자인 국민의 입장 에서 보아 바람직스럽지 못한 행위라고 판단되는 경우라면 공무원의 그와 같은 행위는 그 품위를 손상하는 행위에 해당한다 할 것임(대판 87누657.658, 87. 12. 8.)

또한 대통령령인 국가공무원 복무규정 제4조(친절·공정한 업무 처리)에서 공무원은 "인권을 존중"하고 "차별 없이 공정하게"업무를 수행하도록 아래와 같이 차별금지 조항을 포함하고 있다. 사회적 소수자에 대한 차별하는 혐오표현을 직무 과정에서 사용하는 것도 제4조 위반에 해당한다.

제4조(친절·공정한 업무 처리)
① 공무원은 공사(公私)를 분별하고 인권을 존중하며 친절하고 신속ㆍ정확하게 업무를 처리하여야 한다.
② 공무원은 직무를 수행할 때 종교 등에 따른 차별 없이 공정하게 업무를 처리하여야 한다.

2) 행동강령

(1) 공무원 행동강령

공무원 행동강령은 공무원의 직무 수행 중 직면하는 갈등상황에서 공무원들에게 기대되는 구체적 가치 및 행위기준에 해당한다.[76] 그 적용 대상은 국가공무원법과 지방공무원법에 따른 공무원이다.[77] 청원경찰, 일용직, 임시직, 사립학교 교직원 등은 적용

76) 국민권익위원회, 「2017 공무원 행동강령 업무편람」, 2017, 13쪽; 2003년도에 「공무원의 청렴 유지 등을 위한 행동강령」이 대통령령으로 제정되어 행정부 공무원에게 적용되기 시작한 것이 시발점이다.

되지 않는다.78) 공무원 행동강령은 세부적이기 보다는 포괄적인 내용으로 구성되어 있고 일반인 보다 높은 수준의 도덕성을 요구하고 있다.79) 그러나 이러한 행동강령은 「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률」에 따라 공무원이 준수해야 하는 행동기준에 관한 것으로 인권 존중, 차별 금지 등의 내용보다는 부패 예방 및 규제에 초점이 맞춰져 있다. 차별 관련 조항으로는 제6조(특혜의 배제)가 유일하다. 제6조(특혜의 배제)에 따르면 "공무원은 직무를 수행할 때 지연·혈연·학연·종교 등을 이유로 특정인에게 특혜를 주거나 특정인을 차별하여서는 아니 된다." 그러나 이 조항은 공정 경쟁에 반하는 특혜나 합리적 근거 없이 차별을 통해 특정인에게 우월한 지위를 주는 것80) 등으로 해석되기 때문에 차별에 기반한 혐오표현을 금지하는 내용과는 거리가 있다.

(2) 지방의회의원 행동강령

공무원 행동강령은 지방의회의원을 제외하고 있기 때문에 별도로 지방의회의원 행동강령이 마련되어 있다. 2010년에 대통령령으로 제정되고 2011년에 시행되었다. 공무원 행동강령과 달리 지방의회의원 행동강령은 제18조(성희롱 금지)를 포함하고 있다. 제18조에 따르면 "의원은 직무를 수행하는 과정에서 의원 상호간 또는 소속 사무처 직원에게 성적(性的)인 말이나 행동 등으로 성적 굴욕감이나 혐오감을 느끼게 하는 행위를 하여서는 아니 된다." 행동강령 위반을 알게 된 사람은 누구든지 해당 의원이 소속된 지방의회의 의장 또는 국민권익위원회에 신고할 수 있다(제 19조 제1항). 의장은 위반 행위를 확인하면 해당 의원에게 소명자료를 받고 지방자치법에 따른 징계 요구 등 필요한 조치를 하게 된다 (제19조 제5항).

(3) 서울시 공무원 행동강령

서울시나 인천시 등에도 행동강령이 마련되어 있다. <서울특별시 공무원 행동강령>의 경우 인권과 관련한 행동강령의 내용으로 제2장의 공정한 직무수행이 관련된다. 특히 행동강령 제5조(직무수행의 기본자세) 제1항 제6호에 따르면 "시민의 인권과 정의를 실현하는데 앞장서야 한다"고 규정하고 있다. 제2항 제1호는 공직자로서 품위가 훼손되는 행위를 금지하며 "성매매 또는 성희롱, 음주운전 등 사회적 책임이 따르는 법규위반 행위"를 그러한 행위로 열거하고 있다. 또한 제3항에 "공무원은 직무를 수행함에 있어 시민의 권리를 보장하기 위하여 노력하여야 한다"고 명시했다.

77) 위의 글, 23쪽
78) 위의 글.
79) 위의 글. 13쪽.
80) 위의 글, 33쪽.

2. 해외 사례

1) 영국

(1) 공공서비스 제공자를 위한 윤리기준

영국에서 혐오표현은 그 자체로 범죄화되지 않지만 평등법(Equality Act) 조항을 통해서 "연령, 장애, 성전환, 인종, 종교 또는 신앙, 성별, 성적 지향"과 관련한 상대방이 원하지 않는 행위를 '괴롭힘'으로 규정하고 공공질서법(Public Order Act)에 의해서 증오선동을 처벌한다.[81)]

공직에 종사하고 있는 자에 대해서는 '공공서비스 제공자를 위한 윤리기준(Ethical Standards for Providers of Public Services, 이하 "윤리기준")'을 통해 규제한다.[82)] 이 윤리 기준은 비정부 공공기관(non-departmental public body)에 해당하는 '공직생활 기준에 관한 위원회(Committee on Standards in Public Life: CSPL)'가 마련한 것이다. 해당 위원회는 영국 내각 예산으로 운영되는 독립적인 자문 기구로 1994년 10월에 설립되었다. 무엇보다도 '윤리기준'은 첫 기관장이었던 Lord Noland에 의해 작성된 '공직생활의 일곱 가지 원칙(Seven Principles of Public Life, 이하 "일곱 가지 원칙")'을 포함한다.

혐오표현과 관련해서는 '공직생활의 일곱 가지' 원칙 중 '객관성'에 해당하는 '차별금지'가 있다. 이 원칙에 따르면 "공직자는 최선의 증거를 사용해서 차별이나 편견 없이 공평하고 공정하고 공과에 따라 행동하고 결정을 내려야 한다." 즉, 공공서비스 공무원이나 직원은 공정하고 공평한 방법으로 업무를 수행해야 하고 최상의 증거를 통해 차별과 차등적인 대우를 피할 수 있도록 해야 한다.

공직생활의 일곱 가지 원칙 (Seven Principles of Public Life) 이타심(selflessness) 공직자는 공공의 이익에 의해서만 행동해야 한다. 도덕성(integrity) 공직자는 업무에 있어 부적절하게 영향을 미칠 수 있는 사람 혹은 조직에 대해 어떠한 의무를 부담하는 행위를 자제해야 한다. 공직자는 자신이나 가족 혹은 친구들을 위한 재정적 혹은 물질적 이익을 취하기 위해 행동을 하거나 결정을 내려서는 안된다. 공직자는 어떠한 이익과 관계들에 대해서도 밝히고 해명해야 한다.

81) 홍성수 외, "혐오표현 실태조사 및 규제방안 연구", 2016, 74쪽.
82) Georgian Democracy Initiative, "Hate Speech by Public Authorities/State Officials & The Issues of Disciplinary Punishment", 2018, 22쪽.

객관성(objectivity)
공직자는 최선의 증거를 사용하고 차별이나 편견 없이 공평하고 공정하게 공과에 따라 행동하고 결정을 내려야 한다.

책임감(accountability)
공직자는 자신의 결정과 행동에 관해 공공의 책임이 있으며 이를 보장하기 위해 필요한 조사에 응해야 한다.

개방성(openness)
공직자는 개방적이고 투명하게 행동하고 결정해야 한다. 명백하고 적법한 이유가 없는 한 공공일반에 대해 정보를 유보해서는 안된다.

정직성(honesty)
공직자는 진실해야 한다.

리더십(leadership)
공직자는 이 원칙을 행동으로 보여줘야 한다. 공직자는 적극적으로 원칙을 장려하고 확고하게 지지해야 하며 결함이 있는 행동이 발생할 때 마다 이의를 제기하려고 해야 한다.

‘공직생활의 일곱 가지 원칙’은 각료강령(Ministerial Code)에도 포함되어 있다. 각료강령은 각료들에게 기대되는 행동 기준이나 의무를 어떻게 이행하는 지에 대한 기준을 제공한다.[83] 이 원칙이 적용되는 대상은 공공서비스, 지자체, 경찰, 사법 기관 및 검찰, 비정부 공공기관, 건강·교육·사회 보호서비스 등이다.[84]

(2) 국회 구성원을 위한 행동강령

영국 국회에는 ‘국회 구성원을 위한 행동강령(Code of Conduct for Members of Parliament)’이 있다. 특별히 혐오표현과 관련해 제3장(구성원들의 의무) 제5항은 구성원들이 차별 금지에 관한 일반법 등의 법준수 의무를 가지고 있다고 규정하고 있다. 또한 앞서 설명한 ‘공직생활의 일곱 가지 원칙’ 역시 ‘국회 구성원을 위한 행동강령’ 제4장(행동의 일반적 원칙) 제8항에 포함되어 있다. ‘일곱 가지 원칙’은 구성원들이 국회 및 공공 의무의 수행과 관련해 제5장 행동규칙(Rules of Conduct)을 위반해서 조사와

83) Cabinet Office, “Ministerial Code,” 2010. (https://www.gov.uk/government/publications/ministerial-code, 2018.07.25. 최종방문)
84) Committee on Standards in Public Life, “The Principles of Public Life”, 1995. (https://www.gov.uk/government/publications/the-7-principles-of-public-life, 2018.07.25. 최종방문)

심사가 필요한 경우에도 고려 사항이다(제8항).

2) 캐나다

(1) 형법과 인권법

캐나다는 형법 조항과 인권법(Human Rights Act)을 통해 혐오표현(hate speech)을 규제한다. 우선, 캐나다 형법 제318조 부터 제320.1조까지 혐오 선동과 관련된 내용으로 구성되어 있다. 공공장소에서 언설 교환을 통해 "피부색, 인종, 종교, 출신 국가 또는 민족, 연령, 성별, 성적 지향, 정신적 또는 신체적 장애로 구별되는 집단(제318조 제4항)"에 대해 혐오를 선동하고 "그러한 선동이 평화를 훼손할 가능성이 있는 경우(제319조 제1항)"와 "사적대화가 아닌 상황에서 [언설을 통해] 증오를 고의적으로 고무하는 행위(제319조 제2항)"는 2년 이하의 징역이나 약식기소에 처해질 수 있는 범죄이다.[85] 또한 캐나다 인권법 제12(b)에서는 혐오표현을 "(인권법이) 금지하는 차별을 선동하거나 그러하도록 [계산된] 통지, 신호, 상징, 로고 및 기타 표현물을 공개적으로 출판 또는 게시하거나 그러한 행위를 야기하는 것을 차별행위의 한 유형"로서 규율하고 있다.[86]

(2) 공공섹터를 위한 가치와 윤리규정

캐나다의 '공공섹터를 위한 가치와 윤리규정(Values and Ethics Code for the Public Sector)'은 공무원이 어떤 행동을 자제해야 하는 지에 대한 자세한 설명을 제공하고 있다.[87] 이 윤리규정에 적용을 받는 대상은 경찰, 각료뿐 아니라 임시 고용자, 무급휴가 중인 인력, 학생 고용 프로그램에 참가한 학생 등을 모두 광범위하게 포함한다.[88]

그 가치의 내용은 민주주의에 대한 존중, 사람에 대한 존중, 도덕성(integrity), 책무(stewardship), 우수함으로 구성되어 있다. 특히 혐오표현 규제와 관련 사항으로 '사람에 대한 존중'을 들 수 있는데 그 내용은 다음과 같다.[89]

2. 사람에 대한 존중 공무원은 다음과 같이 인간 존엄과 모든 사람의 가치를 중시해야 한다.

85) 홍성수 외, "혐오표현 실태조사 및 규제방안 연구", 70쪽.
86) 위의 글.
87) Georgian Democracy Initiative, "Hate Speech by Public Authorities/State Officials & The Issues of Disciplinary Punishment", 2018, 23쪽.
88) Government of Canada, "Values and Ethics Code: More than Words," 2012. (https://www.canada.ca/en/canadian-heritage/corporate/publications/general-publications/values-ethics-code.html, 2018.07.25. 최종방문)
89) Government of Canada, "Values and Ethics Code for the Public Sector", 2011. (https://www.tbs-sct.gc.ca/pol/doc-eng.aspx?id=25049, 2018.07.25. 최종방문)

2.1 모든 사람을 존중하고 공정하게 대하기 2.2 다양성과 다양한 인력에 내재된 독특한 특성과 장점이 결합된 이점에 가치를 부여하기 2.3 괴롭힘과 차별로부터 자유롭고 안전하며 건강한 일터를 만들고 유지하도록 돕기 2.4 참여, 협력, 상호 존중적인 대화를 권장하는 개방성, 정직성, 투명성의 정신을 가지고 함께 일하기

(3) 정당의 윤리강령

캐나다에서는 1995년 선거에서 선거법 위반에 대한 조사가 있었고, 이를 통해 정당의 윤리강령을 만들게 되는 중요한 계기가 마련되었다. 당시 조사위원회 위원장이었던 Alfred M. Monnin은 1999년 3월 29일 제출된 보고서에서 모든 정당이 윤리규정을 자발적으로 마련하고 이행할 것을 권고했다. 이에 따라, 캐나다 매니토바(Manitoba)주는 정당 윤리규정과 별개로 선거의 공정성과 도덕성을 위하여 정당간의 합의를 통해 공통의 윤리적 행동강령(The Shared Code of Ethical Conduct in Manitoba)을 개발했다.[90] 행동강령은 자유롭고 공정한 선거를 위해 따라야 할 원칙(Guiding Principle)을 총 13단계로 제시하고 있다. 혐오표현과 관련될 수 있는 단계별 내용은 아래와 같다.

제3단계 - 도덕성(integrity) - 구성원들은 선거시스템의 도덕성과 이에 대한 공공일반의 신뢰를 유지하도록 행동해야 한다. - 구성원들은 자신의 행동이 비난받지 않도록 모든 노력을 기울여야 한다. 이는 구성원들이 합리적이고 공정하고 견문이 넓은 사람들이 보기에 불공정하거나 수용할 수 없다고 간주되는 행동에 개입하지 않는 것을 의미한다. 제6단계 – 공개 언설(public statement) - 구성원들은 정확한 공식 언설을 할 수 있도록 항상 노력해야 하며 다른 정당의 구성원, 대표, 후보자 혹은 다른 정당 일반에 대해서 중상적인 공개 진술을 해서는 안된다. 제7단계 - 홍보 또는 캠페인(advertising and campaigning) - 구성원들은 다른 정당의 구성원, 대표, 후보자 또는 다른 정당 일반에 대한 중상적 내용의 팸플릿, 브로슈어, 전단지, 뉴스레터, 전자 메시지, 표시, 포스터 등과 같은 선전물의 홍보를 지원하거나 발행해서는 안된다. - 구성원들은 어떤 개인이나 집단에 대한 증오를 부추기는 언어나 시각적 재현을 포함한 홍보 또는 선전물을 지원해서는 안된다.

90) Elections Canada, "A Code of Ethics or Code of Conduct for Political Parties as a Potential Tool Strengthen Electoral Democracy in Canada", 2018. (http://www.elections.ca/content.aspx?section=res&dir=rec/tech/cod&document=p12&lang=e, 2018.07.25. 최종방문)

3) 미국

(1) 주요 정당의 강령

미국의 주요 정당인 공화당과 민주당 모두 정당 강령에서 차별금지를 포함하고 있다. 공화당은 성별, 인종, 연령, 종교, 신념, 장애, 출신국 등에 기반한 차별에 반대하고 있다. 공화당 강령(Republican Party Platform)에 나타난 차별금지의 내용은 아래와 같다.

> 헌법 정신으로부터 우리는 성별(sex), 인종, 연령, 종교, 신념, 장애, 또는 출신국에 근거한 차별을 용인할 수 없으며 비도덕적인 것으로 여긴다. 우리는 강력하게 반차별 법규를 집행해야 하고 혐오와 편협(bigotry)의 세력을 거부하고 인종주의, 반유대주의, 민족적 편견, 또는 종교적 불관용을 행하고 활성화시키는 자들을 비난하는데 모두가 동참할 것을 요청해야 한다.[91]

> 우리는 편협, 인종차별, 반유대주의, 민족적 편견, 종교적 무관용을 비판한다. 따라서 우리는 인종, 성(sex), 종교, 신념, 장애 또는 출신국에 기반한 차별에 반대하고 그러한 차별을 종식시키는 법령을 지지한다. 아브라함 링컨의 당으로써 우리는 오늘날 인종과 관련한 문제에 있어서 미국의 어려운 도전에 대한 해결책의 모색을 계속 해야 한다. 우리는 모든 국민의 평등과 아메리칸 드림에 대한 접근 가능성을 지속적으로 도모한다.[92]

민주당 강령에서는 반차별과 관련해 아래 내용을 다루고 있다. “인종, 민족, 출신국, 언어, 종교, 젠더, 성적 지향, 젠더 정체성, 또는 장애로 인해 차별에 직면해서는 안된다는 원칙”을 강조한다. 공화당 강령의 차별 근거와 차이가 있다면, 용어에 있어서 생물학적 성별(sex) 대신에 사회·문화적 구성물을 의미하는 젠더(gender)를 사용하고 언어와 성적 지향을 포함하고 있다.

> 우리는 모든 사람이 공정한 기회를 가지고 동일한 규칙에 따라 행동하는 것을 보장하는 미국을 믿는다. 민주당의 핵심에는 어떤 사람도 인종, 민족, 출신국, 언어, 종교, 젠더(gender), 성적 지향, 젠더 정체성, 또는 장애로 인해 차별에 직면해서는 안된다는 원칙이 있다. 민주당원들은 민권법 규정을 지지하고 일터와 그 밖의 장소에서 차별을 금지하는 법집행을 강화해왔다. 우리는 폭력으로부터 공동체를 보호할 책임이 있다. 우리는 인종적, 민족적, 종교적 프로파일링[93]을 종식시키고 연방, 주정부, 지방의 법집행 기관에게 그러한 행위/실천을 종식시키는 조치를 요구할 책임을 가지고 있다. 우리에게는 모든 미국인이 동등한 기회를 보장하고 법아래 평등하게 대우받도록 할 책임이 있다. 덧붙여, 이 문서는 특정 사유 – 여성, LGBT 커

---

91) The Platform Committee, “We Believe in America: 2012 Republican Platform.” Aug. 27, 2012 (http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=101961, 2018.07.25. 최종방문); Georgian Democracy Initiative, “Hate Speech by Public Authorities/State Officials & The Issues of Disciplinary Punishment”, 2018, 25쪽.
92) The Platform Committee, “A Rebirth of Constitutional Government”, 2016, 9쪽.
93) 특징에 따른 분류를 지칭함.

플, 장애인 등 – 로 인한 차별에 관한 구체적 선언도 포함한다.[94)]

(2) 시의회 공공포럼을 위한 가이드라인

미국은 혐오표현에 대해서 "폭력을 일으킬 명백하고 임박한 위험이 있는 선동"이라는 제한적 범위의 규제만을 인정하고 상대적으로 표현의 자유를 폭넓게 보호하고 있다.[95)] "즉각적인 폭력 선동과 상대방의 폭력을 유발하는 '도발적 언어(fighting words)'"에 대한 규율만을 허용하는 이러한 태도는 시의회에서 주최하는 공공포럼 가이드라인에도 잘 나타나고 있다.[96)] 대표적인 예로 캘리포니아 오렌지카운티의 공공포럼 가이드라인을 살펴보고자 한다.

2014년 1월, 캘리포니아의 '오렌지카운티 인간관계 위원회(Orange County Human Rights Relations Commission)'는 '자유 스피치 대 혐오 스피치: 공공포럼 운영 위한 실용적 가이드라인(이하 실용적 가이드라인)'을 발행했다.[97)] '오렌지카운티 인간관계 위원회'는 편견, 무관용, 차별을 제거하고 다양한 주민들의 상호 이해를 높이기 위해 1971년에 설립된 기관으로써 긴장과 갈등, 차별과 무관용의 원인을 밝히고 그 원인을 제거하는 것을 미션으로 하고 있다.

실용적 가이드라인이 만들어진 데에는 시의회와 공공기관들이 주최한 공개회의에서 때때로 적대적인 진술에 직면한 배경이 있다. 가이드라인에 따르면 이러한 적대적 언설이 정중한 아이디어의 교환과 공공기관의 직무 수행을 어렵게 하며 (인격) 모독적이고 파괴적이면서 위협적 행동으로 작동할 수도 있다고 설명하고 있다.[98)] 그동안 공공기관의 사회자는 자유로운 연설이 방해받지 않도록 함과 동시에 주민들이 인종, 종교, 민족, 연령, 젠더, 성적 정체성, 장애 등에 기한 편협한 행위와 위협으로부터 자유롭고 정치적인 시민의 삶에 참여하는 것을 보장할 수 있는 경계를 확인하고 보호하고자 노력해왔고 이 가이드라인도 그러한 균형을 위한 노력으로 볼 수 있다.[99)] 이 가이드라인은 표현의 자유(free speech), 장내 소란, 혐오표현이라는 경쟁적 이익 가운데 균형을 찾으려는 공공기관으로써의 노력을 고려한 것으로 볼 수 있다.[100)] 그 내용은 아래와 같다.

---

94) "2012 Political Party Platforms." (http://www.aaiusa.org/2012-political-party-platforms, 2018.07. 25. 최종방문); Georgian Democracy Initiative, "Hate Speech by Public Authorities/State Officials & The Issues of Disciplinary Punishment", 2018, 25쪽.
95) 홍성수 외, "혐오표현 실태조사 및 규제방안 연구", 58쪽.
96) 위의 글, 59쪽.
97) Orange County Human Relations Commission, "Free Speech vs Hate Speech: Practical Guidelines for Managing Public Forums", 2014.
98) 위의 글.
99) 위의 글.
100) 위의 글.

표현의 자유 대 혐오표현: 공공 포럼 관리를 위한 실용적 가이드라인

1. 행동강령을 도입할 것: 모든 참석자가 볼 수 있도록 게시하고 강연자 요청 양식에 첨부하며 강연자가 노트를 놓아두는 연단에도 붙여라. 말과 관련된 행동강령은 다음 내용을 포함하되 반드시 강제적이기 보다는 권장적인 “가이드라인”으로 생각되어야 한다.
 a. 모독적 발언 혹은 외설적 표현 금지
 b. 개인적인 위협이나 공격 삼가
 c. 모든 사람에 대한 존중
 d. 혐오적인 욕설이나 인종, 종교, 성적 지향, 민족성, 젠더 혹은 장애에 대한 증오에 기반한 비하적 언어 삼가
 e. 고함이나 비명 금지 (강제할 수 있는 부분)
 f. 참석하거나 구경하는 모든 사람에 대한 존중
 g. 말하는 시점과 시간에 대해서 사회자의 지시에 따르기 (강제할 수 있는 부분)

2. 공격적 발언(offensive speech)과 회의에 대한 사실상 방해(actual disruption)의 차이점을 이해할 것

 a. 공개 논평을 하는 동안에는 회의를 방해하지 않는 한, 개인은 원하는 무엇이든지 발언할 권리가 있다. 악담할 수 있고 증오적인 욕설도 할 수 있고, 의회구성원, 직원 혹은 그 밖의 사람에 대해 소름끼치는 이야기도 할 수 있다. 회의를 방해하지 않는 한, 이러한 내용은 법으로 보호되는 표현의 자유에 대한 권리 범위 내에 있다.

 b. 다음과 같은 회의 방해는 권리 내에 포함되어 있지 않다.
  ⅰ. 할당된 시간 초과 (보통 3분)
  ⅱ. 회의를 계속할 수 없을 정도로 대중 일반과 의회를 당황하게 하는 고함과 비명
  ⅲ. 지나친 모독이나 비방
  ⅳ. 사회자가 인정한 발언권이 주어지지 않은 채 말하는 것
  ⅴ. 이행할 수 있는 특정한 위협
  ⅵ. 선동적 폭력(inciting violence) 또는 “도발적 언어(fighting words)”
  ⅶ. 관할사항에 없는 문제 (생략)

3. 공개회의에서 혐오표현 관리: (헌법) 수정 제1조의 권리를 보호하면서 혐오표현 발언자(hateful speaker)를 관리하는 전략

 a. 변호사와 상담하기 위해 회의를 중단할 것. 일반 대중이 일정 선을 넘어서 회의를 방해한다고 생각한다면, 시 소속 변호사(City Attorney)와 상담요청을 위해 회의를 중단해라. 이것이 몹시 흥분하기 전에 진정할 수 있도록 할 수 있다.

 b. 의사봉을 두드려 질서를 유지하고(유지하거나) 마이크를 끌 것: 사회자는 편협한 욕설, 모독적 발언, 인신공격, 그 밖의 혐오스러운 것들이 이야기 될 때 조용하라는 의미로 의사봉을 두드려 질서를 유지하거나 연사의 마이크를 끌 수도 있다.

  ⅰ.의사봉을 두드리고(두드리거나) 마이크를 끄는 경우,
   1. 이들이 (사용하는) 언어, 편협함(bigotry), 증오, 욕설, 모독 등이 바람직하거나 달갑지 않으며 부

적절하다는 것을 알리고 이로 인해 참석자들이 경청하고 진지하게 핵심을 이해하는 데 방해된다는 사실을 알려라. 그러나 이런 단어를 말하는 것에 대해서 제한하거나 금지하지 말라.
2. 의회의 다른 구성원들이 연사의 단어를 비난하고 몹시 싫어한다는 진술을 할 수 있도록 자유롭게 말할 권리를 행사할 수 있도록 해라. 그러나 연사가 어떤 경우에도 말할 권리가 있음을 재확인해야 한다.
3. 연사에게 무엇이든지 말할 수 있는 3분의 시간이 주어진다는 것을 알려야 한다.

ⅱ. 중요한 점은 사회자가 그 사람이 무엇을 말하든 간에 – 매우 공격적인 때에도 – 말을 중단할 것을 명령하지 않을 수 있다는 것이다.
ⅲ. 많은 경우에 문제의 연사와 말을 주고받기 보다는 3분을 기다린 후 이야기하는 것이 나을 수 있다.
ⅳ. 일반 대중의 논평이 끝난 후 바로 의회나 공공 기관의 모든 구성원이 관점을 공유하고 (공개 논평시간에 퍼졌을지 모르는) 혐오와 편협한 행위에 반대한다는 것을 공개적으로 진술할 수 있도록 의회 구성원들의 논평 시간을 계획해서 예의 바르고 존중하는 회의 분위기로 복귀해라

c. 경찰의 경고 및 회의실 퇴장
제복을 착용한 법집행관은 (행동이 정당한 이유가 되는 경우) 퇴장뿐 아니라 이러한 행동에 대한 통제를 도와줄 수 있다. 선출 공무원들은 경찰에게 (특정) 개인을 퇴실시켜 달라고 공개적으로 지시해서는 안된다는 것을 유념해야 한다. 차라리 경찰의 개입을 요청하고 변호사의 조언을 얻고 전문 법집행관이 자신들의 견해에 따라 상황을 어떻게 통제할 것인지에 관해 판단토록 해라. 이들은 개인에게 예측되는 반응, 경고에 대한 점진적 조치, 청중의 반응, 무력 사용의 최소화, 폭력 방지, 집행에서의 객관적 기준, ‘방해(disruption)’에 대한 정의 등을 고려하고자 할 것이다. 경찰은 다양한 공동체와 라포를 형성하려는 노력을 통해 (특별히 공식적인 연단 앞에서) 긍정적으로 “영향력 있는 사람들”이 되어 잠재적으로 도발적인 일반 구성원들을 통제할 수 있다.

d. 회의 중 휴식을 요청하기
행위가 통제되지 않거나 연사 혹은 관중의 방해가 계속된다면, 진행하기 전 몇 분간의 휴식을 고려해라. 이것이 분노를 진정시킬 수 있고 공동체 관련 직원들(경찰 등)이 일반인들과 이야기하여 회의 재개와 함께 정중한 행동을 가질 수 있는 존중감을 확립할 수 있다.

e. 회의실 비우기
회의가 고의적으로 방해되자 변호사와 객관적인 법적 견해를 상담하고 경찰에게 개입과 경고, 궁극적으로 한 개인의 퇴장을 요청했다면, 진행에 앞서 회의장을 비우도록 할 수 있다. 소란으로 공개회의가 진행될 수 없다면, 회의장 비우는 일은 가능하다. 언론사 구성원의 경우, 방해에 관여하지 않는 한 남은 안건을 논의하고 처리하는 동안에 해당 세션에 남아있을 수 있도록 해야 한다. 원한다면, 사람들을 다시 받아들이는 규칙을 세울 수 있다.

f. 휴회: 모든 방법으로도 소란을 통제할 수 없다면, 회의는 장래에 공공단체의 업무가 지속될 수 있는 시점으로 연기될 수 있다.

4) 프랑스

프랑스의 ‘일반 공공서비스 법률’ 제25조는 공무원이 따라야 하는 중립성이나 반차별과 같은 원칙을 규정하고 있다. 공공서비스 관련 기관의 모든 장은 자신의 권한 하에 제공되는 업무를 수행하는데 이러한 원칙을 준수하도록 해야 하는 의무가 있다. 기관장은 직원 대표와 상의하여 임무에 적용할 수 있는 윤리적 원칙을 구체화할 수 있다.101)

공무원은 존엄성, 공정성, 도덕성, 성실의 의무를 이행한다.
역할을 수행하는 데 있어 중립적이어야 한다.
공무원은 비종교주의 원칙에 따라 의무를 수행한다. 의무를 이행함에 있어 종교적인 관점을 표현하는 것을 특별히 자제한다.
공무원은 모든 사람들을 평등하게 대우하고 양심의 자유와 존엄을 존중한다.

5) 인도

인도의 선거위원회는 2007년 ‘정당과 후보자 지침을 위한 표준 행동강령(Model Code of Conduct for the Guidance of Political Parties and Candidates)’을 도입했다. 행동강령 제1조 제1항에 따르면 ‘어떤 정당이나 후보자도 카스트 간에 혹은 종교적이거나 언어적 공동체 사이에 존재하는 차이를 악화시키거나 상호간의 혐오를 일으키고 갈등을 초래하는 어떠한 활동을 해서는 안된다.’ 또한 제1조 제3항에서는 “득표를 확보하기 위해 카스트나 공동체 사회의 감정에 호소해서는 안된다. 모스크, 교회, 절 또는 다른 예배 장소를 선거 선전을 위해서 사용해서는 안된다”고 규정하고 있다.

IV. 언론

1. 국내 사례

방송통신심의위원회는 방송의 공정성 및 공공성을 심의·의결하는 권한을 가지며, 방송법 제33조는 “인종, 민족, 지역, 종교 등을 이유로 한 차별 금지에 관한 사항”을 포함하여 방송심의 규정을 제정하도록 규정하고 있다. 이에 ‘방송심의에 관한 규정’(방송통신심의위원회규칙)이 제정되어 있다. 해당 심의규정은 공정성 확보를 위해 “방송은 진실을 왜곡하지 아니 하여야 한다.”(제9조 제1항), “방송은 성별·연령·직업·종교·신념·계층·지역·인종 등을 이유로 방송편성에 차별을 두어서는 아니된다. 다만, 종교의 선교에 관한 전문편성을 행하는 방송사업자가 그 방송분야의 범위 안에서 방송을 하는 경우에는 그러하지 아니하다.”(제9조 제5장) 등을 명시하고 있으며, 방송의 윤리성 준수에 대한 구체화로서 다음과 같이 차별과 편견 조장을 금지하는 내용을 담고 있다. 특

101) Georgian Democracy Initiative, “Hate Speech by Public Authorities/State Officials & The Issues of Disciplinary Punishment”, 2018, 25쪽.

히 성차별적 표현에 대해서는 더욱 구체적으로 그 내용을 담고 있다.

방송심의에 관한 규정
제29조(사회통합) 방송은 지역간, 세대간, 계층간, 인종간, 종교간 차별·편견·갈등을 조장하여서는 아니 된다.
제30조(양성평등) ① 방송은 양성을 균형있고 평등하게 묘사하여야 하며, 성차별적인 표현을 하여서는 아니 된다.
② 방송은 특정 성(性)을 부정적, 희화적, 혐오적으로 묘사하거나 왜곡하여서는 아니된다.
③ 방송은 특정 성을 다른 성보다 열등한 존재로 다루거나 객관적인 근거 없이 특정 성의 외모, 성격, 역할 등을 획일적으로 규정하는 내용으로 성 역할에 대한 고정관념을 조장하여서는 아니 된다.
④ 방송은 성폭력, 성희롱 또는 성매매, 가정폭력 등을 정당화할 우려가 있는 내용을 방송하여서는 아니 된다.
⑤ 방송은 성폭력, 성희롱 또는 성매매 등을 지나치게 자세하게 묘사하거나 선정적으로 재연하여서는 아니 된다.
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.
제32조(신앙의 자유 존중) 방송은 신앙의 자유를 존중하여야 하며 특정 종교 및 종파를 비방하거나 종교의식을 조롱 또는 모독하여서는 아니된다.

이와 함께 언론인들을 중심으로 이루어지는 자율규제로서의 각종 윤리강령에서도 차별금지, 차별조장 금지 규정을 아래와 같이 찾아볼 수 있다. 대부분의 내용은 구체적인 행위규범으로 적용될 수 있을 정도의 구체성을 띠고 있지는 않아서 선언적 효과에 그칠 수도 있다. 다만 한국기자협회의 인권보도준칙은 총강 이후에서 장애인, 성, 이주민과 외국인, 노인, 어린이와 청소년, 성적 소수자, 북한이탈주민 및 북한 주민의 인권을 자세하게 다루고 있다. 이외에도 각 언론사별 윤리강령도 별도로 마련되어 있다.

<한국기자협회 윤리강령>
9. 갈등·차별 조장 금지
우리는 취재의 과정및 보도의 내용에서 지역·계층·종교·성·집단간의 갈등을 유발하거나, 차별을 조장하지 않는다.

<한국기자협회 인권보도준칙>
총강
5. 언론은 사회적 약자나 소수자들의 인권 보장을 위해 그들이 차별과 소외를 받지 않도록

감시하고 제도적 권리 보장을 촉구한다.
6. 언론은 고정관념이나 사회적 편견 등에 의한 인권침해를 방지하기 위해 용어 선택과 표현에 주의를 기울인다.
7. 언론은 사진과 영상보도에서도 인권을 침해하지 않도록 주의한다.

<한국신문윤리위원회 신문윤리실천요강>
제1조
④ (차별과 편견의 금지) 언론인은 지역간, 계층간, 성별간, 인종간, 종교간 갈등을 야기하는 보도를 해서는 안되며, 이에 근거해 개인을 차별해서도 안된다. 언론인은 아울러 장애인 등 소수자와 사회적 약자의 권리를 보호해야 하며 이들에 대한 편견을 갖지 말아야 한다.

<한국PD연합회 윤리강령>
02. 인권침해금지
회원은 프로그램 제작시 부당하게 인권을 침해하여서는 아니되며 심신장애인 또는 사회적으로 소외받는 사람들을 다룰 때에는 특히 유의하여야 한다.
회원은 고의든 아니든 개인 또는 단체의 명예를 손상하지 않도록 한다.
03. 공정성
회원은 진실을 왜곡하지 아니하고 사실을 객관적으로 공정하게 다루어야 한다.
특히 대립되고 있는 사안의 경우 특정단체나 개인에 편향되지 않도록 하여야 한다.
회원은 지역, 계층, 종교, 성, 집단 간의 문제를 다룸에 있어 상호간의 갈등을 유발하거나 차별을 조장하지 않도록 신중을 기한다.
06. 종교
회원은 프로그램 내에서 신상의 자유를 존중하여야 하며, 특정종교를 찬양 및 비방하거나 종교의식을 모독하지 않는다.

<언론중재위원회 시정권고 심의기준>
제10조의2(차별 금지)
① 언론은 개개인의 인종, 종교, 성별, 육체적·정신적 질병이나 장애를 이유로 편견적 또는 경멸적 표현을 삼가야 한다.
② 보도 과정에서 그 표현이 사안의 설명에 직접적 관련이 없는 한, 개개인의 인종, 종교, 성별, 육체적·정신적 질병이나 장애에 관한 세부 사항을 과도하게 보도하여서는 아니 된다.

2. 해외 사례

1) 국제기자연맹

국제기자연맹(International Federation of Journalists: IFJ)은 1926년 창설된 세계최초이자 최대의 언론인 기구로, 100여 개국 25만 명의 회원을 두고 있다. 이 연맹은 강

력하고 자유로우면서도 독립적인 언론인의 연대 기구를 통해 언론자유와 사회정의를 방어하며 정치적 입장을 표명하지 않고 인권, 민주주의와 다양성을 촉진하는 것을 주요한 활동 목적으로 삼고 있다. 국제기자연맹은 1954년 채택되어 1986년 개정된 윤리강령으로써 "기자 행동원칙에 관한 국제기자연맹 선언"을 통해 총 9개 원칙을 채택하고 있다. 이 중 "7. 기자는 언론을 통해 확산되는 차별의 위험성에 대해 인지하고 있어야 하며, 차별, 특히 인종, 성, 성적 지향, 언어, 종교 정치적 혹은 다른 의견, 국적 혹은 사회적 출신에 기한 차별의 촉진을 막기 위해 최대한의 노력을 취해야 한다."는 원칙을 선언하고 있다.[102)]

2014년 4월 25일 동 연맹은 '브뤼셀 선언: 미디어를 통한 혐오·폭력 선동'을 채택하였다.[103)] 이 선언에서 "언론이 애국심과 민족주의의 편에서 가장 적극적으로 활동하는 전쟁의 시기에 혐오표현이 가장 활성화된다는 것은 인식하며, 정치적으로 민감한 사안을 보도할 때에는 편견과 편견 확대를 피하기 위해 높은 수준의 기준이 필요함을 재확인한다"고 선언하며 구체적으로 기자와 그 단체들에게 아래와 같은 사항을 준수하도록 요청하고 있다.

<브뤼셀 선언: 미디어를 통한 혐오・폭력 선동>

1. 항상 책임 있는 언론의 원칙과 윤리를 유지한다. 2. 언제 어디서나 언론에서의 증오와 폭력 선동에 대항하고 고발하는 것을 원칙으로 세우고, 윤리적 딜레마를 해결하기 위해 가이드라인과 강령을 인지하고 활용할 것을 보장한다. 3. 교육과 훈련을 통해 용어의 중요성을 강조하며 언론의 더 높은 기준을 추구한다. 4. 언론인의 전문성을 위한 독립성과 책임을 향상시키기 위해 더 나은 근무환경을 조성한다. 5. 인종주의적 행위나 심지어 전쟁을 정당화하기 위해 여론에 영향을 미치는 당사자들이 사용하는 잠재적으로 자기이익적인 수사에 대해 인식하도록 언론에 촉구한다. 6. 증오와 폭력을 선동할 목적으로 언론을 이용하려는 시도에 반대하기 위해 국가, 지역, 세계의 언론인 및 그 조직들과 연대하고 언론의 다양성을 고무한다. 7. 혐오표현을 기반으로 폭력과 분열을 조장하기 위해 온라인 플랫폼 사용을 남용하는 것을 방지하기 위한 온라인 미디어 활용을 지원한다.

24년간 국제기자연맹 사무총장을 역임하였던 Aidan White는 언론인의 혐오표현 대응을 위해 필요한 사항으로, 1. 자율규제와 편집권 독립 2. 미디어 다원성 3. 미디어 리터러시와 교육 프로그램 4. 문화적 관용과 언론의 긍정적 역할을 증진하기 위한 국제·

102) http://www.ifj.org (2018.07.25. 최종방문)
103) IFJ, "Brussels Declaration: Incitement to Hate and Violence through Media" (https://www.ifj.org/media-centre/news/detail/category/press-releases/article/ifj-conference-agrees-declaration-to-stand-up-against-hate-speech.html, 2018.11.13. 최종방문)

시민 사회 등과의 협력과 모니터링 5. 차별 철폐와 상업적 이익만을 추구하지 않는 저널리즘 확산, 편견 없는 정보의 습득을 보장하는 보도 등을 제시하고 있으며, 구체적으로 혐오표현의 판단을 위해 1. 발화자의 지위, 2. 발언의 전파, 3. 발화자의 의도, 4. 발언의 내용과 형식, 5. 경제적, 사회적, 정치적 분위기를 고려해야 한다고 한다.104)

2) 윤리적 언론 네트워크

윤리적 언론 네트워크(Ethical Journalism Network: EJN)는 60개의 언론인 단체의 국제연대체로, 다양한 문화와 미디어의 전통을 대변하면서도 민주주의와 인권의 존중을 구축하는 보편적이고 중요한 원칙을 실현하는 것이 윤리적 언론이라고 설명하고 있다.

이 단체는 특히 혐오표현과 관련하여 구체적인 기사 체크리스트를 배포하고 있다. 기자가 혐오표현을 접하는 경우, 언론인과 편집인은 공격적이고 선동적인 내용의 잠재적 영향에 대해 판단하는 시간을 가져야 한다고 요청하면서, 국제적 기준에 기반하여 EJN이 개발한 다음의 테스트는 뉴스의 수집, 작성, 배포에 필요한 질문들을 제시한다.105)

<EJN, 뉴스에서의 혐오표현 테스트>

1. 발화자의 지위: 그의 지위가 동기에 어떠한 영향을 미치는가? 청취해야 하나 무시해야 하는가? 2. 발언의 전파성: 그 발언이 얼마나 널리 퍼지는가? 해당 행위의 경향(pattern)이 있는가? 3. 발언의 목표: 발화자와 그의 이해에 어떠한 이익을 주는가? 다른 이에 해악을 야기하기 위해 고의적으로 의도하고 있는가? 4. 발언의 내용: 발언이 위험한가? 다른 이에 대해 폭력을 선동할 가능성이 있는가? 5. 주변의 사회적·경제적·정치적 분위기: 누구에게 부정적인 영향을 미치는가? 분쟁이나 차별의 역사가 있는가?

3) 유럽기자연맹

유럽기자연맹(European Federation of Journalists)은 유럽연합에 속해 있는 국가의 언론 관련 단체나 조합이 가입가능한 단체로, 유럽의 44개국 70개 단체로 구성되어 있다. 언론의 활동과 영향력이 온라인과 밀접하게 연관되어 있다는 점에서 온라인 혐오

104) https://www.ohchr.org/documents/issues/expression/iccpr/vienna/crp8white.pdf; https://www.huffingtonpost.com/magda-abufadil/beirut-seminar-targets-ar_b_6163680.html?utm_hp_ref=tw (2018.07.25. 최종방문)

105) https://ethicaljournalismnetwork.org/resources/infographics/5-point-test-for-hate-speech-english (2018.07.25. 최종방문)

표현 대응 가이드와 관련하여 유럽기자연맹 대표 Mogens Blicher Bjerregård은 다음과 같은 가이드라인을 제시하고 있다.106)

<온라인 혐오표현 대응 가이드라인>

1. 자율규제. 언론윤리에 대해 국가가 판단하게 두지 마라. 검열로 이어질 수 있기 때문이다. 대신 언론을 통해 혐오표현이 확산되지 않도록 책임감을 가져라.
2. 내용을 검열하지 마라. 하지만 언론의 다양성 증진을 지원하라. 이를 통해 언론의 범위에 들어오지 않는 선전 언론을 줄이면 혐오표현 감소로 이어질 것이다.
3. 온라인 혐오표현에 대한 빠른 주의가 이루어질 수 있는 메커니즘을 개발하고, 정보와 좋은 실천사례를 공유하라.
4. 혐오표현의 피해자를 내버려두지 마라. 피해자가 온라인에서 경험하는 욕설과 위협을 안전하게 신고할 수 있도록 헌신적인 동료들이 있음을 알려라.
5. 혐오표현을 받아들이지 말고 매번 신고·보도하라. 온라인 혐오표현에 대해서 오프라인 상 위협에 바로 반응하는 것과 마찬가지로 당국에 신고하고 즉각적으로 대응하라.
6. 혐오표현의 피해자를 확인한 경우, 고용인과 그에 상당하는 지위에 있는 사람은 항상 진지하게 접근하고 확실하게 행동을 취하여야 한다.
7. 혐오표현은 국경을 넘어 발생하므로 국제사회에서 활동하는 작가, 언론인, 언론기관은 혐오표현에 대응하는 공동 가이드라인을 개발해야 하며, 특히 소셜미디어에 대한 대응도 포함해야 한다.
8. 소셜미디어 플랫폼의 소유주나 편집자와 소통을 시도하라. 혐오표현에 대응하기 위해 연대할 책임이 그들에게도 있다.
9. 혐오표현을 발신하는 자가 특정되면 그가 개인이든 단체나 기관이든 간에 이에 대응하고 소통을 시도하라.
10. 미디어 리터러시. 젊은 사람뿐만 아니라 훨씬 더 많은 사람들이 소셜미디어, 특히 온라인 댓글을 통해 뉴스를 접하고 있다. 대학과 학교언론에서 그 영향을 확인할 수 있다. 우리는 교육영역과 함께 이 문제를 해결해나가야 한다.

4) 국제시민단체 아티클나인틴

표현의 자유 관련 국제시민단체인 ‘아티클나인틴(Article 19)’은 혐오표현이 무엇인지와 어떻게 효과적으로 대응할 수 있을지에 대한 툴킷을 제공하고 있는데, 이 중 언론인과 미디어에 대한 다음과 같은 가이드라인이 제시되어 있다.107)

106) Mogens Blicher Bjerregård, ‘Guidelines for countering online hate speech’, 2016 (http://europeanjournalists.org/mediaagainsthate/guidelines-for-countering-online-hate-speech, 2018.07.25. 최종 방문)

107) Article 19, “Hate Speech Explained A Toolkit”, pp. 58-59. 전문 번역은 서울대 인권센터, 혐오표현의 실태와 대책 토론회 자료집, 2016 참고.

<독립적이고 다원적인 미디어의 역할 / 미디어 독립성과 다원성>

언론을 대상으로 하는 모든 '혐오표현' 근절 정책방안은, 어떤 형태의 언론규제라도 정치 영향력으로부터 독립적이고, 공적 책임이 있고, 투명하게 운영되는 기구의 감독 하에서 이루어져야 한다는 근본적인 원칙을 준수해야 한다. 민주사회 운영에 필수적인 편집권 독립과 언론의 다양성 또한 훼손되어서는 안 된다. 방송언론과 관련한 모든 규제체계는 소수자와 소외된 집단이 자신들의 콘텐츠를 생성하고 유통시키며 국경에 상관없이 그리고 타인이 생산한 콘텐츠를 수용하는데 필요한 미디어와 정보통신기술에 자유롭게 접근하고 이용할 권리를 신장시켜야 한다. 모든 형태의 대중매체는 가능한 한 최대로 넓은 범주의 보호사유를 두고, 평등과 차별반대를 제고할 도덕적, 사회적 책임이 있음을 인정해야 한다. 대중매체는 당사 내규에 다음과 같은 내용을 포함해야 한다. 1. 직원들의 다양성과 전체사회의 대표성을 보장할 것 2. 여러 공동체와 그들이 직면한 쟁점들을 최대한 많이 다룰 것 3. 한 공동체를 단일한 단체로 묘사하기보다는 다양한 집단 내 다양한 정보원과 목소리를 참조할 것 4. 전문적이고 도덕적인 기준을 충족하는 높은 수준의 정보제공을 고수할 것 5. 평등원칙을 반영한 매체와 언론인 직업상 복무규정 수립 및 효과적으로 시행할 것 차별에 대해 선제적으로 대응하기 위해 언론단체들은 다음과 같은 사안을 고려해볼 수 있다: 1. 사실적이고 세밀한, 맥락을 따르는 보도 2. 차별행위에 대한 대중의 이목 끌기 3. 언론에 의해 더욱 유포되는 개인이나 집단에 대한 차별 또는 부정적인 고정관념에 대해 경계할 것 4. 불관용을 고취시킬 수 있는 인종, 종교, 성적지향, 성별정체성, 그 밖의 다른 집단특성에 대한 불필요한 언급 지양 5. 차별과 부정적인 고정관념에 의해 생기는 해악에 대한 대중의 의식을 제고하기 위해 노력 6. 여러 집단이나 공동체에 대해 보도하면서, 그 집단이나 공동체의 구성원들을 더 잘 이해할 수 있게 촉진하는 하나의 방법으로 그 구성원들이 발언하고 의견을 진술하도록 기회를 부여하며, 동시에 그러한 집단이나 공동체의 관점을 반영 7. 평등 증진을 위해 매체가 할 수 있는 역할과 부정적인 고정관념을 피해야 할 필요성에 대한 인식을 제고 시키는 직업개발프로그램

5) 기타 국가

기타 혐오표현을 통한 물리적 충돌과 선동에 의한 학살을 경험한 아프리카 국가들 중 케냐와 남수단의 혐오표현 대응 언론인 가이드라인을 소개한다. 남수단의 '기자들을 위한 혐오표현 보도 가이드라인'은 시민단체들이 개발한 것이며,[108] 케냐의 '혐오표현

감시를 위한 가이드라인'은 국가기구인 국가화합·통합위원회가 개발한 것이다.109)

<남수단, 기자를 위한 혐오표현 보도 가이드라인>

○ 표현의 자유와 혐오표현: (혐오표현 발화자의) 표현할 자유가 있다고 하더라도, 언론인은 특정 집단에 대한 혐오표현을 확산시키는 플랫폼을 제공할 의무는 없다.
○ 발화된 혐오표현을 기사로 실어야 하는 경우 체크리스트
1. 발화한 표현 그대로를 반드시 실어야 하는가?
2. 현장 취재 시 해당 발화를 한 사람에게 그 표현을 한 사람에게 그 이유를 묻는다
3. 현장에 참가하고 있는 사람들에 대해 비판적으로 반응하기
4. 영향력 있는 인물 또는 커뮤니티에 대해 비판적으로 반응하며, 모든 사람이 그러한 관점(혐오표현)에 서 있지 않음을 강조하라
5. 그들의 의도, 배경 등 맥락을 보도에 추가하기: 다른 문제로부터 주의를 돌리기 위해 혐오표현을 하고 있지는 않는가? 혐오표현을 하는 발화자의 의도를 해석할 수 있는 전문가가 있는가? 현재의 충돌/긴장의 배경이 무엇인가?
6. 어떠한 사실을 기반으로 한 주장을 하고 있다면 그 사실의 유효성 검증하기
7. 보도 시 선전적 언어를 피하기

<캐냐, 혐오표현 감시를 위한 가이드라인>

<미디어 가이드라인>
1. 언론사의 책임: 언론이 혐오표현과 거리를 두고 스스로 혐오표현 주체가 되지 않기, 미디어 프로그램의 의도나 목적을 인식하기, 언론이 혐오표현이나 인종주의 발신의 장이 되지 않기
2. 혐오표현을 구성하는 특징을 파악하기: 발언 전체를 검토, 실제 발언이 가진 톤에 주의하기, 보도의 정확성(스테레오타입에 기반하지 않은 묘사, 전체적 문맥 파악, 발언의 목적, 발생 가능한 위험이나 영향
3. 혐오표현의 지표: 증오 선동 발언, 민족·종교적 또는 집단적 폭력을 장려하는 발언, 타인을 본질적으로 열등하게 묘사하는 발언, 타인의 품위를 떨어뜨리는 발언, 비인간화하는 발언, 문화적 스테레오타입 사용, 부족 피부색 민족 종파에 기한 차별을 조장하는 발언, 모욕적 언어 사용, 선동적 언어 사용, 사람이나 집단에 대해 부정적으로 개괄하는 서사 사용, 민족적 증오를 불러일으키는 시, 심상 등 사용, 민족적 종교적 인종차별을 불러일으키는 언론에서 공개하고 있는 사진 등, 그리고 에세이 등, 민족성 인종 신앙을 웃음거리로 만드는 것, 불안감을 주는 언어 사용

108) Community Empowerment for Progress Organisation (CEPO), Juba & r0g_agency for open culture and critical transformation, 'Guidelines on Reporting Hate Speech: Practical Tips for Journalists' (https://defyhatenow.net/wp-content/uploads/2016/06/defyhatenow_journalist_reporting_guidelines.pdf, 2018.07.25. 최종방문)

109) National Cohesion and Integration Commission, 'Guidelines for Monitoring Hate Speech', 2010 (file:///C:/Users/dubiu/Desktop/guidelines%20for%20monitoring%20hate%20speech.pdf, 2018.11.11. 최종방문)

3장 혐오표현 가이드라인 개발을 위한 운영자 설문조사

I. 조사개요

혐오표현의 실태와 인식을 파악하고 혐오표현 가이드라인의 주요 요소 및 내용에 관한 의견을 수집하여 혐오표현 예방·대응 가이드라인을 마련하는데 참고하기 위하여, 가이드라인을 운영할 집단을 대상으로 설문조사를 실시하였다. 설문조사에 참여한 응답자는 총 203명으로, 초중고등학교 교사 60명, 대학교 교직원 45명, 중앙정부 및 지방자치단체 공무원 및 직원 54명, 언론사 기자 44명으로 구성된다. 각 영역별로 응답자의 특성을 살펴보면, 초중고 교사의 경우 초등학교 21명(35.0%), 중학교 19명(31.7%), 고등학교 20명(33.3%)이었다. 대학 교직원의 경우 4년제 대학 40명(88.9%), 2-3년제 대학 5명(11.1%)이었다. 정부기관 공무원 및 직원은 중앙정부 14명(25.9%), 지방자치단체(교육청 포함) 40명(74.1%)이었다. 언론사 기자는 방송사 8명(18.2%), 신문사 24명(54.5%), 인터넷 언론사 12명(27.3%)로 구성되었다.

<표 4> 영역별 설문조사 참여자 분포

구분		빈도(명)	%	구분		빈도(명)	%
초중고 교사	초등학교	21	35.0	정부·지자체 공무원·직원	중앙정부	14	25.9
	중학교	19	31.7		지방자치단체 (교육청 포함)	40	74.1
	고등학교	20	33.3		소계	54	100.0
	소계	60	100.0	기자	방송사	8	18.2
대학 교직원	4년제 대학	40	88.9		신문사	24	54.5
	2-3년제 대학	5	11.1		인터넷 언론사	12	27.3
	소계	45	100.0		소계	44	100.0

전체 응답자 203명의 특성을 연령대, 성별, 지역별로 살펴보면 <표 5>와 같다. 응답자의 연령대를 살펴보면, 19-29세 41명(20.2%), 30-39세 84명(41.4%), 40-49세 59명(29.1%), 50-59세 19명(9.4%)이었다. 성별로는 여성 130명(64.0%), 남성 72명(35.5%), 기타 1명(0.5%)이었다. 각 영역별로 경력기간[110]은 1년 미만 25명(12.3%), 1-2년 27명(13.3%), 3-5년 37명(18.2%), 6-9년 41명(20.2%), 10년 이상 73명(36.0%) 등이다. 응답자의 지역 분포는 언론사 외의 경우 수도권 83명(52.2%), 비수도권 76명(47.8%)이었다.

110) 경력기간에 대한 질문은 영역별로 따로 물었는데, 초중고의 경우 실교육경력(휴직기간 제외), 대학의 경우 대학(이전에 근무한 대학 포함)에 근무한 기간, 정부기관의 경우 현재 재직 중인 직장(같은 일이면 전 직장 포함)에 근무한 기간, 언론사의 경우 언론사(이전에 근무한 언론사 포함)에 근무한 기간 등으로 질문하였다.

언론사의 경우 특정 지역에 거처를 두지 않는 특성상, ‘해당 언론사가 어느 지역을 기반으로 하고 있는지’ 질문하고 복수 응답할 수 있도록 하였는데, 지역기반이 서울인 경우가 응답자 총 44명 중 25명(56.8%)이고, 전국 19명(43.2%), 해외 1명(2.3%)이었다.

<표 5> 응답자 특성(1)

(n=203)

구분		빈도(명)	%	구분		빈도(명)	%
연령대	19~29세	41	20.2	성별	여성	130	64.0
	30-39세	84	41.4		남성	72	35.5
	40-49세	59	29.1		기타	1	0.5
	50-59세	19	9.4	지역(언론 외) (n=159)	수도권	83	52.2
경력기간	1년 미만	25	12.3		비수도권	76	47.8
	1-2년	27	13.3	지역(언론) (n=44)	전국	19	43.2
	3-5년	37	18.2		서울	25	56.8
	6-9년	41	20.2		해외	1	2.3
	10년 이상	73	36.0				

다음 <표 6>은 응답자의 인권 관련 업무 담당 경험이다. 혐오표현과 관련된 교육 및 규제 등의 업무와 연관이 있는지를 확인하기 위하여 인권 관련 업무 담당 경험자를 중심으로 응답자를 선별하고자 하였다. 초중고 교사 집단은 교사 재직 중에 생활지도, 학생인권, 학교폭력 업무 담당 경험이 있는 경우가 50.0%, 없는 경우가 50.0%였다. 대학 교직원 응답자 중에서는 인권센터, 인권상담소, 양성평등상담소 등의 성평등 및 인권 관련 업무 담당자가 73.3%, 학생(부)처장 등 교수 보직자가 8.9%였다. 정부기관 공무원 및 직원 중에서는 인권 관련 업무 담당자가 66.7%, 장애, 외국인, 다문화 등 소수자 관련 업무 담당자가 29.6%, 성희롱 및 여성 관련 업무 담당자가 22.2%, 감찰, 인사, 고충처리 업무 담당자가 1.9%였다.

<표 6: 응답자 특성(2)(중복응답)>

구분			빈도(명)	%
초중고 교사 (n=60)	재직 중 생활지도/학생인권/학교폭력 업무 담당 경험	있음	30	50.0
		없음	30	50.0
대학 교직원 (n=45)	인권센터, 인권상담소, 양성평등상담소 등의 성평등/인권 관련 업무 담당자		33	73.3
	학생(부)처장 등 교수 보직자		4	8.9
	기타		14	31.1
정부·지자체 공무원·직원 (n=54)	인권 관련 업무 담당자		36	66.7
	장애, 외국인, 다문화 등 소수자 관련 업무 담당자		16	29.6
	성희롱 및 여성 관련 업무 담당자		12	22.2
	감찰/인사/고충처리 업무 담당자		1	1.9
	기타		3	5.6

II. 조사결과

1. 혐오표현 실태

1) 혐오표현 유형별 실태 및 대응 태도

혐오표현의 유형별 실태와 응답자들의 유형별 대응 태도를 알아보기 위하여 혐오표현의 유형을 3가지로 나누어 제시하고, 해당 혐오표현의 발생 빈도, 심각성, 혐오표현 발생 시 개입이나 대응 필요성에 대한 태도를 살펴보았다. 타인에 대한 일반적인 증오표현과 혐오표현을 구별하기 위하여 혐오표현의 대상이 사회적 소수자라는 점을 설명하였다. 혐오표현의 유형은 사회적 소수자에 대한 '부정적 고정관념을 표출하는 표현', '멸시, 모욕, 위협하는 표현', '차별이나 폭력을 선동하는 표현'으로 구분하였다.

제1유형은 '소수자에 대한 부정적 고정관념을 표출하는 표현'이다. 발생 빈도를 보면, '항상 사용된다'와 '자주 사용된다'는 응답이 가장 많은 집단은 초중고 교사였다. 3.3%가 '항상 사용된다'고 답하였고, '자주 사용된다' 26.7%, '가끔 사용된다' 38.3%로 사용된다는 취지의 응답이 68.3%로 높게 나타났다. '거의 사용되지 않는다'는 23.3%, '전혀 사용되지 않는다'는 8.3%였다. 대학 교직원은 '가끔 사용된다'가 40.0%로 가장 많았고, '거의 사용되지 않는다'가 35.6%로 그 다음이었다. '자주 사용된다'는 응답도 20.0%여서, 자주 또는 가끔 사용된다는 응답이 전체의 60.0%였다. 정부기관 공무원·직원은 '항상 사용된다' 1.9%, '자주 사용된다' 25.9%, '가끔 사용된다' 35.2%로 사용된다는 취지의 답변이 63.0%였다. 초중고 교사, 대학 교직원, 정부기관 공무원·직원은 부정적 고정관념을 표출하는 표현이 항상, 자주 또는 가끔 사용된다는 응답이 사용되지 않는다는 응답보다 더 많아 제1유형 혐오표현의 발생 빈도를 비교적 높게 평가하는 것으로 보인다. 반면 언론사 기자는 '항상 사용된다'는 응답은 없었고, '거의 사용되지 않는다'가 40.9%, '전혀 사용되지 않는다'가 20.5%로 사용되지 않는다는 취지의 답변이 60%를 상회하였다.

<표 7> '소수자에 대한 부정적 고정관념을 표출하는 표현' 발생 빈도

(단위: 명, %)

집단	항상 사용된다	자주 사용된다	가끔 사용된다	거의 사용되지 않는다	전혀 사용되지 않는다
초중고 교사	2	16	23	14	5
	3.3	26.7	38.3	23.3	8.3
대학 교직원	0	9	18	16	2
	0.0	20.0	40.0	35.6	4.4
정부·지자체 공무원·직원	1	14	19	15	5
	1.9	25.9	35.2	27.8	9.3
기자	0	7	10	18	9
	0.0	15.9	22.7	40.9	20.5

다음 표는 제1유형 혐오표현의 심각성에 대한 응답자들의 태도를 보여준다. 응답 결과를 보면, 발생 빈도에 비하여 심각하다는 평가가 더 많은 것으로 나타났다. 언론사 기자는 발생 빈도에서는 가끔 또는 자주 사용된다는 응답을 합하여 40%에 미치지 않았지만, 심각성에 대해서는 다른 집단에 비하여 심각하다는 답변이 많았다. 기자 집단의 90.9%가 재직 중인 언론사에서 부정적 고정관념을 표출하는 표현이 매우 심각 또는 심각한 편이라고 답하였다. 정부기관 공무원·직원도 90.7%가 매우 심각 또는 심각한 편이라고 답하였으며, 초중고 교사는 86.6%%, 대학 교직원은 84.4%가 매우 심각 또는 심각한 편이라고 응답하여, 모든 집단에서 심각하다는 태도가 대다수였다. 모든 집단에서 '전혀 심각하지 않다'는 없었다.

<표 8> '소수자에 대한 부정적 고정관념을 표출하는 표현' 심각성

(단위: 명, %)

집단	매우 심각하다(A)	심각한 편이다(B)	(A+B)	심각하지 않은 편이다(C)	전혀 심각하지 않다(D)	(C+D)
초중고 교사	26	26	52	8	0	8
	43.3	43.3	86.6	13.3	0.0	13.3
대학 교직원	15	23	38	7	0	7
	33.3	51.1	84.4	15.6	0.0	15.6
정부·지자체 공무원·직원	24	25	49	5	0	5
	44.4	46.3	90.7	9.3	0.0	9.3
기자	25	15	40	4	0	4
	56.8	34.1	90.9	9.1	0.0	9.1

소수자에 대한 부정적 고정관념을 표출하는 표현이 발생할 경우 개입이나 대응이 얼마나 필요하다고 생각하는지 알아본 결과는 다음 표와 같다. 전체 응답자 중에서 개입이나 대응이 '전혀 필요 없다'는 응답은 없었고, '별로 필요없다'는 응답도 단 4명에 그쳤고 대부분의 응답자가 매우 또는 다소 필요하다고 답하여, 심각성에 대한 태도보다도 개입 및 대응 필요성에 대한 동의의 정도가 더 높았다. 초중고 교사와 대학 교직원은 각각 60.0%가 개입 및 대응이 '매우 필요하다'고 보았고, 언론사 기자는 59.1%, 정부기관 공무원·직원은 55.6%가 '매우 필요하다'고 응답하였다.

<표 9> '소수자에 대한 부정적 고정관념을 표출하는 표현' 개입 및 대응 필요성

(단위: 명, %)

집단	매우 필요하다(A)	다소 필요하다(B)	(A+B)	별로 필요없다(C)	전혀 필요 없다(D)	(C+D)
초중고 교사	36	23	59	1	0	1
	60.0	38.3	98.3	1.7	0.0	1.7
대학 교직원	27	18	45	0	0	0
	60.0	40.0	100.0	0.0	0.0	0.0
정부·지자체 공무원·직원	30	21	51	3	0	3
	55.6	38.9	94.4	5.6	0.0	5.6
기자	26	18	44	0	0	0
	59.1	40.9	100.0	0.0	0.0	0.0

제2유형으로 '소수자를 멸시, 모욕, 위협하는 표현'의 발생 빈도와 심각성, 개입 및 대응 필요성에 대한 태도를 살펴보았다. 먼저 발생 빈도를 보면, 초중고 교사 집단은 재직 중인 학교에서 소수자를 멸시, 모욕, 위협하는 표현이 '항상 사용된다'는 응답이 15.0%, '자주 사용된다'는 응답이 45.0%로, 두 응답을 합하면 초중고 교사 집단의 60.0%가 자주 또는 항상 사용된다고 답하여, 학교에서 소수자에 대한 멸시, 모욕, 위협 표현의 발생 빈도가 높은 것으로 평가하였다. 학교에서는 소수자에 대한 부정적 고정관념을 표출하는 표현보다 소수자를 멸시, 모욕, 위협하는 표현이 더 많이 사용된다고 평가되는 것으로 보인다. '거의 사용되지 않는다'와 '전혀 사용되지 않는다'는 답변은 20%에 미치지 못하였다. 대학 교직원 집단은 '항상 사용된다'는 응답은 없었고, '가끔 사용된다'가 33.3%로 가장 많았으며 '자주 사용된다'가 31.1%였다. 거의 또는 전혀 사용되지 않는다는 응답은 35.6%로, 사용된다는 취지의 응답이 더 많았다. 정부기관 공무원·직원은 '거의 사용되지 않는다'가 33.3%로 가장 높았고, 가끔, 자주, 항상 사용된다는 답변이 50%를 다소 상회하는 수준이었다. 언론사 기자 집단은 '전혀 사용되지 않는다' 38.6%, '거의 사용되지 않는다' 34.1%로 대체로 사용되지 않는다는 응답이 더 많았다. '가끔 사용된다'는 15.9%였고, '자주 사용된다'는 11.4%, '항상 사용된다'는 없었다.

<표 10> ‘소수자를 멸시, 모욕, 위협하는 표현’ 발생 빈도

(단위: 명, %)

집단	항상 사용된다	자주 사용된다	가끔 사용된다	거의 사용되지 않는다	전혀 사용되지 않는다
초중고 교사	9	27	14	7	3
	15.0	45.0	23.3	11.7	5.0
대학 교직원	0	14	15	11	5
	0.0	31.1	33.3	24.4	11.1
정부·지자체 공무원·직원	3	12	13	18	8
	5.6	22.2	24.1	33.3	14.8
기자	0	5	7	15	17
	0.0	11.4	15.9	34.1	38.6

소속 기관에서 소수자를 멸시, 모욕, 위협하는 표현이 얼마나 심각하다고 생각하는지 알아본 결과는 다음 표와 같다. 정부기관 공무원·직원은 응답자의 88.9%가 매우 심각 또는 심각한 편이라고 답하였고 그 외의 집단은 90% 이상이 매우 심각 또는 심각한 편이라고 답하여, 전반적으로 심각성의 정도를 높게 평가하는 태도를 보였다. 정부기관 공무원·직원 집단을 제외한 나머지 3개 집단은 소수자를 멸시, 모욕, 위협하는 표현이 소수자에 대한 부정적 고정관념을 표출하는 표현에 비하여 더 심각하다고 평가하였다.

<표 11> ‘소수자를 멸시, 모욕, 위협하는 표현’ 심각성

(단위: 명, %)

집단	매우 심각하다(A)	심각한 편이다(B)	(A+B)	심각하지 않은 편이다(C)	전혀 심각하지 않다(D)	(C+D)
초중고 교사	34	21	55	5	0	5
	56.7	35.0	91.7	8.3	0.0	8.3
대학 교직원	16	25	41	3	1	4
	35.6	55.6	91.1	6.7	2.2	8.9
정부·지자체 공무원·직원	30	18	48	6	0	6
	55.6	33.3	88.9	11.1	0.0	11.1
기자	30	11	41	2	1	3
	68.2	25.0	93.2	4.5	2.3	6.8

소속 기관에서 소수자를 멸시, 모욕, 위협하는 표현이 발생할 경우의 개입 및 대응 필요성을 살펴보았다. 부정적 고정관념의 표현과 마찬가지로 모든 집단에서 개입이나 대응이 전혀 필요하지 않다는 응답은 없었으며, 대부분의 응답자가 개입 및 대응이 다소 또는 매우 필요하다고 답하였다. 언론사 기자는 응답자 전원이, 대학 교직원 집단은 1명의 응답자를 제외한 97.8%가, 초중고 교사는 96.7%가, 정부기관 공무원·직원은 94.4%가 개입 및 대응 필요성이 있다고 평가하였다.

<표 12> '소수자를 멸시, 모욕, 위협하는 표현' 개입 및 대응 필요성

(단위: 명, %)

집단	매우 필요하다(A)	다소 필요하다(B)	(A+B)	별로 필요없다(C)	전혀 필요 없다(D)	(C+D)
초중고 교사	44	14	58	2	0	2
	73.3	23.3	96.7	3.3	0.0	3.3
대학 교직원	27	17	44	1	0	1
	60.0	37.8	97.8	2.2	0.0	2.2
정부·지자체 공무원·직원	34	17	51	3	0	3
	63.0	31.5	94.4	5.6	0.0	5.6
기자	28	16	44	0	0	0
	63.6	36.4	100.0	0.0	0.0	0.0

제3유형으로는 '소수자에 대한 차별이나 폭력을 선동하는 표현'의 발생 빈도와 심각성, 개입 및 대응 필요성에 대한 태도를 살펴보았다. 초중고 교사는 1.7%가 항상, 18.3%가 자주, 28.3%가 가끔 사용된다고 하였고, 거의 또는 전혀 사용되지 않는다는 응답이 50%를 조금 넘었다. 대학 교직원은 '항상 사용된다'는 응답은 없었고, '자주 사용된다'는 응답이 20.0%였으며, '가끔 사용된다'와 '거의 사용되지 않는다'가 각각 33.3%, '전혀 사용되지 않는다'가 13.3%로 사용된다는 취지의 답변이 절반을 조금 넘었다. 정부기관 공무원·직원 집단에서는 '거의 사용되지 않는다' 37.0%와 '전혀 사용되지 않는다' 22.2%가 가장 많아서, 두 응답을 합하면 약 60% 수준이었으나, '항상 사용된다'(3.7%), '자주 사용된다'(16.7%), '가끔 사용된다'(20.4%)는 응답도 적지 않았다. 기자 집단은 38.6%가 '전혀 사용되지 않는다'고 하였고, '거의 사용되지 않는다'가 31.8%로 대체로 사용되지 않는다는 취지의 응답이 더 많았다. '가끔 사용된다'는 13.6%였고, '자주 사용된다'는 11.4%, '항상 사용된다'는 4.5%였다. 초중고 교사, 대학 교직원, 정부기관 공무원·직원 집단에서 차별 및 폭력 선동 표현은 소수자에 대한 부정적 고정관념, 멸시, 모욕, 위협 표현에 비하여 발생 빈도가 낮은 것으로 평가되었으나 언론사 기자 집단에서는 멸시, 모욕, 위협 표현보다 차별 및 폭력 선동 표현의 발생 빈도가 오히려 다소 높은 것으로 평가되었다.

<표 13> '소수자에 대한 차별이나 폭력을 선동하는 표현' 발생 빈도

(단위: 명, %)

집단	항상 사용된다	자주 사용된다	가끔 사용된다	거의 사용되지 않는다	전혀 사용되지 않는다
초중고 교사	1	11	17	20	11
	1.7	18.3	28.3	33.3	18.3
대학 교직원	0	9	15	15	6
	0.0	20.0	33.3	33.3	13.3
정부·지자체 공무원·직원	2	9	11	20	12
	3.7	16.7	20.4	37.0	22.2
기자	2	5	6	14	17
	4.5	11.4	13.6	31.8	38.6

'소수자에 대한 차별이나 폭력을 선동하는 표현'에 대한 심각성을 평가한 결과는 다음 표와 같다. 발생 빈도에서는 사용되지 않는다는 취지의 답변이 많았던 언론사 기자 집단에서, 심각하다는 응답이 가장 많았다. 기자 응답자의 93.2%가 차별 및 폭력 선동 표현이 매우 심각 또는 심각한 편이라고 응답하였다. 정부기관 공무원·직원 집단은 88.9%가 매우 심각 또는 심각한 편이라고 답하였고, 초중고 교사와 대학 교직원은 각각 86.7%가 마찬가지의 답변을 하였다. 모든 집단에서 '전혀 심각하지 않다'는 응답은 1~2명 수준으로 대부분의 응답자들이 차별 및 폭력 선동 표현을 심각하다고 생각하는 것으로 볼 수 있다.

<표 14> '소수자에 대한 차별이나 폭력을 선동하는 표현' 심각성

(단위: 명, %)

집단	매우 심각하다(A)	심각한 편이다(B)	(A+B)	심각하지 않은 편이다(C)	전혀 심각하지 않다(D)	(C+D)
초중고 교사	30	22	52	6	2	8
	50.0	36.7	86.7	10.0	3.3	13.3
대학 교직원	20	19	39	4	2	6
	44.4	42.2	86.7	8.9	4.4	13.3
정부·지자체 공무원·직원	28	20	48	5	1	6
	51.9	37.0	88.9	9.3	1.9	11.1
기자	28	13	41	2	1	3
	63.6	29.5	93.2	4.5	2.3	6.8

차별 및 폭력 선동 표현에 대한 개입 및 대응 필요성은 다음 표와 같다. 기자 집단은 응답자 전원이 개입 및 대응이 다소 또는 매우 필요하다고 답하였고, 4개 집단 중 개입 필요성 응답이 가장 낮은 정부기관 공무원·직원 집단에서도 94.4%가 매우 또는 다소 개입이 필요하다고 답하여 개입 필요성에 응답한 비율이 매우 높았다. 다른 유형의 혐오표현에 비하여 발생 빈도에 대한 평가가 상대적으로 낮은 편이었다는 점을 감

안하면, 설령 혐오표현의 발생 빈도가 다른 표현보다 낮더라도 응답자들은 차별 및 폭력 선동 표현을 심각하게 보고 있고, 개입이 필요한 표현으로 평가하고 있음을 의미한다.

<표 15> '소수자에 대한 차별이나 폭력을 선동하는 표현' 개입 및 대응 필요성

(단위: 명, %)

집단	매우 필요하다(A)	다소 필요하다(B)	(A+B)	별로 필요없다(C)	전혀 필요 없다(D)	(C+D)
초중고 교사	45	12	57	1	2	3
	75.0	20.0	95.0	1.7	3.3	5.0
대학 교직원	30	14	44	1	0	1
	66.7	31.1	97.8	2.2	0.0	2.2
정부·지자체 공무원·직원	36	15	51	3	0	3
	66.7	27.8	94.4	5.6	0.0	5.6
기자	28	16	44	0	0	0
	63.6	36.4	100.0	0.0	0.0	0.0

2) 혐오표현 발생 상황별 실태

대상 집단별로 혐오표현이 발생할 수 있는 상황을 제시하고, 발생빈도와 개입 및 대응 필요성에 대한 태도를 알아보았다.

먼저 초중고 교사 집단을 대상으로, ① 학생들 사이에서 혐오표현을 사용하는 상황, ② 학생이 교사/직원에게 혐오표현을 사용하는 상황[111], ③ 수업, 조·종례, 학교장 훈화 등을 포함하여, 교사/직원이 학생에게 혐오표현을 사용하는 상황, ④ 교직원 회의 등을 포함하여, 교사/직원들 사이에서 혐오표현을 사용하는 상황, ⑤ 가정통신문 등 안내장에서 혐오표현을 사용하는 상황에 대해 살펴보았다.

학생들 사이에서 혐오표현을 하는 상황이 '항상 있다' 23.3%, '자주 있다' 41.7%, '가끔 있다' 26.7%로 이런 상황의 발생 빈도가 높은 것으로 나타났다. 학생이 교사/직원에게 혐오표현을 하는 상황은 '항상 있다' 5.0%, '자주 있다' 15.0%, '가끔 있다' 30.0%로 빈도가 높지는 않아도 종종 발생하는 것으로 응답했고, '거의 없다'는 43.3%, '전혀 없다'는 6.7%이었다. 교사/직원이 학생에게 혐오표현을 하는 상황에 대해서도 비슷하게 '항상 있다' 1.7%, '자주 있다' 13.3%, '가끔 있다' 41.7%로 발생하는 것으로 나타났으며, '거의 없다' 21.7%, '전혀 없다' 21.7%의 응답이 있었다. 교사/직원들 사이에서는 '가끔 있다'(33.3%)와 '거의 없다'(38.8%)가 많았다. 가정통신문 등 안내장에서는 '거의 없다'(43.3%), '전혀 없다'(50.0%)로 그런 일이 거의 없다고 하는 한편, '가끔 있다'는

111) 설문지 입력의 오류로 설문에서는 학생이 '교수·직원'에게 혐오표현을 사용하는 상황이라고 질문하였으나, 설문지가 초중고 교사용 설문이었고 그 외의 다른 문항에서는 '교사/직원'이라고 질문하였으므로 응답자가 단순한 오타로서 '교사·직원'을 의미함을 충분히 알 수 있었을 것으로 생각된다.

응답이 6.7% 있었다.

<표 16> 혐오표현 발생 상황별 빈도(1): 초중고 교사

(단위: 명, %, n=60)

상황	항상 있다	자주 있다	가끔 있다	거의 없다	전혀 없다
학생들 사이에서	14	25	16	3	2
	23.3	41.7	26.7	5.0	3.3
학생이 교사/직원에게	3	9	18	26	4
	5.0	15.0	30.0	43.3	6.7
교사/직원이 학생에게	1	8	25	13	13
	1.7	13.3	41.7	21.7	21.7
교사/직원들 사이에서	1	3	20	23	13
	1.7	5.0	33.3	38.3	21.7
가정통신문 등 안내장에서	0	0	4	26	30
	0	0	6.7	43.3	50.0

각 상황에서 혐오표현이 발생할 때 개입 또는 대응의 필요성에 대해 질문하였다. 학생들 사이에 하는 혐오표현이나 학생이 교사/직원에게 혐오표현을 하는 것에 대해서는 모두 개입 및 대응이 '매우 필요'하거나 '다소 필요'하다고 응답하였고 필요 없다는 응답은 전혀 없었다. 학생들 사이에서의 혐오표현에 대해서는 73.3%가 개입 및 대응이 매우 필요하고, 26.7%가 다소 필요하다고 하였다. 학생이 교사/직원에게 하는 혐오표현에 대해서는 80.0%가 개입 및 대응이 매우 필요하고, 20.0%가 다소 필요하다고 응답하였다. 한편, 교사/직원이 학생에게 하는 혐오표현에 대해서는 70.0%가 개입 및 대응이 매우 필요하다고 하고, 28.3%가 다소 필요하다고 하여 거의 대부분 개입 및 대응이 필요하다고 응답하였는데, 1명(1.7%)은 전혀 필요없다고 응답하였다. 교사/직원들 사이에서의 혐오표현에 대해서는 약간 낮은 수치인 61.7%가 매우 필요하다고 하고, 30.0%가 다소 필요하다고 응답하였으며, 6.7%는 별로 필요없다, 1.7%는 전혀 필요없다고 응답했다. 가정통신문 등 안내장에서의 혐오표현은 76.7%가 개입 및 대응이 매우 필요하다고 하고, 16.7%가 다소 필요하다고 한 반면, 4명(6.6%)은 별로 필요 없거나 전혀 필요없다고 했다.

<표 17> 혐오표현 발생 상황별 개입 및 대응 필요성(1): 초중고 교사

(단위: 명, %, n=60)

상황	매우 필요하다(A)	다소 필요하다(B)	(A+B)	별로 필요없다(C)	전혀 필요 없다(D)	(C+D)
학생들 사이에서	44	16	60	0	0	0
	73.3	26.7	100.0	0	0	0.0
학생이 교사/직원에게	48	12	60	0	0	0
	80.0	20.0	100.0	0	0	0.0
교사/직원이 학생에게	42	17	59	0	1	1
	70.0	28.3	98.3	0	1.7	1.7
교사/직원들 사이에서	37	18	55	4	1	5
	61.7	30.0	91.7	6.7	1.7	8.3
가정통신문 등 안내장에서	46	10	56	2	2	4
	76.7	16.7	93.3	3.3	3.3	6.7

대학 교직원 집단을 대상으로, ① 강의실, 연구실, 교내활동, 온라인 등을 포함하여, 학생들 사이에서 혐오표현을 사용하는 상황, ② 강의실, 연구실, 교내활동, 온라인 등을 포함하여, 학생이 교수·직원에게 혐오표현을 사용하는 상황, ③ 강의, 학생상담, 교내행정, 온라인 등을 포함하여, 교수·직원이 학생에게 혐오표현을 사용하는 상황, ④ 워크숍, 연찬회, 각종 회의, 온라인 등을 포함하여, 교수·직원들 사이에서 혐오표현을 사용하는 상황, ⑤ 현수막, 대자보, 게시물, 교내신문, 방송, 출판물, 발간자료 등에서 혐오표현을 사용하는 상황에 대해 질문하였다.

대학에서 학생들 사이에 혐오표현이 '항상 있다' 4.4%, '자주 있다' 37.8%, '가끔 있다' 37.8%로 있다는 응답이 대부분이었고, '거의 없다'는 응답은 20.0%, '전혀 없다'는 응답은 0명이었다. 학생이 교수·직원에게 혐오표현을 하는 경우도 '항상 있다' 2.2%, '자주 있다' 15.6%, '가끔 있다' 40.0%로 적지 않게 발생하는 것으로 보고되었고, '거의 없다' 35.6%, '전혀 없다'는 6.7%로 나타났다. 한편, 교수·직원이 학생에게 혐오표현을 사용하는 경우에 대해서는 '항상 있다'는 응답은 없었지만 '자주 있다' 15.6%, '가끔 있다' 46.7%로 종종 발생하는 것으로 나타났으며, '거의 없다' 33.3%, '전혀 없다' 4.4%로 나타났다. 교수·직원들 사이에서 혐오표현의 발생은 '자주 있다' 17.8%, '가끔 있다' 37.8%이고, '거의 없다' 37.8%, '전혀 없다' 6.7%라고 하였다. 한편, 현수막, 대자보, 게시물, 교내신문, 방송, 출판물, 발간자료 등에서 혐오표현이 사용되는 경우는 '자주 있다' 6.7%, '가끔 있다' 17.8%, '거의 없다' 57.8%, '전혀 없다' 17.8%로 빈도가 높지는 않더라도 어느 정도 발생하고 있는 것으로 나타났다.

<표 18> 혐오표현 발생 상황별 빈도(2): 대학 교직원

(단위: 명, %, n=45)

상황	항상 있다	자주 있다	가끔 있다	거의 없다	전혀 없다
학생들 사이에서	2	17	17	9	0
	4.4	37.8	37.8	20.0	0
학생이 교수·직원에게	1	7	18	16	3
	2.2	15.6	40.0	35.6	6.7
교수·직원이 학생에게	0	7	21	15	2
	0	15.6	46.7	33.3	4.4
교수·직원들 사이에서	0	8	17	17	3
	0	17.8	37.8	37.8	6.7
현수막, 대자보, 게시물, 교내신문, 방송, 출판물, 발간자료 등에서	0	3	8	26	8
	0	6.7	17.8	57.8	17.8

혐오표현이 발생했을 때 개입이 필요한지에 대해서는, 학생들 사이의 혐오표현에 대해서는 매우 필요하거나(60.0%) 다소 필요하다(40.0%)고 하여 모두가 필요하다고 응답하였다. 학생이 교수·직원에게 혐오표현을 하는 것에 대해서는 개입 및 대응이 매우 필요하다(60.0%), 다소 필요하다(35.6%)로 대부분이 개입 및 대응이 필요하다고 하였지만 2명(4.4%)은 별로 필요 없다고 응답했다. 교수·직원이 학생에게 하는 혐오표현에 대해서는 71.1%가 매우 필요하다고 하여 그 수치가 높았고, 26.7%가 다소 필요하다고 응답한 한편, 1명(2.2%)은 별로 필요 없다고 응답했다. 교수·직원들 사이에서의 혐오표현에 대해서는 개입 및 대응이 매우 필요하다 62.2%, 다소 필요하다 35.6%, 별로 필요 없다 2.2%의 응답이 있었다. 현수막, 대자보, 게시물, 교내신문, 방송, 출판물, 발간자료 등에서의 혐오표현에 대해서도 64.4%가 개입 및 대응이 매우 필요하다고 하고 31.1%가 다소 필요하다고 하여 거의 대부분이 필요하다고 응답했다.

<표 19> 혐오표현 발생 상황별 개입 및 대응 필요성(2): 대학 교직원

(단위: 명, %, n=45)

상황	매우 필요하다(A)	다소 필요하다(B)	(A+B)	별로 필요없다(C)	전혀 필요 없다(D)	(C+D)
학생들 사이에서	27	18	45	0	0	0
	60.0	40.0	100.0	0.0	0.0	0.0
학생이 교수·직원에게	27	16	43	2	0	2
	60.0	35.6	95.6	4.4	0.0	4.4
교수·직원이 학생에게	32	12	44	1	0	1
	71.1	26.7	97.8	2.2	0.0	2.2
교수·직원들 사이에서	28	16	44	1	0	1
	62.2	35.6	97.8	2.2	0.0	2.2
현수막, 대자보, 게시물, 교내신문, 방송, 출판물, 발간자료 등에서	29	14	43	2	0	2
	64.4	31.1	95.6	4.4	0.0	4.4

정부기관 공무원 및 직원 집단을 대상으로, ① 공무원·직원들 사이에서 혐오표현을 사용하는 상황, ② 공무원·직원이 시민에게 혐오표현을 사용하는 상황, ③ 시민이 공무원·직원에게 혐오표현을 사용하는 상황, ④ 법령, 계획, 사업, 홍보물 등에서 혐오표현을 사용하는 상황에 대해 질문하였다.

공무원·직원들 사이에서의 혐오표현은 ‘항상 있다’ 3.7%, ‘자주 있다’ 5.6%, ‘가끔 있다’ 37.0%로 어느 정도 발생하고 있는 것으로 보고되고, ‘거의 없다’는 응답이 44.4% ‘전혀 없다’는 응답이 9.3%로 나타났다. 공무원·직원이 시민에게 혐오표현을 하는 경우에 대해 2명(3.7%)이 ‘항상 있다’, 27.8%가 ‘가끔 있다’고 응답한 한편, 53.9%는 ‘거의 없다’, 14.8%는 ‘전혀 없다’고 하였다. 시민이 공무원·직원에게 혐오표현을 하는 경우도 ‘항상 있다’ 9.3%, ‘자주 있다’ 38.9%, ‘가끔 있다’ 40.7%의 응답이 있었다. 한편, 법령, 계획, 사업, 홍보물 등에서 혐오표현이 사용되는 경우에 대해서는 5.6%가 ‘자주 있다’고 하고 27.8%가 ‘가끔 있다’고 응답하였고, 44.4%가 ‘거의 없다’, 22.2%가 ‘전혀 없다’고 응답했다.

<표 20> 혐오표현 발생 상황별 빈도(3): 정부기관 공무원ㆍ직원

(단위: 명, %, n=54)

상황	항상 있다	자주 있다	가끔 있다	거의 없다	전혀 없다
공무원·직원들 사이에서	2	3	20	24	5
	3.7	5.6	37.0	44.4	9.3
공무원·직원이 시민에게	2	0	15	29	8
	3.7	0	27.8	53.7	14.8
시민이 공무원·직원에게	5	21	22	6	0
	9.3	38.9	40.7	11.1	0
법령, 계획, 사업, 홍보물 등에서	0	3	15	24	12
	0	5.6	27.8	44.4	22.2

공무원·직원들 사이에서 발생하는 혐오표현에 대해서는 55.6%가 개입 및 대응이 매우 필요하고 37.0%가 다소 필요하다고 응답하고, 7.4%는 별로 필요 없다고 하였다. 공무원·직원이 시민에게 혐오표현을 하는 경우에 대해서는 64.8%가 개입 및 대응이 매우 필요하다고 하고, 31.5%가 다소 필요하다고 하며, 3.7%가 별로 필요 없다고 응답했다. 시민이 공무원·직원에게 혐오표현을 사용하는 경우에 대해서는 64.8%가 매우 필요하다, 35.2%가 다소 필요하다고 하고, 필요 없다는 응답은 없었다. 법령, 계획, 사업, 홍보물 등에서의 혐오표현에 대한 개입도 68.5%가 매우 필요하다고 하여 높게 나타나고, 27.8%가 다소 필요하다, 2명(3.8%)은 별로 필요 없거나 전혀 필요 없다고 응답하였다.

<표 21> 혐오표현 발생 상황별 개입 및 대응 필요성(3): 정부기관 공무원ㆍ직원

(단위: 명, %, n=54)

상황	매우 필요하다(A)	다소 필요하다(B)	(A+B)	별로 필요없다(C)	전혀 필요 없다(D)	(C+D)
공무원·직원들 사이에서	30	20	50	4	0	4
	55.6	37.0	92.6	7.4	0.0	7.4
공무원·직원이 시민에게	35	17	52	2	0	2
	64.8	31.5	96.3	3.7	0.0	3.7
시민이 공무원·직원에게	35	19	54	0	0	0
	64.8	35.2	100.0	0.0	0.0	0.0
법령, 계획, 사업, 홍보물 등에서	37	15	52	1	1	2
	68.5	27.8	96.3	1.9	1.9	3.7

언론사 기자들에 대한 설문조사에서는 ① 기자들 사이에서 혐오표현을 사용하는 상황, ② 기사 내용에서 혐오표현을 사용하는 등의 상황으로 구분하여 알아보았다. 이때 기사 내용에서 혐오표현을 사용하는 경우를 7가지로 세분화하여 발생 빈도와 개입 및 대응의 필요성을 질문하였다.

먼저, 기자들 사이에서의 혐오표현 발생에 대해서는 ‘자주 있다’ 22.7%, ‘가끔 있다’ 36.4%, ‘거의 없다’ 36.4%, ‘전혀 없다’ 4.5%로 나타났다.

<표 22> 혐오표현 발생 상황별 빈도(4): 기자

(단위: 명, %, n=44)

상황	항상 있다	자주 있다	가끔 있다	거의 없다	전혀 없다
기자들 사이에서	0	10	16	16	2
	0.0	22.7	36.4	36.4	4.5

이러한 혐오표현에 대한 개입 및 대응의 필요성에 대해서는 50.0%가 매우 필요하다, 47.7%가 다소 필요하다고 하고, 1명(2.3%)는 별로 필요 없다고 응답했다.

<표 23> 혐오표현 발생 상황별 개입 및 대응 필요성(4): 기자

(단위: 명, %, n=44)

상황	매우 필요하다(A)	다소 필요하다(B)	(A+B)	별로 필요없다(C)	전혀 필요 없다(D)	(C+D)
기자들 사이에서	22	21	43	1	0	1
	50.0	47.7	97.7	2.3	0	2.3

소속된 언론사의 기사에 포함된 내용에 관하여, ‘혐오표현의 직접적인 인용’(43.2%), ‘소수자에 대한 부정적인 편견이나 특성에 대한 불필요한 언급과 묘사’(40.9%), ‘소수자에 대한 부정적이거나 편향된 인상을 심어주는 제목’(34.1%), ‘소수자에 대한 부정적이거나 편향된 인상을 심어주는 사진이나 일러스트’(25.0%), ‘혐오표현 발화자의 사실 주장에 대하여 확인 없이 인용’(25.0%), ‘소수자에 대한 차별이나 편견을 조장하고 정당화하는 자료의 무비판적 인용’(15.9%), ‘혐오표현을 담은 기자의 평가적 서술이나 의견’(11.4%)이 기사에 포함된 적이 있다고 응답했다(복수응답). 그 외에 기타 내용으로, “제주 실종 여성 관련, 난민 범죄 가능성이 있다는 제목. 성폭력 사건 보도에서 사용하는 고정된 일러스트(가해자의 악마 같은 손, 피해자가 웅크리거나 괴로워하는 모습)”, “비판하기 위한 혐오표현 인용, 혐오표현에 대한 비판적 서술” 등의 의견이 있었다.

<표 24> 기사에 포함된 내용(복수응답)

(단위: 명, %, n=44)

기사에서 혐오표현을 사용하는 등의 상황	있다	없다
혐오표현을 담은 기자의 평가적 서술이나 의견	5	39
	11.4	88.6
소수자에 대한 부정적인 편견이나 특성에 대한 불필요한 언급과 묘사	18	26
	40.9	59.1
소수자에 대한 부정적이거나 편향된 인상을 심어주는 사진이나 일러스트	11	33
	25.0	75.0
소수자에 대한 부정적이거나 편향된 인상을 심어주는 제목	15	29
	34.1	65.9
소수자에 대한 차별이나 편견을 조장하고 정당화하는 자료의 무비판적 인용	7	37
	15.9	84.1
혐오표현 발화자의 사실 주장에 대하여 확인 없이 인용	11	33
	25.0	75.0
혐오표현의 직접적인 인용	19	25
	43.2	56.8
기타	9	35
	20.5	79.5

이런 기사 내용의 발생 빈도에 관하여, '항상 있다' 2.3%, '자주 있다' 11.4%, '가끔 있다' 40.9%, '거의 없다' 34.1%, '전혀 없다' 11.4%로 응답하여 어느 정도 발생하는 것으로 보고되었다.

<표 25> 혐오표현 발생 상황별 빈도(5): 기자

(단위: 명, %, n=44)

상황	항상 있다	자주 있다	가끔 있다	거의 없다	전혀 없다
기사 내용에서	1	5	18	15	5
	2.3	11.4	40.9	34.1	11.4

이에 대한 개입 또는 대응의 필요성에 관해서는, 63.6%가 매우 필요하다, 34.1%가 다소 필요하다고 응답하고, 1명(2.3%)이 별로 필요 없다고 응답하였다.

<표 26> 혐오표현 발생 상황별 개입 및 대응 필요성(5): 기자

(단위: 명, %, n=44)

상황	매우 필요하다(A)	다소 필요하다(B)	(A+B)	별로 필요없다(C)	전혀 필요 없다(D)	(C+D)
기사 내용에서	28	15	43	1	0	1
	63.6	34.1	97.7	2.3	0	2.3

2. 기관의 혐오표현 대응 실태

1) 상담, 고충처리 기구 및 담당자

다음 표는 소속 기관에서, 혐오표현이 발생하였을 때 상담하거나 고충처리를 할 수 있는 기구나 담당자가 있는지를 알아본 결과이다. 초중고 교사 집단에서는 46.7%가 상담, 고충처리 기구 및 담당자가 없다고 답하였고 기자 집단에서도 45.5%가 '없다'고 답하였다. 정부기관 공무원·직원은 22.2%가 '없다'고 답하여 다른 집단보다 상대적으로 낮은 수치였으나, '잘 모르겠다'는 응답이 33.3%로 '없다'보다 11.1% 포인트 더 높게 나타나 혐오표현이 발생할 경우 공식 상담 기구의 존재를 모른다는 답변이 많았다. 대학 교직원 집단에서는 상담, 고충처리 기구 및 담당자가 '있다'는 응답이 71.1%로, 혐오표현에 대한 대응 가능성이 비교적 높은 편이었지만, '없다'는 응답도 26.7%로 적지 않은 수치였다.

<표 27> 혐오표현 발생 시 상담, 고충처리 기구 및 담당자 유무

(단위: 명, %)

집단	없다	있다	잘 모르겠다
초중고 교사	28	19	13
	46.7	31.7	21.7
대학 교직원	12	32	1
	26.7	71.1	2.2
정부·지자체 공무원·직원	12	24	18
	22.2	44.4	33.3
기자	20	16	8
	45.5	36.4	18.2

2) 신고 및 지원 절차

혐오표현이 발생하였을 때, 신고하거나 도움을 받을 수 있는 절차가 있는지 질문한 결과는 다음 표와 같다. 초중고 교사는 신고 및 지원 절차가 '없다'가 40.0%, '잘 모르겠다'가 41.7%로 절차가 없거나 있더라도 모르는 경우가 대부분이었다. 그에 비하여 대학 교직원 집단은 66.7%가 신고 및 지원 절차가 '있다'고 답하여 혐오표현 발생 시

신고하거나 도움을 받을 수 있는 절차가 비교적 마련되어 있다고 평가할 수 있다. 그러나 상담, 고충처리 기구 및 담당자가 '있다'는 응답(71.1%)에 비해서는 다소 낮아, 관련 기구나 담당자는 있지만 신고 및 지원 절차가 없는 경우도 존재하는 것으로 볼 수 있다. 정부기관 공무원·직원은 '있다'와 '잘 모르겠다'가 각각 35.2%로, 신고 및 지원 절차가 있는지 모르는 경우가 많았다. 기자 집단은 38.6%가 '없다', 34.1%가 '잘 모르겠다'고 답하여, 언론사에서도 신고 및 지원 절차가 부재한 경우가 많은 것으로 보인다.

<표 28> 혐오표현에 대한 신고 및 지원 절차 유무

(단위: 명, %)

집단	없다	있다	잘 모르겠다
초중고 교사	24	11	25
	40.0	18.3	41.7
대학 교직원	12	30	3
	26.7	66.7	6.7
정부·지자체 공무원·직원	16	19	19
	29.6	35.2	35.2
기자	17	12	15
	38.6	27.3	34.1

3) 혐오표현 판단 기준 및 처리 절차 관련 규정

소속 기관에 혐오표현의 판단 기준과 처리 절차에 관한 규정이 있는지를 알아보았다. 초중고 교사 집단에서는 '있다'는 응답이 없었고, 70.0%가 '없다', 30.0%가 '잘 모르겠다'고 답하여, 초중고에서 혐오표현이 많이 발생함에도 불구하고 관련 기준이나 처리 절차가 부족한 것으로 보인다. 상대적으로 상담, 고충처리 기구 및 담당자, 신고 및 지원 절차가 있다는 응답이 높은 편이었던 대학 교직원 집단에서도 판단 기준 및 처리 절차가 '있다'는 응답은 31.1% 수준으로 낮았다. 정부기관 공무원·직원 집단은 절반이 혐오표현 판단 기준 및 처리 절차 관련 규정이 있는지 '잘 모르겠다'고 답하였으며, '있다'는 응답은 9.3%에 그쳤다. 기자 집단 역시 유사하였다. 47.7%는 '잘 모르겠다', 45.5%가 '없다'고 답하였고, '있다'는 응답은 6.8%여서 혐오표현 판단 기준 및 처리 절차 관련 규정이 전반적으로 미비한 것으로 평가할 수 있다.

<표 29> 혐오표현 판단 기준 및 처리 절차 관련 규정 유무

(단위: 명, %)

집단	없다	있다	잘 모르겠다
초중고 교사	42	0	18
	70.0	0.0	30.0
대학 교직원	26	14	5
	57.8	31.1	11.1
정부·지자체 공무원·직원	22	5	27
	40.7	9.3	50.0
기자	20	3	21
	45.5	6.8	47.7

4) 혐오표현 관련 교육훈련

소속 집단에서 혐오표현에 관한 교육훈련 기회가 있는지 알아보았다. 초중고 및 대학교는 학생 대상 교육훈련과 교직원 대상 교육훈련을 구분하여 질문하였다. 결과는 다음 표와 같다. 초중고 교사의 경우, 학생 대상 교육훈련이 ‘없다’는 응답이 45.0%, ‘있다’는 응답이 35.0%로 없다는 응답이 더 많았고, ‘잘 모르겠다’도 20.0%였다. 교사 및 직원 대상 교육훈련은 ‘없다’는 응답이 학생 대상 교육훈련에 비하여 훨씬 많았다. 응답자의 60.0%가 혐오표현에 관하여 교사/직원 대상 교육훈련 기회가 ‘없다’고 답하였고 ‘있다’는 응답은 31.7%에 그쳤다. 대학 교직원 집단에서도 학생 대상 교육훈련 기회가 ‘있다’는 응답은 51.1%로 절반을 겨우 넘는 수준이었으며, 교수·직원 대상 교육훈련 기회는 44.4%만이 ‘있다’고 답하여, ‘없다’는 응답(48.9%)보다 더 적었다. 정부기관 공무원·직원의 경우 ‘있다’가 38.9%, ‘없다’가 35.2%로 있는 경우가 조금 더 많았으나, ‘잘 모르겠다’도 25.9%로 교육훈련 기회가 있는지 여부조차 모르는 경우도 적지 않은 편이었다. 기자 집단은 ‘없다’는 응답이 63.6%인 데 반하여 ‘있다’는 응답이 13.6%에 그쳐 혐오표현의 심각성과 대응 필요성을 높게 평가한 데 비하여 교육훈련 기회는 매우 적은 것으로 평가할 수 있다. ‘잘 모르겠다’도 22.7%였다.

<표 30> 혐오표현 관련 교육훈련 기회 유무

(단위: 명, %)

구분	없다	있다	잘 모르겠다
초중고 교사(학생 대상)	27	21	12
	45.0	35.0	20.0
초중고 교사(교사/직원 대상)	36	19	5
	60.0	31.7	8.3
대학 교직원(학생 대상)	19	23	3
	42.2	51.1	6.7
대학 교직원(교수·직원 대상)	22	20	3
	48.9	44.4	6.7
정부·지자체 공무원·직원	19	21	14
	35.2	38.9	25.9
기자	28	6	10
	63.6	13.6	22.7

5) 혐오표현 모니터링 절차

언론사 기자 집단에 대하여, 소속 언론사에 기사 내용의 혐오표현을 모니터링할 수 있는 절차가 있는지 질문하였다. ‘있다’는 응답이 43.2%로 가장 많았지만 절반에 미치지 못하였으며 38.6%가 ‘없다’고 답하였다. ‘잘 모르겠다’는 응답도 18.2%로 드물지 않은 수준이었다.

<표 31> 기사 내용의 혐오표현 모니터링 절차 유무

(단위: 명, %, n=44)

집단	없다	있다	잘 모르겠다
기자	17	19	8
	38.6	43.2	18.2

3. 혐오표현 가이드라인에 대한 의견

1) 조직에서 혐오표현 가이드라인의 필요성

소속 기관에 혐오표현 가이드라인이 필요하다고 생각하는지 알아본 결과, 대부분의 응답자가 필요하다고 응답하였다. 모든 집단에서 ‘잘 모르겠다’는 응답은 없었으며, 별로 또는 전혀 필요하지 않다는 응답은 집단별로 2~4명 수준이었다. 초중고 교사는 응답자의 55.0%가 ‘매우 필요하다’고 하였고 ‘다소 필요하다’는 40.0%였다. 대학 교직원 및 기자 집단에서도 전체 응답자의 95% 이상이 매우 또는 다소 필요하다고 보았고, 정부기관 공무원·직원 집단에서는 44.4%가 매우 필요, 48.1%가 다소 필요하다고 답하

여, 전체 집단에서 혐오표현 가이드라인의 필요성을 높게 평가하는 것을 알 수 있다.

<표 32> 조직에서 혐오표현 가이드라인의 필요성

(단위: 명, %)

집단	매우 필요하다	다소 필요하다	별로 필요하지 않다	전혀 필요하지 않다	잘 모르겠다
초중고 교사	33	24	2	1	0
	55.0	40.0	3.3	1.7	0.0
대학 교직원	23	20	2	0	0
	51.1	44.4	4.4	0.0	0.0
정부·지자체 공무원·직원	24	26	3	1	0
	44.4	48.1	5.6	1.9	0.0
기자	22	20	2	0	0
	50.0	45.5	4.5	0.0	0.0

주관식으로는 각 영역에서 혐오표현 가이드라인이 필요 또는 불필요하다고 생각하는 이유를 구체적으로 물었다. 초중고 교사들은 최근 미투운동과 인권 의식의 신장 등을 거론하며 학교 현장에서 혐오표현의 문제가 심각해졌지만 혐오표현이 무엇인지 뚜렷한 기준이 없어 혼란이 가중된다는 의견이 많았다. 가이드라인이 혐오표현 문제에 대응하기 위한 출발점이 될 수 있을 것이며 특히 학교에서는 학교 특성상 가이드라인이 효과적으로 자리 잡아 나갈 것이라고 기대하는 견해가 있었다. 대학 교직원들도 거의 비슷한 반응을 보였으며, 응답자가 대부분 실제로 사건 처리에 관여하고 있는 경우가 많아서 혐오표현에 대한 사건 처리를 위해서는 반드시 어떤 기준이 있어야 한다는 점을 지적하는 의견이 많이 나왔다. 정부·지자체 직원들은 공직사회의 특성상 조직 내에 어떤 기준이 있으면 비교적 잘 집행되는 편인데 혐오표현의 경우 그런 기준이 없어서 갈등이 발생하는 경우가 많다는 지적이 있었다. 언론사 기자들도 가이드라인이 제정될 경우 기사 작성이나 데스킹 과정에서 통제기능을 발휘할 수 있을 것이라고 기대하는 의견이 많았다.

2) 혐오표현 가이드라인의 내용

다음 표는 혐오표현 가이드라인에 들어갈 수 있는 내용별로 필요성을 평가한 결과이다. 혐오표현 가이드라인의 내용으로 ① 혐오표현 예방·대응에 관한 기본원칙, ② 혐오표현의 개념과 유형, ③ 혐오표현의 판단기준, ④ 혐오표현 발생 시 처리 절차, ⑤ 혐오표현에 관련한 교육·훈련, ⑥ 혐오표현 발생 시 징계·처벌의 6가지 항목을 제시하고 각각 얼마나 필요하다고 생각하는지를 평가하도록 하였다. 언론사 기자 집단은 ⑦ 기사 작성 시 유의사항 체크리스트를 포함하여 7가지 항목을 평가하도록 하였다.

그 결과 7가지 항목 모두에 대해서 필요하다는 취지의 응답이 훨씬 높게 나타났다. ‘잘 모르겠다’, ‘전혀 필요하지 않다’는 응답은 0~2명에 그쳤다. 첫째, ‘혐오표현 예방·대응에 관한 기본원칙’에 대해서는 집단별로 1~2명이 ‘별로 필요하지 않다’고 응답한

외에는 대부분의 응답자가 다소 또는 매우 필요하다고 평가하였다.

둘째, '혐오표현의 개념과 유형'에 대해서는 대학 교직원 집단 전원이 다소 또는 매우 필요하다고 답하였고, 그 외 집단에서는 1~2명이 '별로 필요하지 않다'고 답하였으며 그 외의 응답자는 대부분 다소 또는 매우 필요하다고 답하였다.

셋째, '혐오표현의 판단기준'에 대해서는, 대학 교직원 집단은 전원이 다소 또는 매우 필요하다고 응답하였다. 정부기관 공무원·직원 및 기자 집단은 2명을 제외하고 95% 이상이 다소 또는 매우 필요하다고 답하였으며, 초중고 교사 집단은 6.7%가 '별로 필요하지 않다'고 보았고 93.3%는 다소 또는 매우 필요하다고 보았다.

넷째, '혐오표현 발생 시 처리 절차'는 대학 교직원 응답자 중 1명, 기자 중 2명이 '별로 필요하지 않다'고 응답한 이외에 각각 95% 이상이 다소 또는 매우 필요하다고 답하였다. 정부기관 공무원·직원 중에서는 5.6%, 초중고 교사 중에서는 10.0%가 '별로 필요하지 않다'고 답하였고, 정부기관 공무원·직원의 70.4%가 '매우 필요하다', 24.1%가 '다소 필요하다'고 하였으며, 초중고 교사의 58.3%가 '매우 필요하다', 30.0%가 '다소 필요하다'고 응답하였다.

다섯째, '혐오표현에 관련한 교육·훈련' 항목의 응답을 보면, 대학 교직원 집단에서는 '별로 필요하지 않다'는 응답이 없었고, 전원이 매우(71.1%) 또는 다소(28.9%) 필요하다고 평가하여 교육·훈련이 가이드라인에 담겨야 한다고 답하였다. 또한 초중고 교사의 95.0%, 기자의 95.5%가 혐오표현에 관련한 교육·훈련 항목이 가이드라인에 다소 또는 매우 필요하다고 평가하였으며, 정부기관 공무원·직원도 92.6%가 다소 또는 매우 필요하다고 답하여 필요성을 높이 평가하였다.

여섯째, '혐오표현 발생 시 징계·처벌' 항목이 혐오표현 가이드라인에 필요한지에 대해서는 초중고 교사의 3.3%가 '전혀 필요하지 않다', 11.7%가 '별로 필요하지 않다'고 답하였고, 3.3%가 '잘 모르겠다'고 응답하였다. 다소 또는 매우 필요하다는 응답이 80% 이상이라는 점에서는 필요성에 대한 동의가 높은 것으로 볼 수 있지만 앞선 5가지 항목에 비하여 징계·처벌 항목에 대해 부정적인 응답이 많은 편이다. 이는 초중고 학생의 혐오표현이 징계나 처벌보다는 교육을 통하여 개선될 수 있을 것으로 보는 교사의 입장을 반영하는 것으로 생각된다. 그에 비하여 대학 교직원 집단은 4.4%가 '별로 필요하지 않다'고 답한 것 외에는 95% 이상이 다소 또는 매우 필요하다고 평가하였다. 정부기관 공무원·직원은 13.0%가 '별로 필요하지 않다'고 보았고, 48.1%가 '다소 필요하다', 38.9%가 '매우 필요하다'고 보았다. 기자 집단에서는 4.5%가 '잘 모르겠다', 13.6%가 '별로 필요하지 않다'고 평가하여 다른 항목에 비해 필요하지 않다는 응답이 많았지만, '매우 필요하다'는 43.2%, '다소 필요하다'는 38.6%로 역시 필요하다는 응답이 높게 나타났다.

일곱째, '기사 작성 시 유의사항 체크리스트'가 필요한지에 대한 질문에서는 '별로 필요하지 않다'는 응답이 6.8%였던 것 외에, '매우 필요하다'는 응답이 72.7%로 높았고, 20.5%가 '다소 필요하다'고 평가하여 체크리스트에 대한 요청이 높은 것을 알 수 있다.

<표 33> 혐오표현 가이드라인의 내용별 필요성

(단위: 명, %)

내용	집단	매우 필요하다	다소 필요하다	별로 필요하지 않다	전혀 필요하지 않다	잘 모르겠다
혐오표현 예방·대응에 관한 기본원칙	초중고 교사	42	17	1	0	0
		70.0	28.3	1.7	0.0	0.0
	대학 교직원	32	12	1	0	0
		71.1	26.7	2.2	0.0	0.0
	정부·지자체 공무원·직원	43	9	2	0	0
		79.6	16.7	3.7	0.0	0.0
	기자	30	12	2	0	0
		68.2	27.3	4.5	0.0	0.0
혐오표현의 개념과 유형	초중고 교사	52	6	2	0	0
		86.7	10.0	3.3	0.0	0.0
	대학 교직원	37	8	0	0	0
		82.2	17.8	0.0	0.0	0.0
	정부·지자체 공무원·직원	45	7	2	0	0
		83.3	13.0	3.7	0.0	0.0
	기자	36	6	1	0	1
		81.8	13.6	2.3	0.0	2.3
혐오표현의 판단기준	초중고 교사	49	7	4	0	0
		81.7	11.7	6.7	0.0	0.0
	대학 교직원	39	6	0	0	0
		86.7	13.3	0.0	0.0	0.0
	정부·지자체 공무원·직원	40	12	2	0	0
		74.1	22.2	3.7	0.0	0.0
	기자	35	7	1	0	1
		79.5	15.9	2.3	0.0	2.3
혐오표현 발생 시 처리 절차	초중고 교사	35	18	6	1	0
		58.3	30.0	10.0	1.7	0.0
	대학 교직원	30	14	1	0	0
		66.7	31.1	2.2	0.0	0.0
	정부·지자체 공무원·직원	38	13	3	0	0
		70.4	24.1	5.6	0.0	0.0
	기자	31	11	2	0	0
		70.5	25.0	4.5	0.0	0.0
혐오표현에 관련한 교육·훈련	초중고 교사	42	15	3	0	0
		70.0	25.0	5.0	0.0	0.0
	대학 교직원	32	13	0	0	0
		71.1	28.9	0.0	0.0	0.0
	정부·지자체 공무원·직원	33	17	4	0	0
		61.1	31.5	7.4	0.0	0.0
	기자	32	10	2	0	0
		72.7	22.7	4.5	0.0	0.0
혐오표현 발생 시 징계·처벌	초중고 교사	26	23	7	2	2
		43.3	38.3	11.7	3.3	3.3
	대학 교직원	30	13	2	0	0
		66.7	28.9	4.4	0.0	0.0
	정부·지자체 공무원·직원	21	26	7	0	0
		38.9	48.1	13.0	0.0	0.0
	기자	19	17	6	0	2
		43.2	38.6	13.6	0.0	4.5
기사 작성 시 유의사항 체크리스트	기자	32	9	3	0	0
		72.7	20.5	6.8	0.0	0.0

주관식으로는 위에서 제시한 것 이외에 혐오표현 가이드라인에 포함되었으면 하는 내용을 물었다. 초중고 교사들은 구체적인 사례와 혐오표현의 구체적 해악 등이 담기면 도움이 되겠다고 답했다. 대학 교직원들, 정부·지자체 공무원·직원들, 언론사 기자들도 좀 더 구체적인 사례들이 제공되면 도움이 되겠다는 의견이 많았다.

3) 혐오표현 가이드라인의 기대 효과

혐오표현 가이드라인이 제정될 경우 기대되는 긍정적인 효과와 부정적인 효과를 개방형으로 질문하였다.

먼저 긍정적인 효과로, 초중고 교사들은 교사와 학생들의 인식 제고에 도움이 될 것이라는 견해가 주를 이뤘다. 특히 학생들에게 성찰의 계기를 제공할 수 있을 것이라는 기대가 있었다. 대학 교직원들과 정부·지자체 공무원·직원들은 역시 조직 내 인식 제고에 긍정적인 영향을 줄 것으로 기대하는 견해가 많았다. 언론사 기자들도 대체로 비슷한 반응이었는데, 특히 언론사 특성상 내부에서 혐오표현성 기사에 대한 논쟁이 벌어질 때 좋은 기준이 될 수 있을 것이라고 기대하는 견해들이 눈에 띄었다. 기사 작성 단계부터 주의할 수 있게 되어 더욱 효과적일 것이라는 응답도 있었다.

부정적인 효과는 대체로 모든 응답자 집단이 조직 내 갈등, 일부 집단의 반발, 표현의 자유 논란 가중 등을 지적했다. 판단기준을 우회하여 지능적으로 혐오표현을 하는 사례에 대한 우려도 눈에 띄었다. 영역별로는 초중고 교사들은 업무 과중 우려가 있었고, 대학의 경우에는 이미 구제절차를 운영하는 입장이어서인지, 신고 남발과 사건 처리 과정에서의 어려움을 지적하는 견해가 있었다. 언론사의 경우에는 소수자 관련 취재를 기피하거나 기사 작성의 제약, 위축 효과 등을 걱정하는 목소리가 있었다.

4) 혐오표현 예방 및 대응을 위한 조치

마지막으로 영역별로 혐오표현을 예방하거나 혐오표현에 대응하기 위해 어떤 조치(정책, 제도 등)가 필요할지를 개방형으로 물었다. 모든 대상 집단이 공히, 교육, 연수, 홍보 등 인식 개선을 위한 사전예방이 가장 효과적임을 지적했다. 초중고에서는 학생회 활용, 대학에서는 학칙 제정, 언론사에서는 노조 활용 등을 언급하는 견해가 눈에 띄었다. 언론사의 경우에는 언론사 특수성상 기사에 대한 모니터링 시스템을 마련해야 한다는 견해가 있었다.

4장 영역별 혐오표현 가이드라인 제정과 운영상의 문제점과 과제

4장에서는 초중고, 대학, 공공기관, 언론 영역에서 혐오표현 가이드라인을 제정하고 운영하는 과정에서 발생할 수 있는 문제점과 과제를 설문조사와 초점집단면접(FGI) 결과를 활용하여 제시하고자 한다.

I. 초중고등학교

1. 초중고등학교에서 혐오표현에 대한 인식

1) 학교 환경의 변화에 따른 혐오표현 사안 증가

최근 1~2년 사이, 초중고에서의 혐오표현 문제가 심각한 사회적 이슈로 등장하고 있다. 학생들이 소셜미디어나 유튜브 등의 매체를 자주 접하면서 그 속에서 통용되는 혐오표현 등을 재미있는 말로 인식하고 일종의 놀이나 장난, 혹은 유행어처럼 사용하고 있으며[112], 이와 관련하여 학교에서 혐오표현을 막기 위해 페미니즘 교육을 의무화해 달라는 청원[113]이 등장하기도 하였다.

혐오표현은 비단 학생들 사이에서의 문제만은 아니다. 2017년, 전교조 여성위원회가 조사한 바에 따르면[114], 응답한 교사의 60%가 관리자 등에 의한 여성혐오표현을 직간접적으로 경험하였다고 응답하였으며, 최근 스쿨미투의 확산과 함께 교사가 학생에게 가하는 혐오표현 역시 가시화되고 있다.

학교 내 다문화학생 및 장애학생 등, 소수자 학생이 증가하고 있다는 점 역시, 혐오표현 예방 및 대응의 문제에 관해 관심을 기울여야 할 중요한 이유이다. 2018년 교육기본통계조사 자료에 따르면, 국내 초중고에 재학하고 있는 다문화학생의 수는 122,212명(전체 학생 수[115] 대비 2.2%)에 이른다. 2012년 46,954명이었던 것에 비하면 약 3배 가까이 증가했다. 각종 장애로 인해 특수교육을 받고 있는 학생 역시, 매년 증가하는 추세이다. 2018년 교육부에서 발표한 특수교육 통계에 따르면, 초·중등학교 급의 특수

---

112) “‘엄마’를 욕하며 노는 아이들…교실이 ‘혐오의 배양지’가 되었다”, 『경향신문』, 2017.10.01. (http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?artid=201710011935005&code=210100, 2018.07.25. 최종방문); “교실 속 오가는 성차별·혐오 표현... 아이들, 유행어처럼 사용해”, 『국민일보』, 2018.06.29. (http://news.kmib.co.kr/article/view.asp?arcid=0012480445&code=61121111&cp=nv, 2018.07.25. 최종방문)

113) http://www1.president.go.kr/petitions/81026 (2018.10.15. 최종방문)

114) https://www.eduhope.net/bbs/board.php?bo_table=maybbs_eduhope_4&wr_id=209043&page=31&menu_id=2010 (2018.10.15. 최종방문)

115) 2018년 기준 전체 학생 수 5,584,249명

학교, 특수학급 및 통합학급에 재학 중인 특수교육대상 학생은 79,403명에 이른다. 학교에는 다문화 학생이나 장애학생 외에도 빈곤계층이나 한부모가정 등 사회경제적 배경에 따른 소수자 학생이나 성소수자 학생이 존재한다. 서울시에 한정된 연구이지만 2015년에 조사한 <인권친화적 학교문화 조성을 위한 학생인권실태조사>에 따르면, 전체 학생 중 성소수자 학생은 0.5%, 경제적 빈곤층 학생은 1.9%, 한부모가정 학생은 4.3%로 조사되었다[116]. 이 중, 성소수자 학생의 비율은 실제보다 낮은 수로 조사되었을 가능성이 있다[117].

학교 내 소수자 학생의 비율이 증가함에 따라, 이러한 소수자 정체성과 관련한 혐오 표현의 문제 역시 늘고 있다. 학생들의 경우, '애자'나 '게이' 등의 표현을 서로 놀리거나 비하하는 용도로 사용하는 일이 잦으며, 2017년에 서울시교육청에서는 한 교사가 다문화 학생을 '차이나'라고 불러서 문제가 되기도 하였다[118].

2) 학교 내 혐오표현 및 혐오문화의 확산

학내 혐오표현의 문제는 단순히 언어의 문제가 아니며, 학교의 전반적인 문화와 관련이 있다. FGI 참석자들은 공통적으로 혐오표현이 언어의 문제이기 이전에 학교에 만연한 혐오 문화이자 정서의 문제라고 지적하였다.

> "혐오표현이라고 하면 되게 좁아지는 것 같아요. 언어라는 게 단어 한 개를 쓰는 것이 아니라 그 언어가 쓰이는 너와 나의 맥락과 상황이 결합되는 것인데. 이게 혐오 문화가 이미 들어왔는데 그게 아이들에게는 재미로 먼저 들어오는 거죠." (FGI 참석자 A4)
>
> "초등학교 애들 같은 경우에는 (중략) 낱말에 의한 혐오는 청정해요. 그런데 정서적으로 형성되어가고 있어요. 예를 들면, '왜 남자만 군대를 가야해요' 라고 질문하는 애들이 있어요. 이것에 대한 대답을 찾는 곳이 여성혐오 논리를 가진 사람들의 말에서 혐오정서를 가져와서 그 정서를 표현할 수 있는 낱말을 사용하게 되잖아요. 4학년쯤 되니까 그 정서로 자기가 여성혐오를 시작할 수 있는 정서적 기반을 마련하는 시기가 되는 것 같아요. (중략) 남학생들이 우린 항상 혼나기만 해 라는 피해의식도 있고. 4~6학년들은 혐오표현이 담긴 낱말을 하지는 않는데, (중략) 이게 나중에 표현으로 나가기 전 단계에서 예방을 할 수 있는 그런 가이드라인을 줄 수 있으면 좋겠다." (FGI 참석자 A1)

116) 박근덕 외, <인권친화적 학교문화 조성을 위한 실태조사 최종보고서>, 2015 서울시교육청 연구용역, 2015, 55쪽, 표 43. 소수 학생 비율.

117) 동 보고서에 따르면, 성소수자 학생의 비율은 일반적 수치의 반 정도로 나타나고 있으며, 그 이유로는 실태조사에서의 개인정보 비밀보장에 대한 신뢰 구축의 미비를 들고 있다. 또한, 국가인권위원회가 2014년에 실시한 <성적지향·성별정체성에 따른 차별실태 조사>의 결과에서도 성소수자 학생의 92%가 자신의 정체성을 드러내지 않는다고 응답하였다.

118) 서울시교육청 학생인권교육센터 차별받지 않을 권리 침해에 관한 권고(2017-05) (http://studentrights.sen.go.kr/cop/bbs/selectBoardArticleN.do#LINK, 2018.07.25. 최종방문)

3) 혐오표현에 대한 심각성 인식의 격차 발생

설문조사 결과, 초중등학교에서 혐오표현이 자주 발생하며 그 심각성 역시 우려할만하다는 응답이 대다수였으나, 주관식 응답에서는 '대부분의 사람들은 혐오표현을 정확하게 인식하지 못하고 있으며', '혐오도 권리라고 주장하는 사람이 많다'[119]는 답변도 상당수 나타나는 등, 구성원들 사이에서 혐오표현 문제의 심각성을 인식하는 수준에서 큰 차이가 발생하고 있다.

학생들의 경우, 혐오표현에 대한 경각심이 높아지는 학생 집단이 늘어남과 동시에, 혐오표현이라는 것을 알면서도 재미있는 표현이기 때문에 사용하는 학생 집단 역시 증가하고 있다.

"예전에는 한번 진지하게 이게 어디서 나왔냐면 하면, '어! 몰랐어요. 안할게요' 였다면, 이제는 '알아요! 그런데 저는 그런 뜻으로 쓰는 게 아니라 말이 웃겨서 쓰는 거예요.' 하면 어떻게 해야 하나." (FGI 참석자 A3)

"인터넷을 애들이 많이 하면서 혐오표현이나 혐오발언에 대한 경각심도 생긴 건 있어요. (중략) 경각심을 가지는 친구들도 생기고 반대로 더 심해지기도 해서 결이 많아지니까 대응하기가 힘들어지는 것 같아요." (FGI 참석자 A3)

교사들 사이에서도 혐오표현의 심각성에 대한 인식이 많이 차이가 난다. 설문조사 결과, 혐오표현이 심각하며 대응이 필요하다는 응답이 95% 가까이 나왔으나, 주관식 응답이나 FGI 참석자들의 보고에 따르면 동료 교사의 혐오표현의 심각성에 대한 인식이 부족하며, 그렇기 때문에 공식적인 가이드라인이 필요하다는 의견이 다수 나왔다.

"선생님들 자체가 혐오발언이나 혐오정서에 둔감해 있잖아요. 선생님이 학생한테 할 때도 있지만 선생님들이 티타임을 하거나 할 때 나오는 얘기도 굉장히 수위를 넘나드는 이야기가 많거든요. 제가 제일 듣기 싫었던 말들 중에 '빌라 애들, 수급자 애들." (FGI 참석자 A1)

"교사들 간에도 혐오표현에 대한 심각성을 각자 다르게 느끼고 있기 때문에 몇몇 교사들만의 노력으로 학교 전체의 혐오표현 사용 문화를 개선시키기 어렵다." (설문조사 A34 문항 응답)

2. 가이드라인에 대한 인식

1) 가이드라인의 목적과 역할에 대한 인식 격차

학내 혐오표현 문제가 급증하는데 비해, 이를 예방하거나 대응할 수 있는 학교 내 절차나 시스템은 거의 전무한 상태이다. 대부분의 경우, 혐오표현에 관한 인식이나 이해가 부족한 채 장난이나 유행어처럼 가벼운 마음으로 사용하고 있지만, 이를 규제하

119) "교사, 학생 할 것 없이 많은 사람들이 혐오표현이 혐오인지도 모르고 남발하거나 '혐오도 권리다' 라고 주장하는 경우가 많아 인지적으로라도 혐오표현에 대해 주지시킬 필요가 있음" (설문조사 A34 문항 응답)

거나 지도할만한 마땅한 장치나 근거가 없는 관계로 학교 내에서 사안을 처리하는데 어려움을 겪고 있다. 설문조사 A34 문항에 대해서도 '잘못이라는 인식을 가질만한 교육 기회가 없고', '학생을 지도할 때 공동지침이 필요하며', '가이드라인이 없이 학생을 지도할 경우, 이의를 제기하거나 해이한 태도를 보일 소지가 많다'는 등, 상당수가 혐오표현 가이드라인이 제정된다면, 혐오표현에 관한 학교 내 구성원들의 인식을 제고하고, 관련 교육의 실시나 피해 사례 발생 시, 대처를 위한 기준이 될 수 있을 것이라고 응답하였다.

다만 구체적으로 가이드라인이 어떤 역할을 해야 하는지에 대하여는 응답자마다 약간의 견해 차이가 발생하였다. 크게 가이드라인이 선언적이고 규범적인 역할을 해주기를 바라는 입장과 처벌과 징계를 위한 기준이 되기를 바라는 입장으로 나눌 수 있다.

(1) 학교교육의 지향점에 관한 선언적 역할로서의 가이드라인

가이드라인의 목적과 역할에 대한 가장 기본적인 기대는 학교교육의 지향점에 관한 선언적 역할이다. 가이드라인이 규제와 징계를 위한 것이 아니라, 학교의 문화를 개선하고 각 구성원들이 지향해야 할 바람직한 행동규범을 제시하는 것이기를 바라는 것이다.

> "학교 밖은 혐오가 드글드글 하지만 왜 학교라는 공간이 그런 것에 대해서 청정지역이 되어야 하나 논리는 같다고 봐요. 어쨌든 연습을 하는 공간이라는 거죠. 이 사회에 시민이 되기 위해서 사회 참여나 투표권 연습하는 공간인 것처럼. 상대방을 존중하고 나를 존중하고 타인의 권리를 어떻게 하고 내 권리를 어떻게 행사하지 라는 것처럼 학교라는 공간이 그런 것들을 연습할 수 있게 차근차근 밟아만 주면. 얘들이 성인이 되었을 때는 이런 (혐오표현의) 문제를 크게 벗어날 수 있지 않을까." (FGI 참석자 A2)

우리나라는 헌법을 통해 모든 국민의 동등한 교육의 권리[120]를 보장하고 있다. 또한 교육기본법 제2조[121]에서는 교육을 통해 민주시민의 자질을 갖추고 인간다운 삶을 영위하게 하는 것이 교육의 중요한 가치이자 목적임을 밝히고 있다. 따라서 초중등학교에서 학생들은 인종, 성별, 장애, 성적지향 등의 배경과 관계없이 누구나 자신의 능력과 잠재력을 최대한 발휘할 수 있도록 누구도 배제되거나 차별받지 않는 교육기회를 보장받아야 한다. 학교의 최대 목적은 학생들로 하여금 타인의 권리를 존중하고 민주시민의 자질을 갖출 수 있도록 가르치는 것이다. 학생들은 학교의 교육을 통해 그들의 친구 및 성인들과 시민성에 기반한 관계맺음을 배울 수 있어야 한다. 뿐만 아니라 학교의 모든 구성원은 자신의 정체성에 자부심을 느끼고 안전한 환경에서 온전히 참여할

120) 모든 국민은 능력에 따라 균등하게 교육을 받을 권리를 가진다. (헌법 제31조1항)
121) 교육은 홍익인간의 이념 아래 모든 국민으로 하여금 인격을 도야하고 자주적 생활능력과 민주시민으로서 필요한 자질을 갖추게 함으로써 인간다운 삶을 영위하게 하고 민주국가의 발전과 인류공영의 이상을 실현하는 데에 이바지하게 함을 목적으로 한다.

수 있도록 포용성과 다양성의 문화를 개발하도록 노력할 필요가 있다.

따라서 혐오표현 예방 및 가이드라인은 학교가 모든 학생, 특히 소수자 학생에게도 적대적이지 않으며, 포용성과 다양성을 존중하는 공간이며, 모든 학생들이 차별받지 않도록 해야 한다는 학교교육의 지향점을 분명히 드러내는 선언적 역할을 하는 것이 중요하다.

> "게이 같다, 짱깨, 김치녀, 병신 등의 말이 자주 사용되는데, 모두 학교에 있는 누군가의 존재를 무시하고 공포를 줄 수 있는 단어라는 것을 알게 되면 말의 위력을 알고 사용을 자제할 것" (설문조사 A37 문항 응답)
>
> "교육적으로 올바른 언어사용 및 소수자에 대한 올바른 생각과 태도를 갖도록 하며, 이는 학생의 올바른 가치관과 인격형성과 결부되어 있기 때문. 또한 저런 언어의 사용은 사회나 사회망, 소수자들에 대해 무의식적으로 부정적인 인식을 심어주기 때문에 사회공동체 의식개선 및 발전을 위해서도 잠재의식에 영향을 미치는 언어의 사용에 대해 가르쳐야 한다고 생각함." (설문조사 A34 문항 응답)

혐오표현 가이드라인은 각 구성원이 민주주의와 존중, 다양성, 반차별 등의 가치가 구체적으로 실현될 수 있는 기회이자 학생 및 교직원 전체가 실천해야 할 바람직한 언어와 행동규범을 제시할 수 있어야 할 것이다. 이러한 규범은 학생교육 및 교직원의 직무수행의 기준으로 자리 잡아 사전에 문제와 갈등을 예방하는 선제적 역할을 할 수 있을 것이다.

(2) 사안 발생 시 대응 절차의 제공의 기준으로서의 가이드라인

초중등학교의 혐오표현 관련 가이드라인의 또 다른 역할로는 혐오표현과 관련한 사안이 발생하였을 때 이를 다루고 처리하기 위한 절차의 제공이라고 할 수 있다. 최근, 학생들 사이 혹은 학생과 교사 사이에서 혐오표현으로 인한 분쟁이나 갈등이 대두되고 있으나, 현행 학교의 시스템과 제도로는 이러한 문제를 포괄적으로 다룰 수 없다. 가장 유사하게는 학교폭력자치위원회나 선도위원회 등을 통해 언어폭력 혹은 부적절한 언행 등으로 징계하거나, 혹은 각 학급의 담임교사가 생활지도 차원에서 훈계하는 방식이 있지만, 혐오표현 문제를 공식적으로 처리하거나 대응할 수 있는 절차 등이 마련되어 있지 않은 상태이다. 설문조사 A24, A26 문항의 응답에서도 '특정 기구는 없으며 담임이 주로 그 대상이 된다고 생각'한다거나 '특정 개인에게 폭력 수준으로 할 경우에만 학교폭력 처리절차를 밟고, 이 외에는 담임의 훈계 정도가 대부분'이라는 내용을 확인할 수 있다.

> "초등학교에서 제가 몇 개 근처에 있는 생활규정에 대해서 봤는데 혐오표현이나 혐오정서에 대해서 구체적으로 다루고 있는 학교는 하나도 없었어요. 그냥 대승적으로 당위적으로 헌법에 있는 수준의 내용이 대부분이었고. 실제로 만약에 혐오적으로 문제가 불거졌을 때 대부분

그저 생활지도 차원에서 그냥 해결하는 수준. 그래서 따로 이 혐오표현을 더 심각하게 생각하거나 다루는 뭐 규정이나 체계나 방법 절차 같은 건 전무하더라고요. 그걸 담당하시는 분이 그걸 인식을 하고 있는 것도 제가 볼 때는 전무하다고.” (FGI 참석자 A1)

“사실 현장에서는 학폭이냐 아니냐를 놓고 심장이 뛰기 때문에. 이거는 누가 봐도 애매해요. 이건 학교가 처리해도 문제가 안될 것 같은 거는 이렇게 상담 뭐 또는 처리 하는 거고 이제 그 이상 쓰여 넘어가면 학폭으로 처리 한거죠. 언어폭력. 결국 학폭 담당자가 이걸 다 하는 거고 나머지 분들은 여기에 대해서 크게 문제의식 없는 것 같고. 차별과 욕설에 대한 경계도 제가 볼 때 학교에는 없는 것 같아요.” (FGI 참석자 A2)

그나마 학생과 학생 사이의 문제의 경우에는 학교폭력이나 학생선도위 절차에 따라 다루거나 해결할 수 있는 여지가 있는 편이나, 학생과 교사 사이에서 발생한 혐오표현이나 동료 교직원 사이에서 발생한 문제의 경우에는 해결이나 대응이 더 어렵다는 지적이 있었다.

“이게 만일 학교 안에 무슨 조항이 있고 그런 게 대책이 있다면 이렇게 왜 미투가 난리가 나겠어요. 사실 요즘 하는 게 ‘선생님이 만졌어요’가 아니라 ‘선생님이 여자는 애를 낳아야 한대요’ 하고 이런 혐오발언들이 대체로 주를 이루고 있잖아요. 아이들은 몇 년 사이에 확 높아졌는데, 교사들은 변하지 않고 이걸 제재하는 수단이 없으니까 트위터로 모이는 상황이 되고 페이스북으로 모이는 상황이 되니까.” (FGI 참석자 A3)

“학생 사이에 발생하면 학폭위가, 자치위원회가 보호해주거나 선도위원회로 징계가 되고, 교사가 학생한테 했으면 역시 뭐 효용은 없지만, 자치를 열어서 근거를 남기고 교육청에서 감사를 하던, 장학을 해서 할 것이고. 그런데 동료가 동료에게 했을 때에는 교권보호위원회 대상도 아닐뿐더러, 고충관리로 가거나 아니면 교육청에 찔러서 감사 나오게 하는 방법이 있을텐데, 결국 그때 근거는 모호하다는 거죠.” (FGI 참석자 A2)

따라서 혐오표현 가이드라인은 학생과 학생 사이, 학생과 교직원 사이, 동료 교직원 사이에서 혐오표현이 발생하였을 때, 이를 처리할 수 있는 구체적이고 실제적인 근거와 절차를 제공해주는 역할을 하여야 할 것이다.

2) 혐오표현 정의와 사례에 대한 필요성

혐오표현의 예방과 대응을 목적으로 하는 가이드라인이 효과적으로 정착하고 적용되기 위해서는 혐오표현이 무엇인가에 대한 합의된 정의와 기준이 가장 중요하다. 설문조사 및 FGI의 결과, 응답자들은 학교 내의 혐오표현 정의와 관련하여 욕설, 비속어, 언어폭력 등 유사개념과의 구분, 혐오의 의도를 지니지 않은 장난이나 유행어로서의 사용에 관한 문제, 표적집단으로서의 소수자에 대한 이해, 구체적인 사례의 제시 등을 중요하게 여기고 있었다.

(1) 혐오표현 및 욕설, 비속어, 언어폭력 등 유사개념과의 차이점

학교 현장에서는 혐오표현과 비속어, 욕설, 언어폭력 등의 유사 개념이 혼재하기 때문에 이를 판단할 수 있는 분명한 기준이 제시되어 있지 않다면, 가이드라인이 실효성 있게 활용되기 어렵다.

> “아싸와 인싸를 나누는 그걸 어떤 표현으로 봐야할지도 고민되고. 찐따라고 하는건 혐오인지 어떤 것인지. 현장에서는 서로 아이들이 구분하기 때문에 그걸 납득을 하고 그것을 자신이 인싸이고 아싸인 것을 받아들이고. 이런 것들을 혐오표현으로 봐야할지 아닐지도 좀.” (FGI 참석자 A2)
>
> “병신, 우리가 전통적으로 욕이라고 생각하는 것들. 병신, 바보, 쓰레기 이런 것들과 이 연구에서 말하는 혐오가 같은 맥락인지도 혼동되기 때문에” (FGI 참석자 A2)
>
> “혐오표현 가이드라인이 이게 성공적으로 학교에 정착을 하려면 아이들이 언어적인 낱말을 들었을 때 이게 언어폭력인지 혐오를 기반으로 한 폭력인지의 아이들이 구분할 수 있을 정도로 가이드라인이 되어있어야 한다고 생각해요. 아이들이 그냥 괴롭히는 거 장난 구분이 안 돼서 ‘저 장난이었어요. 하지만 학교폭력에서 굉장히 많이 교육한 결과 아이들이 장난과 학교폭력에 대해서 구분할 수 있단 말이에요. 이런 것처럼 단순한 언어적 폭력과 혐오표현을 구분할 수 있는 수준의 가이드라인과 교육이 기반이 되지 않는다면 이런 가이드라인을 선생님이 받았다고 해도 ‘아, 이거 언어폭력으로 하지 뭐’ 따로 혐오표현의 공격이라고 이렇게 인식을 안 하실 것 같아요.” (FGI 참석자 A1)

초중등학교에서의 혐오표현 가이드라인에서는 혐오표현의 이론적인 정의뿐만 아니라 욕설, 비속어 등, 혼동하기 쉬운 개념과의 차이점을 밝히고, 이 가이드라인에서 예방·대응하고자 하는 혐오표현이 무엇인가에 대한 기준을 명료하게 안내해야 할 것이다.

(2) 혐오표현의 유형 및 표적집단에 대한 이해

혐오표현의 유형 가운데에서는 부정적인 고정관념을 표출하는 유형의 혐오표현을 중심적으로 다룰 필요가 있다. 멸시·모욕·위협하는 표현이나 차별·폭력을 선동하는 표현의 경우, 이미 학교폭력이나 학교생활규정에 의해 처리할 수 있는 여지가 있으나, 부정적인 고정관념을 표출하는 유형에 대해서는 딱히 규제하거나 예방할 수 있는 방법이 없을뿐더러, 이러한 유형의 혐오표현이 광범위하게 쓰이고 있기 때문이다.

> “소수자에 대한 편견을 고착화시키거나 확대시키는 발언, 이런 거는 우리 문화를 생각했을 때, 이런 거를 명시해야 이게 정확하게 혐오발언이다 라고 알 수 있을 것 같아요. 대부분 혐오 발언이라고 생각하지 않잖아요. ‘이슬람, 이런 거는 사실이잖아’ 이런 마인드?” (FGI 참석자 A3)
>
> “소수자들이 예민하다거나 그들은 배척당할만하다는 의견을 고수하는 경우도 또한 많습니다. 최소한 무엇이 지양되어야 하는지를 구체적으로 알려주지 않으면 그 선을 스스로 관대하게

(혐오표현을 광범위하게 사용) 설정하는 경향이 있어 가이드라인이 절대적으로 필요합니다.” (설문조사 A34 문항 응답)

‘여성, 장애인, 이주민, 아동 등이 왜 사회적 약자이자 소수자인지 동의하지 못하는’ 경우[122]), 소수자에 대한 차별과 편견이 담겨있는 혐오표현을 규제해야 할 필요성을 느끼기 어렵다. 초중등학교의 혐오표현 가이드라인에는 혐오표현의 표적집단이 되는 소수자에 대한 정의도 포함시킬 필요가 있다.

“남학생들은 대체로 페미니즘에 대해 부정적으로 생각한다. 가이드라인이 나왔을 때 ‘또 여성중심, 페미니즘이네’라고 거부할 가능성이 분명 있다. 따라서 가이드라인과 더불어 소수, 약자를 이해하는 교육도 필요할 것으로 보인다.” (설문조사 A38 문항 응답)

FGI 참석자들은 비가 시화되기 쉬운 소수자 집단인 성소수자 혐오표현의 경우, 아무도 피해를 보지 않는다는 생각으로 쉽게 지나칠 수 있으므로, 성소수자 역시 가이드라인을 통해 보호해야 할 소수자 집단에 포함해야 한다고 말하였다. 다만, 현실적으로 학교에서 혐오표현으로부터 보호해야 하는 소수자집단을 어느 정도 구체적으로 명시할 수 있을 것인가에 관하여는 우려하는 반응을 보였다.

“장애, 그리고 인종에 관한 거는 아이들이 어느 정도 다문화, 그게 많이, 그래도 그걸로 인한 문제도 학교폭력이고, 피해 받는, 뭐, 미디어에서 많이 다루잖아요. 다문화가정도 많이 다루고. 그런데 종교라던 지, 성소수자는 눈에 잘 안보이잖아요. 그런 것들이 확실히 명시되어 있어야 되지 않을까. 소수자 내용이 들어갈 수 있으면 의미가 있지만 그게 없이 그냥 들어간다면 선생님들이 도덕시간에 하는 용도로밖에. 왜냐면, 도덕시간에 다 있어요. 인종도 있고 차별하지 말라는 말도 다 들어가 있어요. 근데 성소수자까지 들어가 있어야 이게 정말 혐오에 대한 끝판왕이 될 거 같은데, 그게 안 들어가면 사실 도덕책 이상도 이하도 아닌 그냥…” (FGI 참석자 A1)

“솔직히 현실적으로 얘(성소수자 차별금지)를 넣을 수 있을까 고민이 돼요. 수위를 어느 정도로 넣을까를 넘어서 이 혐오표현 가이드라인 자체가 학교에 들어갈 수 있을까. 되게 원론적이고 아주 진부한 이야기지만, 그 수위조절보다는 일단 이게 들어가느냐 마느냐로” (FGI 참석자 A4)

(3) 구성원 간 혐오표현의 발생 유형 상의 특징

초중등학교의 경우, 학생들 사이에서 사용되는 혐오표현은 전형적인 혐오표현과 다른 맥락에서 나타나는 경향이 있다. 소수자를 모욕, 비하하거나 차별, 선동하기 위한 목적이 아니라, 소수자가 아닌 친구와 싸우면서 상대의 감정을 상하게 하기 위한 놀림

122) “여성, 장애인, 이주민, 아동 등이 왜 사회적 약자·소수자인지도 설명해 주면 좋겠습니다. 이것부터 동의하지 못하는 사람이 많습니다.” (설문조사 A36 문항 응답)

과 욕설의 개념으로 사용하거나, 혹은 동료집단에서 통용되는 재미있는 유행어로서 사용된다.

> "의미를 좀 아는 애들은 '너 게이냐?' 라고 하는 거에요. 사실 그 학생은 게이가 아니겠지만 그런데 이제 그런 말을 하는 게 그 학생을 공격하는 말로 사용된 거에요." (FGI 참석자 A1)
> "애들이 또 좋은 말 쓰고 싶고 어디서 혐오하지 않는 사람 되고 싶고 하지만 노잼이 되고 싶지는 않는 거에요. 애들끼리 재미있는 표현을 내가 쓰지 못하면 완전 찐따인데. 딱 그렇게 돼서 애매한 지점인 것 같아요." (FGI 참석자 A3)
> "아이들에게는 그러니까 재미로 먼저 들어오는 거죠. 재미있는 언어, 놀리는 언어, 우리가 생각하는 혐오의 사전적 의미가 아니라 그냥 재미있는 거죠. 선생님 말씀하신대로 그냥 유행어에요. 그걸 써야 친구들하고 같이 놀 수 있고…" (FGI 참석자 A4)

혐오표현의 문제는 비단 학생과 학생 사이에서만 나타나지 않는다. 교사와 학생 사이, 혹은 동료 교직원 사이에서 발생하는 혐오표현은 수업 중 소수자에 대한 편견이나 고정관념을 발화하는 경우나 교직원 회의나 사적 대화중에 드러나는 편견 등이 있다. 이러한 유형의 혐오표현은 상당수가 소수자에 대한 편견이나 고정관념, 차별적 인식에 기반하고 있지만, 그동안 학교에서 크게 문제가 되거나 규제되지 않았으며, 교사의 교육철학에 기반한 교육 행위로 여겨지는 경우가 많았다.

> "선생님이 쓰는 말을 들어보면, 어떤 아이가 화장을 진하게 했을 때 '너 싸 보인다' 이런 말을 한단 말이에요. 그러면은 아이가 와서 그런 불만을 이야기하는데, 그게 화장을 하는 대상은 대부분 여성이고 화장을 진하게 하면 싸고 이런 것들도 여성혐오의 한 단편인데, 그런 것들을 교육현장이 잘 못 걸러 주는 것 같고. 그럼 애들이 '아, 그렇구나' 이런 혐오를 하게 되는 거죠. (FGI 참석자 A2)
> "선생님이 하는 은근한 혐오발언 같은걸 신고하거나 진짜 어떻게 하고 싶은데 애매하게 빠져나가서 진짜 걸고넘어질게 없는데 어쩌냐 이렇게 하는 애들이 있는데. 근데 저도 동의하는 혐오발언 하시는 분들 계시거든요. 다문화 가정이나 아니면 이주노동자에 대한 혐오적인 시선이나 난민에 대한 이야기를 하시는 분들, 성소수자들도 마찬가지고 그렇게 하시는 분들에 대해서도 '저거는 아닌데 선생님 애매하게 한다. 친구가 말하면 싸울 수 있는데 선생님이 말해서 어쩔 수 없다' 라고." (FGI 참석자 A3)

학생들 사이에서 혐오표현이 명백히 차별이나 배제의 의미로 사용되는 것이 아니라 유행어나 재미있는 말로서 사용된다 하더라도, 이러한 유형의 언어가 학교의 전반적인 문화와 분위기를 적대적인 것으로 만들 수 있다는 점을 고려해야 한다. 또한 권력과 힘의 위계를 따라 교사-학생 사이, 혹은 동료 교직원 사이에서 발생하는 혐오표현은 파급력이 더 크기 때문에 해악 역시 크다.

따라서 학교에서의 혐오표현 가이드라인에서는 혐오표현의 정의나 유형에 관한 정보뿐만 아니라, 실제 학교에서 나타나는 혐오표현이 발생할 수 있는 유형에 대한 안내를

구체적으로 포함할 필요가 있다. 예를 들어, 소수자 당사자에게 하지 않더라도 소수자 정체성을 빗대어 놀리는 행위, 소수자 정체성을 비하하는 유행어의 사용, 교실 수업 및 교직원 회의 등에서 나타나는 관습적인 대화 등, 혐오표현이 발생하게 되는 상황이나 유형에 관해 명시적으로 밝힐 필요가 있다.

(4) 구체적으로 금지되는 사례

초중등학교의 혐오표현 가이드라인은 규제 대상이 되는 혐오표현이 무엇인지에 관한 명확한 기준으로서의 역할이 많이 요구된다. 이는 설문조사 A36 문항에 대한 응답에서도 알 수 있다. 상당수의 응답자가 '혐오표현의 실제 사례', '흔히 쓰이는 혐오표현의 사례', '다양한 예문' 등, 구체적인 혐오표현의 사례가 가이드라인에 포함되어야 한다고 응답하였다. 학교에서 혐오표현과 관련한 교육을 진행하고, 또 사안이 발생하였을 경우에 징계 등을 내리기 위해 가이드라인을 활용하고자 하는 교사들의 요구가 반영된 것으로 여겨진다.

> "혐오표현의 구체적인 경우를 명시하고 그와 같은 표현을 했을 때 지도하기에 훨씬 용이합니다. 대체로 지도 시, 별 뜻 없었고 의도가 없었으니 문제될 것 없다, 받아들이는 상대가 피해의식 가득하다, 예민하다는 발언을 하는데, 명확한 선이 있으면 이런 부분에 대해서 지도가 쉬울 것 같습니다." (설문조사 A37 문항 응답)

동시에, 혐오표현의 유형과 사례를 구체적으로 제시하였을 때, 학생들이 오히려 이를 모방하여 혐오표현의 사용이 증가하거나 혹은 제시된 사례를 교묘하게 회피하여 새로운 혐오표현을 만들어낼 수도 있다는 우려도 존재한다. 혐오표현 가이드라인이 제정될 경우의 부정적인 효과를 묻는 설문조사 A38 문항에 대한 응답에서도 '제시되어 있지 않은 표현에 대한 남발'이나 '몰랐던 혐오표현 습득' 등의 우려가 상당수 나타났다.

따라서 지나치게 구체적인 혐오표현의 사례를 일일이 열거하기보다는 혐오표현이 발생하는 상황이나 유형 등, 큰 범주를 중심으로 제시하되, 관련된 사례를 한두 가지 정도 소개하는 형식을 취하는 것이 바람직할 것이다.

> "가이드라인에 제시되지 않은 세세한 표현이나 미묘한 상황에 대해 제재하고자 할 때 역으로 공격을 받거나 곤란한 상황에 처할 우려가 있습니다." (설문조사 A38 문항 응답)
> "선이 명확할수록 교묘하게 피해가는 또 다른 표현들이 생겨날 우려가 있다고 생각합니다. 이를 고려해서 가이드라인을 설정해야 할 것 같습니다. 맥락에 따른 이해가 중요한 영역인 만큼 다양한 맥락적 사례 제시가 없이는 가이드라인이 무색해질 수 있습니다." (설문조사 A38 문항 응답)

3. 혐오표현 예방을 위한 구성원의 역할과 책임에 대한 기대

혐오표현을 예방하고 대응하기 위해서는 학교장 및 관리자, 교직원, 학생, 학부모를 포함한 학교 전체 구성원, 그리고 단위학교를 지원·관리·감독하는 교육청과 교육부 등의 상위 행정기관 모두의 참여가 필요하다. 다만 각각의 주체에 따라 서로 다른 역할과 책임이 요구될 것이다. FGI 참석자들은 초중등학교의 혐오표현 가이드라인에는 각 구성원의 책임과 역할을 구체적으로 명시할 필요가 있다고 응답하였다. 특히 교육부와 교육청, 그리고 관리자의 책임과 역할이 중요하다고 답하였다.

1) 교육부, 교육청의 역할과 책임

초중등학교교육은 의무교육으로 국가가 제공하는 영역이므로, 교육부와 교육청의 역할이 무척 중요하다. 교육부나 교육청은 종종 단위학교에서 각자의 상황에 맞게 재해석할 수 있는 기준과 틀을 잡아주는 역할을 해줄 것을 기대받는다. 따라서 교육부와 교육청 차원에서 학교가 따라야 하는 규정과 절차의 기준을 만들어 제공할 필요가 있다. 설문조사 A34 문항 및 A39 문항에 관한 응답에서도 '법적, 제도적 근거가 없으면 절대 움직이지 않는게 공무원 조직이자 관료조직'이며, '교육부나 인권위 등 공식적인 정부기관에서 기본적인 가이드라인을 정하는 것이 중요'하다는 응답이 드러난다. 다만, 공문을 통해 금지사항을 전달하는 하달식 명령을 하기 보다는, 인권 존중의 문화가 뿌리내릴 수 있도록 전반적인 시스템과 문화를 조성하는 것이 중요하다는 의견이 주를 이룬다.

> "학교에 개별적으로 '이런 거 혐오표현이니까 조심하세요' 하고 한 번 두 번 공문 보내고 오래 가지 못할 거란 생각이 들고. 결국엔 인권 존중의 문화라는게 추상적으로 보이지만 그게 제일 중요한 거고." (FGI 참석자 A2)
> "문화로서 자리 잡아서 행동의 변화를 이끌어내는 것이 중요하다 싶은데요. (그래서 길게 봐야 할 문제) 자칫 규정으로 접근할 경우 규제나 처벌이 더 도드라지는 양상으로 흐를 우려" (설문조사 A38 문항 응답)

좀 더 구체적으로 기대되는 역할로는 교육행정 및 학교행정 프로세스에 혐오표현을 걸러낼 수 있는 절차의 마련, 교사 및 학교장 양성과정 및 재교육 과정에 혐오표현 관련한 교육기회 마련, 사안이 발생하였을 경우 실제적인 자문과 도움의 제공 등이 있다.

> "이런 건 교육청이 할 몫 같거든요. 교과서 심의를 하잖아요. 거기다 한 칸을 더 만들어서 '다양성을 충분히 존중하고 있는가' 이야기가 들어가야 하고, 선정위원회 거기에 들어가고 학운위도 들어가서 판단하게 한다던지." (FGI 참석자 A2)
> "어떤 대회나 어떤 학교에서 학생들 대상으로 하는 정책을 할 때 이런 차별적 내용에 대한 민감성이 반영될 수 있도록 규정 전체적인 큰 틀에서 가이드라인에서 관리를 할 때 이런 것들

을 점검해라 이런 것들이 필요하다는 생각이 들었어요.” (FGI 참석자 A1)

“지시형이라기보다, 다소 좀 전문가를 만나게 해주고 접촉해주고 자체적 연수를 꾸릴 수 있도록 지원해주고 그런 식으로 해주는 역할을, 멘토링 역할을 해줬으면 좋겠어요.” (FGI 참석자 A2)

2) 학교장 등 관리자의 책임 강화

학교장 등 학교의 관리자는 학교 문화 전반에 걸쳐 다양성과 포용성, 반차별의 가치가 구현될 수 있도록 실제적인 역할을 담당해야 한다. 따라서 3장에서 제시한 해외의 혐오표현 관련 규정이나 정책에서는 학교장 및 교직원에서 ‘포용적이고 다양성이 존중되는 학교문화를 조성할 책임’, ‘소수자를 향한 혐오표현이나 모욕, 차별과 배제를 용인하지 않는다는 분명한 메시지의 전달’, ‘학교의 학사운영, 행사 등 전반에 걸쳐 혐오표현의 발생 여부 등을 지속적으로 모니터링할 의무’ 등을 제시하고 있다.

그러나 FGI 및 설문조사에서 나타난 응답에 따르면, 학교장 등 관리자들의 경우, 학교의 문화를 조성하는 적극적인 역할을 하기보다는 잘못된 행동을 하는 학생과 교사를 관리하고 처벌하는 등, 소극적인 역할에 머무르는 경향이 나타난다.

“교장 교감은 자기들이 학교 구성원이라고 생각하지 않고 관리자라고 생각해요. 그래서 학교 구성원 생활 삼주체에 자기들은 안들어 가는 거에요. ‘나는 너네 관리자인데 이걸 왜 해?’ 라고 생각할 가능성이 많지 않을까.” (FGI 참석자 A4)

설문조사 및 FGI 참석자들은 학교의 혐오표현 예방과 대응에 있어서 학교장 등 관리자가 적극적이며 실제적인 역할을 담당해야 한다고 응답하였다. 특히 관리자의 인식 개선을 위한 집중적인 의무교육이 필요하며, 학교 내 혐오표현의 예방과 대처방법 등, 실질적인 역할에 관한 교육이 필요하다.

“학교를 운영하는 관리자들이 혐오표현의 문제점을 인식할 필요가 있다. 내가 근무하는 경북 지역은 매우 보수적인 곳으로 관리자들의 정치 성향이 한 쪽에 치우쳐 있고, 남성중심 사고를 가지고 있는 경우가 많다. 그리고 이는 은연중에 혐오표현으로 드러난다. 따라서 관리자에 대한 교육이 우선되고 교사와 학생에게도 성교육처럼 의무적인 교육 시간이 정해지면 좋겠다.” (설문조사 A39 문항 응답)

또한 학교장 등 학교의 관리자들이 혐오표현 예방의 실질적 책임자로서의 의무감을 가질 수 있도록 성희롱이나 학교폭력, 아동학대 등의 사안과 유사하게 강력한 책임을 물어야 한다는 의견이 우세하다.

“예를 들면 아동학대 신고 의무 같은 거는 안하면 벌금을 500씩 하니까, 모든 담당자가 그걸 꼬박꼬박하고, 그 자리에 앉아있는 선생님들이 꼬박꼬박 듣고 계시거든요. 좀 이게 어떻게 보

면 수동적으로 느껴질 수도 있지만 선생님들의 인식을 높이는 데에는 도움이, 강력한 제재가 되는.” (FGI 참석자 A1)
“처벌에 위축이 되는 것이죠. 그전에는 아무런 생각 없이 그런 말들을 쓰던 사람들도 하면 안돼 하면 안돼 하는 데에 노출되니까 움츠리게 되는 거죠.” (FGI 참석자 A4)

3) 공교육 교사로서의 역할과 책임에 대한 인식 강화

초중등학교에서 나타나는 혐오표현의 유형 중 하나는 수업 시간 등에서 교사의 발언 및 학습 자료 등에서 나타나는 혐오표현이다. 따라서 해외 사례에서는 교사에게 ‘수업 시간 및 학습 자료에서 소수자를 비하하거나 모욕하는 사례가 나타나지 않도록 주의할 의무’를 부과하고 있다. 교사의 발언과 수업을 통해 소수자에 대한 차별과 혐오가 확산될 수도 있기 때문이다.

따라서 현행의 학교 시스템 상에서 혐오표현 가이드라인이 정착되고 효과적으로 운영되기 위해서는 무엇보다 교사들 사이에 만연한 혐오의 문화를 개선하고, 가이드라인 및 학교생활규정 등을 솔선수범하여 지키는 것이 필요할 것이다.

“언론에 나오는 것들은 교사가 학생한테 하는 사례들이 많이 나오지만, 제 생각엔 오히려 물밑에는 교사와 교사 사이에 이런 문제가 비율로 따지면 훨씬 많지 않을까. 그러니까 결론적으로는 학교문화라는 것은 이게, 이제 혐오표현이라는 말보다는 혐오문화라고 이야기할 때 혐오문화가 학교에는 있지 않았으면 하는, 학교의 문화는 누가 만드는가? 교사와 학생이 만드는데, 기본적으로 문화는 흐르는 방향인거잖아요. 그러면 애들은 그걸 수업시간에 배우는 게 아니라 교사들의 말과 행동 상황과 맥락을 통해서 선생님 뒷모습 보고 배운다고. 애들은 그런 문화를 육감적으로 알아요. 교사 사이에 그런 문화들이 있는데 그게 바로 학생들한테 전해지지 않을까.” (FGI 참석자 A4)

또한 교사가 자신의 종교나 신념에 의해 소수자 학생을 차별하거나 배제해서는 안 된다는 의견이 다수 등장하였다. 이는 공교육 교사의 역할과 책임의 가장 핵심이 학교가 모든 학생에게 적대적이지 않고 안전하며, 다양성과 반차별의 가치를 교육하는 것이라는 의미를 내포한다.

“가장 궁극적인 건 양성과정에 들어가는 것. 그런데 거기서 ‘차별발언을 하지 마세요’ 하는 것보다 더 앞서서, 당신은 공교육[123] 교사이고, 그래서 개인적인 종교, 그건 중요하지 않다, 공교육 교사로서 공적인 영역에서 이러이러한 아이들을 다 보호할 의무가 있다, 왜냐면 학교에서 동성애든 여성이든, 이야기하시는 분들이 종교적인, 본인의 성경에 나와 있으니까 이런 이야기 정말 너무 당연하게 하시는…” (FGI 참석자 A3)

123) 인용한 부분의 발언에서는 ‘공립학교’ 교사라고 하였으나, 이후의 발언에서 ‘공교육 교사’로 수정하였으므로, 수정된 발언인 ‘공교육 교사’로 표기함.

4. 혐오표현 예방과 대응 절차

1) 혐오표현 예방을 위한 교육적 접근의 중요성

초중등학교의 혐오표현 문제는 사안이 발생한 이후의 대처보다는 사안이 발생하기 전의 예방이 더욱 중요하다. 학교가 학생들의 전인격적 성장과 배움을 위해 존재하는 곳이기 때문이다. 이는 혐오표현 가이드라인이 효과적으로 정착되기 위해 필요한 제도나 시스템을 묻는 설문조사 A39 문항에 대한 응답에서도 확인할 수 있다. 60명의 응답자 중에서 학생 및 교직원, 학부모를 대상으로 한 교육이 총 49회 언급되었으나, 처벌이나 징계를 이야기한 횟수는 8회로, 크게 차이가 난다.

(1) 학생 대상의 혐오표현 예방 교육의 체계화·공식화

현재 초중고 교육과정에서 학생들에게 공식적으로 혐오표현을 주제로 하는 교육을 하고 있지는 않으나, 학교에 적용되는 각종 법령에 의해 진행되는 인권교육 및 학교폭력예방교육, 다문화이해교육 등, 관련 교육에서 일부 혐오표현과 관련한 교육을 하는 경우가 있다. 하지만 설문조사 A30 문항의 응답에서 알 수 있듯이, 대부분의 경우, 글쓰기 대회나 캠페인 위주의 일회성 행사나 가정통신문의 배부, 조례·종례 시간의 담임 훈화 등의 방식으로 진행된다. 간혹, 인권이나 인성교육에 관심을 가진 교사나 국어과 교사 등이 프로젝트 형태로 교과수업과 연계하여 교육을 진행하기도 하지만, 개별 교사의 열정에 의존한 교육에는 한계가 있다.

설문조사 A39 문항의 응답에 따르면, 교사들은 학생을 대상으로 한 혐오표현 예방교육이 '사회나 도덕 교과에 혐오표현 관련 내용을 포함'하거나 '주기적이고 체계적인 교육계획을 수립'하여 '지속적이고 실효성 있는 교육'이 이뤄질 수 있도록 '토론이나 예술적 기법, 체험 위주의 교육 방식'을 활용해야 한다고 응답하였다. 동시에 학교에서 법령 등에 의해 의무적으로 실시해야 하는 교육이 지나치게 많아서 업무가 과중해지거나 부담을 느낄 수 있다는 우려도 존재한다.

> "생활지도 측면에서 이런 혐오표현 교육, 가이드라인 등이 행정적인 부담으로 다가올 수도 있을 것 같습니다." (설문조사 A38 문항 응답)
> "평소 학교교육과정 만으로도 충분한데 업무가 더 추가되는 결과가 되어 심리적 저항이 있을 수도 있다." (설문조사 A38 문항 응답)

따라서 학생을 대상으로 실시하는 혐오표현 예방교육의 경우, 기존의 각종 의무교육-학교폭력, 인권, 장애, 양성평등, 다문화 교육 등-과의 공통분모를 찾아 통합적으로 실시하되, 교육의 효과를 높일 수 있는 방법을 고민할 필요가 있을 것이다. 특히, 교육내용에 있어서 인터넷 등을 통해 접하는 혐오표현에 대한 비판적 검토와 혐오표현의 해악에 관한 내용을 포함하는 것이 바람직할 것이다.

> “최근 난민 이슈가 떠오르면서 극단적 혐오 발언을 학교에서 자주 듣게 된다. 몇몇 학생들에게 물어보니, 주로 유튜브 채널이나 SNS를 통해 혐오발언들을 듣고 있었고, 비판적 사고 없이 그 발언들을 재생산해내고 있었다.” (설문조사 A34 문항 응답)

설문조사 A34 문항의 응답에서 알 수 있듯이, 학생들이 인터넷 등을 통해 접한 혐오표현을 무비판적으로 수용하거나 재생산하는 경우가 종종 발생한다. 인터넷 등을 통해 소수자 집단에 대한 잘못된 정보를 바탕으로 한 혐오표현을 수용하고 재생산하지 않을 수 있도록 미디어리터러시 교육, 인권교육, 민주시민교육 등 다양한 교육과 연계하여 예방교육이 수행되어야 할 것이다.

(2) 학교장 및 교직원 대상의 혐오표현 예방교육 강화

효과적인 혐오표현의 예방을 위해서는 현재 주로 학생을 대상으로 이뤄지는 교육을 교사 및 전체 교직원, 관리자로 확대할 필요가 있다. 교사들이 먼저 혐오표현의 심각성과 해악에 대해 공감하고, 학생들을 지도하기 위한 공통된 이해를 갖지 않으면 학교 현장에서 학생들을 교육하기가 어렵기 때문이다.

> “혐오표현을 규제하는 것에 대한 정서적 불만이 존재할 수 있다. 가이드라인의 제정에 부정적인 반응을 줄이기 위해 관리자, 교사 교육을 적극 실시할 필요가 있다” (설문조사 A38 문항 응답)
>
> “교사 중에서도 혐오표현의 심각성을 이해하지 못하는 경우가 많다고 체감하고 있어서, 가이드라인에 대해 교사가 수업 중에 나서서 비아냥거리거나 비꼬는 일이 있을 수 있다고 생각함. 교사에게 교육훈련을 먼저 선행해야.” (설문조사 A38 문항 응답)

2) 사안 발생 시, 대응 및 처리의 원칙

가이드라인의 또 다른 목적은 학내 혐오표현 문제가 발생하였을 때 이를 공정하고 신속하게 처리할 수 있는 대응절차를 제공하는데 있다. 따라서 외국의 관련 규정에서는 사안의 처리와 대응의 원칙, 담당자의 지정, 절차 등을 세밀하게 명시하고 있다. 대체로 사안 처리의 원칙으로는 ‘거짓된 소문이나 잘못된 정보가 퍼지지 않도록 할 것’, ‘혐오표현의 문제를 단순히 학교폭력의 문제로 환원시키지 말 것’, ‘학생의 나이·학년급·상황과 맥락 등을 고려하여 판단할 것’, ‘가해자의 신분이나 지위와 관계없이 공정하게 대응할 것’, ‘징계와 처벌에 그치지 않고 학교의 문화와 적대적인 환경에 대한 재검토를 할 것’ 등을 제시하고 있다. 이러한 사안 처리의 원칙은 우리나라의 상황에도 큰 차이 없이 적용될 수 있을 것이다.

다만, 설문조사 응답자들은 혐오표현의 사용을 징계나 처벌로 바로 연결하기보다는 혐오표현의 심각성과 해악을 이해할 수 있도록 교육을 강화하고, 혐오표현 사용자를 고립시키는 등, 인권을 중요하게 여기는 방향으로 학교의 문화를 조성하는 방식을 선

호하였다. 교육의 내용 역시, 혐오표현을 단순히 사용하지 말라는 계몽적인 방법이 아닌 소수자의 인권과 민주주의의 가치에 초점을 맞추는 것이 바람직하다고 생각하고 있다.

"수업이나 학생활동에 인권감수성을 높일 수 있도록 하는 분위기로 만드는 문제. 혐오로 축소하기보다는 보편적 인권이라는 인식의 지평을 확대하는 노력이 필요해 보입니다." (설문조사 A39 문항 응답)
"혐오표현의 사용 시 단순 처벌이 아닌 그 용어가 갖는 심각성, 사용해서는 안되는 이유를 이해하는 대화의 자리가 필요하다." (설문조사 A39 문항 응답)

3) 혐오표현 대응 절차 및 방법

(1) 혐오표현 사안 처리를 위한 담당자 지정

현행 학교의 업무 체계는 학교장이 학교 학사 및 행정 업무를 총괄하고 교감은 그를 보조하도록 되어 있다. 하지만 실제 대부분의 학교에서는 교사가 실무를 담당하고 있으며, 수업이 끝난 시간이나 쉬는 시간 등에 관련 업무를 처리하고 있다. 이러한 업무 분장 체계는 교사들에게 과중한 행정적 부담을 지게 하여, 특히 학교폭력이나 안전, 생활지도 영역 관련 업무의 경우, 많은 교사들이 기피하는 영역이 된지 오래이다. 설문조사 A38 문항에서 가이드라인 제정의 부정적 효과로 과중한 업무부담[124]을 지적한 응답을 발견할 수 있다.

교사들은 혐오표현 가이드라인에 담당자를 학교에서 자율적으로 지정하기보다는 학교장이나 교감 등, 관리자급을 담당자로 명시하는 것이 바람직하다고 생각한다.

"한국은 관리자를 약간 받드는 거라, 연수를 교장자격연수를 해봤지만, 가보면 놀러온 분위기에요. 그런데 그럼에도 불구하고 교장교감들이 신경 쓰는 게 분명 있거든요. 학폭은 신경써요. 왜 신경 쓰냐면 소송이 걸리니까. (중략) 이게 슬픈 이야기인데, 인권 존중되지 않는 학교로 판명되었을 때, 차별이 발생했을 때 관리자에게 책임이 있어야 그래야 엄청 챙겨요. 교육과정도 중요하지만 이런 부분을 챙기도록 하는 게 최고의 방법 중 하나죠." (FGI 참석자 A2)
"선도위나 학폭위나, 공통점이 선생님이 업무를 맡았을 때 이것 때문에 수업을 못하고 학교에 도움이 안돼 라고 생각하지 않도록 가이드라인이 좀 더 정교하고, 실무를 학교장에게 던져주고." (FGI 참석자 A1)

(2) 학교폭력위원회 및 선도위원회의 활용

3장에 제시한 바와 같이 외국의 경우, 학교 내의 혐오표현 문제는 평등권의 관점과 학교폭력의 관점에서 동시에 다루고 있다. 미국, 영국, 호주 등, 외국의 학교 규정은 해

124) "교사의 업무 피로도", "징계라든가 교육 등이 의무화되거나 강화되면 본말전도로 쓸데없는 행정처리가 늘어나 업무를 가중시키거나"

당 국가의 반차별법(평등법)에 근거하고 있으며, 학교 내 차별이나 혐오표현의 문제를 법적인 근거에 따라 대응한다. 하지만 우리나라의 경우, 반차별법이나 평등법이 제정되어 있지 않으므로, 현행 학교 시스템에서는 주로 학교폭력이나 학교생활규정에 따른 선도위원회와 연동하여 대응하는 것이 현실적이다.

물론 혐오표현을 중심으로 하는 대응절차를 만드는 것이 가장 효과적일 것이다. 하지만 초중등학교 교육은 법령에 의거하여 시행되어야 하므로, 혐오표현 예방을 위한 조치가 아니라 사안 발생 이후의 처리와 징계 등의 대응을 하기 위해서는 근거 법령이 반드시 필요하다. 또한 이미 포화 상태인 학교와 교사의 업무 부담을 고려한다면, 새로운 절차를 만들기보다는 최대한 기존의 절차를 활용하여 혐오표현 가이드라인의 정착과 활용을 유도할 필요가 있을 것이다.

현행 「학교폭력예방 및 대책에 관한 법률」에서는 혐오표현을 학교폭력의 일종으로 다루고 있지 않으며, 실제적인 피해자가 없는 혐오표현을 학교폭력으로 다루는 것 역시 적절하지 않다는 의견도 있다. 그러나 단위학교의 생활규정이나 학교폭력 규정 등에 혐오표현의 문제를 명시하여 학내 혐오표현의 문제를 예방하고, 사안이 발생하였을 때의 대응 절차로 활용할 수 있을 것이다.

> “지금 학교폭력을 정의할 때 학생을 대상으로 한 언어폭력 뭐뭐, 들어가잖아요. 한 문장을 거기에 더 넣고 그것(혐오표현)에 관련된 내용을 조금 더하면, (중략) 흔히 지나가는 하나라고 생각할 게 아니라 학교폭력에 들어갈 수 있는 아주 큰 폭력의 하나의 범주라고 인식을 하지 않을까 생각했어요. (중략) 그걸 막 징벌적 단계로 보는 건 아니고, 그 정도 경각심은 주되, 이걸 교육이나 중재 차원에서 해결할 수 있으면 좋겠다.” (FGI 참석자 A1)
> “명확하게 학폭으로 갈건 가고, 학폭 안갈 거는 관리자로 간다. 그럼 관리자가 가이드라인을 어긴 학생에 대해서 상담을 실시한다. 상담 후에 알맞은 처방을 하는 거죠. 가이드라인에 최소 교감 이상이 하도록 그렇게 하면 학교 정말 열심히 혐오표현 없애려고 노력을 할 것 같다는 생각이 들어요.” (FGI 참석자 A2)

(3) 학교폭력 및 학생선도위원회 활용의 한계

혐오표현 문제를 학교폭력자치위원회나 학생선도위원회에서 담당할 경우, 혐오표현 사안을 적극적으로 대응하지 못하는 문제가 발생할 수 있다. 사안을 처리하는 담당자의 주관적인 판단에 의해 결정이 달라지거나, 직접적인 피해를 입은 당사자가 존재하지 않는 혐오표현 사안의 경우, 마땅히 대응할만한 절차가 없기 때문이다.

> “학폭위원회 대부분이 김치녀는 언어폭력 아닌 것 같아 라고 할 것 같아요. 게이라고 했을 때 게이라고 하는 거는 학교 언어폭력이 아니라고 볼 것 같아요. 실제 게이 학생보고 이 게이야! 하면 폭력이 될 수 있을 것 같은데, 그런 일은 학교라는 공간에서 그런 일이 생기긴 힘들죠.” (FGI 참석자 A2)
> “저희 학교에 특수학급 학생이 많은데 그런 학생에 대해 말 표현하는 걸 굉장히 조심해요. 남

학생들끼리 축구하다 공을 못차면 너 애자야? 하는데 만일 그걸 특수학급 학생을 대상으로 했다 하면 큰일이 나요. 하지만 그냥 친구들끼리 했으면 그냥 바보 병신 같은 수준의 날말로 인식이 되니까.” (FGI 참석자 A1)

(4) 사안 처리의 현실적 문제

초중등학교에서 혐오표현 대응과 관련하여 현실적으로 가장 어려움이 발생하는 지점은 피해 당사자가 존재하지 않거나, 가시화되지 못하는 경우이다. 어떤 유형의 혐오표현이라도 피해 당사자가 존재할 경우에는 현행 학교폭력이나 선도위 규정에 의해 사안을 해결하고 징계까지 할 수 있다. 하지만 피해 당사자가 없거나 가시화되지 않는 경우, 대표적으로 성소수자 혐오표현 같은 사안이 발생하였을 때에는 대응 자체가 불가능한 경우가 많다.

“저희도 지금 그렇게 호모포비아 같은 이야기들이 계속 나오는 게 한 학년에 대한 문제가 되고 있고, 이런 이야기가 돌 때 아무도 선생님들이 신경 쓰지 않았는데, 실제 당사자 학생이 ‘저 되게 불편해요’ 라고 손을 들고 나오니까, 그래서 이걸 잡아내야 할 것 같다, 문제가 된다고 하니까 오히려 선생님들 사이에 분위기가 만들어지고. 그런데 이 친구의 신상이 밝혀지지 않고 진행하기가 어려운거에요. 그냥 저런 말 한 거 자체가 문제라는 걸 학교에서 하지 않으니까 ‘저 친구가 피해를 당하고 있어요’라고 지칭하지 않고서는 아무도 일어나지 않아버리니까. 아무도 ‘우리학교엔 이런 일이 없어, 그러니까 이건 문제가 아니야. 애들이 그런 이야기를 해도 상처받는 애가 없잖아.’ 하지만 사실은 있잖아요. 그런데 그런 이야기를 하기 위해서는 커밍아웃[125)]을 해야 하는데, 커밍아웃 못할 것 같아서 말을 못하게 되고. 피해자가 피해를 더 입지 않는 상태에서 자기를 보호할 수 있는 방법이 현재 없는 거에요.” (FGI 참석자 A3)

혐오표현의 예방 및 사안의 대처에 있어 또 다른 현실적인 한계점으로는 수업시간 등의 시간에 교사가 학생에게 하는 혐오표현이나 동료 교직원 사이에서 발생하는 혐오표현의 문제에 대해서는 대응할만한 절차나 기구가 없다는 점이다.

“교사들이 대부분 혐오발언에 대한 문제를 모르시고 그래서 애들이 ‘선생님, 혐오발언!’이라고 말해도 ‘에이~’하는 … 그리고 학생 간에 일이 있어서는 학폭을 할거냐 말거냐 고민이라도 되는데 학교 구성원 중에는 학생만 있는 건 아니니까 만약에 뭐 관리자가 교사에게, 또는 교사 간에, 또는 교사가 학생에게 할 때는 그 어떤 것도 없는 거죠.” (FGI 참석자 A3)

따라서 교사들의 혐오표현 문제와 관련하여 교사양성과정에 인권교육 및 혐오표현과 관련한 내용을 필수로 포함시켜야 한다는 의견도 나타났다.

125) 실제 FGI 참석자는 ‘아웃팅’이라고 발언하였으나, 아웃팅이 ‘자신의 의사에 반하여 타인이 강제로 정체성을 폭로하는 행위’를 의미하므로, 맥락상 ‘커밍아웃’이 더 적절한 표현임. FGI 참석자의 동의를 얻어 ‘커밍아웃’으로 수정하였음을 밝힘.

"기본적으로 현재의 교사양성 시스템으로서는, 현재 교대나 사대 가는 학생들은 차별 경험이 없고 차별 당해본 적도 없고 실패해본 적도 없고 심지어 소수자들에게 노출된 적 없는 애들이 공부 잘해서 지금의 양성시스템으로 학교에 들어오는데, 그 애들이 자기 반의 소수자들이 있는 걸 알게 되었을 때, 과연 그걸 어떻게 대처할까." (FGI 참석자 A4)

II. 대학

1. 대학 내 혐오표현에 대한 인식

대학에서 혐오표현이 상당히 우려할만한 수준이며 이에 대응하기 위하여 적절한 가이드라인이 필요하다는 지적이 설문조사와 FGI에서 공통적으로 제기되었다. 3장의 설문조사 결과에서 보듯이, 설문조사에 참여한 대학 교직원 응답자 중 95.5%가 혐오표현 가이드라인이 '매우' 또는 '다소' 필요하다고 했다. 이렇게 혐오표현 가이드라인이 필요하다고 느끼는 이유로서, 구성원들의 혐오표현에 대한 인식 부족이 주요하게 지적되었고, 이에 따라 혐오표현의 정의와 사례에 대한 안내가 필요하며, 교육적 접근이 중요하다는 의견이 제시되었다.

1) 구성원들의 혐오표현에 대한 인식 부족

성희롱의 경우 상대적으로 오랜 시간 여러 사건들을 통해 어떤 행동이 문제가 되는 것인지 정리가 되고 일정 수준의 공통적인 기준이 마련되었지만, 그 외의 혐오표현에 대해서는 무엇이 혐오표현이며 왜 문제가 되는지에 대해 사람들마다 느끼는 정도가 서로 다른 상황이다. 온라인과 오프라인에서 학생들이 다른 학생들에 대하여 모욕적인 발언을 하거나, 교수나 교직원이 고정관념을 표출하는 표현을 자주 사용하더라도, 이런 행위가 잘못되었다는 인식 자체가 부족한 것으로 나타나고 있다.

혐오표현에 대한 인식과 이해가 부족하여 특정 발언이 타인에게 어떤 피해를 주는지, 또 어떤 폭력으로 발전될 수 있는지에 대한 합의가 부재한 상황이다. 이러한 상황에서 혐오표현 가이드라인이 있다면 혐오표현에 대한 지식이 없는 사람도 보고 쉽게 적용해볼 수 있을 것이고 학내 구성원 간의 혐오표현에 대한 내성을 키우는 것에 바탕이 될 수 있을 것이라 생각한다. (설문조사 B33문항 응답)

혐오표현의 경우 인식의 부재에서 비롯되는 경우도 많음. 교육기관으로서 대학은 무엇이 잘못된 것인지 깨우치고 성장할 수 있는 기회를 제공해야함. 가이드라인의 존재 시 불합리한 것에 대해 문제제기를 하는데 용이성 제공할 것임. 물론 처음에는 저항이 많을 것으로 예상되지만 장기적으로는 경쟁력 있고 시민의식 있는 구성원들을 배출해낼 것으로 기대됨. (설문조사 B33문항 응답)

설문조사 주관식 응답에서는 학생들 사이에 젠더에 따른 혐오와 성소수자, 저학력층, 빈민, 외국인에 대한 혐오가 주요하게 발견되며, 수업, 동아리활동, 교우관계 등 일상적으로 나타난다고 기술하였다. FGI에서도 이렇게 학생들이 소수자를 혐오하는 표현을 하고 그것이 소수자 학생들의 생활에 영향을 미치는 것으로 언급되었다.

> “학생-학생 갈등은 뭐냐면 아까 말씀드린 그런 수구 보수적인 사상을 가진 학생들이 대표적으로 혐오하는 게 성소수자예요. 그런데 성소수자 존재가 있고 동아리가 있어요. ○○이란 동아리가 있는데 아마 그 동아리는 학교에 등록을 못해요. 학교에 등록하려면 명부가 있어야 하는데 그러면 다 밝혀지잖아요.” (FGI 참석자 B3)

특히 설문조사 응답자들은 이러한 혐오표현 인식의 문제가 다른 사람을 존중하는 문제이며, 자신의 생각을 적절하게 표현하는 기술이고, “시민적 덕성”의 문제로 보고 있었다. “잘못된 통념”을 인식하고 바로잡음으로써 “경쟁력 있고 시민의식 있는 구성원”이 되어야 한다고 지적하였다. 한 설문조사 응답자는 “세계적 수준의 대학캠퍼스이며 다양한 외국인 유학생들이 거주하는 곳”에서, “문화적 다양성을 포용하는 문화로 가는 것이 궁극적인 인권의 길이기 때문에 반드시 필요”하다고도 말했다 (설문조사 B33문항 응답).

> “혐오표현에 대한 정규적인 교육이 세팅되고, 혐오표현에 관한 내용이 학교규정에 보다 명확히 명시될 필요가 있을 것 같음.” (설문조사 B38문항 응답)

2) 혐오표현의 정의와 사례의 필요성

혐오표현에 대한 합의된 인식과 기준의 부족으로 인해 사건을 처리할 때에 어려움이 있다. 사안을 판단하는 위원회의 위원들이 혐오표현의 심각성을 얼마나 인지하느냐에 따라 결정이 달라지기 때문이다. 일상적으로 만연해있는 무시나 모욕적 발언들은 오히려 별 문제 아니라고 생각하기 쉽고, 따라서 그 피해의 정도를 경미하게 바라보는 문제가 생긴다. 혐오표현이 언어적인 행위라는 이유로 직접적인 신체적 위해보다는 경미하게 취급하는 태도를 보이기도 한다.

> “혐오라는 단어에 있어서 우리 어떻게 정의하느냐 이해하느냐에 따라서도 (판단이) 굉장히 달라지는 문제라고 생각해요. 외국인이라던가, 성소수자 말씀하신 것들, 아니면 지역에 대한 무시나 이런 것들, 그리고 교수님 자체가 학생들을 비하하거나 … 이런 게 굉장히 심하거든요. … 위원 분들이 어떻게 판단하시냐에 따라 핵핵 바뀌어요.” (FGI 참석자 B4)

혐오표현의 개념을 어떻게 볼 것인가는 인권센터 등 관련 사건을 처리하는 기관에서도 중요한 문제가 된다. 업무의 범위가 결정되는 것이기도 하기 때문이다. 다만, 혐오표현의 범위가 넓어지면서 현재의 적은 인력은 유지된 채 업무의 범위가 확장된다면,

그 업무를 처리할 수 있는지에 대한 우려가 제기된다.

> “처음 센터를 만들고 대학에서 발생하는 인권침해가 뭐가 있을까 하는데 저는 거기에 빈곤도 넣었거든요. 그런데 저희 센터장님은 여기에 크게 공감하지 않았거든요. 저는 분명 대학 내에서 빈곤 문제도 인권침해 여지가 있다 (생각했는데.) ‘휴거’[휴먼시아에 사는 거지] 이런 표현 쓰는 학생들이잖아요. 못 사는데 사는 거 이야기 하고. … 제가 그래서 제기를 했더니 센터장님이 이미 성평등과 인권만으로 너무 힘들지 않니? 하는 상태.” (FGI 참석자 B2)

설문조사의 주관식 응답자들과 FGI 참가자들은 혐오표현에 대한 이해를 돕기 위해 사례 및 예시 제공의 필요성을 강조했다. 과거에 성희롱의 이해를 돕기 위해 시각적 성희롱, 신체적 성희롱 등으로 분류하고 예시를 제공했던 것처럼 말이다.

> “대중적인 혐오표현의 어원과 유래를 소개하는 등의 사례형 설명도 반드시 필요함. 실제 교육 시 혐오표현의 변천이나 그 유래를 알려주는 경우, 해당 용어를 기피하거나 지양하려는 사후반응이 자주 나타났음”
> “법적으로 처벌한 사례나 국가인권위에 진정 접수되어 처리된 사례[가 필요함]”
> “사례제공, 다양한 환경, 사회적 관계에 따른 예시와 설명[이 필요함]”
> (설문조사 B35문항 응답)

FGI 참가자들은 본 연구에서 사용한 혐오표현의 3가지 유형인 (1) 부정적인 고정관념을 표출하는 표현, (2) 멸시, 모욕, 위협하는 표현, (3) 차별이나 폭력을 선동하는 표현의 분류에 대해 적절하다고 보았다. 또 2장의 외국 대학 예시(예: 옥스퍼드 대학 등)와 같은 사례들이 제시되면 가이드라인으로서 도움이 될 것이라고 의견을 제시했다.

3) 교육적 접근의 중요성

설문조사 주관식 문항에서 많은 응답자들이 혐오표현에 대한 접근으로 교육의 중요성을 강조했다. 사람들이 “본인이 쓰는 말들이 혐오표현인지 모르는 경우가 대다수이기 때문에 (가이드라인이) 문제인식에 효과가 있을 것”이라고 말하며, “일상화된 혐오표현에 대해서 그것이 혐오라는 것을 알”게 하고 “혐오표현이 어떤 영향을 끼치는지 알게” 해주어야 한다는 의견을 주었다. 특히 학생들은 교육을 통해 변화가능성이 있다고 보고, 대학이 징계와 처벌보다는 교육기관으로서 교육을 제공할 수 있어야 한다는 의견이었다.

> “혐오표현에 대한 징계와 처벌은, 발화자와 상황에 따라 달라야 한다고 생각함. 교원의 경우 학생들에게 미치는 영향이 매우 크고, 발언의 파급력이 큰 만큼 엄한 징계와 처벌을 상정할 수 있음. 다만 어린 학생들의 경우 징계와 처벌보다 부족한 인식을 개선하고 재발을 방지하도록 교육의 기회를 많이 주어야 함.” (설문조사 B35문항 응답)

이와 함께 전체 학생들을 위하여 예방교육이 필요하다고 하며, 이를 위해 교양강좌 등 정규교육과정에 관련 교육이 포함되어야 한다는 방안이 제시되었다. 특히 “신입생 오리엔테이션”이나 “1학년”부터 예방교육이 있어야 한다고 하여, 대학입학 초기의 교육을 강조하였다. 대학에 따라서는 학생들 사이의 대자보가 혐오표현에 대한 인식을 높이는 중요한 교육 효과를 가진다.

> “성인지 교육 및 폭력예방교육, 혐오표현 예방교육 등 학내 평등한 문화 조성을 위한 교육의 필수교과목화 등 정규 커리큘럼 내 수용이 필요함.” (설문조사 B38문항 응답)

> “대자보의 물결로 의사표현을 지금도 열심히 하고 있는 학생들이 굉장히 많은데, 거기에는 오히려 성 평등해야 한다, 자정의 목소리, 그리고 뭔가 바로 잡고자 하는 목소리들이 훨씬 더 압도적이어서 그것에 반대하는 목소리들이 가끔 나왔다가 별 지지를 받지 못하고 쇠퇴해가는 그런 것들[현상]이 있어요.” (FGI 참석자 B1)

교육의 중요성은 교수 및 교직원에 대해서도 중요하게 다루어진다. 특히 교수가 학생을 대상으로 하는 인권침해의 문제는 그 사건이 신고되었을 때는 이미 피해가 심각한 경우가 많기 때문에 사전에 예방을 위한 교육을 실시하는 것이 중요하다. 위 인용에서도 지적한 것처럼, 혐오표현의 발화자가 누구냐에 따라 피해의 정도도 다르고 대응능력도 다르다. 아래 FGI 참가자의 말처럼, 학생들 사이의 사건은 비교적 빨리 발견되고 해결될 가능성이 있는 반면, 교수 대 학생의 사건은 매우 심각하고 광범위할 수 있다. 따라서 교수에 대해서는 특히 교육이, 그것도 효과적인 교육이 필요하다. 신임교원 임용 시처럼 효과적으로 교육할 수 있는 시기를 찾아 교육을 실시하는 것이 중요하다.

> “현실에서 발생하는 사건 보면 학생간의 사건을 보면 단발성 사건이 많아요. … 범죄 행위로까지 이르지 않는 정도의 피해자가 어느 정도 감당할 수 있는 케이스라면 합의·중재의 가능성이 있는 사건이 많아요. 그런데 교수 학생 사건은 이미 곪을 대로 곪아서 오는 거에요. 한 번 교수가 나에게 뭐라고 했다고 쪼르륵 와서 신고하고 그런 게 절대 아니라 이미 곪을 대로 곪았다고 보면 돼요. … 피해자의 피해정도도 심하고 교수의 비위 행위도 역사가 오래 됐을 거고. … 이 학생은 대학원 학위를 바라보고 왔는데 이교수를 신고하는 순간 학위가 날아가는 거거든요. 아주 전통적인 것이기 때문에 이 학생의 존재와 앞으로 장래가 연결되어 있는 상태라 너 빨리 신고해라고 하는 건 말도 안 되는 소리요. 어떻게 보면 피해자에게 대응을 요구하기보다는 교수교육을 해야 되는 거지. 피해가 발생하지 않게끔.” (FGI 참석자 B1)

직원에 대한 교육 역시 직원들의 단체 및 모임을 통해 시행될 수 있다. 다만 기존의 각종 인권교육이 많고 실질적인 효과가 없이 시행되는 경우가 많아, 형식적으로 교육을 실시하는 것으로 문제가 해결될 것이라고 기대되기는 어렵다. 따라서 충분한 시간

동안 구체적인 사례를 다루는 체계적인 교육이 필요하다고 지적한다.

"혐오표현에 대한 실태 조사나 연구를 바탕으로 실제 사용되는 혐오표현을 분석하고 함께 알아보는 교육 프로그램이 필요함. 현재 인권교육이나 폭력예방교육의 일부에서 필수적으로 다루고는 있으나 시간의 한계상 체계적인 교육에 한계가 있음." (설문조사 B38문항 응답)

"4대 폭력예방 교육이 법정의무 교육이듯이, 혐오방지를 포함한 인권교육도 의무화된다면 바람직할 것임. 그러나 꽤 많은 법정의무교육에 대한 피로감이 있어, 폭력예방교육을 활용하고, 직원채용, 신입생 오티, 교무위원회, 워크숍 등 다양한 회합의 장에서 준수해야 하는 규칙으로 정하는 것도 좋은 방법이 될 것으로 생각함." (설문조사 B38문항 응답)

2. 대학의 혐오표현 예방 및 대응 기구

대학에서 혐오표현이 발생했을 때 상담을 하거나 고충처리를 하는 기구는 주로 인권센터, 성평등센터, 학생상담센터, 장애학생지원센터 등으로 설문조사 결과(설문조사 B23문항 응답)에서 나타났다. 대학에 따라서는 인권윤리위원회, 옴부즈퍼슨, 포용성위원회 등 기타의 기구들이 설치된 곳도 있었다. FGI 참가자들 역시 인권센터 또는 성평등센터에 근무하는 교직원들로서, 혐오표현에 관련된 사안을 자신들의 업무의 일부로 생각하고 있었다.

대학의 경우 그 학생 및 직원의 규모가 대학마다 차이가 있으며, 이에 따라 사건의 양과 업무 부담도 달라진다. 또 대학에 따라 캠퍼스가 나뉘어 있거나, 기숙생활을 하거나, 대학원의 규모가 크거나, 성별에 편중이 있거나, 중심적인 학문 분야에 차이가 있는 등 사건이 발생하는 여건도 차이가 있다. 따라서 혐오표현 관련 업무를 담당하는 기구의 규모나 성격을 일률적으로 정하기는 어려우며, 해당 대학의 상황에 따른 조정이 필요하다. 그럼에도 불구하고 해당 기구에서 사건을 효과적으로 처리할 수 있기 위해 공통적으로 제기되는 쟁점들을 살펴보면 아래와 같다.

1) 기관장의 역할, 전문성 및 권한

인권센터, 성평등센터 등의 기구는 혐오표현을 비롯한 인권침해 사건이 발생할 때 학생, 직원, 교수에 대한 상담, 조사, 조정과 중재를 비롯해 경우에 따라 징계까지 이르는 절차에 관여한다. 사건이 학내 구성원들 사이의 갈등을 다루는 것이며 사과, 분리, 징계 등의 조치가 동반될 수 있기 때문에, 이 사건을 처리하는 기구가 문제해결에 필요한 적절한 역할과 권한을 가지고 있어야 한다.

"(사건접수 사실을 알리면) 문제의식이 아예 전혀 없어서 뭐가 문제냐 이런 사람도 있고. 그것 때문에 불쾌했다면 미안하다고 전하고 싶다는 사람도 있고. 그 정도면 사실 관계가 확인되었다고 볼 수 있는데, 위원회라는 형태를 통하지 않고 기구가 중간에서 일종에 중재와 같

은 형태로서 개입해서 양쪽 이렇게 의사를 살펴서 어느 정도 더 이상 재발하지 않게끔 조치하는 방식으로 가기도 하죠.” (FGI 참석자 B1)

특히 대학의 학과, 본부, 학생, 교수들의 관계에서 원활하게 소통하고 조정과 중재를 이끌어내기 위해서는 기관장의 역할이 중요하다. 그러기 위해서는 학교의 사정을 잘 알아야 하고, 학생, 교수, 직원의 협조를 이끌어내기 위한 권한도 갖추어야 한다. 그러기 위해 대학 내에서의 기관장의 지위는 중요하다.

“저는 (인권센터장이) 겸직을 해야 한다고 생각해요. 학생처장이랑 교무처랑 그게 아니면 학교에 주요 정보를 몰라요. 인권센터장이라는 자리만 가지고 있으면 그걸 몰라요. 학교가 어떤 식으로 돌아가는지 몰라요.” (FGI 참석자 B3)

“저희는 사실 센터장이 교무위원 급이에요. 대우는, 총장님 독대도 할 수 있어요. 위치가 미약하지는 않다고 봐요. 다만 학교 본부 전체가 기관을 항상 부수적으로 생각하기 때문에 (어려움이 있죠).” (FGI 참석자 B1)

기관장은 기본적으로 사건을 원활하게 처리하기 위한 전문성을 갖추고 있어야 한다. 하지만 현실적으로 대학에서 인권 관련 기관장은 업무의 내용과 무관하게 총장과의 친분으로 임명이 되거나, 인기 없는 보직으로 취급되어 원하지 않는 사람이 기관장으로 오기도 하다. 기관장이 업무를 잘 이해하지 못하거나, 인권감수성이 부족하거나, 필요한 전문지식을 갖추지 못한 경우에, 문제를 해결하는 역할을 잘 수행하기 어렵다.

“저는 처장이라고 해서 다 되는 것도 아니고 여성이라고 해서 되는 것도 아닌 것 같아요. 예전에 상당히 급이 높은 여성이 와서 위원으로 와서 앉아계셨는데 피해자한테 나도 같은 여자지만 이해가 안 되는데? 그러신 거예요.” (FGI 참석자 B1)

2) 위원회의 자격과 구성

설문조사 응답자들에 따르면, 많은 대학에서 초기상담, 신고접수, 조사, 중재 및 조정, 심의위원회(징계위원회) 등의 절차에 따라 혐오표현 관련 사건을 처리하고 있었다. 많은 사건들이 초기의 상담과, 사과와 재발방지 약속, 중재 및 조정 등의 비공식적 절차를 통하여 해결되지만, 사안에 따라서는 정식 조사와 위원회 회부를 통하여 심의와 결정이 이루어진다. 이 과정에서 위원회의 역할이 중요하다.

위원회의 구성은 인권센터 등의 기관장이 결정하는데, 따라서 기관장의 역량이 위원회의 성격을 좌우할 수 있다. 기관장이 전문성과 인권감수성이 부족하다면, 위촉되는 위원들도 관련된 전문성과 감수성이 부족할 수 있다. 따라서 위원의 자격규정이 마련될 필요가 있는데, 다만 인권감수성이라는 개념이 모호한 문제가 있다. 외부전문가를 위원으로 포함시키는 것이 바람직할 수 있는데, 이를 위해서는 적절한 예산이 마련되

어야 한다.

“그 자리[위원회]에 대한 자격에 대한 걸 규정에 명시할 필요가 있을 것 같아요. 인권과 관련된 경험이 있는 사람을 어떤 정의를 내려서. 그럼 안전하게 [구성]되고.” (FGI 참석자 B3)

“외부전문가가 내부구성원 보다는 좀 더 개별적으로 사안을 볼 수 있고, 또 눈치 보지 않고 이야기를 할 수 있고, 관련 분야의 전문가를 위촉하는 거니까 감수성이나 관점도 확보되어 있을 거고. (그래서) 외부전문가를 초빙하려고 하는데 외부 전문가는 공짜로 올 수 없잖아요. 비용이 발생하잖아요. 제가 전에 실태 조사를 해보니까 각 대학들 마다 천차만별로 예산을 활용할 수 있는 범위가 너무 좁았고, 예산 책정도 너무 열악하게 되어있기 때문에 마음 놓고 외부 전문가를 초빙하기에 쉽지 않은 여건이기도 했어요.” (FGI 참석자 B1)

위원회의 위원으로 대학에서 학생을 포함시키는 경우가 있다. FGI에서 언급된 한 대학에서는 학생회에서 추천한 학생위원이 위원회에 참여하여 회의에 참석하고 표결권도 갖는다. 특별히 학생이 관계된 사건에서는 학생위원이 학생의 입장에서 상황을 설명하고 의견을 개진하는 역할이 기대된다. 하지만 실제로는 위원회 안에서 학생이 자유로운 발언을 하기에 쉽지 않은 분위기가 있고, 회의에 참여한 학생이 회의의 내용을 다른 학생들과 공유하여 문제가 발생할 우려가 있기도 하다.

“(학생이) 위원회 한명으로 왔으면 그 역할을 해야 하는 거잖아요. 신고인의 입장으로 “얼마나 어려웠을지 교수님들도 학생의 입장이었기 때문에 물론 아시겠지만 시간이 많이 바뀌고 세대가 많이 바뀌었는데 지금의 학생들은 이런 이런 입장으로 살고 있습니다, 교수님.” 하고 이런걸 알려주는 대변인 역할을 해줘야하는데 (그렇게 못하죠)“ (FGI 참석자 B4)

“어떤 권리를 주장하고 상황을 알리기 위해 위원회에 적극 참여하는 건 참 좋은데, 민감한 개인의 상황에 대한 내용을 공유하고 어떤 대책을 세우는데 역할을 못할 때 학생이 오는 것이 과연 옳은가라는 개인적인 생각이 있[어요]” (FGI 참석자 B1)

무엇보다 학생이라고 하여 인권감수성이 있을 것이라 기대할 수 없는 것도 문제이다. 이에 따라 한 대학에서는 총학생회 등 학생대표기구가 구성되는 초기에 인권침해 사건과 인권센터에 관하여 안내하고 위원회의 역할 등에 대한 기본교육을 실시하고 있다. 교직원 사건의 경우에는 행정직원의 대표가 위원회 위원으로 참석하기도 한다.

3) 직원의 지위, 상담과 조사의 역할 충돌

인권센터나 성평등센터 등에서 일차적으로 사건을 접수받고 주로 처리하는 직원들은 상담원, 연구원 등이다. 이들은 피해자와 가해자를 만나면서 심리적 지원을 제공하는 동시에 조사를 실시하고 위원회를 소집하고 진행시키는 사무처의 역할을 한다. 이들은

일차적으로 신고인과 피신고인을 대면하는 사람들이기 때문에, 기본적으로 심리상담 분야의 전문성이 필요하다고 말한다. 대학에 따라서는 성별에 따라 적어도 1명이 있어서, 사안에 따라 성별을 고려하여 만날 수 있도록 하기도 한다.

"저는 [인권센터 직원이] 심리상담 전문가여야 될 것 같아요. 왜냐하면 심리적인 어떤 서포트가 필요하고 그것에 따라서 정말 상태가 굉장히 좌우되기 때문에." (FGI 참석자 B1)

인력이 제한된 상황에서는 상담과 조사를 동일한 사람이 담당하는데, 여기에 역할의 충돌이 있다. 신고인 또는 피신고인과의 면담에서 공감과 지원을 제공하면서, 동시에 객관적인 사실관계를 파악하는 상황은 신뢰관계를 무너뜨릴 수 있기 때문이다. 따라서 대학에 따라서는 조사를 외부변호사에게 의뢰하여 담당하도록 하기도 한다.

"피해자한테 아 그거 니가 힘들구나 하는데 조사는 객관적으로 중립적여야 해요. 그럼 피해자는 저에게 배신감을 엄청 느껴요. 나한테 그렇게 공감하고 힘들었겠다. 해놓고 조사 과정에서는 그 아이 입장에서는 제가 쌩 까는 거거든요. 너무 좌절하고 제가 자기를 속였다고 생각하고." (FGI 참석자 B1)

인권센터 등의 직원이 사실상 혐오표현을 비롯한 각종 인권침해의 많은 문제를 담당하는 것에 비해, 그 지위와 근무여건은 열악하다. 비정규직으로 근무기간이 2년으로 제한되는 경우가 많고, 중요한 문제를 처리하기에 합당한 지위를 학내에서 인정받기도 어렵다. 성평등센터가 상대적으로 오래전에 설치되어 장기로 근무한 경력직원이 있는 것에 비해, 인권센터의 경우는 비교적 최근에 만들어지면서 직원의 경력기간이 짧기도 하여 더욱 조건이 열악한 경향이 있다. 그러면서도 전문성 면에 있어서는 다른 교수나 직원에 비해 뛰어나다고 할 수 있어서, 이에 적합한 대우와 노동조건이 갖추어져야 한다고 말한다.

"경력자들을 우대하는 방안을 만들어야 해요." (FGI 참석자 B3)
"안정된 일자리 대폭상승, 그리고 정규직의 전환 대우[가 필요합니다]. (FGI 참석자 B2)
정규직을 뽑아야 맞아요." (FGI 참석자 B3)
"담당자의 실무교육 지원과 정규직 확대 방안을 지원 부탁드립니다" (설문조사 B44문항 응답)

3. 혐오표현 관련 규정과 제도

1) 혐오표현 대응에 관한 법적 근거

FGI에 참여한 대학의 인권센터 등 관계자들은 기관에서 혐오표현에 관하여 대응하기 위해서는 관련 근거 규정이 마련되어 있어야 함을 강조하였다. 법률상 근거가 있으면

문제가 없지만, 법률상 근거가 없는 문제들은 학내 규정으로 만들기도 어렵고 그에 따라 개입을 하기도 어렵다. 인권센터 등에서 적절히 권한이 부여되지 않은 행위를 하였다가 소송에 휘말릴 위험부담이 있기 때문에, 혐오표현에 대한 대응에 대해서도 조심스러운 측면이 있다.

> “(혐오표현에 대한 주의, 경고 등이) 명예형이잖아요. 그게 알게 모르게 모욕을 주는 거라서 규정이나 뭔가 명시적 조항이 존재해야 되요.” (FGI 참석자 B3)

> “선언적인 의미의 ‘하면 안 된다’ 정도의 그걸 가지고 처벌을 했을 때, 밖으로 나가서 법적 다툼을 하게 되면 곤란해지죠. 그렇기 때문에 정말 뭔가 실효성 있는 법안처럼 학교 내 규정이 작동을 하려면 근거 법령이 있어야 그걸 바탕으로 우리도 규정이란 걸 만들어서 할 수가 있고, 결과에 대해 학교가 대응할 수 있지.” (FGI 참석자 B1)

> “사건 처리, 징계 및 처벌에 대한 규정이 없는 상황에서 혐오표현 발생에 대한 사건 접수가 들어왔을 때, 인권센터에서 모든 사건을 처리하는 것에는 무리가 있을 것.” (설문조사 B37문항 응답)

따라서 설문조사 주관식 응답 중에는 “포괄적 차별금지법이 하루빨리 제정되어야 합니다.”, “대학교에 인권센터 설립이 의무화 되었으면 좋겠습니다.” 등과 같이 국가적 차원에서의 변화가 필요하다는 지적이 있었다.

특히 대학에서 교수에 대해 책임을 물으려고 할 때에, 교수들이 관련 위원회에 참가하므로 동료 교수를 징계하기가 어려워질 수 있고, 학교가 소규모인 경우에 더욱 어려움이 클 수 있다고 지적한다. 게다가 제도적으로 교수에 대한 징계의 선택지가 한정되어 있는 상황에서 지나치게 경미한 결정을 내리는 경향이 있어 문제되고 있다. 따라서 이해관계에 얽히지 않고 독립적으로 판단할 수 있는 위원회를 구성하고, 징계의 선택지를 다양화하도록 제도적 보완이 필요하다는 의견으로 해석된다.

> “교원의 지위에 어떤 변화를 가져올 만한 중대한 결정을 할 때 학교는 각오해야 해요. 각오해야 하고 마음 단단히 먹어야 하고. … 교수들한테는 정직 3개월은 아무것도 아니에요. 공무원 징계를 그대로 따라야 하는지….” (FGI 참석자 B1)

2) 혐오표현의 유형과 맥락에 따른 대응 방법의 다양화

FGI 참가자들은 본 연구에서 사용한 혐오표현의 3가지 유형에 대해, ‘부정적인 고정관념을 표출하는 표현’은 교육으로, ‘멸시, 모욕, 위협하는 표현’은 학교행정처분으로, ‘차별이나 폭력을 선동하는 표현’은 형사고발로 대응하는 도식이 가능하다는 의견을 제시하였다. 대학이 이러한 가이드라인을 따를 수 있으려면 근거가 필요함도 강조했다. 혐오표현의 경우 형법상 모욕죄나 명예훼손죄, 국가인권위원회법, 성폭력 관련 법 등이

법적 근거가 될 수 있다. 하지만 혐오표현이 현행 법률상 정의되고 규율되는 개념이 아니기 때문에, 대학 내에서 임의로 징계를 포함한 대응 방식을 채택하기는 쉽지 않다고 했다.

다만, 구체적인 사례에서 혐오표현은 괴롭힘과 차별 사건의 일부로 나타나므로, 독립적인 개념으로 규율하지 않더라도 기존의 사건 안에서 다루어질 가능성은 있다. 한 FGI 참가자는 2장에서 소개된 외국 대학의 사례에서 혐오표현이 괴롭힘으로 다루어지거나 차별로 다루어지는 서로 다른 예시들을 보고, 이 두 가지에서 모두 혐오표현이 다루어져야 한다고 말한다.

> “인권센터에서 인권침해 사례를 굳이 두 개로 그룹핑하자면 차별이랑 괴롭힘으로 생각하는데요. … 그 안에서 둘 다 혐오표현이 발생할 수 있어요. 차별 안에서 혐오표현이 발생할 수도 있고 괴롭히는 과정 안에서도 혐오표현이 발생할 수 있어서 저는 이 두 가지가 같이 가야한다고 생각해요.” (FGI 참석자 B4)

혐오표현이 발생하는 상황이 학생 대 학생, 교수 대 학생, 직원 대 직원 등의 관계에 따라서도 달라지며 이에 따라 대응이 달라져야 함에 대해서는 위에서 다루었다. 이에 더하여, FGI 참가자들은 학생들 안에서도 전공이나 학과에 따라 혐오표현의 심각성과 문제에 대한 인식 수준에 상당한 차이가 있다고 지적한다. 일부 학과에서는 특히 위계가 심하고 인권침해적 관행이 지속되는 경우가 있어서, 일반적이고 획일화된 접근만으로는 효과가 적을 수 있다고 본다.

> “(혐오표현이) 학내 이슈가 되었으면 좋겠어요. 가이드라인이 나와도 모르는 사람들이 많을거고, 학과마다 느끼는 온도도 너무 달라요. … 같은 학교 내에서 온도차가 크다는 말이죠. … 계속 이슈를 만들 수 있는 얘기를 통해서 합의된 내지는 ‘이건 인권침해야’, ‘혐오야’ 하는, 그런 게 있으면 좋겠다는.” (FGI 참석자 B4)

3) 혐오표현 대응 및 사건 처리의 현실적 문제

인권센터 등의 기구가 이미 적은 인력으로 많은 사건들을 처리하고 있는 상황에서, 인력의 보강 없이는 혐오표현에 관한 업무가 과도하게 가중될 수 있다. 설문조사 주관식 응답에서는 아래와 같이 혐오표현의 개념이 모호한 상황에서, 업무에서 포괄해야 하는 범위가 넓고 불분명해지고, 대응하는 데 현실적인 어려움이 있을 것이라는 지적이 있었다.

> “과도한 신고(판단 기준이 모호할 때 개인적 감정으로 과잉대응 하는 것), 지원 인력 부족”
> “너무 많은 신고가 일어나지 않을까 걱정됨”
> “인력이나 체계가 미비된 인권센터 업무 과부하 가능성”
> (설문조사 B37문항 응답)

설문조사 주관식 응답에서 주요하게 제기된 또 다른 우려사항으로 표현의 자유가 침해되었다며 이의를 제기할 가능성이 제기되었다. 혐오표현을 규율함으로써 “사회 구성원간의 관계가 경직될 우려”가 있고, “온라인상의 의견 교류가 위축”되거나, “교원의 경우 교육권 침해를 강하게 주장할 가능성”이 있다는 의견이 있었다. “초반에 소통 및 관계 위축될 가능성 있고 신고를 위한 불법적 녹취 행위 등이 늘어날 것 갔”다는 의견도 있었다 (설문조사 B37문항 응답). 아래의 의견처럼 혐오표현에 대응함으로써 촉발되는 논쟁들이 자칫 상호비난으로 이어질 상황에 대한 우려들이 있었다.

> “혐오표현 가이드라인이 우리 모두가 타인을 존중하자는 방향이 아니라 나를 비난한다고 느껴서 저항하는 사람들이 있을 것 같고, 실제로 누가 혐오표현 사용 시 지나치게 그 사람을 도덕적으로 평가하는 근거로 사용되면 안 될 것 같음(성희롱적 발언을 했다고 해서 성범죄자처럼 보는 시각, 짱깨라는 말을 사용했다고 해서 인간말종이라고 보는 시각). 혐오표현을 타인을 평가하는 기준이 아닌 자신을 돌아보는 도구로 사용할 수 있으면 좋겠음” (설문조사 B37문항 응답)

혐오표현 등의 사건을 다루는 절차 자체가 상호 존중을 바탕으로 문제 해결을 지향되어야 한다는 과제도 있다. FGI 참석자들이 공통적으로 토로하듯이, 인권침해의 피해자가 기대하는 속도로 사건을 처리하기 어려움이 많다. 이러한 현실적인 측면을 가능한 한 절차적으로 보완하면서도, 피해자를 포함한 모든 관계자들이 협력하는 관계가 될 수 있도록 구성원의 책임과 역할을 명시하는 것도 필요해 보인다. 한 FGI 참석자는 학내에 인권 관련 지원을 할 수 있는 사람과 조직들을 연결하는 네트워크의 유용성을 말하며, 설문조사 주관식 응답자는 이 문제를 대학의 모든 부서의 업무로 인식해야 한다고 말한다.

> “영국 옥스퍼드 대학의 경우 ‘괴롭힘 조언자 네트워크’라는 게 있어요. 47명의 조언자가 있다는 걸 보면 일종의 인권을 걱정하는 인권에 대해 생각하는 사람들을 모을 수 있는 역할을 중간에 해준다[는 거죠].” (FGI 참석자 B3)

> “담당업무 부서를 예를 들면 인권센터나 성평등센터에 일임하지 말고, 모든 부서의 업무로 인식하는 것이 필요하며, 관련 업무에 대한 전문성을 키우고 관련 업무처리 역량을 강화하는 노력이 필요하다.” (설문조사 B38문항 응답)

III. 공공기관

1. 정부 및 지자체의 혐오표현에 대한 인식

1) 혐오표현에 대한 일반적 인식 부족

설문조사(주관식)와 FGI를 통해서 본 정부 및 지자체 공무원의 혐오표현에 대한 인식은 구성원 간의 차이가 존재하지만, 대체로 혐오표현이 무엇인지를 사실 잘 모르고 또한 모른 채 사용하고 있다는 대답이 많았다. 설문조사 C29의 응답을 살펴보면 "공무원들이 혐오표현을 뭔지를 잘 모르고 상용하고" 있다, "정확한 혐오표현에 대한 판단이 불가"하다, "무심코 뱉는 말이 혐오인지 모른 채, 개그로 승화시키려고 하는 경우가 비일비재"하다 등으로 답하고 있다. 공무원 사회도 대중매체 등 일상적인 혐오표현에 무의식적으로 노출되어 있고 이로 인해 공무원 중 사회적 소수자에 해당하는 사람들에게도 직접적인 영향을 미치고 있는 것으로 나타났다.

> "일상용어에서는 뭐 어차피 공무원도 사람 사는 사회 집단인데 다 나오죠" (FGI 참석자 C4).

> "직장 외에도 대중매체, 인터넷 웹, 개인 사회네트워크 등 일상생활에서 접하는 혐오표현이 너무 많아 은연중에 익숙해지고, 문제점을 깊게 생각하지 않게 되는 점이 가장 큰 문제라고 생각합니다. 그리고 지적해주는 사람이 없다는 점도요. 직장에서부터라도 가이드라인에 대한 교육이 필요하다고 봅니다" (설문조사 C29).

> "여성 직원을 당연하다는 듯이 외모평가의 대상으로 여겨지는 것에 대한 경각심이 필요(하고), 변화가 필요하다 생각한다. 또한 방송 등으로 인해 동성애자들을 대상으로 희화화되어 실제 생활에서도 그 정도로 말하는 건 유머라는 듯 이용되는 것은 바람직하지 않다고 생각한다" (설문조사 C29).

> 제가 장애인업무 담당자이면서. 장애인입니다. 장애 2급으로 목발을 짚는데. 사방에서 장애인 비하, 혐오 발언이나 문구 등으로 상당히 불편하고, 장애인 인권이 이것밖에 아닌가. 참힘이 듭니다. 이와 관련된 기준이나 인식개선 교육이 더 적극적으로 필요 하다고 판단됩니다 (설문조사 C40).

위 내용은 직장 생활 뿐 아니라 일상생활 속에서 익숙하게 접하는 혐오표현이 공무원 사회에서도 크게 다르지 않다는 것을 보여주고 있다. 유머를 포함한 일상적인 대화, 문구 등에서 여성, 장애인, 성소수자가 혐오표현의 대상이 되고 있다는 지적이다.

2) 혐오표현에 대한 구성원간의 인식 차이

구성원들 간에 혐오표현의 대상, 범위, 정도 등 개념에 대한 이해에 있어 차이를 보이고 있다. "부서 업무 특성상 직원들 대부분이 혐오에 대한 올바른 인식을 가지고 있

다(설문조사 Q29)”고 보는 견해도 있고 “직원들이 ‘혐오’개념을 매우 좁게 이해하고 있다. 무엇이 혐오이고 왜 나쁜 것인지 알려야 한다(설문조사 Q29)”는 설명도 있다. “혐오의 정도와 내용 등이 쉽게 와 닿지 않아서” 가이드라인이 필요하다는 응답도 있다(설문조사 Q29).

아래 내용은 성희롱·성폭력에 대한 업무를 담당하게 된 공무원이 성희롱을 판단하는 기준에 있어서 남성으로서 어렵게 느껴지는 부분에 관해 토로한 내용이다.

> “제가 성인지적 감수성이 뛰어난 건 아니거든요. 지극히 평범한 40대 일반적인 남자에서 업무를 맡게 되었고. 그전에 그런 경험이 하나도 없었기 때문에 모르겠어요. 사건을 객관적으로 본다고 해야 하나. 아니면 감수성이 떨어진다고 봐야하나? 라고 판단이 안서지만 업무를 하면서 계속 그쪽에 이야기를 많이 듣다보니까 몇 달 전보다 감수성이 생겼을지도 모르겠지만. 어떤 사건들은 성희롱 사건들을 처리를 해야 하나? 하는 것들이 있어요. … 개인의 주관성에 따라서 똑같은 말도 내가 성적 수치심을 받았다라고 신고를 하면 성희롱 사건이 되는 건데 …” (FGI 참석자 C1)

> “… 이게 어떤 판단 기준이 쌓여서 … 판례나 이런 것들이 쌓이면 나중에는 구분이 될지 모르겠는데 현재는 뭐 성희롱 심의 위원회에서 판단을 하니까 위원구성이나 기관에 특성에 사안에 따라서 재단하는 기준이 다를 수도 있고 …” (FGI 참석자 C1)

FGI 참석자 C1은 판례 등 축적을 통해 성희롱인 사례와 아닌 사례가 구분될 수 있을지 모르겠으나 “실제로 실무를 하다보면 이거는 좀 모함이 아닐까? 이용하는 거 아닐까? 좀 그 서로 승진경쟁 관계에 있는 사람들이 그래서 이용하는 거 아닐까? 이런 생각이 들 때도 있”다고 설명한다.

유사하게 혐오표현의 개념이나 판단 기준의 어려움 때문에 혐오표현 가이드라인에도 다양한 사례 등이 포함되어야 한다는 설문응답이 많았다. 또한, 혐오표현에 대한 의미, 차별에 대한 구체적인 사례, 해외 대응 사례, 판단기준에 대한 자세한 설명, 혐오표현을 사용하는 상황, 법률적 표현이 아닌 이해하기 쉬운 서술식 형식, 상황극 등을 제안했다 (설문 조사 C31).

> “우선은 혐오표현에 대한 정의가 저희끼리 너무 공유가 안 되어있어 가지고 각자의 관점에서 이야기를 하게 되는 것 같고 … 그래서 좀 드리고 싶은 말은 사실 지금 신고나 조사 이런 부분도 되게 중요한 영역인데 이 혐오발언이라고 하는 게 단순히 상사와 부하직원과의 개인적인 발언을 영역에 넣을지 고민되더라고요. 갑질이나 인격권을 훼손하는 말일 수도 있는데 우리가 봐야 할 것은 특정 개개인에게 하는 발언들은 모욕죄나 이런 걸로 다뤄질 수 있는 영역인데 특정 대상이 정해지지 않은 어떤 소수자 집단을 향한 뿌리깊은 우리의 차별로부터 나오는 발언들이 저희가 다루어야 할 내용의 중심이 아닐까라는 생각을 했거든요. 저는 꼭 피해자가 있어야 하는 사건만 … 중요한 게 아니고 아까 앉은뱅이 사건이 굉장히 인상적이었거든요. … 누군가가 혐오표현을 발언했을 때 피해자가 없는 발언이 더 많을 수 있을 것 같아요.

… 이런 발언들은 다수의 목격자 그리고 방관하는 사람들이 행동 할 수 있게끔 만들어야 하지 않을까?" (FGI 참석자 C3)

FGI 참석자 C3는 혐오표현에 대한 정의가 참석자들 간에 공유되지 않았다고 말하며 상사와의 관계에서 인격권을 모독하는 발언들을 포함시킬 수 있는 지 여부가 고민된다고 이야기한다. 혐오표현의 핵심을 "특정 대상이 정해지지 않은 어떤 소수자 집단을 향한 뿌리 깊은 우리의 차별로부터 나오는 발언들"이라고 설명하며 이 중 "피해자가 없는 발언"에 무게를 두고 있다. 즉 피해자가 특정되지 않은 경우 발생하는 혐오표현을 강조한다. 이와 같이 정부와 지방자치단체 구성원들 간의 혐오표현의 대상, 정도, 개념 등에 구성원간의 인식의 차이를 보이고 있기 때문에 이를 안내할 수 있는 가이드라인이 필요하다고 할 수 있다.

3) 혐오표현이 발생하는 유형별 상황

설문조사에서는 혐오표현이 발생하는 4가지 경우를 ① 공무원/직원들 사이에서 혐오표현을 사용하는 상황, ② 공무원/직원이 시민에게 혐오표현을 사용하는 상황, ③ 시민이 공무원/직원에게 혐오표현을 사용하는 상황, ④ 법령, 계획, 사업, 홍보물 등에서 혐오표현을 사용하는 상황으로 구분했다. 아래는 설문조사와 초점집단면접의 심층면접 내용을 유형별로 분류해 본 것이다.

(1) 공무원·직원들 사이에서의 혐오표현

공무원 조직 내에서는 상하관계 뿐만 아니라, 기관간의 위계, 직렬과 입직 경로에 따른 차이 등을 통해 특정 집단에 대한 차별의식이 형성되고 있으며 이에 관한 혐오표현이 비공식적으로 유통되고 있다. 아래 내용은 표적 집단에 대한 호칭 등의 지속적 사용의 예에 해당한다. 이러한 실천을 통해 표적 집단이 아닌 사람들 간의 결속을 다지고 차별적 결과에 대한 정당성을 부여한다.

"얼마 전에 인사가 있었어요. … 근속이나 이런 거 따지면 어떤 분이 되는 거 아니냐 물어봤을 때 그냥 한마디도 전환직이야. 이 이야기가 나오더라고요. … 같은 행정직인데 그 안에서 전환직이라는 거니까 그런 게 뭐 있냐니까. 그래서 전환직이라는 집단에 대한 차별이 적용된 예이잖아요." (FGI 참석자 C2)

"… 이제 이분이 다른 데로 이직을 하시면서 자리가 하나 빠졌는데 임기직 뽑지 마. 다시는. 그냥 행정직으로 넣어 라던가. 실질적으로 이제 작용을 한 거잖아요." (FGI 참석자 C2)

호칭 사용은 처음에는 중립적인 용어로 생겨났다 하더라도 차별적 맥락 속에서 언어 사용을 지속적으로 반복함으로써 혐오표현이 될 수 있다. 광역 단위의 공무원이 시·군

공무원을 ‘시군이(시구니)’로 부른다거나, 주류 행정직이 아닌 구성원들에 대해 ‘연합군’이라고 지칭하는 행위 또는 차별적 의미로 ‘전환직’이나 ‘임기직’이라고 부르는 것도 이에 해당한다.

> “저희도 일반 행정 직렬이 많으니까 행정직들이 바라보는 타 직렬들, 파견직들, 소수 직렬이 있어요. 그래서 그들을 부르는 명칭이 따로 있어요. 행정 직렬들끼리 소수 직렬을 부르는 표현이 따로 있고 저희는 광역 단위다 보니까 시 군(에)도 공무원도 있잖아요. 시구니 라고 불러요. 시구니 직원. 이런 식으로 부르기도 하거든요. 이거를 문제의식을 가지고 교육이 그래서 중요하다고… 만약에 어떠한 표현에 익숙해져 있는 사람이 그런 표현을 했을 때 한 두 명이라도 요즘에 어떤 시대인데 그런 표현을 쓰느냐. 공개적으로 못하겠지만 사석에서도 그런 말을 쓰면 안 된다고 말을 건 내는 것만으로도 효과가 있을 것 같은데 … 직렬들 간에 싸움은 정말 …” (FGI 참석자 C4)

> “만약에 혐오표현이 어떤 집단에 대한 차별적인 효과를 나타내서 문제가 되는 거라면 도내 구성원들에게 대해서도 행해지거든요. 연합군이라고 표현하더라고요. 행정직만 있는 게 아니라 교정직도 있고 검찰 직렬도 있고 기능직에서 전환직도 많고 공무직도 있고 주류가 행정직이다 보니까… 담배 피는 사람들이랑 교류를 해요. 행정직 분들을 많이 뵈는데 검찰직 공무원들 … 보직 자식들, 내가 이걸 신경 써야 되? 바빠 죽겠는데? 그런 말들은 횡횡해요. 그렇게 말씀을 하시는 분들이 적지는 않아요.” (FGI 참석자 C2)

> “애매한 게 기능직에서 행정직으로 전환되는 분들은 전환직이라고… 그런데 전환직이라는 말은 혐오표현은 아니에요. 왜냐하면 기능직에서 행정직으로 전환되었기 때문에 전환직이라고 했었어요. 그런데 지금은 전환직 이라고 하면 기능직에서 행정직으로 전환되어서 업무능력이 떨어진다고 그런 식으로. 원래는 혐오표현이 아니었는데 사실은 지금도 혐오표현은 아니에요. 그런데 듣는 전환직은 나한테 전환직이라고 하면 위축이 되기도 …” (FGI 참석자 C1)

한 FGI 참석자 C2는 “중립적인 용어를 사용함으로써 그 부분에 대해서는 아직 인식의 문제랄지 어떤 견지는 모르겠지만 오히려 더 교묘한 형태로 나타나는 것 같아요”라고 설명한다. 입직과 승진을 둘러싼 관료조직에 깊숙이 자리 잡은 서열과 위계 중심의 문화를 중립적인 관료제의 한 부분으로 이해하기 때문에 혐오표현을 인식할 만한 인권 감수성은 유지되기 어렵다. 점심식사에 서열 순으로 앉는 행위, 참석명단의 직위를 표시하고 확인하는 행위, 성명과 직위 옆에 괄호 안에 ‘임기제(O호)’ 혹은 ‘기간제’라고 표기하는 행위 등은 일련의 중립적인 관료의 행동 양식으로 간주된다. ‘임기제’라고 적시하는 행위에 대해 ‘호봉, 연봉책정, 휴가 근무, 추가 근무 수당 등이 다르기 때문에 인사 관리할 때는 필요하겠지만, 대외적으로 혹으로 공문 상으로 굳이 필요한지 모르겠다’고 토로하기도 한다. 이러한 환경에서는 혐오표현을 인식할만한 반차별 의식이나 인권 감수성이 유지되기도 성장하기도 어렵다.

“7급, 9급으로 들어와서 시작을 하되 정말 젠더 감수성이 뛰어나신 분들도 5년 이상 지나가면 다 그게 젠더감수성은 싹 사라지고 조직에 순응할 수(밖)에 없는… 오히려 그분들이 성희롱 관련되서 상담이 들어오면 그 사람들이 적극적으로 너같이 문제제기 하는 애들 많이 봤는데 다들 쫓겨나더라 하고 조언을 해주는 거죠.” (FGI 참석자 C4).

“그런데 있다 보면 아무래도 물들 수박에 없는 게 자기고백이기도 하는데… 법령검토… 의견조회 같은 거를 담당하고 있는데… 공문이든 시행한 사람 메신저를 봤을 때 (행정사무관 검사가 아닌) … 일반사무 기제가 되어있으면 저도 모르게 전화해서 이거 무슨 의미냐 아닌 것 같다고 자신감이라고 하면 자신감일까, 그렇게 작용을 하더라고요. 저도 그게 물들었는지 모르겠는데…” (FGI 참석자 C2)

(2) 공문 등 문서상 나타난 혐오표현

설문조사 결과에 따르면 법령, 계획, 사업, 홍보물 등에서 나오는 혐오표현 빈도에 대해 응답자 중 27.8%가 가끔 있다, 44.4%가 거의 없다, 22.2%가 전혀 없다고 답변했다. 법령, 계획, 사업, 홍보물은 대외적으로 공개되기 때문에 용어 선택 등이 결재 과정에서 검토될 수 있고 사후적으로 성별영향분석평가의 대상이 될 수도 있다. 그러나 기관 내에서 작성되고 내부에서 유통되는 공문의 경우는 혐오표현에 대한 검열이 이루어지기 어렵다는 데 문제점이 있다.

“… 일상적인 공무원들 사이에서는 인식이 없어요. 혐오표현이라는 인식이 없을 것 같아요. 내가 업무를 하면서 공문이나 기안을 작성했을 때 아 여기다 비문을 쓰면 안 되고 … 문법에 맞게 써야하고 이런 인식을 가지고 공문을 작성하지만. 여기에 내가 어떤 차별적인 혐오표현이 있는지 인식을 가지고 여기에 대해서 주의를 하는 사람은 거의 없고 또 웬만한 공무원이라고 하면 아주 드러나는 혐오표현을 쓰는 사람은 없다는 거죠. 첫 번째는 인식이 없다는 거고. 두 번째는 어떤 게 혐오표현인지 모른다는 거죠.” (FGI 참석자 C1)

FGI 참석자 C1은 공무원들이 혐오표현에 대한 인식이 없다는 점과 어떤 것이 혐오표현인지 모르기 때문에 공문을 작성할 때 이러한 점을 알기 어렵다고 설명한다. 아래 사례는 공문에서 허위 출장을 ‘앉은뱅이 출장’이라는 일컬으며 장애인에 대한 혐오표현을 무의식적이고 관행적으로 사용한 경우이다.

“허위 출장을 앉은뱅이 출장이라는 표현으로 쓰더라고요.… 관행적으로 그게 장애인 비하 발언 표현이라는 걸 모르는 거에요.… 관행적으로 허위 출장이라는 표현을 쓰지 않고 관행적으로 수 년 동안 앉은뱅이 출장이라는 표현을 썼던 거에요. … 출장은 출장인데 사무실 자리에 앉아 있는 거에요. 그런 의미인데 단어를 앉은뱅이 출장이라는 단어를 공문에 써서 돌리는 거에요.” (FGI 참석자 C4)

‘앉은뱅이 출장’도 “혐오표현을 담고 있다고 생각을 못하고 습관적이고 무심코 사용하는 단어(설문조사 C29)”에 해당한다. 무엇보다도, 공무원들이 이를 혐오표현으로 의식하지 못할 정도로 인권감수성이 낮다는 사실에 주목할 필요가 있다.

(3) 시민이 공무원·직원에게 사용하는 혐오표현

설문조사에서 시민이 공무원·직원에게 혐오표현을 사용하는 상황에 대해 ‘자주 있다’고 응답한 비율은 38.9%이고 ‘가끔 있다’고 답한 경우는 40.7%이었다. 흥미로운 점은 이 같은 상황에서 개입 및 대응이 ‘필요하다’고 응답한 비율은 총 100% 달했다. 주관식 설문조사에서도 주민이 공무원에게 혐오표현을 사용한 경우에 신고 및 구제가 어렵다거나 “시민이 행위자인 경우에는 방법이 없다(설문조사 C21)”고 응답한 경우가 있었다. 공무원의 직무에 따라 혐오표현을 경험하지 않을 수 있으나 대민업무를 담당하는 공무원의 경우 부딪칠 수 있는 상황이다.

최근에는 정부기관이 인권이나 차별 이슈에 관한 공청회나 간담회 등을 주최하는 경우 참석자들 간에 서로 다른 입장 차이를 보이거나 심한 경우 고성이 오고가고 몸싸움을 벌이는 일들이 잦아지고 있다. 시민이 직접적으로 공무원·직원에게 혐오표현을 사용하지 않더라고 정부기관이 이러한 문제를 다루고 중재해야 하는 책임이 있는 상황에서 어떻게 진행해야 하는 지에 대한 로드맵이 필요한 데 현재까지는 이에 대한 논의나 준비가 부족하다.

> “이제 저희가 NAP 국가인권정책 기본계획 공청회를 진행하면서 최종 토론으로 종합토론으로 모든 주제들 담당자 분들이랑 시민사회 단체에서 오신 분들과 종합 토론하는 자리가 있었어요. 그때에 사실 컨택이 안되었던 반 동성애 단체 분들이라던 지 기독교 단체 분들이 오셔서 이제 토론회 참석을 명목으로 오셨지만 거의 사실은 진행이 고성이나 농성이었거든요. 그래서 이렇게 막 시위하는 게 아니라 어떤 의제를 꺼낼 때마다 그것은 이래서 안 되고 저래서 안 되고 의견 개진의 형식을 빌리기는 하셨지만 그 내용들은 동성애자는 치료해서 이성애자로 만들어야 한다. 이슬람 난민들은 이슬람 난민이 어느 정도 들어오면 테러율이 얼마정도 증가한다는 통계가 있다. 에이즈 유포자 대부분이 동성애자다는 취지의 과격한 차별적인 언사들을 많이 하셨거든요. 그런데 … 시민사회단체에서 오신 일부 분 들도 성소수자이셨던 거죠. 그런데도 불구하고 그 앞에서 거침없이 의견 개진 형식을 빌려서 차별적인 언사를 쏟아냈기 때문에 그 때 회의를 진행하는 인권국장님께서 반인권적인 발언들은 자제해 달라 라는 취지로 몇 번 주의를 주셨고, 계속 끊이지 않으니까 반인권적인 발언이 멈추지 않으면 어쩔 수 없이 퇴장을 부탁드릴 수밖에 없다고 했을 때 그때 그 쪽에서 오셨던 목사님이 … 우리가 이야기하는 게 왜 반인권이냐 우리도 인권단체다 우리도 우리의 표현의 자유를 옹호하고 동성애를 염려하는 사람들의 인권은 인권이 아니냐 라는 취지의 말씀을 격하게 하시면서 직접 다가가서 그 발언에 대해 사과하라, 사과하라 이렇게 하시고 그러다보니까 이제 장내 소란이 있었거든요. 같이 온 반동성애 쪽 분들이 그 목사님을 제지하는 과정에서 끌어내는 와중에서 그 목사님이 몸부림을 치셨고 국장님께 사과하라고 요구하면서 공격적인 언사를 하셨거든요.

문제 삼겠다 라거나, 당신 사과하기 전까지는 나가지 않겠다던가, 말로하면 전달이 안 될 수도 있는데 실제로 바로 앞까지 다가가서 이렇게 손짓을 겸해서 좀 위협적이게 보일만한 행동을 하셨어요. 그런데 이제 그게 너무 과했다고 느껴졌는지 같이 오신 분들이 그분을 대리고 나가는 과정에서 놔봐! 놔봐! 하는 과정에서 제가 옆에 있다가 맞았던 사건이고요.” (FGI 참석자 C2)

주최 측은 표현의 자유와 혐오표현이 충돌할 때 어떻게 대처해야 하는 지에 대한 사전 계획이나 준비가 필요하다. 최근에는 이러한 현장을 중계하는 개인 방송 등이 문제되기도 한다. 아래의 경우는 장내 소란을 대비해 경찰에 협조요청을 한 경우이다.

“소란으로 번지거나 하면은 근처에 경찰을 좀 도움을 요청하자 그리고 그 촬영 같은 것 금지하고 … 요즘에는 개인방송이라고 해서 실시간으로 중계되잖아요. 그걸 염려하셨나 봐요. 촬영과 장내소란을 염려해서 경찰인력을 협조요청하자 해서 협조요청까지 했었던 걸로 알고 있고요.” (FGI 참석자 C2)

정부기관은 공청회나 회의를 진행함에 있어서 공정하게 발언권을 주면서 토론이 잘 진행되도록 지원하는 동시에 혐오표현 발생 시 어떻게 개입하고 대응할 지에 대한 진행상의 지침을 마련해야 한다. 혐오표현 가이드라인은 토론회 진행 중 발생한 혐오표현을 판단할 수 있는 근거가 될 수 있다.

2. 혐오표현 가이드라인의 필요성

1) 혐오표현에 대한 개념 및 기준 제시

‘왜 혐오표현 가이드라인이 필요/불필요하다고 생각하시는 지’를 묻는 질문(설문조사 Q29)에 대해서는 공무원들이 혐오표현이 무엇인지를 모르기 때문에 그에 대한 기준이 필요하다는 응답이 있었던 반면, “굳이 가이드라인이 없더라도 상식선에서 생각하면 되지 않을까”라는 견해도 있었다. 그러나 설문조사의 대부분 응답자들은 가이드라인이 필요하다고 생각하는 것으로 나타났다. “모르고 사용하는 것을 방지하기 위해,” “표현에 대한 시시비비가 있기 때문에,” “혐오표현의 구체적 내용을 알지 못하여 발생하는 일도 있으므로 무엇이 그에 해당되는지를 (가이드라인이) 먼저 제시”하고 “일상적으로 잘 모르고 발생할 수 있는 ‘폭력'을 미연에 방지할 수 있”기 때문이라고 응답했다.

이 밖에도 “말이 생각을 만들고 행동을 만들기 때문에,” 혹은 “혐오표현 자체에 대한 인식도 없는 상황이므로 (이를) 구체적으로 안내하는” 가이드라인이 필요하기 때문이라는 의견이 있었다. 더 나아가, 가이드라인을 통해 “인권에 대한 감수성을 향상시켜, 더불어 사는 사회의 구성원들의 삶의 질 향상으로 연결”될 수 있고 ”많은 사람들이 인식하지 못하고 관행이나 감정적으로 사용하고 있는 표현들의 문제점을 개선하고 예방하기 위해서는 반드시 필요”한 것으로 보고 있다. 가이드라인 제정 시 기대되는

효과에 대해서 “상사의 혐오표현을 듣고도 묵인하는 상황보다는 가이드라인을 얘기하며 조심해야 한다는 말하는 분위기가 조성될 것으로 예상(설문조사 C32)”된다는 내용도 있었다.

2) 공무원으로서의 역할과 책임

공무원과 민원인과의 관계, 공무원의 사회적 역할, 공무원 조직의 특수성, 공무원 조직 내부의 문제점 등을 언급하며 가이드라인의 필요성에 대해 이야기하는 응답자들도 있었다(설문조사Q29). “시민과 가장 가까이에 있고 조직에서 가이드라인이 생기면 더 좋은 결과가 올 거라 생각돼서”, “공무원이 도민을 대상으로 하는 혐오표현은 다소 절제적이지만 내부에서는 매우 자주 사용되기 때문에,” “민원인 등 시민으로부터 혐오표현(이) 발생”하기 때문이라는 내용 등이 있었다.

> “공무원은 지역사회에서 수많은 시민을 직접 대면하는 경우가 많아, 혐오표현 및 차별행위 등에 대한 이해 및 숙지를 통해 지역의 변화를 선도해야 한다.” (설문조사 Q29).

> “요즘 공무원들은 책잡힐 일을 하지 않기에 겉으로 드러나는 언행, 문서상으로는 혐오표현을 드러내지 않지만, 가이드라인을 통해 의식도 지속적으로 전환할 수 있는 기회가 될 수 있을 것이다.” (설문조사 Q29).

가이드라인의 긍정적 효과에 대해서 “공직자이므로 대외적으로도 금지된다는 인식을 갖고 국민서비스에 주의할 것이라고 생각(설문조사 C32)”한다는 응답이 있었다. 다른 한편, “직장내 괴롭힘의 법제화, 직렬이나 입직 경로에 따른 인사상 구분을 개선하지 않는다면 혐오표현 예방이나 대응만으로는 실질적 차별방지 효과가 반감될 것으로 전망”한다는 내용의 응답(설문조사 C34)도 있었다.

3. 정부 및 지자체의 혐오표현 예방 및 대응 기구

1) 기관 내 상담 및 고충처리 기구 및 규정

혐오표현 발생 시 상담하거나 고충 처리할 수 있는 정부나 지자체 기구로는 인권 관련 업무를 맡고 있는 인권센터, 갑질신고센터, 감사담당관실, 성희롱 및 갑질신고센터. 고충상담 창구, 직장협의회, 감사관실, 성희롱·성폭력 신고센터, 심리상담실, 인권고충팀 등으로 나타났다(설문조사 C21). 상담 및 고충처리 담당자 혹은 직책으로는 장애인분야 전문관, 시민인권보호관, 여성가족과 상담담당자, 인권옴부즈맨, 공무원 노조, 감사담당관, 여성가족과 성폭력 예방교육 담당자, 인권보호관 등이 있다 (설문조사 C21).

절차에 관해 설문조사 C21 응답자들은 인사부에 서면 혹은 구두로 신고하거나 직장협의회 혹은 직원게시판을 활용하는 경우, 인권옴부즈맨에게 신고하고 사건 조사 후

결과 통지 받는 경우, 청사 내에 인권센터로 전화 혹은 방문을 통해 신고하거나 홈페이지에서 신청서 작성하여 메일이나 팩스로 보내는 경우, (당사자나 제3자가) 인권센터에 신청하면 인권센터 옹호관이 상담과 조사를 하고 권고 등 의견을 주는 경우, 인권담당관과 상담 후 시민인권보호관이 조사하면 시민인권침해구제위원회가 판단 및 시정권고의 조치를 하는 절차 등이 있다고 답했다. 구청 공무원로 일하는 한 응답자는 다음과 같이 설명 한다 (설문조사 C21).

① “직장 내 공무원 상호간 혐오표현 시(에는) 감사 및 인사부서를 통해 처리”할 수 있고 ② “구청 또는 관련 기관 및 그 소속 공무원과 직원에 의해 주민이 인권침해를 받은 경우(에는) 상담진정조사로 구제”가 가능하지만 ③ “주민에 의한 공무원 인권침해에 대해서는 구 차원의 조치(가) 불가”하다. ④ “구청 내 공적 자료 등에서 혐오표현이 사용된다면 인권센터 인권위원회에서 시정·권고”할 수 있다.

혐오표현의 판단 기준과 처리 절차에 대한 규정에 관해서 현재 그러한 규정이 있다고 대답한 설문조사 응답자는 9.3%에 머물렀다. 관련 규정을 묻는 질문에 장애인인식가이드 책자, 광주광역시 인권보장 및 증진에 관한 조례, 경기도 인권보장 및 증진에 관한 조례 등을 들었고 인권센터 상담 및 구제절차를 언급하기도 했다(설문조사 C25).

2) 대응기구로써의 여성가족부의 역할

여성가족부에는 ‘공공부문 직장 내 성희롱·성폭력 신고 센터’가 있다. 이 밖에도 교육부에는 ‘교육분야 성희롱·성폭력 신고 센터’가 있고 문화체육관광부에는 ‘문화예술분야 특별신고·상담센터,’ 고용노동부에는 ‘직장 내 성희롱 익명신고센터’이 있다. 여성가족부 신고센터에 사안이 접수되면 심의하여 의견서를 작성하고 이를 첨부하여 발생기관 등에 공문을 발송한다.[126] 컨설팅단을 파견하여 피해자 보호 및 재발방지대책 등을 컨설팅하고 사건발생기관은 관련 조치계획과 결과를 통보하고 피해자에게도 이를 안내하도록 되어 있다.[127] 이러한 여성가족부의 역할에 대해서 FGI 참석자C1은 다음과 같이 설명한다.

“여가부의 신고센터가 사법기관이 아니고 조사기관도 아니에요. 신고 받은걸 해당 기관에다가 이런 사건이 발생했으니까 조사를 해라라고 넘겨주는 거에요. 다만 자체 내에서 신고가 이루어 질 때에는 피해자가 기관에다가 문제를 제기하기 부담스러우니까 객관적으로 진행이 되었다는. 여가부를 한번 거치는 거에요. 여가부가 어떻게 보면 위에서 감시하고 주목하고 있으니까 해당기관에서 그나마 객관적으로 피해자 측면에서 좀 사고 조사를 하죠. 그런 효과가

---

126) 여성가족부. “공공부문 직장 내 성희롱·성폭력 특별신고센터 100일 운영 결과” (http://www.mogef.go.kr/nw/enw/nw_enw_s001d.do?mid=mda700&bbtSn=706289, 2018.07.25. 최종방문)
127) 위의 글.

있죠.” (FGI 참석자 C1)

FGI 참석자 C1는 여가부가 사법기관이나 조사기관이 아니지만, 외부기관으로써 발생기관이 문제에 대해 조치를 할 수 있도록 감시하는 기능을 가지고 있어서 ‘객관적’이라고 설명한다. 여가부 신고센터에 신고된 사안은 “조직문화개선, 가해자 징계, 가해자와의 공간분리”으로 나눠져 처리되게 되어 있다.[128] 그 구체적 내용은 아래와 같다.

> “피해자가 원하는 게 사건 조사를 해서 결과로 가해자 징계를 원하는 경우가 있고, 경우에 따라서는 내가 지금 가해자랑 그 같은 사무실에 있으니까 격리 조치 좀 해 달라 그렇게 원하는 경우도 있고… 여가부에다가 그런 내용으로 보내죠. (그러나) 여가부가 그걸 강제할 수 없어요. 왜냐면 해당 기관은 각자 인사업무 상황이 다르기 때문에. 무조건 (여가부가) 요청한다고 해서 다 피해자 요구를 다 들어줄 수 있는 상황도 아니고. 가급적이면 노력은 하죠. 특히 학교 같은 경우에는 같은 학교 같은 건물이잖아요. 다른 곳으로 발령 보낸다던가. 분리 조치를 하려고 애를 쓰죠. 우리 기관 조직문화를 좀 개선해달라고 한다던가. 그런데 대부분 이제 오래된 사건 같은 경우에는 징계 시효도 다 지났고. 범죄 처벌 시점도 다 지난 경우가 대부분이라. 해당기관에 문의해서 기관에서 이런 사건이 발생 했으니까 주의해라. 조직 문화 개선하고 사건 다시 재발되지 않도록 수립해라. 이렇게 하는 경우가 많죠.” (FGI 참석자 C1)

기관이 시간을 지연시키며 문제 해결에 소극적으로 대응하는 경우를 방지하기 위해 「성희롱·성폭력 예방지침 표준안」 제10조 제2항은 고충상담원이 성희롱·성폭력 조사신청서를 접수한 날로부터 신속하게 조사를 실시하고, 20일 이내에 완료하도록 하고 있다.[129] 더 나아가, 여가부의 역할을 통해서 해당기관의 처리가 부당하거나 늦어지는 경우 신속하게 진행될 수 있는 장점이 있다.

> “…사실은 여가부에서 신고를 했다는 게 들어오고 해당기관에게 보내는 역할을 하는 정도인데. 사건 처리가 지지부진 하던 기관이 (여가부) 공문이 나가면 좀 빨리 나가는 경우가 있어요. 신속하게 처리해서 막 징계까지 내려서 이게 금방 하는 경우가 있거든요. 그게 차이가 하나에요. 자기네들 말고 타 기관에서 여가부에서 보고 있다는 게 압력으로 작용을 하니까 그렇게 되는 경우가 있거든요.” (FGI 참석자 C1)

4. 혐오표현 대응기구의 운영상 현실적 한계 및 대안

1) 조직 내 비밀유지의 어려움

「성희롱·성폭력 예방지침 표준안」 제11조(피해자 등 보호 및 비밀유지)에 따르면

---

128) 위의 글.

129) 예방교육통합관리. “성희롱·성폭력 예방지침 표준안” (https://shp.mogef.go.kr/shp/front/anony/intro/anonySexualPrevention.do?menuNo=81067000, 2018.07.25. 최종방문); 성희롱·성폭력 예방지침 표준안의 내용을 참조해서 기관이 지침을 마련한다.

피해자와 행위자 등 관계자들에 관한 신원이나 관련 내용에 대해 비밀을 유지할 의무가 있다.130) 그럼에도 불구하고, 정부, 지자체 등 성희롱 고충 상담센터의 운영에 있어 신고자의 익명과 비밀보장이 조직 내에서 사실상 어려운 것으로 나타났다. FGI 참석자 C4에 따르면, 기관 내부의 시스템 속에서 상담신청이 들어오면 "팀장, 과장, 국장" 등 결재선상의 사람들이 알 수밖에 없고 감사, 인사, 여성 관련 부서 직원들이 함께 문제에 참여해야 하는 구조이기 때문에 해당 사건에 대해 알게 되는 사람들이 최소한 기관 내에 여럿 생기게 될 수밖에 없다는 것이다.

"고충 상담 창구지 이게 조사도 아니거든요. 내부 창구 요원으로 (감사가 내부적으로 다룰 수가 있겠지만) 감사관실에서 1명, 인사팀에서 1명, 여성 관련 업무 부서에서 1명이 … 구성하도록 되어있어요. … (이렇게) 세 사람이 … (고충) 상담(을) 오면 상담을 받은 사람이 접수를 해야 해요. 접수를 하면 위에 다가 결재를 받아야 해요. 업무 담당자가 기안을 해서 팀장, 과장, 국장까지 결재를 받아요. … (결재 라인 외에는) 안 보게 되지만 윗사람들 까지 알게 되는 과정에서… 감사관에서 직원 한명 오죠. 인사부에서 직원 한명 오죠. 최소 한 사건에 대해서 5-6명이 최소한 알게 되요." (FGI 참석자 C4)

익명을 보장받기 어려운 상황에서 조사과정도 견디어야 하는 신고자는 성희롱에 대한 상담조차 스스로 포기하게 된다. FGI 참석자 C2도 "공무원 조직이 누가 뭐했다라고 하면 소문나니까" 성희롱 고충상담센터를 사용하지 않는다고 설명한다.

"성희롱 고충상담센터라고 실이 있는데 그거를 활용하는 걸 한 번도 본적이 없어요. 그전에도. 왜냐면 말씀하신 것처럼 공무원 조직이라는 게 누가 뭐했다라고 하면 다 소문나니까. 그래서 못 쓰는 것도 있는 것 같고. 이건 성희롱이라는 혐오표현에 국한된 내용이기는 하지만…" (FGI 참석자 C2)

"저희 같은 경우에도 익명 게시판이 있어요. 그런데 누가 글을 썼는지는 못 보죠. 비밀 보장이 되는 게시판이 있는데. 거기에다가 본인의 피해사실을 어쩌다 한 번씩 올라오는 때가 있어요. 어떤 상사가 이렇게 심한 행동을 하더라. 그런데 그 상사를 딱 짚어서 하는 게 아니에요. 그것도 부담스러우니까. 무슨 부처에 이렇게 하는 사람이 있는데 좀 잘못된 것 같다. 이런 식의 글이 올라오면 여러 사람들이 그 때 그때 달기 시작 하는 거죠. 그리고 나중에 가면 그 사람이 대충 누구인지 다 알게 되는 이런 식인데…" (FGI 참석자 C1)

익명게시판 운영하는 부처에서도 글과 댓글이 올라오는 과정에서 결국 해당 사건과 관련된 사람들에 대한 비밀이 보장될 수 없다고 이야기한다. 따라서 FGI 참석자 C4는 비밀유지를 엄격히 보장하기 위해서 최소한의 사람만이 알 수 있도록 결재과정을 뛰어넘어 최종 의사결정권자가 결재를 할 수 있는 시스템을 제안한다.

130) 위의 글.

> “내가 신뢰를 가지고 상담을 할 수 있는 사람이 전문적으로 상담을 제공하고 전문적으로 조사도 할 수 있고 자기의 내용에 대해서 최소한의 사람만 알기를 원해요. 결재 과정에서 누가 알려지고… 어차피 이게 나오거든요. 아무리 뭐 비밀 서약서를 작성하고 그래도 어차피 나올 수밖에 없는 구조이기는 해요. 최소화 간소화 절차를 하고. 정말 그 의사권자한테 바로 다이렉트로 갈 수 있는 체계를 만들어 놓지 않으면 … 기존에 했던 것처럼 똑같이…” (FGI 참석자 C4)

2) 기관에 대한 평가 시스템의 문제와 대안

성희롱 등 혐오표현이 발생하면 간부, 부서, 기관에 대한 (경영)평가가 낮아진다. 이로 인해 조직 내부에서는 신고자나 문제를 제기한 사람을 침묵시키고자 하는 기제가 작동한다. 기관 측은 이러한 문제제기 자체를 달갑게 여기지 않고 이들을 내부에서 회유하고 무마하거나 협박하는 경우도 많다.

> “… 그렇게 문제를 제기한 사람은 그 기관 자체에서 별로 호의적으로 보일 가능성이 별로 없다는 거죠. 왜냐하면 그렇게 되면 그 기관이 문제 있는 기관으로 찍히고 … 그럼 그 기관에서는 … 여러 가지 뭐 귀찮아지고, 일반적인 사람들의 느낌이 지나가면 되지 문제제기해서 기관 귀찮게 해. 왜해? 그런데 혐오표현은 더 할 거에요. 이런 건 있겠죠. 어떤 사람이 정말 악질인 사람이 있어서 그 사람이 정말 문제야 라고 생각하고 판단하면 동료들이 그래 너 잘 했어. 하지만 그 과장이 그냥 일반적인 사람(인 경우는 다르죠)…” (FGI 참석자 C1)

기관과 조직은 문제에 대해서 적극적으로 해결하기 보다는 방치하고 해결을 지연시켜 스스로 포기하게 만들어 버리거나 신고자를 내부에서 고립시키는 등 ‘직장내 괴롭힘’으로 고통 받게 한다. 기관이 문제제기 자체를 성가신 일로 여기고 암묵적으로 침묵을 강요하는 문화와 구조 속에서는 여성 상관에게 상담하더라도 별다른 기대를 하기 어렵다. 아래 사례에서처럼 “승진 어떡하라고 그러니,” “미친개한테 물렸다고 생각해라” 등등의 말로 회유하기도 한다.

> “이제까지 모든 공공기관에서 문제제기 안하거나 혹은 그렇게 다 암묵적으로 문제제기를 여성 상관한테 가서 상담을 하더라도 여성상관이 … 하지마라 … 이런 식으로 직접적으로 조언을 해요. 문제제기를 하지 말라고. 네가 참아라. 미친개한테 물렸다고 생각해라. 너 문제제기 하면 승진 어떡하라고 … 그러니까 피해자가 문제제기를 할 수가 없어요. 내부에서도 그렇고 본인은 억울해 죽겠는데. 억울한 마음을 퇴직 때 까지 계속 가지고 있는 거죠. 나중에도 현실적으로 문제제기를 안하니까 아무도 모르잖아요. 같은 부서에 배치가 돼 봐요. 미치는 거죠.” (FGI 참석자 C4)

성희롱 등이 발생하면 간부뿐 아니라, 부서, 기관의 경영 평가가 낮아지기 때문에 자

신의 점수와 연봉에도 영향을 미치게 되고 조직원들의 사기도 떨어진다고 생각하기 때문에 성희롱 등 신고자는 물론 언론도 침묵시킨다.

> “나중에 알았는데 성희롱 사건이 발생하면 (기관평가에서) 감점이 있어요. 그래서 기관에서 최대한 언론에 알려지거나 문제 제기 하려는 사람들을 회유 압박해서 사건을 (무마)시키게 만들거나 문제제기를 못하게 만드는 구조로 실제 운영이 되고 있다고 들었어요.” (FGI 참석자 C4)

기관은 기관평가에서 감점을 받지 않기 위해서 성희롱 등 관련 내용들이 기사화되지 못하게 하는 노력을 하기도 한다. 또한, 기관 외부에 있는 국민신문고에 신고하더라도 다시 기관의 감사부서에서 처리하도록 하기 때문에 다시 원점으로 돌아와 내부 기관의 문제를 고스라니 경험하는 경우도 있다. 감사부서 조차 기관 구성원들로부터 자유롭지 않기 때문에 기관 내부에서 문제가 제대로 처리될 것을 기대하기는 어렵다.

> “과거에 비위사건이나 성희롱 사건 등 민감한 사건이 보도가 되면 기관평가에 감점이 되어 이러한 사건들이 공론화되지 않도록 많은 노력을 기울인다고 해요. 사실 이런 사건들이 언론 보도 되면 일선 공무원들의 사기를 떨어트리기도 하구요. 그리고 부서장의 연봉과도 연계되어 있어서 실제 이런 내부 사건들이 언론에 알려지는 것에 대해 모든 이해당사자들이 조심하는 분위기예요” (FGI 참석자 C4).

> “상급 기관에다 하더라도 국민신문고에 해도 감사(부서)에 내려와요. 권익위에 문제제기를 해도 감사(부서)에 내려오고. 감사부서에 있는 사람들(도) 순환되잖아요. 그렇게 되다 보니 당시 같이 근무하면서 회유하였던 상급자가 감사부서에 있는 아이러니한 상황도 발생하죠. 그럼 (피해자는) 미치는 거죠. 다 시스템 적으로 이렇게 되어있어서…” (FGI 참석자 C4)

FGI 참석자 C4는 이에 대한 대안으로써 문제 발생을 예방하지 못한 것에 대해 (평가에서) 벌점이 기본적으로 나간다 하더라도 이미 발생한 문제 해결을 얼마나 적극적으로 처리했느냐에 따라 다시 점수를 부여하는 방식을 제안하고 있다. 이러한 “긍정적인 평가” 방식을 통해서 문제가 “음성에서 양성으로” 나오고 “암수를 줄일 수 있어서” 관련 기관이 조사에도 적극적으로 임하게 될 수 있다고 설명한다.

> “문제가 발생하면 감점 평가를 (하는) 부정적인 평가방식이 있더라고요. … 물론 … 예방을 못했으니까 기본적으로 벌점이 나가기는 해야 하는데. … 일처리(가) … 잘 처리 되었느냐 라는 … 긍정적인 평가를 자꾸 해야지 음성에서 양성으로 자꾸 나오게 되는 데 … 그렇게 되면 지자체에서 조사를 열심히 하거나 해서 점수를 잘 받으려고 할 거 아니에요. 그러면 또 보조금도 좀 나오고 … 어차피 공무원 사회는 평가로 다 매겨지기 때문에 끝까지 잘 받아야지 승진에도 도움이 되고 … (이렇게) 평가 방식을 그렇게 바꾸는 것도 나쁘지 않다고 생각해요. 생각의 전환을 해서…” (FGI 참석자 C4)

3) 독립 기구의 필요성

기관 내 문제제기가 간부, 부서, 기관에 대한 평가 등을 이유로 조직 내에서 무마되는 경우가 많다는 것은 공공연한 사실이다.

> “… 지금 말씀하신 것처럼 사건 다 내부에서 무마해버리니까. 그런 게 되게 많거든요. 무마하는 것. 왜냐하면 내부에서는 쉬쉬하고 넘어가 버리고. 피해자가 다투려고 하면 뭐 고발을 하거나 소를 제기 하거나 아니면 그 다음에 할 수 있는 게 인권위이거든요. 그리고 나서는 이제 피해자가 어떻게 구제를 받을 수 있는 게 없어요. 내부에서 좋게, 좋게 원만하게 넘어갈 수 있으니까. 그게 아니라 외부에서 객관적인 기관에서 할 수 있는 게 있으면 …” (FGI 참석자 C1)

이와 같이 문제가 기관 내부에서 방치되는 것을 막기 위해서 기관 외부에 독립된 기구를 제안한다(FGI 참석자 C1). 현재 여성가족부는 준사법기관적 권한이 없기 때문에 산하기관에서 처리가 안 되는 경우도 발생하므로 권한에 있어서 한계가 있다. 따라서 혐오표현을 포괄해 (여성가족부 등의 개입에도) 문제해결이 되지 않을 때 재조사하고 징계까지 강제할 수 있는 권한 있는 독립기구가 기관 밖에 있어야 할 필요성을 강조한다.

> “… 해당기관(의) 처리가 지지부진 하거나 아니면 불합리 하다고 하는 경우에 … 독립적인 기관에서 한번 다시 한 번 처리 할 수 있는 그런 절차가 있으면… 위원회라도 하나 독립적인 위원회가 있어서 성희롱이나 혐오표현 이런 것들이 발생을 하면 판단을 하고. 거기에 맞춰서 징계를 할 수 있게 … 여가부에서는 그런 역할을 못하죠. … 인권위에서 비슷한 역할을 권고를 하잖아요. 사실 그건 … 권고이고. 그 다음에는 포괄적으로 인권침해에 대해서 특히 문제가 되는 성희롱에 대해서는 좀 판단을 해서 징계요구 까지. 기관이 있으면 조금 달라질 것 같아요.” (FGI 참석자 C1).

4) 공문 등 문서 작성에 관한 혐오표현 예방 교육

현재의 공무원 사회의 낮은 인권감수성과 검열되지 않은 공문이 결재되는 시스템에서는 혐오표현을 예방하기 어렵다. FGI 참석자 C4는 ‘앉은뱅이 출장’이 포함된 채 결재된 공문의 내용을 발견하고 최종 결재권자에게 직접 찾아가 삭제해 달라고 요청한 후에야 시정 조치될 수 있었다고 설명한다. 이와 같이 인권관련 담당자의 개인적인 노력 없이 공문을 혐오표현이 있는 지 여부를 검열하는 시스템이 부재하다. 공문 작성법을 훈련받을 때 혐오표현 등에 관한 교육도 포함되도록 할 것을 제안한다.

> “… 국립국어원에서 소수자에 대한 일상생활에서 사용하는 용어들이 이제 차별적인 용어들(인 경우) 이런 거를 국립국어원에서 실태조사를 한 게 있어요. … 그래서 그거를 이제 공문

들 앞으로 기안 하실 때 참고하시라고 뿌린 적은 있죠. 참고를 하시라고. … 국립국어원 자료가 잘 되어있기는 해요. 영역별로 장애인 여성 아동 뭐 이렇게 영역별로 해서 실태조사가 되어있는 거라서. 그거로 교육을 하면 좋겠다고 생각했는데…" (FGI 참석자 C4)

FGI 참석자 C4는 공문 기안 시 참고해 달라는 의미에서 국립국어원에서 발간한 차별적인 용어에 대한 실태조사 자료를 조직 내에 공유한 적이 있다고 설명한다. 현재 공무원 교육은 작성법에 한정되기 때문에, 소수자에 대한 차별적 용어 등에 어떤 것들이 있는 지에 관한 훈련 등이 추가로 필요하다.

IV. 언론

언론 영역은 본 보고서의 조사·연구 대상인 여타 영역과 달리 표현행위를 직접적으로 다루는 영역이자 자율성이 강조되는 영역이라는 점에서 차별화된다. 또한 과거 신문과 방송을 중심으로 한 전통적인 언론 환경이 정보통신기술의 발달과 더불어 매체의 다변화와 융합을 경험하며 크게 변화하였다. 수용자에 대한 영향력, 침투성, 일방향성 및 전파의 공공성 등을 이유로 신문에 비해 방송의 공익성과 규제의 정당성이 인정되었으나, 변화한 언론 환경에서 이를 재정립할 필요성도 제기되고 있다. 이러한 점에서 후술하는 온라인 및 언론 영역의 가이드라인은 상호 관련성을 염두하여 제정될 필요가 있으며, 언론이 가지는 민주주의 실현의 기능과 표현의 자유의 확보 필요성을 위하여 가이드라인을 통한 자율규제의 중요성이 더욱 강조되어야 하는 영역이다.

한편, 언론 및 온라인은 표현의 자유의 보장이 중요하게 관철되어야 하는 영역인 동시에 혐오표현으로 인한 해악적 효과를 확산시키거나 저지할 수 있는 대항언론을 만들어내는 주요한 주체이자 공간이기도 하다. 언론은 보도를 통하여 사회현안을 공중에 알리고 공론의 장이 활성활 될 수 있는 기반을 마련한다. 이 때 사회현안을 발견하고 보도하는 과정에서 언론사에 따른 관점이 반영될 수 있으며, 다양한 관점의 언론사 보도는 시민들의 다양한 사상을 매개하거나 대변할 수 있다. 따라서 언론사가 상업적 목적에만 매몰되지 않고 민주주의 사회를 실현하는 공적 책임을 인식하는 것이 중요하다. 따라서 혐오표현으로 인한 공론장의 왜곡을 저지할 수 있는 언론의 역할이 중요하게 제기되는 것이다.

해외 사례 및 FGI에서도 확인할 수 있듯이 언론 영역의 혐오표현 가이드라인은 언론사 내부 구성원 간의 혐오표현 대응뿐만 아니라 특히 기사 작성 시 혐오표현을 다루는 방식에 대한 대응이 중요하게 다루어지고 있다. 특히, 공정성과 객관성을 기반으로 하는 언론 보도의 특성상 기사 자체가 사회적 소수자에 대한 의견이나 판단을 포함하는 혐오표현을 구성하기 보다는, 제목이나 사진, 인터뷰 대상에 대한 편향이나 사실 확인의 소홀, 기사배열 등을 통하여 혐오표현이 담고 있는 편견을 확산시키는 장으로서 작동하는 경우가 많다는 점에도 유의해야 한다.

1. 언론의 혐오표현에 대한 인식

혐오표현에 대한 일부 기자들의 이해 부족에 대한 고충은 다른 영역과 마찬가지로 초점집단인터뷰에서도 확인되고 있다. 각 기자의 주요 취재영역이나 관심사에 따라서 혐오표현에 대한 이해도의 차이도 나타난다. 또한 혐오표현이 야기하는 심각성에 대한 이해에서도 온도차가 발생한다.

> “성희롱 관련 가이드라인은 생겨서 미투가 있기도 해서 아직 부족하지만 의식을 하는데 아직까지 혐오표현 관련해서는 좀 남일이라고 생각하고 우리 보도국 내부에 성소수자가 있을 꺼다 뭐 일베나 워마드나 메갈리아 가 있을꺼다 라는 생각을 안하고 (취재 후 그 대상이) 비웃음에 대상이 된다거나 …” (FGI 참석자 D2)
> “혐오표현 같은 거는 한 공간 안에서도 기자들 마다 생각하는 것들이 너무 너무 달라서 각자의 그것에 기댈 수밖에 없는 상황이라서 … 데스크에 혐오표현에 대한 문제의식이 낮은 것도 있지만 개개인이 뭔가 하나의 정립되어있는 게 없고 본인이 그냥 좀 더 예민하면 예민한 기사를 쓰는 거고 무감각 하면 무감각한 기사를 쓰는 거라서 이걸 좀 같이 보고 약간 체크리스트 같은 게 있긴 있어야 겠더라구요. 워낙 다들 달라서” (FGI 참석자 D3)

특히 최종 출고 권한을 가진 부장 등 데스크의 혐오표현에 대한 인식이 낮은 점이 문제라는 지적은 FGI 구성원들이 공통적으로 동의하는 바였으며, 설문조사에서도 이러한 지적이 있었다.

> “사건 기자는 대개 회사에서 많은 업무를 수행해야 하는 처지이고 취재 이후의 기사의 표현을 다듬는 사람들은 부장들임. 부장들의 경우 혐오표현에 대한 문제의식이 없음.” (설문조사 D31문항 응답)
> “저도 그 데스크하고 온도차가 크다고 느끼는 게 최근 들어서 난민 이슈라던가 그런 젠더 관련된 시위라든가 많이 드러나면서 … 그런 거 쓰다 보면 제가 뭐 성소수자 시위 퀴어문화축제 찬반 꼭 또 찬반 논란으로 쓰라고 하는데 … 동성애는 ‘반대’할 수 있는 게 아닌 거 같다고 하면 그걸 무슨 말인지 또 한 참 설명해야 하고. 데스크나 부장한테 그렇게 하기도 부담스러운 측면도 있고 아예 그런 인식 자체가 많이 없으니까. 어려움이…” (FGI 참석자 D2)

언론 영역의 특성상 기자들의 기사 작성 과정부터 최종 출고까지에 적용될 수 있는 혐오표현 가이드라인이 주로 논의되었으나, 이는 직장인으로써 언론사 내부에서 발생하는 혐오표현의 문제가 중요하지 않다는 것은 아니다. 혐오표현의 개념과 해악성에 대한 인식이 없다면 기사 작성 시 뿐만 아니라 업무과정 중 다른 기자들 사이에서 혹은 취재대상에 대한 혐오표현도 일어날 수 있기 때문이다.

> “다른 직장들과 언론간의 차이가, 대부분 출입처가 있기 때문에 출입처에서 근무를 하고 카톡을 하고 … 이제는 단톡방으로 많이 갔거든요. 그게 부서 내에서도 서로 이제 의사소통도

단톡방에서 이루어지고 그 와중에도 단톡상에서 벌어지는 혐오나 이런 것들 차별발언들이 사실 제일 큰 문제 같아요.” (FGI 참석자 D1)

“직원 간 이라는 말로 포괄해놨지만 사실은 그 이 위계관계에서 나타나는 그 혐오표현이나 이런 게 많아요. 다 뭐 기자들에게 와도 그렇지만 데스크가 왕입니다. 이 기사를 잘라 내거나 아니면 표현 취재 방향을 이렇게 바꾸라고 지시하기 때문에 데스크들이 본인이 가지고 있는 편견이나 이런 걸 쉽게 발설 할 수 있는 구조에요. 그것부터 바꿔야한다고 봅니다, 사실은.” (FGI 참석자 D1)

“그 회식 자리 같은데서 … 거기서 취재를 한 기자가 막 썰을 풀어요 … 혐오표현이 막 쏟아지는데 사람들은 그냥 듣고 있는 거에요. 그 사람이 취재한 사람이니까 그러면서 좀 불편하지만 뭐라고 할 수도 없고 이런 일이 많죠. 본인이 취재한 분야에 대해서 본인이 조금 더 잘 안다는 이유로 그냥 이런 자리에서 사석에서 혐오표현을 되게 많이 쓴다던지 그럴 때 문제제기 할 수 있을 만한 그런 규정이 있으면 좋겠다고 생각했어요.” (FGI 참석자 D3)

2. 혐오표현 가이드라인의 필요성 및 기존 대응기구의 한계

1) 혐오표현에 대한 언론의 역할

기사 작성 시 혐오표현에 대해 어떻게 접근할 것인가는 언론이 가지는 역할과도 밀접하게 관련된다. 언론은 사실보도를 통하여 시민들에게 정보를 제공하기 때문에 편향되지 않는 중립적 보도가 요청된다. 이를 통해 시민들에게 공적 토론의 장을 제공하는 역할을 수행하기 때문이다. 그러나 언론은 사회에서 발생하는 혐오표현 사건을 보도하는 것을 통하여 시민사회에서 문제 상황을 인지하도록 하는 기능도 하지만, 자칫 잘못하면 혐오표현이 확산될 수 있는 공간을 제공하게 될 가능성도 존재하기 때문에 혐오표현을 다루기 위해서는 세심하고 정확한 이해가 필요하다 할 것이다.

“일베 같은 경우에 처음에 되게 말도 안 되는 주장을 했을 때 이걸 보도해주는 자체가 관심을 언론이 그런 역할을 한다고 생각했는데 한편으로는 우리 사회에 말도 안 되는 극렬적인 생각을 하는 사람이 있는 것이고 그걸 덮어두고 갈 것이냐 아니면 환부를 우리가 공개를 해서 공론장에서 집단 지성으로 이걸 바라보게 할 것이냐는 딜레마인 것 같아요 … 우리가 이런 차별 발언을 발굴해서 기사화하지 않거든요. 이미 SNS나 인터넷에서 문제가 되거나 하나의 현상이 되어서 보도를 하는 경우가 대부분인데 그걸 초기 언론사들이 자체적으로 자중하자 하면서 보도를 하자 하면 그건 이미 살아있는 생물처럼 이미 온라인에서 확대되어서 어느 순간 이걸 도저히 우리가 복구할 수 없는 단계까지 가는 거에요. 그때 가서 보도한다면 이미 우리가 처음에 초반에 보도를 했다면 여기서 하지만 이건 이런 문제의식이 있고 전문가들이 이런 문제가 있다는 걸 넣어서 조금 더 균형 잡힌 보도를 내놓을 수 있었는데 마지막에 가서는 정말 손 쓸 수 없는 상황에서 따라가기 바쁜 좀 그런 문제가 있을 수 있을 것 같아요. 딜레마에요.” (FGI 참석자 D4)

이러한 점에서 기자는 인권적 관점에서 사건이 가지는 사회적 맥락과 환경에 대한

이해를 바탕으로, 단순히 모든 의견을 싣는 것이 중립적인 보도라는 형식적·수동적 태도에서 벗어나기 위한 노력이 필요할 것으로 보인다.

2) 기존의 대응기구와 그 한계

기사 작성에서 최종 출고에 이르는 과정에는 부장 등 상위직급으로 구성된 데스크의 기사 검토과정이 포함되며, 감사실·심의실이나 전체 기사에 대한 정기적인 검토회의를 통해 내부의 사전·사후 검증이 이루어진다. 설문조사 항목 중 상담 및 고충처리 기구, 혐오표현 신고 및 지원 절차에 대한 질문에 경영진, 노조, 평기자 등 언론사 내부, 한국언론기자협회 지부장, 외부 전문가 및 시민단체 등으로 구성되어 있는 위원회들을 통하여 기자 간 혹은 기사 내의 혐오표현 문제를 제기할 수 있다고 답하고 있다(설문조사 Q18, Q20). 이러한 과정에서 기사에서 문제되는 표현 등이 수정되거나 이후 기사 작성 시 유의하는 등의 자율적인 규제가 시행될 수 있다. 그러나 이와 같은 내외부의 언론감시기구에서 혐오표현에 대한 적극적인 문제제기나 대응에 대한 공통의 합의는 아직 없는 것으로 보인다.

"공정방송추진위원회가 있거든요 … 기자들이 매일 매일 기사들에서 문제가 되는 걸 공추위원들이 있어서 위원으로 위촉되어 있는 기자들과 같이 논의해서 문제가 있다고 하면 보도국장에게 문제제기를 하고 성명을 올리고 저희가 뭐 구체적인 자살보도처럼 강령이 없다보니까 그런 걸 요청해서 상식선에서 문제해결을 할 수 있는 거지 그걸 가지고 뭐 따질 수준은 아닌 것 같아요." (FGI 참석자 D4)

"독자실천위원회라고 있는데요. 그 경영진 하고 노조하고 각 대표가 참여해서 문제제기를 하는 건데 지금까지 혐오표현에서 문제제기가 된 건 없는 것 같아요. 한 10년 이내로 없던 것 같습니다." (FGI 참석자 D1)

"공정보도위원회가 있는데 사실은 혐오표현이나 이런 것 보다는 아까 말씀하셨던 것처럼 왜 반론을 넣지 않았는지 왜 이렇게 치우치게 기사를 썼는지 이런 것들에 대한 거거든요. 그런 것처럼 그런 혐오표현을 약간 좀 계속 모니터링할 수 있는 그런 게 하나 있었으면 좋겠다고 생각해요." (FGI 참석자 D5)

3) 가이드라인의 필요성과 긍정적·부정적 효과

혐오표현 가이드라인의 필요성에 대한 설문조사에서 기자들 사이에 발생하는 혐오표현의 문제점과 기사 내용에서 혐오표현을 다룰 때의 문제점에 대한 개입 및 대응의 필요성에 대해서 양자 모두 97.7%가 필요하다 혹은 다소 필요하다고 응답했다.

특히 가이드라인 제정 시 긍정적인 효과로 "문제 인식 공유", "무의식적으로 표출되는 혐오표현을 다시 생각해볼 계기", "신중한 기사 작성" 등 기자들의 혐오표현에 대한 인식 제고, 그리고 "소수자 포용", "기사에 의한 소수자들의 2차 피해 제거", "혐오표현으로 고통을 받았지만 대응하지 못했던 소수자들의 권리증진" 등 소수자 보호의

효과가 다수 언급되었다. 이 외에도 “명문화된 규범이 있다는 것만으로도 실제 회사 내에서 기자들끼리 대화를 나눌 때 혐오표현 사용이 줄어드는 효과를 가져 올 것으로 기대”, 혐오표현이 문제되었을 시에 “불필요한 논쟁을 최소화”하고 “토론을 촉발하기가 수월”해진다는 점도 언급되었다(설문조사 D31문항 응답). 이러한 점은 이하와 같이 FGI에서도 제시된 바 있다.

“오히려 데스크는 치고받고 하겠는데 내 주변에서 나랑 같이 기사 쓰는 기자들이 그렇게 말하니까 좀 적극적으로 말하기가 힘들더라고요. 우리 안에 경각심을 느낄 수 있는 게 있으면 좋을 것 같아요.” (FGI 참석자 D3)

“기사를 썼을 때 파급력을 생각해본다면 이 기사가 SNS를 통해 퍼지고 뭘로 퍼지고 뭘로 퍼졌을 때 … 그 기사가 파급됨으로써 정작 소수자 집단은 또 표현의 자유가 없어지는 약간 이런 것들에 대한 기자들이 책임감을 가져야 한다고 생각해요. 약간 그 우리가 전달자 입장이라는 것을 한 단계 더 넘어서서 우리에게는 그런 책임감이 있다는 것을 좀 더 느껴야 된다고 생각해요." (FGI 참석자 D5)

반면, 가이드라인 제정으로 인한 부정적 효과도 우려된다. 언론의 자유로운 보도가 가능하기 위해서는 기자의 표현의 자유가 두텁게 보장되어야 하며, 표현에 대한 제한은 자칫 위축효과를 발생시킬 우려가 있다. 이 점은 설문조사에서 혐오표현 가이드라인 제정 시 우려되는 부정적인 효과에서도 “보도에 있어 위축될까 걱정”, “소수자 문제 자체에 대한 취재를 꺼릴 가능성”, “기자들이 조심하는 과정에서 기사자체의 전달력이 떨어질 수 있다”와 같은 문제가 제기되었다(설문조사 D32문항 응답).

“실제 사회부 데스크를 했던 선배한테 의견을 여쭤봤어요 … 자기는 보도할 때 자체 필터링을 최소화해야 한다는 거에요. 기준을 정하는 처음에 그 기준이 굉장히 합리적이고 타당하다고 생각하겠지만 그 기준은 확대가 되면서 우리가 자체 검열을 하게 될 거고 일단은 다 보도를 해준 뒤에 그게 맞는지 아닌지 이 주장은 왜 거짓인지에 대해 우리가 추가 취재를 해서 설명을 해줘야 한다는데 과연 추가 취재를 할 만큼 기자들이 … 공부가 되어있는지 추가 취재할 문제의식조차를 가지고 있는가” (FGI 참석자 D4)

이와 함께 혐오표현 가이드라인 제정 시 사회적 소수자에 대한 편견과 차별의식에 대한 인지가 없는 시민들 및 혐오표현 발화자로부터의 공격에 대한 언론의 부담감도 확인된다. 오히려 소수자 인권을 다루는 기사나 기자가 혐오표현이나 공격의 대상이 됨으로써 소수자에 대한 인권문제나 혐오표현 현상을 다루는 보도가 위축되는 효과가 발생한다.

“이게 왜 혐오표현이냐, 기자는 있는 그대로를 보여줘야 하는 사람 아니냐 … 등등 '팩트 위주의 보도', '공정한 보도' '판단은 시청자가 하는 것' 등의 논리를 내세워 반발 나올 것으로 보

여" (설문조사 D32문항 응답)
"가이드라인이 외부에 공개될 경우 특정 종교 세력이 집단적으로 항의할 수 있음" (설문조사 D32문항 응답)
"무엇이 혐오표현인지 모르는 사람들(정확히는 알려고 하지 않는 사람들)의 반발이 예상됨" (설문조사 D32문항 응답)
"이 특정 정치 지지자 분들께서 어마어마하게 청원을 하셔가지고 거기에 답변을 내놔야 된다는 거에요. 그런데 특정 성소수자 문제 같은 것 하면 교회가 어마어마하잖아요. 저희 회사의 입장은 지금까지 아무리 교묘한 방식으로 혐오는 있었을지언정 대놓고 혐오표현을 얘기하는 건 다루지 않는다는 게 기본 입장이었는데 … 시청자와의 열린 소통 교류 이걸 활성화 하는 방향으로 가자 치면 이것도 보도하면 어떤지 그쪽의 주장도 노출될 어떤 그 부작용이 생기는 거죠." (FGI 참석자 D5)
"기자 스스로 혐오나 차별적 내용을 담은 기사를 생산해내기도 하지만 때로 소수자 인권을 다룬 기사를 쓴 기자의 경우 자신이 혐오나 공격의 대상이 되기도 했다. 이런 부분에 대해서 보호할 장치나 매뉴얼을 마련하는 것도 필요해 보인다. 이런 공격은 기자들이 소수자에 대한 보도를 하는데 위축시키는 효과를 낳기도 한다." (이영경 기자 자문의견 중)

다만, 동일한 맥락에서 오히려 가이드라인을 통하여 이러한 부담감을 덜 수 있다는 긍정적인 의견도 있었다.

"특히 흔히 '논란' 프레임으로 다뤄지는 성소수자, 여성 보도에 있어서 혐오표현이 담긴 기사가 출고되는 상황을 방지할 수 있을 것으로 보임." (설문조사 D31문항 응답)

3. 혐오표현 예방 및 대응의 구체적 방안

1) 윤리강령의 개선과 적용

언론기관의 특성상 한국기자협회의 윤리강령을 비롯하여 자살보도 윤리강령, 성폭력범죄 보도 세부 권고 기준, 인권보도준칙, 재난보도준칙 등 영역별 윤리강령도 마련되어 있으며, 사내 윤리강령도 제정되어 있다. 따라서 이와 같은 윤리강령의 형식으로 혹은 기존 윤리강령의 개정 혹은 적극적인 활용을 통하여 혐오표현 예방 및 대응의 내용을 포함하는 방안도 제시될 수 있다. 그러나 어떠한 형식이든 그 내용에 구체적인 보도기준을 제시하지 않는 이상 윤리강령은 "사실상 사문화 된거나 마찬가지". "기자 되서 들어올 때 한번 보면 되게 아 기자가 이렇게 좋은 직업이구나 하고 뿌듯해 하고 까먹고 다시는 보지 않는 그런 정도", "신경 쓰는 사람 아무도 없는" 것으로 받아들여지고 있다고 보인다. 또한 사내 윤리규정이 제·개정된지 오래되어서 한계가 있기도 하다.

"저희도 윤리강령이 있기는 한데 이번에 성소수자 보도하면서 … 우리 윤리강령도 이렇게 되어있지 않냐라고 하려고 찾아봤는데 오히려 이게 만들어진지 좀 됐다보니까 방송은 혼인의 순결성과 가정생활을 보호해야 하며 이렇게 되어 있는 거에요." (FGI 참석자 D5)

따라서 기존 윤리강령의 개정의 필요성 혹은 혐오표현이 포함된 윤리강령 제정의 필요성을 인정하더라도 그것이 실제 활용할 수 있도록 구체적인 내용이 들어가지 않으면 실효성을 담보할 수 없다는 의견이 제시된다. 특히 제2장에서 살펴 본 국내 윤리강령 중 가장 자세한 인권보도준칙도 실제 현장에서는 활용성이 떨어진다는 의견이 제시되었다. 따라서 자살보도준칙의 사례를 들어 해당 준칙이 제시하는 정도의 가이드라인의 구체성과 모니터링이 유효하게 작동하고 있다는 점을 참고할 필요가 있다. 또한 기자 대상 혐오표현 가이드라인의 해외 사례에서 기사 작성 시 유의점 체크리스트를 만드는 것에 긍정적인 의견이 많았다. 기자의 자율성을 침해하지 않으면서도 기사 작성시 숙고할 수 있는 기회를 제공할 수 있기 때문이다.

"성폭력 보도 준칙이나 자살보도 준칙에 비해서 인권보도 준칙이 굉장히 모호하다는 생각 또는 거리가 멀다고 느끼는 것 같아요. 진짜 예민한 기사를 쓸 때는 그런 걸 한번 들춰 볼 수 있는데 인권보도준칙은 약간 거리가 멀거든요." (FGI 참석자 D3)

"자살보도 준칙은 구체적으로 목을 맨다 이런 표현은 삼가고 여러 가지가 되어있고 외부 모니터링이라고 해서 매일 매일 모니터링 하는 시스템이 있어서 그런 것도 가끔씩 지적을 해요 … 가이드라인이 구체적으로 모니터링이 수시로 되고 메일로 이렇게 지적을 해주지 않으면 추상적인 형태로 있으면 있으나 마나한 윤리강령처럼 되지 않나." (FGI 참석자 D2)

"가이드라인이라는 단어가 부담스럽다면 이런 식으로 셀프점검 체크리스트라든지 왜냐면 가이드라인이 검열이라든지 … 우려한다면 기자 스스로 내가 고민될 때 어떠어떠한 것을 물어보자 라는 체크리스트라는 식의 프랙티컬하게 쓸 수 있는 것이 전 더 도움이 될 수 있다고 생각해요. 가이드라인을 두고도 사람들이 생각 하는 게 달라요 합의할 수 없다 나는 80%만 동의 한다 등 가이드라인이 힘들고 질문 리스트 체크리스트는 더 실효성을 발휘할 가능성이 높다는 거죠." (FGI 참석자 D6)

또한 가이드라인이 업무에 활용될 수 있기 위해서 강령이나 가이드라인을 실무차원에서 관련 구성원들이 직접 구체화하고 이를 수습기자 등 새로이 업무를 시작하는 이들에게 전수하는 것을 통하여 공동체에서 수용 및 활용할 수 있어야 한다.

"회사마다 시스템이 달라서 그러니까 데스킹 과정 시스템도 조금씩 다르잖아요. 그래서 그 공통된 어떤 강령이 나오고 나서 실무적인 선에서 매뉴얼화 하는 작업이 되면 좋을 것 같아요. 저희 같은 경우에는 관련 연수를 이수 하고 왔어 하면 이 시스템 안에서는 각각 이걸 적용할 수 있는 우리만의 매뉴얼을 만들어서 공유하고 교육하고 후배들 내려오면 전수하고 …. 그걸 실제로 제일 많이 사용하는건 사회부. 사회부 자체 내에서 만든 매뉴얼인거에요." (FGI 참석자 D4)

2) 기자 외 언론사 구성원의 역할

기사는 기사내용을 작성하는 기자에 의해서 완결되는 것이 아니라, 제목, 삽화·사진·인포그래픽을 붙이거나 이를 결정하는 편집부나 디지털팀, 디자인팀 등 다양한 구성원을 통해서도 기사의 의도나 표현이 변화될 수 있다는 점에서 언론사 내의 다양한 구성원들의 혐오표현 문제에 대한 인식이 제고될 필요가 있다. 특히 기사 송출의 최종적인 권한을 가지는 각 데스크의 역할의 중요성은 FGI 구성원들이 공통적으로 강조하는 것이었다.

> "온라인 부서들끼리 어떤 식으로 그 검색어 기사를 쓰는지 보면 … 데스크가 야 안희정 침대 하나 넣어가지고 하나 써라 이렇게 지시를 해요, 진짜 실제로. 이 지시가 하루에 몇 개씩 떨어지는데 이걸 계속 안 쓴다고 할 수 없어요. 온라인 기사를 쓰는 기자들은 하루에 몇 개씩 계속 어뷰징을 하잖아요." (FGI 참석자 D6)
> "제가 제목까지 써서 올렸고 데스크가 그냥 뭐 보고 별 문제 없어서 바로 출고를 했어요. 그런데 홈페이지 가서 제목이 완전히 다른 거에요. 근데 그게 데스크가 다신 게 아니라 디지털 티비라던가 홈페이지 꾸리는 분이 다신 거에요. 본인이 임의로 … 초점이 논란을 일으킬 만한 딱 기사를 보는 순간 클릭하게 만들고 싶은 제목 그게 어그로를 끄는 거더라도 그런 거에 초점이 맞춰져 있고" (FGI 참석자 D4)
> "기사가 사실 글만으로 이루어지는 게 아니라서 그림이나 일러스트나 사진이나 그래픽 이런 부분에서도 사실 개입될 수 있는 여지가 굉장히 많거든요 … 이미지에서도 사실 부정적인 스테레오 타입을 고착화 시킬 수 있다는 것도 가이드라인이 만들어진다면 그런 것도 같이 했으면 좋겠어요." (FGI 참석자 D3)

특히 기사 배포와 구독자 확보를 위해서 온라인을 활용하지 않으면 안 되는 언론 환경의 변화에 따라 기사는 다양한 플랫폼을 통해 변형·가공하여 활용되고 있다. 따라서 혐오표현 대응을 위해서는 기자뿐만 아니라 언론사 내의 각 주체들의 역할도 중요하다. 또한 편집과정에서 기사 배열 위치에 따라 독자에게 의도하지 않은 효과를 나타낼 수 있다는 점에서 편집부 데스크의 인식도 중요하게 작용한다.

> "기사를 다양하게 가공하고 여러 채널에 유통시키는 것에 굉장히 언론사들이 사활을 걸고 있기 때문에 기사를 하나를 쓰면 그걸 인터넷 사진이랑 해서 카드뉴스로도 만들고 짧은 멀티미디어 영상도 만들고 다양하게 유통하는데 그 편집자의 이름은 빠지고 원 기사를 쓴 기자의 바이럴만 남는단 말이에요 … 사실 요즘엔 유통이나 가공을 다양하게 함으로서 데스크 이외에 개입하는 사람들이 많아졌고 그 사람들에 대한 교육이나 가이드라인도 필요하다고 생각이 되요." (FGI 참석자 D6)
> "그 제주 예맨 난민 문제가 막 불거졌을 때요. 그 리포트가 나갔어요. 그 리포트는 정말 찬반 논란이 있었어요. 그 뉴스 다음에 딱 두 줄짜리 단신 내용이 중국에서 그 난민입국 하는 것에

대해서 설문조사를 했더니 응답자의 98%가 반대 했다고 붙은 거에요.” (FGI 참석자 D3)

3) 실질적인 교육의 필요성

혐오표현에 대한 이해를 기반으로 혐오표현의 해악성과 그 효과를 충분히 인식할 수 있도록 실질적인 교육이 필요하다. 기자로서 받을 수 있는 직무교육은 신입기자가 공통적으로 이수하는 한국언론진흥재단의 수습기자 기본교육이 있으며, 그 이후에는 통상 6개월의 수습기간 동안 주로 같은 언론사 구성원으로부터의 ‘도제식 교육’이 진행된다. 기자로서 활동하는 과정에서는 법정의무교육인 성희롱예방교육이 있으며, 이외에도 한국언론진흥재단의 연수교육도 운영되고 있다.

따라서 혐오표현 예방교육은 우선 공통적으로 이수하는 한국언론진흥재단의 수습기자 기본교육이나 성희롱예방교육에 포함시켜 운영할 수 있다. 다만, 실질적으로 교육이 시행될 수 있도록 구성원들, 특히 기사 작성에 관여하는 구성원들의 적극적인 참여와 혐오표현에 대한 이해를 명확하게 할 수 있도록 전문성이 확보된 강사를 통하여 실무에 직접 반영될 수 있는 교육이 시행되어야 할 것이다.

“저도 그 언론재단에서 수습교육 받았을 때 인권보도준칙 작은 책자랑 성폭력보도준칙 책자를 받았던 기억이 나는데 그 책자와 관련된 강사님 교육은 기억이 없어요. 그리고 변호사님이 오셔서 어떤 보도를 했을 때 문제가 될 수 있는지와 이런 보도를 했을 때 기자가 어떻게 주장 할 수 있는지 법률 교육은 들었는데 성폭력준칙이랑 인권보도 준칙은 따로 교육 없었고 책자만 받았어요.” (FGI 참석자 D6)

“그 앞에 있는 데스크들이 (성폭력) 교육 시작 합니다 하니까 싹 다 나가 버리더라고요 … 교육하는 당사자도 회사 내에 있는 그냥 고용노동부에서 지정 받은 어떤 부장님이 한분 나오셔 가지고 이런겁니다! 하고 설명하는 식으로 되는데 이런 교육 … 하루 일 년에 한 번 하는 게 아니라 캠페인으로 계속 가는 게 중요하다고 생각해요. 데스크들 다 모아가지고 한 5일짜리 캠프를 보내서 집중적으로 교육을 할 필요가 있지 않나 생각합니다.” (FGI 참석자 D6)

최종 기사 완성 과정에서 중요한 역할을 담당하지만 혐오표현에 대한 인식이 부족하다고 지적되는 데스크 등 팀장, 부장급 이상의 교육이 강조되고 있다. 아울러 국가인권위원회 등 외부교육을 이수한 구성원이 언론사 타 구성원과 공유하여 문제의식을 확산해가는 방안도 제시되었다.

“차장 이상 기자들을 위한 실무 이런 코스를 보면 데이터베이스 활용이라던 지 빅데이터 활용 등 기술적인 측면만 있고 특히 또 부장급 이상 기자들을 위한 코스 같은 경우에는 해외연수에 집중되어있어요. 그 부분을 개편하는 것도 시급하지 않나 … (그리고) 언론사에서 한명이라도 그냥 인권위에서 불러가지고 이런 식으로 그룹핑을 해서 교육을 하면 좋지 않을까 싶어요. 그 교육한 사람들이 교육을 받고 회사에 오면 인터넷에 그 교육받은 내용을 올리거나 같이 회의하는 시간에 공유하는 그런 작업은 또 있거든요.” (FGI 참석자 D6)

"현실적으로 데스크가 사내에서 그런 교육에 참여할 여건도 되지 않아요. 정말 갇혀 있듯이 아침부터 그냥 계속 엄청 많은 기사를 엄청 빨리 처리해줘야 하기 때문에 그런 걸 생각할 시간이 없을 수도 있어요. 좀 그런 중간 교육을 의무화 할 수 있는 그런 환경을 제공해 주는 것도 좋은 것 같아요." (FGI 참석자 D4)

4) 외부로부터의 감시와 독려의 필요성

언론사 기관 내부 혹은 언론 영역 스스로의 자율규제와 자정작용이 가지는 한계에 대한 회의감도 확인된다. 따라서 시민사회로부터의 외부적 압박이 혐오표현에 대한 인식을 개선하는 데 효과적이라는 의견이 제시된다. 이와 같은 외부의 언론감시는 시민단체, 소비자 등을 통하여 모니터링이나 평가가 이루어지는 등 다양한 방식으로 이루어질 수 있다. 외부감시는 지적이나 비판이 아니라 시상 등과 같이 긍정적인 방법으로도 가능하다.

"교육의 필요성에 대해서는 저도 공감하고 뭐 자정을 얘기하는 게 바람직 하긴 하겠지만 사실 언론사가 그렇게 자정을 기대할 수 있는 조직인가에 대해 회의감도 있어서. 모든 조직이 그렇지만 외부 감시가 필요하고. 한창 또 민언련이나 이런데서 종편 모니터링 열심히 하고 그랬잖아요. 그런 것처럼 민언련이라던지 다른 어떤 시민단체나 이런데서 혐오표현 모니터링을 빡시게 해서 이렇게 문제가 되는 것들이 많다 주기적으로 공개를 하고 보고서 펴내고 그렇게 하다보면 외부에서 쪽을 줘야 그나마 바뀌지 않을까." (FGI 참석자 D3)

"시민 소비자 운동 같이 소비자 시민들의 요구도 있어야 할 것 같아요. 난 네이버에서 이런 혐오표현을 보고 싶지 않다. 그러니 너희가 메인에 기사를 올릴지 결정할 때 우리의 요구를 반영해서 올려라 라는 식의 밑에서부터의 운동도 같이 있어야 한다는 생각이 들어요." (FGI 참석자 D6)

"자살 같은 거는 자살 예방 협회에서 기자들한테 상을 줘요. 예를 들어서. 그 마포대교 같은 사례에 저희 삼성생명 광고 나가고 나서 자살 늘었다. 그 거를 이제 저희 기자가 별 생각 없이 썼는데 상을 받았습니다. 그런 식의 포지티브한 방법도 있을 텐데 그러려면 혐오표현 관련해서 문제의식이 심각하다는 사람들이 모이고 기구가 만들어져야겠죠." (FGI 참석자 D1)

또한 기사 작성 시 상시적으로 염두 할 수 있도록 하는 실무적 방안을 마련하는 것도 가이드라인의 유효성을 확보하기 위해 활용될 수 있다는 의견이 있다. 예를 들어 가이드라인이 업무에 직접 적용될 수 있도록 기사작성프로그램에 적용하거나, 내부망에 공지사항을 통해 지속적이고 신속하게 가이드라인을 상기시키는 방법 등이다.

"(기사작성프로그램은) 맞춤법이 저희 회사에서 원하는 대로 들어가는데 거기에 쓰면 빨간색으로 다 표시가 되거든요. 어떤 회사는 이천원 하는 걸 한글로 쓰고 저희 회사는 0 세 개를 쓰는데 천자를 한글로 쓰면 빨간색으로 걸리게 되어있는데. 그걸 이런 표현할 때 어떻게 적용할 수 있을지 모르겠지만 시스템 적으로도 충분히 개발하려면 할 수 있지 않나" (FGI 참석

자 D6)

5) 언론사 자체 환경 개선

설문조사에서도 확인되었듯이 기사에서 '소수자에 대한 부정적인 편견이나 특성에 대한 불필요한 언급과 묘사'(40.9%)가 많이 발생하고 있다는 점이 확인된다. 이를 포함하여 언론사에서 사회적 소수자에 대한 차별이나 편견을 그대로 반영한 기사를 작성하거나, 사진 선택 과정이나 기사 배열 등을 통해 이를 확산하는 효과를 가지고 오게 되는 경우가 있다. 이러한 문제가 발생하는 이유 중 하나로 언론사의 기사량 늘리기 문화가 강하게 지적되고 있다.

"한 가지 주제로 막 이 제목 저 제목으로 꼭지수를 늘리라는 압박을 엄청나게 받고 있거든요 … 기사량을 꼭지수를 짤라서 많이 올려라 라는 이야기를 많이 하니까 그래서 제목을 이거저거 바꿔가지고 달면서 계속 올리게 되는 거에요. 그런 제목을 변주하다보니까 더 실수하는 경우도 많아서 보도를 좀 줄일 필요가 있지 않나 … 정말 데스크 들이 단체로 협약을 맺었으면 좋겠는 심정이에요." (FGI 참석자 D6)

"저도 보도를 최소화 할 필요가 있다고 생각하는 게 자살 보도를 최소화 하자는 게 실제로 막 누가 연예인이 죽었을 때 세 꼭지 네 꼭지 늘려서 뭐 시시티비 하나 틀고 왜 죽었나 유언장 뭐 하고 이런 걸 할수록 실제로 자살률도 높아지고 시청 시민들에게 영향이 있기 때문에 줄이자는 공감대가 있고 그런 건데 이 차별 선동 관련해서 사실 이게 한줌도 안 될 수도 있고 1-2% 일수도 있는데 두 꼭지 세 꼭지 늘리면서 큰 문제 이고 제주 난민 이슈가 엄청 사람들이 관심이 많은 걸 언론이 만들어주는 그런 게 있는 것 같아서 좀 언론도 용기가 포기하는 용기가 필요하다" (FGI 참석자 D2)

한편, 신입기자 중 사회적 소수자를 적극적으로 영입하는 등 언론사의 인적 구성을 다양화하는 것도 언론사 내 소수자 친화적 문화를 구축하는 데 유효한 방법이다.

"언론사 구성원 다양화도 필요한 부분인 것 같다. 언론사는 신입 기자를 10명 내외의 소수로 뽑고, 이 과정에서 남성이 대다수를 이루며 서울 소재 대학 출신 기자들이 다수를 이룬다. 여성 기자 비율이 늘고 있지만 여전히 남성이 다수이며, 성소수자나 이주민, 장애인 출신 기자들은 거의 없다. 그렇기 때문에 젠더감수성 부족, 소수자 인권에 대한 감수성 부족, 수도권 중심의 보도 태도 등은 필연적이다. 물론 언론사 기자의 노동강도나 근무형태 등을 고려할 때 특수한 부분이 있을 수 있겠으나(신체적 기동성, 모국어에 능통) 가능한 직군이나 보직부터 인적구성원을 다양화하려는 노력이 시작된다면 좋을 것 같다." (이영경 기자 자문의견 중)

이외에도 언론사 자체에서 "혐오표현 가이드 준수나 장기계획에 대한 보고서를 의무적으로 만들게"(FGI 참석자 D6)하는 방안도 있다.

“1년 동안 혐오표현 가이드를 얼마나 했나 보고서를 의무적으로 만들게 한다면 그거 가지고 우리는 1년 동안 이런 노력을 해왔고 여기서 장기계획은 이런데 라는 식으로 강제적으로도 있죠.” (FGI 참석자 D1)

V. 온라인

1. 온라인 혐오표현의 특성과 대응 방향

1) 온라인 혐오표현 현황

1990년대 이후 인터넷이 세계적으로 확산되면서 2018년 현재 전 세계의 과반수에 달하는 40억 명 이상이 인터넷을 사용하고 있다.[131] OECD 국가의 인터넷 이용률은 87.3%이며, 전 세계 기준 80%의 청소년(만15세-24세)이 인터넷을 이용하고 있다.[132] 한국의 경우 특히 높은 인터넷 이용률을 보여서 2017년 기준 90.3% (4,500만 명 이상)가 인터넷을 이용하고 있으며, 10대에서 40대까지는 99% 이상이 인터넷을 이용하고 있다.[133] 온라인의 가상세계는 더 이상 현실과 분리되거나 동떨어진 별개의 공간이 아니라 현실의 연장선에서 현실과 구분하기 어려운 융합 환경으로 들어섰다고 해도 과언이 아니다. 혐오표현 역시 온라인에서 이루어지고 있으며, 인터넷의 전파성, 익명성, 용이성 등의 성격으로 인해 그 영향력이 점점 더 커지고 있다.

2016년 국가인권위원회 『혐오표현 실태조사 및 규제방안 연구』의 실태조사에 따르면 성적 소수자의 94.6%, 기타 여성 83.7%, 장애인 79.5%, 이주민 42.1%이 온라인 혐오표현 피해를 경험하고 있다고 조사되었다.[134]

한편, 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」 제21조 제3호 및 제4호를 심의하기 위하여 필요한 사항과 기준을 규정하고 있는 「정보통신에 관한 심의규정」 제8조 제3호 바목 ‘합리적 이유 없이 성별, 종교, 장애, 나이, 사회적 신분, 출신, 인종, 지역, 직업 등을 차별하거나 이에 대한 편견을 조장하는 내용’에 해당하는 표현을 혐오표현으로 판단하여 방송통신심의위원회로부터 시정요구가 이루어진 건수가 2013년 622건, 2014년 723건, 2015년 891건, 2016년 6월까지 1,359건으로 매년 증가 추세에 있으며 특히 2016년은 상반기에는 이미 예년의 건수를 1.5배 가량 초과하였다.[135]

---

131) The World Bank homepage (https://data.worldbank.org/indicator/IT.NET.USER.ZS?year_high_desc=false), We are Social homepage(https://wearesocial.com/us/blog/2018/01/global-digital-report-2018, (2018.10.29. 최종방문)

132) Internet World Stats(https://www.internetworldstats.com/stats16.htm), ITU hompage (https://www.itu.int/en/ITU-D/Statistics/Documents/facts/ICTFactsFigures2017.pdf, 2018.10.29. 최종방문)

133) KISA 인터넷통계정보검색시스템 (https://isis.kisa.or.kr/statistics/?pageId=0202012018.10.29., 2018.10.29. 최종방문)

134) 홍성수 외, “혐오표현 실태조사 및 규제방안 연구”, 96-100쪽. 이주민의 경우 온라인 이용시간 및 이용 사이트 범위, 한국어 혐오표현에 대한 이해도 등으로 인해 낮게 나온 것으로 추정된다.

135) 조소영 외, “인터넷에서의 혐오표현(hate speech) 규제개선방안 연구”, 방송통신심의위원회 연구용역, 2016, 90-92쪽. 방송통신심의위원회는 해당 표현을 차별/비하 표현으로 분류하고 혐오표현이

해외에서도 온라인 혐오표현은 혐오표현 대응에서 매우 중요한 부분을 차지하고 있다. 예컨대, 혐오표현에 대한 대표적인 캠페인인 유럽평의회의 'No Hate Speech Movement'[136]는 온라인상의 혐오표현에 대한 세계 각 국가와 시민들의 대응과 대항을 촉구하며 활동을 이어나가고 있으며, 미국의 남부빈민법센터(Southern Poverty Law Center, SPLC)[137]나 반(反)명예훼손연맹(Anti-Defamation League, ADL)[138]은 인터넷상의 혐오표현의 감시와 모니터링 및 조사를 하며 온라인 혐오표현의 심각성을 알리고 있다. 또한 온라인 혐오표현을 수집하고 조사하는 시민단체 Hate Base에 따르면 인종과 국적을 이유로 한 온라인 혐오표현이 가장 많은 것으로 조사되며, 계급, 종교, 성적지향, 성별, 장애를 이유로 한 온라인 혐오표현이 뒤를 이었다.[139]

2) 온라인 혐오표현의 특성

온라인에서의 혐오표현은 본질적으로 오프라인에서의 혐오표현과 다르지 않은 표현을 사용하고 있으며, 혐오표현의 발생 원인이나 성격 역시 다르지 않다. 그러나 온라인상 표현과 그 규제는 온라인의 특성인 영속성, 순회성(itinerant), 익명성, 초국가성(cross-jurisdictional)으로 인하여 더욱 복잡한 양상을 띠게 된다.[140] 즉, 인터넷은 단대단(end-to-end) 접속을 통하여 대규모의 실시간 정보 유통이 가능하여, 어떠한 표현이 짧은 시간 안에 다양한 가상공간으로 이동하고 돌아다니게 된다. 따라서 이용자들에 의해 강한 전파성을 가지게 되며, 사실상 영속적으로 그 표현이 남아있게 된다. 처음 등장한 정보를 조기에 발견하고 차단하지 않는 이상 일정 시간이 지난 후에는 인터넷망에서 해당 정보를 완벽하게 삭제하는 것은 불가능해진다. 또한 인터넷의 익명성으로 인하여 보다 많은 표현과 정보들이 손쉽게 유통되며, 월드와이드맵(www)으로 유통되는 정보에는 국경이 존재하지 않기 때문에 개별 국가 단위로 규제하기도 힘들다. 이러한 이유로 표적집단에 대한 차별과 폭력 선동은 온라인을 통해 보다 효과적이고 조직적으로 이루어질 수 있다는 점에 유의해야 한다.

온라인에서의 혐오표현은 다음과 같은 특성을 갖는다. 첫째, 오래 지속되어 영향력을 발휘할 수 있다. 말로 하는 혐오표현은 휘발성이 있지만, 온라인에 남겨져 있는 혐오표현은 쉽게 사라지지 않는다. 둘째, 빠르게 확산된다. 온라인 혐오표현은 쉽게 복제되어

라고 이해하고 있으나, 차별성과 비하성(혹은 혐오성)을 분리하여 적용함으로써 혐오표현의 개념을 오인하고 있는 점을 지적할 필요가 있다. 해당 규정은 명문상 차별/편견 표현을 대상 표현으로 설정하여 비교적 넓은 범위의 표현을 포섭하고 있으나, 실제 시정요구를 받은 표현은 비하나 모욕표현을 중심으로 하고 있으며, 차별성을 판단하기 위한 사회적 맥락과 환경을 고려하지 않거나 형식적으로 이해한 결과 남성비하 표현과 여성비하 표현을 동일하게 성별에 따른 차별/비하표현으로 이해하고 있다는 점 등을 들 수 있다 (조소영 외, "인터넷에서의 혐오표현(hate speech) 규제개선방안 연구", 101쪽, 129쪽 참조).

136) No Hate Speech Movement (https://www.nohatespeechmovement.org)

137) 미국 남부빈민법센터 (https://www.splcenter.org)

138) 반명예훼손연맹 (http://www.adl.org)

139) Hate Base (https://www.hatebase.org/popular)

140) Iginio Gagliardone, Danit Gal, Thiago Alves, and Gabriela Martinez, *Countering Online Hate Speech*, UNESCO, 2015, p. 13.

확산되곤 한다. 온라인에서는 손쉽게 저렴한 비용으로 혐오표현을 빠르고 광범위하게 확산시킬 수 있기 때문에 혐오표현 발화자는 온라인을 그 주 무대로 삼는 경우가 많다. 셋째, 온라인은 다양한 플랫폼으로 존재하여 다양한 이용자가 접근할 수 있으며, 플랫폼은 개별 이용자들의 특성에 맞게 설정되어 있으므로 각각에 맞춘 대응이 필요하다. 넷째, 온라인에서는 익명으로 활동하기 쉬워서 죄책감이나 처벌에 대한 두려움 없이 혐오표현을 발화할 수 있다. 다섯째, 초국가적 성격이다. 온라인에서 국가의 경계는 큰 의미가 없으며, 온라인은 국경을 넘어 자유롭게 소통할 수 있는 공간이다. 여섯째, 정보통신서비스제공자나 IT 관련 기업이 중요한 역할을 한다. 따라서 인터넷 규제에 있어서도 국가별 규제보다는 서비스사업자나 IT관련 기업에 의한 자율적 규제가 더욱 발달하게 되었다. 일곱째, 온라인 혐오표현은 규제가 쉽지 않다. 일반적인 국가-법규제가 적용되기 어렵기 때문이다. 이 문제는 앞의 문제들과 연관되어 있다. 익명으로 빠르게 확산되며, 국경을 넘어 전파되는 인터넷의 성격상 국가 차원에서 규제정책을 시행하는 것이 무력화되기 십상이다. 그래서 국제 기준의 제정, 국제 공조, 기업 차원의 자율규제, 시민사회의 모니터링 등이 그 대안으로 제시되어 왔다.[141]

이와 같은 온라인 혐오표현의 특성은 플랫폼의 다변화와 플랫폼 간 연계성을 통해 더욱 극대화될 수 있다. 온라인 플랫폼의 다각적인 발전으로 인해 혐오표현의 영향력은 더욱 커질 수 있지만, 국가에 의한 일률적이고 고정적인 규제는 점차 어려워진다.

3) 온라인상 표현의 규제 방향

인터넷은 그 특성으로 인하여 가장 자유로운 사상의 경쟁이 이루어지는 공간으로 이해되며 국가적 규제가 최소화되어야 하는 공간으로 여겨져 왔다. 일찍이 인터넷이 등장한 초기에는 인터넷 인프라가 구축되고 누구나 접속가능하게 된다면 시민사회뿐만 아니라 공적영역을 아울러 자유롭고 평등한 소통이 가능한 공론장이 형성되리라는 기대가 있었다. 인터넷은 시공간을 극복하고 개개의 시민들이 공론장에 참여할 수 있을 뿐만 아니라 공론장에 발언의 기회가 주어지지 않는 사회적 약자의 목소리를 반영할 수 있다는 점에서 민주주의의 발전에 기여할 수 있다고 여겨졌다. 따라서 인터넷상 표현은 두텁게 보장되어야 하는 표현의 자유의 영역이라고 보았다. 또한 설사 인터넷 공간에서의 잘못된 정보나 해악을 가진 표현이라고 할지라도 다른 시민들의 대항표현을 통해 자정될 수 있다는 점에서 국가의 개입이 자제되어야 하는 영역으로도 이해되었다.

한편, 온라인 공간의 참여 주체를 살펴본다면 인터넷 공간은 과거 국가 단위에서와 같이 개인과 국가의 구도로 이루어지는 공간이 아니라 인터넷 이용자인 개인과 정보통신서비스제공자가 주도하는 공간이다. 동시에 인터넷 정보 유통에는 국경이 없기 때문에 개별 국가에 의한 정책 실현은 한계가 있으며 국제사회와 국가들 간의 협력이 동반되어야 하는 공간이기도 하다. 따라서 인터넷 공간에 대한 규율에는 국제기구, 국가,

141) 홍성수 외, "혐오표현 실태조사 및 규제방안 연구", 233-234쪽.

기업, 시민단체와 시민들과 같은 다양한 주체의 협력적인 역할이 요청된다.

또한 온라인 공간은 국가에 의한 기존의 법적 규제의 실효성에서 한계를 가진다. 첫째, 인터넷 공간에서 발생하는 법적 분쟁이나 규제는 대부분 다수의 국가가 관여되어 있으므로 이에 대한 관할권 문제, 국가 간 법적 규제 체계와 내용이 상이한 문제 등이 발생한다. 특히 온라인 공간을 다국적 글로벌 기업이 주도하고 있는 상황은 이러한 문제를 가속화시킨다. 둘째, 인터넷 공간은 정보통신기술을 기반으로 하고 있으므로 법적 규제가 아닌 기술적 규제가 동반되어야 하며, 빠르게 변화하는 정보기술 발전으로 인하여 법적 규제가 이를 따라잡기 어렵거나 부적절한 경우가 발생한다.

이상과 같은 인터넷의 특성으로 인하여 인터넷에 대한 규제는 국가 단위의 법적 규제보다는 정보통신서비스제공자 등 기업의 자율규제와 국가 간 협력과 공조를 통해 이루어지는 것으로 이해되며, 이와 더불어 시민들의 적극적인 참여도 중요한 역할을 해야 한다.

2. 온라인 혐오표현에 대한 자율규제 방안

1) 자율규제 필요성과 방향

온라인을 포함한 미디어 규제에는 1) 국가에 의한 법적 규제, 2) 법적인 틀 안에서의 이용자나 사업자의 자율적인 규제로서 공동규제(co-regulation), 3) 국가에 의한 법적 규제 없이 이용자나 사업자가 자발적으로 준수하는 규제틀을 마련하는 자율규제(self-regulation)가 있다.

온라인의 특성상 이 중 자율규제가 가장 유력한 대안으로 제시된다. 자율규제란 사업자들이 자신의 영역과 전문성의 발전, 신뢰성 확보 등을 위해 스스로 윤리적 기준을 세우고 준수하는 것이다.[142] 온라인 공간은 이용자와 사업자의 자발적인 행위를 통하여 확대되어 왔다는 점에서 자율규제가 발달하였고, 이를 법적 규제로 일관하기 보다는 자율규제가 보다 신뢰성과 효과성을 확보할 수 있도록 유도하는 것이 필요하다.

그러나 자율규제의 한계도 지적된다. 첫째, 자율규제는 그 규제메커니즘의 본질상 모든 문제에 대한 완전한 해결책을 마련할 수 없고 그 실행 효과 또한 불완전하다. 공간 참여자들의 자발적인 준수 의지만이 실효성 있는 규율을 가능하게 만들기 때문이다. 둘째, 사적인 자율규제는 시장의 인센티브에 따라 불완전한 모습을 보일 수 있다. 사업자의 인센티브가 국가의 공적 목표와 다른 경우 자율규제는 제대로 작동하기 어렵다. 따라서 자율규제 이외에도 공권력에 의한 규제가 보충적으로 요구된다.[143]

그 대안 중 하나가 자율규제와 정부규제가 결합된 공동규제다. 공동규제는 자율규제의 요소와 전통적인 공권력에 의한 규제의 요소를 포함한다. 한편으로 자율규제를 근간으로 하여 표현의 자유를 극대화하면서, 다른 한 편, 온라인 공간의 규범이 공익에 반하지 않도록 일정한 틀을 마련한다. 이와 같은 규제 메커니즘이 적절히 작동하기 위

142) Article 19, ‘Self-regulation and ‘hate speech’ on social media platforms‘, 2018, 9쪽.
143) 조소영 외, “인터넷에서의 혐오표현(hate speech) 규제개선방안 연구”, 109쪽.

해서는 사업자의 자율규제 체계와 국가에 의한 법제도의 역할이 함께 강조되어야 한다. 이는 온라인을 포함한 미디어의 자율규제의 방향이기도 하다.

국제인권단체인 아티클나인틴(Article 19)은 효과적인 미디어 자율규제를 위하여 자율규제의 주체에게 필요한 요소를 다음과 같이 제시하였다.[144] 첫째, 미디어로서 정부, 영리 및 특정 이익으로부터 독립될 것, 둘째, 공적 논의가 가능하도록 공개적이고 투명하며 참여적인 절차를 구축, 셋째, 구성원의 구성과 의사결정에서 민주적이고 투명할 것, 넷째, 시민사회를 대표할 수 있는 구성이 가능하도록 다양하고 넓은 대표성을 보장할 것, 다섯째, 규제 대상 영역에 대한 윤리강령 채택할 것, 여섯째, 윤리강령을 위반하는 경우에 적용되는 명확한 절차에 관한 규정 및 불만처리절차를 마련할 것, 일곱째 공공의 이익을 위해 일하며, 공공에 대하여 투명하고 책임을 가질 것 등이다.

한편 국가의 법제도는 자율규제 메커니즘에서 다음과 같은 역할을 담당한다.[145] 첫째, 법제도는 사업자의 자율규제 역량을 강화하거나 자율규제 기반을 조성하는 역할을 해야 한다. 여기에서 중요한 것은 사업자의 법적 책임의 한계를 명확하게 하는 것이다. 어디까지를 법적 책임으로 볼 것인가는 국가에 따라 달라지지만, 사업자에게 자율규제를 권유하건 강제하건 간에 자율규제를 하면 법적 책임이 면책된다는 인센티브를 제공해야 한다. 둘째, 법제도에서 자율규제와 국가규제 간의 경계를 명확히 해야 한다. 이 경계가 명확하지 않으면 국가규제와 자율규제가 이중적 또는 중첩적으로 적용되어 오히려 사업자조차도 법적으로 불안정한 상황에 처하게 될 수도 있다. 셋째, 대부분의 입법 사례들을 검토해 보면 법이 사업자 자율규제의 절차와 방법을 구체적으로 제시하고 있음을 볼 수 있다. 인터넷 공간의 등장과 그 공간에서의 활동 등이 그리 오래지 않은 인류의 경험이라는 면에서, 구체화된 법제로 그 방법과 절차를 제시하는 것이 자율규제의 활성화에 기여할 수 있다. 행동강령의 형식으로 규율의 근거를 마련한 경우에도, 행동강령의 근거와 기준을 법률에서 제시하고 그 구체적 내용을 사업자가 정하고 준수하는 구조로 운영하는 공동규제도 한 예가 될 수 있다.

2) 국내 온라인 혐오표현에 대한 법적 규제 및 자율규제

현행법상 일부의 혐오표현은 형사규제의 대상이 된다. 즉, 혐오표현이 표적집단 구성원 개인 혹은 집단을 대상으로 행해졌으나 개인이 특정된 명예훼손 혹은 모욕적 표현으로 판단되는 경우에는 형법상 명예훼손죄 및 모욕죄가 적용된다. 그러나 혐오표현이 표적집단 전체를 지칭하는 경우 현행 판례 해석상 명예훼손죄나 모욕죄가 적용되기 힘들다. 또한 위 범죄의 보호법익이 사회적 평가라고 보는 통설적 해석상 표적집단에 대한 낙인찍기의 결과로서 ‘인격적 평가’의 저하가 이루어지는 발언이 ‘사회적 평가’에 대한 저하로 포섭되면서 혐오표현의 본질적인 성격을 포착하지 못하는 위험도 있다.[146] 이와 함께 대표적으로 인터넷 내용규제가 이루어지는 「청소년보호법」, 「정보통신망

144) Article 19, ‘Self-regulation and ‘hate speech’ on social media platforms‘, 2018, 11쪽.
145) 황승흠, 『인터넷 자율규제와 법』, 커뮤니케이션북스, 2014, 9-11쪽
146) 이승현, “온라인 혐오발언과 사회적 차별”, 『KISO저널』 29, 2017.

법」상 명예훼손죄와 유통이 금지되는 불법정보에 해당하는 경우에는 정보통신서비스 제공자에 의해 삭제·차단 조치가 이루어질 수 있다. 특히 정보통신망법상 불법정보 및 유해정보의 심의기준을 구체화한 방송통신심의위원회의 「정보통신에 관한 심의 규정」에서 제8조 3호 바목 '합리적인 이유없이 성별, 종교, 장애, 연령, 사회적 신분, 인종, 지역, 직업 등에 대해 차별·비하·증오하는 내용'(차별·비하 표현)은 혐오표현에 적용된다고 보고 있다.[147] 하지만 규제사례에 여성비하표현과 남성비하표현이 동일하게 포함되어 있는 등, 혐오표현의 문제 지점을 정확히 포착해내고 있지 못하다.[148]

이러한 점에서 유럽각국에서 마련된 불법 혐오표현에 대한 자율규제 가이드라인과의 괴리가 발생하게 된다. 혐오표현에 대한 해악성의 이해를 바탕으로 법적 규제가 직접적으로 규정된 유럽 각국의 경우는 온라인 혐오표현에 대해서도 불법적인 경우는 법집행기관에 대한 신고와 정부와의 공조가 이루어지는 한편, 이를 위한 자율규제 체제를 구축하기 용이하기 때문이다.

현재 한국인터넷자율정책기구(KISO: Korean Internet Self-Governance Organization)의 정책규정에 혐오표현 대응조치 규정[149]을 마련하고 있다. 정보통신서비스제공자가 의지만 있다면 이 조항을 적극 활용할 수 있다. 이 때 중요한 것은 혐오표현의 개념이 단순히 적대적 표현이나 비방·모욕 표현을 의미하는 것이 아니라 사회적 소수자의 사회적 지위를 약화시키는 차별적 표현이라는 점을 명확하게 주지할 필요가 있다.[150] 또한 포털 등 국내 거대 정보통신서비스제공자가 혐오표현 대응에 대한 캠페인과 이용자 이해도 증진을 위해 정책을 개발하여 대항언론을 활성화 시키는 한편, 혐오표현을 포함하여 온라인상 문제되는 표현들을 검토·심의할 수 있는 위원회 조직을 설치하는 등 적극적인 자율규제를 실질화할 수 있는 방안도 마련할 수 있다.

3. 온라인 혐오표현 예방과 대항을 위한 가이드라인

온라인 혐오표현에 대한 대응 주체로 정보통신서비스사업자 등의 기업의 역할이 중요하게 강조된다. 2011년 국제사회는 '유엔 기업과 인권 이행 원칙'에 따라 "기업은 인권을 존중해야 한다. 이는 기업이 타인의 인권을 침해해서는 안 되며, 자신의 영역에서 인권에 부정적 영향을 미치는 문제에 대처해야 한다는 것을 의미한다"[151]고 명시하며,

147) 방송통신심의위원회, 『2015 방송통신심의 연감』, 2016, 126쪽.

148) 규제 사례에 대해서는 조소영 외, "인터넷에서의 혐오표현(hate speech) 규제개선방안 연구", 101쪽.

149) 제21조 회원사는 지역 · 장애 · 인종 · 출신국가 · 성별 · 나이 · 직업 등으로 구별되는 특정집단을 대상으로 모욕적이거나 혐오적인 표현방식을 사용하여 해당 집단이나 그 구성원들에게 굴욕감이나 불이익을 현저하게 초래하는 게시물이 유통되고 있음을 신고 등을 통해 알게 된 경우 이를 해당 집단이나 그 구성원들에 대한 차별적 표현으로 보아 삭제 등 필요한 조치를 취할 수 있다.

150) 다만, KISO의 활동을 보면, 우선 가입회사가 주요 인터넷포털사에 국한되고 있어 그 활동 및 규율범위가 한정되어 있고, 그 정관에 의하면 탈퇴가 자유롭기 때문에 강력한 제재를 이행하는 데도 한계가 있다. 조소영 외, "인터넷에서의 혐오표현(hate speech) 규제개선방안 연구", 131쪽.

151) "Guiding Principles on Business and Human Rights", Principle 11. (http://www.ohchr.org/Documents/Publications/GuidingPrinciplesBusinessHR_EN.pdf, 2018.07.25. 최종방문)

기업도 인권보호와 증진에 대한 사회적, 도덕적 책임이 있다는 점을 선언하였다.

유럽위원회와 국제시민단체 아티클나인틴에서는 온라인 혐오표현과 관련하여 정보통신서비스사업자 등을 위한 가이드라인을 제시하고 있는데 그 주요 요소는 다음과 같다.

첫째, 표현의 자유, 평등권, 반차별권 등 인권의 증진과 보호에 대한 책임을 가지며, 혐오표현 확산을 위한 공간으로 활용되는 것을 제지한다는 의지를 이용약관 등에 명시한다.

둘째, 혐오표현을 포함한 불법정보의 삭제 등 절차를 마련하고 이용약관 등에 명시한다. 이 절차는 투명하고 명확하여야 한다. 1) 게시물 삭제나 차단에 대하여 이용자들이 이해하기 쉽고 명료한 기준을 이용약관 등에 명시한다. 2) 게시물 삭제나 차단, 계정 중지와 같은 이용자를 제재하는 사항에 대한 모든 절차를 명시한다.[152] 삭제된 게시물의 경우 그 이유 통지와 함께 이의제기절차, 분쟁조정제도, 구제절차를 마련하고 안내하여야 한다. 이용약관을 어긴 사용자에 대해 제재를 가할 때, 침해로 인한 해악과 사용자의 이전까지의 행각을 고려하여 비례성을 보장하며, 계정 중지는 최후 수단이어야 한다.[153] 삭제나 차단 대상 불법 혐오표현에 대해서는 신속하게 대응한다.[154] 또한 혐오표현 등 불법정보를 특정하기 위해 자동화된 '봇(bot)' 기반 시스템을 채용하는 경우에는 콘텐츠 삭제 결정 시 더욱 세심한 주의가 필요하다.[155] 3) 혐오표현을 포함한 불법정보를 이용자들이 신고할 수 있도록 투명한 기준을 마련한다. 예를 들면, 이용자들과 협력해 불법 콘텐츠를 식별하는 '트러스트 플래거(trusted flaggers)' 프로그램을 도입하고 불법 콘텐츠를 신고할 수 있는 전자신고창구를 설치한다. 동시에 악의적인 거짓 신고를 근절하기 위한 조치도 마련한다.[156] 4) 불법 혐오표현을 효과적으로 식별하고 삭제하는 기술을 보강한다. 이용자가 불법 혐오표현에 접근하고 있다는 사실을 통지하는 시스템, 사전에 검색하여 해당 콘텐츠를 삭제하는 선제적이고 예방적인 기술을 보유해야만 한다.[157]

셋째, 타 온라인 사업자, 국가기관, 시민단체와 상호협력 체계를 구축한다. 1) 국내외 다양한 온라인 사업자와 공조하여 핫라인을 구축한다.[158] 또한 혐오표현 등 불법정보를 식별하고 삭제하는 조치들을 마련하기 위해서는 전문성과 기술력이 요구되는데 그러한 재원을 충분히 확보하지 못하는 소규모 사업자들이 존재하기 때문에 이들을 돕기 위한 상호 공조제체를 자발적으로 구축한다.[159] 2) 정부 및 법집행기관 간 협업하여 공

---

152) Article 19, '"Hate Speech" Explained: A Toolkit', pp. 63-64.
153) 위의 글, pp. 63-64.
154) 유럽연합 집행위원회의 행동강령에서는 24시간 이내 차단 혹은 삭제를 권하고 있다. European Commission, "Code of Conduct on countering illegal hate speech online: First results on implementation, 2016" 참조.
155) European Commission, "Commission Recommendation on measures to effectively tackle illegal content online", 2018.3.1. (번역본으로 권세진, "불법 콘텐츠를 신속하게 차단하기 위한 유럽위원회의 권고안", 한국저작권보호원, 2018 참조)
156) 위의 권고.
157) 위의 권고
158) 국제인터넷핫라인협회(INHOPE) 홈페이지(http://www.inhope.org) 참조.

동의 정책 형성을 위한 기술적인 인터페이스를 구축한다. 특히 불법 콘텐츠가 생명이나 안전에 심각한 위협을 가하는 범죄에 해당하는 경우에는 사업자들을 이러한 사실을 즉시 법집행기관에 통보해야 하며, 국가는 이에 대한 적절한 법적 조치를 마련해야 한다.160) 3) 혐오표현에 노출되는 표적집단인 사회적 소수자 인권 관련 단체, 표현의 자유와 인권 증진을 위해 활동하는 시민단체들과 협력하여 혐오표현 모니터링의 필요성과 사례를 공유하는 한편, 일반 시민들 혐오표현에 대한 관심과 이해를 증진시키기 위한 콘텐츠 등을 개발하여 배포한다.

넷째, 혐오표현에 대한 모니터링 및 삭제 현황을 정기적으로 발표한다.161) 이를 통해 사업자에 의한 불필요하거나 부당한 콘텐츠 제한이 없도록 시민들이 감시하는 등 투명성과 민주성을 확보할 수 있는 동시에 온라인상 혐오표현에 대한 현황과 통계를 기반으로 국가의 법제정이나 정책의 필요성을 판단하는 재료로 활용될 수 있다.

온라인 혐오표현에 대한 대응은 이상과 같은 정보통신서비스사업자 등 기업을 대상으로 하는 가이드라인이 주로 개발된다는 점에서, 기업의 윤리가이드라인의 제정의 연장선에 있는 동시에 일반 기업과는 달리 타 온라인 기업과의 국제 공조도 중요하다. 뿐만 아니라 온라인의 특성상 온라인 기업 이외에 국가나 시민들과 같은 다른 주체들의 대응도 동반되어야 한다. 전술한 온라인 혐오표현 가이드라인은 유럽을 중심으로 각국 법령과 그 적용에서 불법표현으로 규정된 혐오표현 법제를 기반으로 하고 있다. 즉, 규제대상인 혐오표현의 개념과 범위가 비교적 명확히 합의되어 있으며, 이에 대한 국가정책적 대응 필요성도 수용되고 있다. 유럽과 한국의 문화적·역사적 배경에 비추어 본다면, 이는 온라인 혐오표현에 대한 자율규제가 활성화되기 위해서 반드시 법률로 혐오표현 관련 규정이 명시되어야 한다는 의미가 아니라 적어도 혐오표현의 해악성과 그 확산에 대항해야 할 정부의 의지가 명확히 표명될 필요가 있다는 의미라고 이해해야 할 것이다.

또한 혐오표현 대항의 필요성을 국가가 명확하게 인식하고 선언하는 것뿐만 아니라, 시민사회의 자발적인 대항언론 형성을 위한 지원과 독려도 중요하다. 따라서 온라인 혐오표현 대응을 위한 인터넷이용자의 가이드라인도 필요하며 이는 시민사회에서 자발적으로 이루어질 필요가 있다. 또한 정보통신서비스사업자와 밀접한 관계를 맺는 기업이나 신문사나 방송사 등의 언론사들도 각자의 혐오표현 가이드라인을 제정하고 준수하는 동시에 온라인 공간을 활용하는 과정에서 필요한 사항들을 염두에 두어야 할 것이다.162)

159) European Commission, "Commission Recommendation on measures to effectively tackle illegal content online."
160) 위의 권고
161) 위의 권고
162) 예를 들어 영국광고주협회(ISBA)는 2018년 "소셜미디어 플랫폼에서의 혐오표현 대응"이라 지침을 발표한 바 있다. 그 내용을 요약하면 다음과 같다. 1. 자신의 발언이나 콘텐츠가 혐오표현이거나 이를 확산하는 것이 아닌지 확인하기 2. 타인의 혐오표현을 공유하거나 팔로위하여 공공의 관심을 확대시키지 않기 3. 혐오표현에 대한 대응은 즉각적으로 하며, 과거의 오래된 코멘트에 답하는 것은 해당 혐오표현을 되살리는 부정적인 효과를 가져올 수 있다는 것에 유념하기 4. 혐오표현

5장 혐오표현 가이드라인 제정을 위한 기본 요소

이번 장에서는 혐오표현 예방·대응 가이드라인 제정을 위한 기본 요소를 제시한다. 초중고, 대학, 회사, 각종 자치조직, 협회, 언론, 공공기관 등 각 영역에서 혐오표현 가이드라인을 제정할 경우 포함될 수 있는 기본적인 내용을 제시하고 자세한 보충설명을 덧붙였다. 각 영역에서는 이를 참조하여 자체적으로 혐오표현 가이드라인을 제정할 수 있을 것이다.

I. 문제 현황

▫ 오늘날 혐오표현은 고의적, 무의식적, 관습적으로 일상에서 자주 사용되며, 특히 온라인을 통해 더욱 빠르고 광범위하게 확산되고 있어, 이에 대한 적절한 대응책이 모색되어야 한다. ▫ 혐오표현은 소수자에게 정신적ㆍ육체적 고통을 가하고 사회생활에 대한 참여를 어렵게 하며, 모든 구성원들이 자유롭고 평등하게 살아갈 수 있는 공존의 조건을 파괴한다는 점에서 그 해악이 심각하다.

1. 혐오표현의 확산

오늘날 혐오표현은 익명 전화, 편지, 포스터, 책, 잡지, 팸플릿, 케이블 티비, 자동응답 기록, 컴퓨터 네트워크, 낙서, 전단지 등 다양한 수단들을 통해서 유통된다.163) 특히 인터넷이라는 새로운 기술이 발달하면서, 이메일, 채팅방, 인스턴트메신저, 소셜미디어 등을 통해 더욱 빠른 속도로 혐오표현이 전파되고 있다.164) 스마트폰과 같은 모바일 장치들과 소셜미디어는 서로 다른 민족, 종교, 인종, 성정체성 사이에서 벌어지는 갈등을 더욱 격화시키고, 혐오를 표현하고자 하는 이들에게 더욱 쉽게 접근 가능한 플랫폼이 되고 있다.165)

에 대해 지속적으로 대항하기 5. 혐오표현에 대항하는 해시태그를 활용하기 6. 불법적인 혐오표현 신고하기 7. 혐오표현 대응 캠페인 등을 지지하기 (ISBA, "Challenging hate speech on social media platforms: A Guide for Advertisers", 2018, https://www.isba.org.uk/media/1589/challenging-hate-speech-guidance.pdf, 2018.07.25. 최종방문)

163) Matsuda, M. J., 'Public Response to Racist Speech: Considering the Victim's Story', *Michigan Law Review* 87(8), 1989, p. 24.

164) Anthony Cortese, *Opposing hate speech*. Greenwood Publishing Group, 2006, p. 99.

165) Özarslan Zeynep, "Introducing Two New Terms into the Literature of Hate Speech: 'Hate Discourse' and 'Hate Speech Act' Application of 'speech act theory' into hate speech studies in the era of Web 2.0", *İLETİ-Ş-İM 20,* 2014, p. 57, p. 71.

3장에서 살펴본 혐오표현의 발생빈도 조사 결과, 초중고, 대학, 중앙정부 및 지방자치단체 등 정부 기관, 방송사, 신문사, 인터넷 언론 등의 각 영역에서 다양한 유형의 혐오표현이 빈번하게 사용되고 있다고 응답했다. 이렇게 혐오표현의 발생 빈도가 높음에도 불구하고, 이에 대한 예방과 대응책은 미비한 실정이다. 혐오표현 가이드라인의 제정은 혐오표현의 예방과 대응을 위한 중요한 출발점이 될 수 있을 것이다.

2. 혐오표현의 해악

혐오표현의 해악은 심각하다. 먼저 피해자에게 심각한 정신적, 신체적 고통을 야기한다. 실제로 혐오표현의 해악에 관한 수많은 실증적 연구들은 혐오표현이 심각한 공포, 모욕감, 긴장, 자신감과 자부심 상실, 호흡 곤란, 악몽, 외상 후(post-traumatic) 스트레스장애, 고혈압, 정신병, 자책, 그리고 자살 등의 문제를 야기한다고 보고하고 있다.[166) 2016년 국가인권위원회 연구에서도 두려움, 슬픔, 지속적인 긴장, 무력감, 자존감 손상으로 인한 자살 충동, 우울증, 공황발작, 외상 후 스트레스 장애 등 다양한 고통을 호소하고 있는 것으로 나타났다. 그래서 혐오표현을 "영혼의 살인"[167) 또는 "말의 폭력"[168)에 비유하곤 하는 것이다.

혐오표현의 피해는 정신적, 육체적 고통에 그치는 것이 아니라, 직장을 그만두거나 교육을 포기하거나 대인 접촉을 피하는 등 일상생활에서 제약을 받는 것으로 나타난다. 피해자들은 혐오표현에 대응하기보다는 스스로의 태도와 처신을 수정하는 방식을 택하게 되고,[169) 타인과의 교류에 곤란을 겪으며, 자존감이 떨어지고 자기혐오와 자기 의심이라는 심리적인 피해를 입기도 한다.[170) 정상적인 사회생활이 어려워지는 것이다. 제레미 월드론(Jeremy Waldron)은 혐오표현이 한 사회의 동등한 구성원으로서의 존엄

166) Matsuda, "Public Response to Racist Speech"(1989), p. 24; Charles Lawrence III, "If He Hollers Let Him Go: Regulating Racist Speech on Campus", *Duke Law Journal* 39(3), 1990, pp. 431-483; Charles Lawrence III et al., "Introduction", in M. Matsuda et al. (eds.) *Words That Wound: Critical Race Theory, Assaultive Speech, and the First Amendment*, Boulder, CO: Westview Press, 1993; Richard Delgado, "Toward a Legal Realist View of the First Amendment", *Harvard Law Review* 113, 2000, pp. 778-802; Alexander Brown, *Hate Speech Law: A Philosophical Examination*, London: Routledge, 2017, Chap. 3.v; J. F. Dovidio et al., "Prejudice, Stereotyping and Discrimination: Theoretical and Empirical Overview", in J. F. Dovidio et al. (ed), *The Sage Handbook of Prejudice, Stereotyping and Discrimination*, Sage Publications Ltd, 2013, pp. 3-28; 한국게이인권운동단체 친구사이, "2014 한국 LGBTI 커뮤니티 사회적 욕구 조사", 2014; 이호림, "소수자 스트레스가 한국 성소수자(LGBT)의 정신건강에 미치는 영향", 서울대학교 석사학위논문", 2015; 국가인권위원회, "성적지향·성별정체성에 따른 차별 실태조사", 연구수행기관: 공익인권법재단 공감, 2014년도 연구용역보고서, 2015 등 참조.

167) 모로오카 야스코, 『증오하는 입: 혐오발언이란 무엇인가』, 조승미·이혜진 역, 오월의 봄, 2015, 87-97쪽.

168) Matsuda, "Public Response to Racist Speech", p. 2332.

169) Matsuda, "Public Response to Racist Speech"(1989), p. 24.

170) Richard Delgado, "Words that wound: A tort action for racial insults, epithets, and name-calling", in M. Matsuda, et al. (eds.), *Words that wound.*, Boulder, CO: Westview, 1993, pp. 90-91.

한 삶을 파괴하고, 다양한 정체성을 가진 구성원들이 함께 살아가야 한다는 ‘공공선’(public good)을 붕괴시킨다고 지적한 바 있다.[171] 혐오표현이 정상적인 사회생활을 어렵게 만든다면 그것은 곧 공동체가 유지되기 위한 최소한의 기반을 파괴하는 것이나 다름없다.

본 연구의 실태조사에서도 대부분의 응답자들이 혐오표현의 문제가 심각하다고 답했다. 먼저 ‘소수자에 대한 부정적 고정관념을 표출하는 표현’의 경우, 모든 집단에서 심각하다는 태도가 대다수였다. 또한 소속 기관에서 ‘소수자를 멸시, 모욕, 위협하는 표현’이 얼마나 심각하다고 생각하는지에 대해서도 전반적으로 심각성의 정도를 높게 평가하는 태도를 보였다. ‘소수자에 대한 차별이나 폭력을 선동하는 표현’의 경우에도 모든 집단에서 대부분의 응답자들이 차별 및 폭력 선동 표현을 심각하다고 생각하는 것으로 볼 수 있었다. 이를테면 초중고와 대학 내에서의 혐오표현은 학생들의 교육의 질과 학습능력을 떨어뜨려 학업에 지장을 초래할 수 있으며, 특히 초중고 학생들의 경우 아동 청소년 시기의 자존감과 자아형성에 치명적인 결과를 초래할 수도 있다. 정부 및 지자체 등 공공기관에서의 혐오표현의 경우에, 공직자가 가지고 있는 권위와 권한을 생각해봤을 때 해악과 파급력이 매우 크다고 볼 수 있으며, 공직자의 책무에 반한다고 할 수 있다. 언론이나 온라인의 경우엔 많은 이들에게 전파될 수 있는 매체의 특성상 해악의 문제가 각별히 중요하다고 볼 수 있다.

혐오표현 가이드라인은 혐오표현의 피해가 발생하지 않도록 예방하고, 피해가 발생했을 시 구제하는 것을 목표로 한다. 가이드라인을 통해 혐오표현의 잠재적 피해자들인 모든 사회적 소수자들이 존엄한 인간이며, 차별, 배제, 모욕, 폭력으로부터 보호받을 권리가 있음을 확인하고, 이를 위한 다양한 조치들이 마련될 수 있다.

※ 참고자료: 혐오표현의 영향에 대한 연구 결과

위와 같은 혐오표현의 해악은 2016년 국가인권위원회 연구용역에서도 그대로 드러났다.[172] 이 연구보고서에 따르면, 오프라인에서 혐오표현을 경험한 이후 1) 그런 표현을 한 사람을 피하려고 노력했다, 2) 그런 표현을 경험한 상황과 비슷한 상황을 피하려고 노력했다, 3) 자유롭게 글을 쓰거나 말을 하기 어려워졌다, 4) 일상생활에서 불안을 느끼게 되었다, 5) 스트레스, 우울증 등 정신적 어려움을 경험하였다, 6) 자존감이 떨어져다는 응답이 상당한 수준으로 나왔다. 또한 심층면접에서 혐오표현 피해 경험자들은 혐오표현을 들은 후 두려움, 슬픔, 지속적인 긴장감, 자존감 손상, 소외감, 무력감, 불안, 걱정, 비애, 수치심, 좌절감, 절망, 막막함, 답답함, 억울함, 분노, 실망, 혼란스러움, 억압받는 느낌, 자책 등의 ‘부정적인 심리반응’, 피곤, 무감각, 원형탈모증 등의 ‘신체화된 증상’, 자살충동, 우울증, 공황장애, 외상 후 스트레스 장애 등 ‘스트레스성 심리반응’이 있었음을 이야기했으며, 이사, 직장 사직, 학교 중퇴·휴학 등 부정적인 사회적 영향이 있었다고 밝혔다.

---

171) J. Waldron, 『혐오표현, 자유는 어떻게 해악이 되는가?』, 15-16쪽.
172) 홍성수 외, “혐오표현 실태조사 및 규제방안 연구” 참조.

3. 혐오표현에 대한 대응 필요성

이러한 혐오표현의 해악을 막기 위해서는 예방과 대응 조치가 필요하다. 하지만 혐오표현의 가이드라인 마련을 위해 실시한 설문조사와 초점집단면접 결과, 각 영역에서 혐오표현의 확산과 해악을 막기 위한 대응책들이 미비하다는 점이 드러났다. 그리고 설문조사와 초점집단면접에 확인된 다음의 사항들은 혐오표현 가이드라인 등 대응책이 필요하다는 점을 잘 보여주고 있다.

첫째, 무엇보다도 혐오표현이 발생하였을 때 상담하거나 고충처리를 할 수 있는 기구나 담당자, 그리고 신고하거나 도움을 받을 수 있는 절차가 부재하거나, 절차가 있더라도 인지하지 못하는 경우가 많았다. 우선 상담, 고충처리 기구 및 담당자가 부재한 경우가 많았다. 혐오표현이 발생할 경우 공식 상담기구의 존재를 모른다는 답변이 많았다. 신고 및 도움 절차에 대해서도 없거나 있더라도 인지도가 낮았다. 혐오표현 관련 기구나 담당자는 있지만 신고 및 지원 절차가 없는 경우도 존재했다.

둘째, 혐오표현의 판단 기준과 처리 절차에 관한 규정 역시 부족했다. 초중고, 대학, 언론 모두 혐오표현 판단 기준 및 처리 절차 관련 규정이 전반적으로 미비했다. 초중고 교사들은 학교 현장에서 혐오표현의 문제가 심각해졌지만 혐오표현이 무엇인지 뚜렷한 기준이 없어 혼란이 가중된다는 의견이 많았다. 대학 직원들도 응답자가 대부분 실제로 사건 처리에 관여하고 있는 경우가 많아서 혐오표현에 대한 사건 처리를 위해서는 반드시 어떤 기준이 있어야 한다는 점을 지적하는 의견이 많이 나왔다. 언론사 기자들도 가이드라인이 제정될 경우 기사 작성이나 데스킹[173] 과정에서 통제기능을 발휘할 수 있을 것이라고 기대하는 의견이 많았다.

셋째, 혐오표현에 관한 교육훈련 기회 역시 부족했다. 초중고 및 대학의 경우 학생 대상 교육훈련과 교직원 대상 교육훈련 모두 없거나 모르겠다는 응답이 많았으며, 대학교의 경우에도 학생 대상 교육훈련이나 교수·직원 대상 교육훈련 기회가 높지 않았다. 정부기관 공무원·직원의 경우에도 교육훈련 기회가 있는지 여부조차 모르는 경우도 적지 않은 편이었다. 언론사 기자 집단 또한 교육훈련 기회는 매우 적었으며, 기사 내용의 혐오표현을 모니터링할 수 있는 절차 역시 없거나 모른다고 답한 비율이 높았다. 정부·지자체 직원들 역시 혐오표현의 경우 그런 기준이 없어서 갈등이 발생하는 경우가 많다는 지적이 있었다.

넷째, 설문조사 분석 결과, 많은 응답자들이 혐오표현에 대한 개입 및 대응의 필요성을 공감했다. 초중고, 대학, 언론, 정부기관 공무원·직원 등 각 영역에서의 대부분의 응답자들은 혐오표현에 대한 개입이나 대응이 매우 필요하다고 답했다. '소수자에 대한 부정적 고정관념을 표출하는 표현'의 경우 대부분의 응답자가 개입이나 대응이 매우 또는 다소 필요하다고 답했다. 소속 기관에서 '소수자를 멸시, 모욕, 위협하는 표현'이 발생할 경우의 개입 및 대응 필요성 역시 마찬가지였다. 대부분의 응답자가 개입 및 대응이 다소 또는 매우 필요하다고 답하였다. '차별 및 폭력 선동 표현'에 대한 개입

173) 언론사에서 취재기자의 원고를 팀장, 부장, 국장 등 상급자가 검토하고 수정하는 행위.

및 대응이 필요하다는 응답이 높았다.

다섯째, 혐오표현 가이드라인은 구성원들의 인식 제고에 도움을 줄 수 있을 것이라고 기대하는 의견이 많았다. 초중고 교사들은 교사와 학생들의 인식 제고에 도움이 될 것이며 학생들에게 성찰의 계기를 제공할 수 있을 것이라는 기대가 있었다. 대학 교직원들과 정부·지자체 공무원·직원들은 역시 조직 내 인식 제고에 긍정적인 영향을 줄 것으로 기대하는 견해가 많았다. 언론사 기자들도 가이드라인이 마련된다면 혐오표현성 기사가 가진 문제점에 대해 논쟁을 제기할 수 있는 좋은 기준이 될 수 있을 것이며 기사 작성 단계부터 주의할 수 있게 되어 더욱 효과적이라고 답변했다.

이러한 조사 결과는 각 영역들에서 혐오표현 예방 및 대응을 위한 가이드라인 마련의 필요성이 시급한 문제이며, 혐오표현 가이드라인이 운영된다면 소수자 집단에 대한 피해 예방과 각 조직 구성원들의 혐오표현에 대한 인식 제고에 효과적일 것임을 기대할 수 있게 해준다.

II. 혐오표현 가이드라인의 목적

□ 이 가이드라인은 혐오표현을 예방하고 대응하는 정책을 수립하고 집행함으로써 조직 내 모든 구성원들이 평등하고 존엄한 삶을 살아갈 수 있도록 하는 것을 목적으로 한다.

□ 이 가이드라인은 조직 내 모든 구성원들로 하여금 혐오표현의 심각성을 인식하고, 혐오표현의 확산을 막기 위해 노력해야 할 의무와 책임이 있음을 확인한다.

□ 이 가이드라인은 표현의 자유의 중요성을 긍정하면서, 혐오표현을 통해 다른 구성원들과 공존할 수 있는 조건을 파괴하는 것이 표현의 자유라는 이름으로 정당화되지 않음을 확인한다.

1. 혐오표현에 대한 인식 제고

가장 중요한 것은 조직 내 모든 구성원들이 혐오표현의 문제점을 정확히 인식하는 것이다. 이를 위해서는 충분한 교육훈련의 기회가 제공되어야 하며, 홍보, 캠페인, 조직문화개선운동 등을 통해 혐오표현에 관한 조직 내 인식 수준을 제고할 필요가 있다. 특히 조직에서 책임있는 지위에 있는 사람들이 혐오표현에 관한 단호한 태도와 근절의지 등을 표명하는 것이 중요하다. 또한 혐오표현의 주요한 표적이 되는 소수자, 즉, 잠재적 피해자 개인 및 집단에 대해서는 조직 내에서 자유와 평등의 권리를 누리는 존엄한 존재라는 점을 늘 확인시켜줘야 한다. 혐오표현 가이드라인의 제정은 혐오표현 인식을 제고하는 중요한 출발점이 될 수 있으며, 제정 과정 자체가 인식 제고에 중요한 역할을 하도록 해야 한다.

우리는 이미 성별, 장애, 성적 지향, 지역, 직업, 연령, 계급 등 다양한 특징들로 이루어진 사람들이 공존하면서 살아가는 사회에 살고 있다. 이처럼 다인종, 다민족, 다문화적이며 다양한 성별과 장애로 이루어진 사회에서 혐오표현은 사회적 연대에 분열적이거나 파괴적인 효과를 가지며, 또는 이를 초래할 가능성을 지니고 있다.174) 실제로 혐오표현의 영향은 "소수자뿐만 아니라 다른 청중들에게도 영향을 미친다. 혐오표현은 청중들로 하여금 차별과 편견을 당연한 것으로 여기게 하고 차별에 동참하게 만든다. 그리고 이것은 다시 소수자에 대한 고립, 차별, 적대, 폭력을 강화하는 것으로 이어"175)지는 효과를 갖는다. 이러한 문제를 해결하기 위해서 조직적 차원에서 혐오표현에 대한 문제의식을 분명히 가지고 있어야 하는 것이다.

[초중고] 초중고의 경우, 학내의 혐오표현이 학생들의 학업에 지장을 초래하고 성장기의 도덕성이나 사회성 등 올바른 정체성 형성에 지장을 준다는 것을 인지해야 한다. 또한 교사 및 교직원들이 경험하는 혐오표현 역시 교수능력이나 업무능력에 지장을 초래할 수 있음을 인식하에, 혐오표현의 피해를 사전에 예방할 수 있는 환경을 조성하는 것을 고려하고, 혐오표현이 발생했을 경우 이에 대해 효과적이고 즉각적으로 대응할 수 있는 가이드라인을 구성해야 한다. 해외 가이드라인 사례를 통해 알 수 있듯이 예방 및 대응 과정에서 피해 학생의 의견과 신분 보호 역시 매우 중요하다.

[대학] 학문추구라는 대학의 목적에 비추어 학내의 혐오표현이 학생들의 학습능력에 지장을 초래하며 타인과의 관계를 형성하는 것을 방해함으로써 대학 생활에 악영향을 끼칠 수 있음을 인지해야 한다. 특히 교수나 직원이 학생에게 하는 혐오표현의 경우 권력관계에서 발생하기 때문에 특히 위험하며 대응하기 어렵다는 사실을 고려해서 가이드라인을 마련해야 한다. 교원, 직원을 비롯한 모든 학내 구성원들이 인간 존엄성을 보장받고 있음을 확신할 수 있어야 한다. 학생들의 학습권과 교육권, 기본적인 인권을 보장하고 이를 명시하고 준수할 수 있는 절차가 있어야 할 것이며, 교사 및 교직원들의 교육권과 노동권 역시 지켜져야 할 것이다. 학내 구성원들이 평등한 공동체 구성원으로서의 인권과 인간 존엄성을 위협받고 있지 않다는 것을 확신할 수 있는 환경을 조성하도록 해야 한다.176)

[공공기관] 공공기관의 혐오표현 역시 권위를 가진 공직자의 특성과 그 영향의 도달 범위가 넓다는 점에서 해악이 크다고 볼 수 있기 때문에 이를 고려할 수 있는 가이드라인을 마련해야 한다. 혐오표현은 국가 구성원인 피해자들의 사회적 지위에 손상을 가하며, 공직자가 접하게 되는 혐오표현 역시 공무수행에 있어서 지장을 초래할 수 있다. 정당이나 공직선거, 의회 토론과 관련해서는 선전선동이나 흑색선전이 소수자집단에게 가져올 수 있는 해악을 막을 수 있는 절차가 있어야 할 것이다.

---

174) Richard Delgado and Jean Stefancic, *Must We Defend Nazis? Hate Speech, Pornography, and The First Amendment*, New York, NY: New York University Press, 1997, p. 129; David Brink, "Millian Principles, Freedom of Expression, and Hate Speech", *Legal Theory* 7, 2001, p. 119; Bhikhu Parekh, "Hate Speech: Is There a Case for Banning?", *Public Policy Research* 12, 2005-2006, p. 223; Brown, *Hate Speech Law*, Chap. 6.

175) 홍성수, "혐오표현의 규제", 294쪽.

176) 이 점은 초중고의 경우에도 그대로 적용가능하다.

[언론] 언론의 경우 언론 매체가 가지고 있는 파급력과 영향력을 고려했을 때 혐오표현의 피해자들에게 미치는 해악은 매우 막강할 수 있다. 해외 언론 혐오표현 가이드라인 사례에서 보듯이 기사 내용이 소수자들을 편견이나 부정적인 선입관에 의거해서 묘사하고 있지는 않은지를 점검해야 하며, 사실에 입각한 기사나 보도를 해야 하고, 사실 보도의 방식과 보도 구성이 소수자 집단에 대한 고정관념을 강화할 경우 신중해야 할 것이다. 혐오표현이 발생했을 경우 피해자들에게 사과하고 시정하고 정정할 수 있는 절차도 마련되어야 할 것이며, 반론권도 보장되어야 할 것이다. 또한 언론 매체가 차별주의자들의 선동의 도구로도 이용될 수 있기 때문에 이 점을 특히 유의해야 한다.

2. 피해 예방 및 대응

혐오표현에 대한 정책의 기본은 피해를 사전에 예방하는 것이다. 앞에서 설명한 인식 제고를 위한 모든 활동이 피해 예방의 기본이다. 좀 더 직접적으로는 조직 내 교육훈련을 통해 혐오표현에 관한 인식을 제고하는 것이 필요하다.

혐오표현에 대한 대응은 피해 구제다. 피해자의 추가 피해를 조기에 막고, 가해자에게 징계 등 적절한 조치를 취하는 것이 필요하다. 이러한 대응은 다시 피해 예방에도 기여하게 된다. 구체적인 대응 절차에 대해서는 뒤에서 다시 다룬다.

3. 민주주의와 평등

혐오표현이 표적집단에 대한 혐오를 선동하거나 그들을 차별하도록 청자를 고무시키는 것은 민주주의의 핵심적인 가치를 위협할 수 있다.[177] 민주주의 사회에서 모든 시민은 평등하다고 간주된다. 반면 혐오표현은 인종, 종교, 성별, 성적 지향 등을 이유로 일부 시민들에게 열등한 낙인을 찍기 때문에 시민들에 대한 평등한 배려와 존중(equal concern and respect)이라는 자유 민주주의의 가치들과 충돌한다. 혐오표현은 대상이 된 표적집단의 권리와 평등을 위협하고 다른 시민들을 평등하지 않다고 취급함으로써 그들이 평등한 배려와 존중을 받고 있지 않음을 의미하는 것이다. 그런 점에서 혐오표현은 민주주의 그 자체에 위협적이다.[178]

따라서 혐오표현 가이드라인은 혐오표현이 민주주의의 핵심 가치들을 침해한다는 점

177) Charles Lawrence III, "Cross Burning and the Sound of Silence: Anti-Subordination Theory and the First Amendment", *Villanova Law Review* 37, 1992, pp. 792, 800; Erik Bleich, *The Freedom to Be Racist? How the United States and Europe Struggle to Preserve Freedom and Combat Racism*, Oxford: OUP, 2011, pp. 12–13; Brown, *Hate Speech Law*, Chap. 7. Alexander Brown, "Hate Speech Laws, Legitimacy, and Precaution: A Reply to James Weinstein", *Constitutional Commentary* 55, 2017; James Weinstein and Ivan Hare, "General Introduction: Free Speech, Democracy, and the Suppression of Extreme Speech Past and Present", in I. Hare and J. Weinstein (eds.) *Extreme Speech and Democracy*, Oxford: OUP, 2009, p. 4.

178) Stanley Fish, *There's No Such Thing as Free Speech…and it's a good thing too*, New York: OUP, 1994; Rae Langton, "Speech Acts and Unspeakable Acts," in *Philosophy and Public Affairs* 22(4), 1993, pp. 293–330.

에 주목하며, 사회적 소수자 집단이 시민으로서 평등한 배려와 존중을 받을 수 있도록 조치를 취함으로써 민주주의 기본 가치의 증진을 목적으로 한다.

[초중고·대학] 초중고와 대학의 경우 학교의 목적은 학습자의 동등한 학습권과 평등한 기회균등을 보장하고 민주주의적 시민으로서 가져야할 덕성들을 함양하는 데 있다고 볼 수 있다. 설문조사와 초점집단면접에서도 드러났듯이 혐오표현 가이드라인은 학교의 구성원들이 민주주의의 가치를 구체적으로 체득할 수 있는 시민교육 역시 담당한다고 볼 수 있다. 따라서 혐오표현은 평등과 민주주의라는 가치를 침해한다는 것과, 민주주의와 평등의 가치를 확고히 하는 원칙들을 담아내어야 할 것이다.

[공공기관] 정부 및 지자체 등 공공기관의 경우 특히 민주주의와 평등의 가치가 더욱 중요하다고 할 수 있다. 국내외 공공기관 혐오표현 가이드라인 사례에서 알 수 있듯이, 공무원은 주권자인 국민 전체의 봉사자로서 인권을 존중하고 민주주의를 존중하여 공정하게 직무를 수행할 의무가 있으며, 특정 개인이나 집단 등 사회적 소수자에 대한 차별적인 직무 수행을 해서는 안 된다. 따라서 민주주의와 평등이라는 가치를 누구보다도 솔선해서 체현해야 하는 것이다. 정부 및 지자체의 공공기관 구성원들은 혐오표현이 시민들에 대한 평등한 배려와 존중이라는 민주주의의 가치들을 위협한다는 것을 인지하여 대응책을 마련해야 한다.

[언론과 온라인] 민주주의 실현에 불가결한 공적 토론의 장을 구성하는 공간으로 기능한다는 점에서 혐오표현에 대한 대항언론을 형성하는 동시에 혐오표현 확산의 교두보로 이용되지 않기 위한 노력이 요청된다.

4. 표현의 자유의 증진

민주주의는 정치과정에 적극적으로 참여하는 시민들의 능력에 의존한다. 따라서 정치적 문제에 대한 표현의 자유를 보장하는 것은 민주주의에 있어서 본질적인 것이다. 또한 표현의 자유는 민주주의 제도의 정당성에 필수적일 뿐만 아니라 시민들로 하여금 자신들의 목표, 재능, 능력을 발전시키고 행사할 수 있도록 해준다. 즉 표현 활동에 참여하는 과정은 개인의 자기 발전(self-development)을 통한 개인성의 구축을 위한 필요조건인 것이다.[179] 따라서 표현의 자유에 대한 지나친 제약은 개인의 자기 발전과 사상·학문의 발전을 가로막거나, 시민들의 자유로운 의사 결정 능력을 제약할 위험성을 가지고 있다.

그러나 동시에 표현의 자유를 절대적이고 무제한적인 권리로 간주할 경우, 다른 중요한 가치들을 무시한 채 사회적 소수자에게 혐오표현을 할 수 있는 자유가 있는 것처럼 곡해될 가능성이 존재한다. 혐오표현은 피해자들과 사회적 소수자들을 무기력하게 만들고 소외시키며 침묵시킴으로써, 이런 표현의 자유를 조성할 수 있는 환경 또한 약

179) John Collwyn Rees, “A Re-reading of Mill on Liberty” in *J.S. Mill-On Liberty* in Focus, eds. John Gray and G.W. Smith, London: Routledge, 1991; John Gray, *Mill on Liberty: A Defence*, London: Routledge, 1996.

화시킨다는 점을 간과해서는 안된다.[180] 다라서 혐오표현 가이드라인은 민주주의 사회에서 개인의 정치적 표현 같은 표현의 자유가 갖는 중요성과 개인의 자율성과 발전과 역량에 표현의 자유가 갖는 중요성을 긍정하되, 이것이 혐오표현을 마음대로 표현할 무조건적인 표현의 자유를 의미하지 않는다는 것을 분명히 해야 한다.

이렇게 혐오표현의 문제를 적절히 규제하는 것은 오히려 소수자들의 표현의 자유를 활성화시킬 수 있는 계기가 될 수 있다. 이런 점에서 혐오표현에 대한 규제는 표현의 자유와 무조건 충돌하는 것이 아님을 분명히 할 필요가 있다.

또한 혐오표현에 대한 금지정책 이외에도 혐오표현에 대항하는 표현(대항발언)을 활성화시킴으로써 혐오표현 문제가 더욱 효과적으로 통제되고 그 피해가 최소화될 수 있다는 점에 주목한다. 이러한 과정을 통해 표현의 자유를 보호하려는 목적과 혐오발언의 피해를 개선하려는 목적이 조화될 수 있을 것이다.

[초중고·대학] 초중고와 대학의 경우 국내외 혐오표현 가이드라인 사례에서도 드러나듯이 진리추구라는 학문과 사상의 자유가 어디에서 보다도 더욱 보장되어야 할 공간이다. 따라서 혐오표현에 대한 예방과 대응이라는 명분이 표현의 자유를 지나치게 침해할 우려는 있지 않은가를 주의해야 한다. 특히 가이드라인 마련을 위한 설문조사와 초점집단면접에서 우려되는 의견대로, 혐오표현에 대한 규제 가이드라인이 학생들의 표현의 자유를 위축시키거나 지나치게 처벌이나 규제중심이 되지 않도록 주의해야 한다. 그렇지만 한편으로 혐오표현이 소수자 학생들을 침묵시킴으로써 소수자집단의 표현의 자유를 저해한다는 사실 역시 인식해야 할 것이다. 혐오표현이 자리 잡은 학교에서는 학업과 교우관계 모두에서 소수자집단의 표현 역량에 위협을 초래한다. 따라서 초중고 및 대학의 혐오표현 가이드라인은 표현의 자유를 중시하면서도 자유로운 토론의 장을 약화시키는 혐오표현을 억제하는 조화로운 해결책들을 마련해야 할 것이다.

[공공기관] 정부 및 지자체 등의 공공기관에서는 헌법에서도 보장된 시민들의 언론출판의 자유와 집회의 자유 등의 표현의 자유에 대한 제재가 정권의 검열이나 탄압의 도구로 악용될 될 가능성을 경계해야 한다. 혐오표현을 형사범죄화하는 '금지하는 규제'가 아니라 인권위 등의 차별시정기구를 통해 표현의 자유를 지지하면서도 혐오표현을 억제해 갈 수 있는 '형성적 조치'[181]를 지향해야 한다. 또한 국내외 혐오표현 가이드라인 사례에서 제시되듯이 국회 및 시도의회 등의 공공포럼의 영역에서는 공정한 의사진행에 대한 규칙들을 정해야 할 것이며, 정당 및 공직 입후보자들은 자칫 혐오표현이 될 수도 있는 흑색선전이나 선전선동을 억제해야 한다.

[언론] 언론은 비판의 자유와 언론의 자율성이 핵심이기 때문에 그 어느 집단보다도 표현의 자유를 보장받아야 한다. 가이드라인 마련을 위한 설문조사에서 보듯, 언론사의 경우에는 혐오표현 가이드라인이 소수자 관련 취재를 기피하거나 기사 작성의 제약, 위축 효과 등의 역

180) Rae Langton, "Speech Acts and Unspeakable Acts", *Philosophy and Public Affairs* 22(4), 1993, pp. 293-330; Katharine Gelber, *Speaking Back: The Free Speech Versus Hate Speech Debate* (John Benjamins Publishing Company, 2002).
181) 홍성수, 『말이 칼이 될 때』, 174-177쪽; 홍성수, "혐오표현의 규제", 305-306쪽.

효과를 가져오지 않을까 걱정하는 목소리가 있었다. 언론 영역의 혐오표현 가이드라인은 최대한 언론인들의 표현의 자유를 권장하되, 언론이 극단적인 혐오자들의 도구가 되지 않도록 정확한 사실에 입각한 보도와 기사, 다양성과 불관용, 반차별 등의 공익성을 유념하여 자체적으로 혐오표현을 제어할 수 있는 언론 스스로의 자율적 규제를 시행하는 혐오표현 가이드라인을 구성할 필요가 있다고 하겠다.

III. 법적 근거

ㅁ이 가이드라인의 혐오표현 예방･대응 정책은 다음의 법적 근거를 가지고 있다. i) 국제인권규범: 세계인권선언, 시민적･정치적 권리에 관한 국제규약, 모든 형태의 인종차별철폐에 관한 국제협약 등 ii) 국내 법령: 헌법, 국가인권위원회법, 차별 관련 법, 성희롱 관련 법, 장애인차별금지법, 인권 관련 조례 등 iii) 조직 내 각종 규정: 행동규범, 윤리준칙, 인권가이드라인, 성희롱 내규 등

1. 국제인권규범

사회적 소수자, 특히 인종적 소수자에 대한 혐오표현이 물리적 폭력 및 집단살해와 결부되었던 역사적 경험에 대한 반성으로, 제2차 세계대전 이후 각종 국제조약과 그 해석을 통해 혐오표현에 대한 사회적, 법적 대응의 필요성이 대두되고 있다. 그 대표적인 성과가 자유권규약과 인종차별철폐협약에 담긴 혐오표현 관련 규정이다.

「시민적·정치적 권리에 관한 국제규약」(자유권규약) 제20조 제2항은 ‘구두, 글 또는 인쇄, 예술의 형태’ 등을 포함한 표현행위를 통한 ‘증오 고취’를 법률로 금지하도록 하고 있으며, 이는 ‘제19조의 표현의 자유의 권리와 완전히 양립하고, 표현의 자유에 대한 권리행사에 특별한 의무와 책임을 동반’한다는 점을 밝히고 있다.[182) 동 조항이 금지하는 행위의 구성요건은 첫째, 차별로부터 보호되어야 할 소수자집단에 대해 증오를 고취하는 행위여야 하며, 둘째, 그 증오의 고취는 선동적 요소를 갖추어야 한다. 셋째, 차별, 적의 또는 폭력이라는 해악을 야기할 위험성이 있어야 한다.[183)]

「모든 형태의 인종차별철폐에 관한 국제협약」(인종차별철폐협약) 제4조는 인종적 우수성이나 적대감에 근거한 사상의 전파와 인종 및 피부색·민족적 출신이 다른 집단

182) UN Human Rights Committee (HRC), “CCPR General Comment No. 11: Article 20 Prohibition of Propaganda for War and Inciting National, Racial or Religious Hatred”, 29 July 1983 (2018.11.13. 최종방문)

183) UN Special Rapporteur on Freedom of Expression, Frank La Rue, “Report on Hate Speech and Incitement to Hatred”, 7 September 2012, 1/67/357.

에 대한 폭력행위를 비롯한 차별 및 폭력 선동을 금지하고 있다. 나아가 인종적 혐오표현을 발화하는 인종주의자의 활동에 대한 재정적 지원을 포함한 원조 금지, 그러한 조직 및 조직적 활동에 대한 범죄화, 국가나 지방의 공공기관 및 공공단체에 의한 인종차별 촉진 및 선동 금지가 포함되어 있어서 자유권규약에 비해 강력한 대응을 명시화하고 있다.

한국은 위 조항에 대해 유보 없이 해당 조약을 비준했으며, 헌법 제6조에 따라 조약을 이행해야 할 의무가 있을 뿐만 아니라, 해당 조약에 대한 국내법적 효력도 인정되고 있다. 한편, 2012년 인종차별철폐위원회로부터 인종적 혐오표현에 대해, 2015년 유엔인권위원회로부터 성적지향과 성별정체성을 이유로 한 혐오표현과 폭력에 국가가 대응할 것을 권고받았다.[184)]

2. 국내법령

국내에 혐오표현에 대한 법적 규제 혹은 대응에 대한 포괄적인 명시적 법규정은 없다. 그러나 혐오표현이 사회적 소수자에 대한 차별을 확대하며 표현의 자유를 제한하는 효과를 가진다는 점에서 헌법상 평등원칙의 실현 의무를 가지는 국가의 대응의 필요성이 인정된다. 또한 혐오표현에 대한 법적 규제에 대해서도 혐오표현이 표적이 되는 집단구성원에 대한 인간존엄성, 인격권을 침해하며, 이들을 침묵시켜 공적토론에 참여할 실질적 기회를 박탈하는 동시에 공론장을 왜곡한다는 점에서 헌법 제37조 제2항에 따른 정당한 기본권 제한으로 인정될 수 있다. 다만, 표현내용에 대한 규제라는 점에서 표현의 자유가 위축되지 않는 범위 내에서 규제가 이루어지지 않으면 안 된다.

한편, 혐오표현에 대하여 형법상 모욕죄 및 명예훼손죄가 적용될 여지가 있지만 제한적이다. 불특정다수의 집단에 대해서는 모욕죄 및 명예훼손죄 적용되지 않는다고 해석되고 있고, 보호법익이 사회적 평가의 저하이기 때문에 인격적 평가 저하 혹은 차별확산의 억제라는 법익이 보호대상인 혐오표현에는 직접 적용되기 힘들다는 한계가 있다. 즉, 모욕죄나 명예훼손죄는 개인이나 특정된 집단을 모욕하거나 그 명예를 훼손한 경우에만 제한적으로 적용되며, 이 때 혐오표현의 일부가 적용될 수 있을 것이다. 다만, 「장애인차별금지 및 권리구제 등에 관한 법률」 제32조에서 장애를 이유로 ‘모욕감을 주거나 비하를 유발하는 언어적 표현이나 행동’을 괴롭힘 등으로 포섭하여 금지하고 있는데, 이 조항을 근거로 장애에 따른 혐오표현에 대해서는 행정지도와 시정명령의 형태로 규제할 수 있다.

국가인권위원회법이나 남녀고용평등법 등 차별 관련 법제들은 ‘차별행위’를 금지하는

184) UN Committee on the Elimination of Racial Discrimination (CERD), “Implementation of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination : list of themes to be taken up in connection with the consideration of the 15th to 16th periodic reports of Republic of Korea”, 23 July 2012, CERD/C/KOR/Q/15-16, para. 10; HRC, Concluding Observations on Republic of Korea, 3 December 2015, CCPR/C/KOR/CO/4, para. 15.

법이긴 하지만, 고용, 서비스, 교육 영역에서의 혐오표현은 그 자체로 차별의 일종으로 간주될 수 있다. 예컨대 공원에서 불특정 다수를 향해 "이주노동자들은 집에 가라"라고 외친 것은 현행법상 명시적 규제 근거가 없지만, 만약 똑같은 말을 직장이나 학교에서 했다면 그런 말을 하는 것 자체가 차별이라고 볼 수 있다는 것이다. 실제로 해외 차별금지법은 고용, 서비스, 교육 영역에서 발화되는 혐오표현을 '괴롭힘'(harassment)이라고 하여 차별의 일종으로 간주하고 있다. 또한 국가인권위원회법, 남녀고용평등법, 양성평등기본법 등에 규정되어 있는 '성희롱' 관련 내용은 고용이나 교육 영역에서 성별을 이유로 한 혐오표현을 규제할 수 있는 근거가 될 수 있다. 지방자치단체나 지방교육청에서 제정한 인권·차별 관련 조례들도 혐오표현 예방·대응 정책의 근거가 될 수 있다.

[초중고] 초중고의 경우 초·중등교육법의 제18조의4의 학생 인권보장 규정("학교의 설립자ㆍ경영자와 학교의 장은 헌법과 국제인권조약에 명시된 학생의 인권을 보장하여야 한다.")이 근거가 될 수 있으며, 교육기본법 제2조(교육이념) 및 제4조(교육의 기회균등), 성희롱 및 성폭력 관련 기존 법령 등이 근거가 된다. 각 교육청 별 학생인권조례에 혐오표현을 금지하는 조항도 근거가 될 수 있다. 서울학생인권조례에는 혐오표현을 금지하는 내용이 직접 언급되어 있다. 혐오표현이 직접 언급되지 않았더라도, 인권을 옹호하고 차별과 폭력을 금지하는 내용도 근거로 활용가능하다

[대학] 대학의 경우 교육기본법 제2조(교육이념) 및 제4조(교육의 기회균등), 성희롱 및 성폭력 관련 기존 법령 등이 근거가 된다. 이러한 규정에 따라, 구성원의 인격과 다양성 존중 및 차별금지의 원칙에 반하는 혐오표현에 개입하고 대응할 근거를 찾을 수 있다.

[공공기관] 공공기관의 경우 국가(지방)공무원법 등에서 품위 유지나 인권옹호, 차별금지에 관한 조항 등이 근거가 될 수 있다.

[언론] 방송법 제33조(심의규정), 방송심의에 관한 규정 등이 근거가 될 수 있다.

[온라인] 정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률 제44조(명예훼손죄), 제44조의 2(임시조치), 제44조의 7(유통이 금지되는 불법정보), 「정보통신에 관한 심의 규정」등이 근거가 될 수 있다.

3. 조직 내 각종 규정

공식적인 국가법령 외에도 각 조직에서 혐오표현에 관련한 내부 규정을 둘 수 있다. 실제로 행동강령, 윤리규정, 인권가이드라인, 성희롱 내규, 차별금지 규정 등 다양한 형태의 규정에서 혐오표현을 금지하는 근거를 찾을 수 있다.

[초중고] 초중고의 경우 학교별 생활규정의 인권, 차별, 성희롱 등에 관한 규정이 근거가 될 수 있다.

[대학] 대학의 경우 학문적 역량과 인성의 발달을 교육의 중요한 목적으로 삼고 있으며, 창의

성, 전문성, 융합적 사고와 실천 능력 등을 높이려는 교육목표를 학칙에 명시한 경우가 있는데, 이것이 근거가 될 수 있다. 또한 일반적으로 학문적 분위기를 해치는 비윤리적인 행위를 금지하는 원칙 또는 규정을 가지고 있으며, 대학에 따라서는 인권 및 차별금지에 관한 규정, 선언, 가이드라인 등을 구체적으로 마련한 경우가 있는데 이것들 역시 근거가 될 수 있다.

[공공기관] 공공기관의 경우 국가공무원 복무규정, 공무원 행동강령 등에서 품위 유지나 인권옹호, 차별금지에 관한 조항이 근거가 될 수 있다.

[언론] 한국기자협회의 윤리강령·인권보도준칙을 비롯한 언론인 단체의 윤리강령, 그리고 각 회사별 윤리강령 등이 근거가 될 수 있다.

[온라인] 한국인터넷자율규제기구의 정책규정 및 각 인터넷 사업자의 이용약관 등이 근거가 될 수 있다.

IV. 적용범위

▫ 이 가이드라인은 조직 내 모든 구성원들에게 적용된다.
▫ 이 가이드라인은 조직과 관련된 모든 활동에 적용되며 온라인 활동도 포함된다.
▫ 이 가이드라인은 조직과 계약, 사무위임, 위탁, 예산지원 등의 관계를 맺고 있는 타 기관의 구성원들에게도 적용된다.

가이드라인은 기본적으로 조직 내 모든 구성원들에게 적용된다. 구성원의 범위는 영역마다 다를 것이다. 예를 들어, 초중고는 교사, 직원, 학생에게 적용될 것이고, 대학은 교수, 직원, 학생에게 적용되며, 공공기관이나 언론사는 모든 임직원에게 적용될 것이다. 각 대상 집단별로 다른 규제가 적용될 수도 있을 것이다. 예를 들어, 초중고라면 학생들 사이에서의 혐오표현, 학생이 교사나 직원에게 하는 혐오표현, 교사나 직원이 학생에게 하는 혐오표현, 교사나 직원들 사이에서 하는 혐오표현에 따라 각기 다른 규제가 적용될 수 있다는 것이다. 대개는 권력관계가 명백할수록 더욱 강한 규제가 적용될 수 있다.

혐오표현은 다양한 방식으로 전파될 수 있다. 초중고라면 교실, 교무실, 복도, 운동장 등 학교 공간, 수업시간, 조례·종례 등 학교의 일과시간, 수업에 활용하는 각종 자료나 학교 환경 게시물 등을, 대학이라면 강의실, 연구실, 사무실, 교내활동, 현수막, 대자보, 교내신문, 교내방송, 기타 발간자료, 각종 회의 등을 통해 혐오표현이 확산될 수 있다. 공공기관이라면 근무공간, 법령, 계획, 사업, 홍보물을 통한 혐오표현이 문제가 될 수 있고, 언론이라면 근무공간과 함께 기사에 담긴 혐오표현이 특별히 문제가 된다.

혐오표현은 오프라인은 물론이고 조직과 관련한 온라인 활동에서도 문제가 될 수 있다. 홈페이지, 내부망, 온라인 커뮤니티, 카카오톡, 페이스북 등 SNS 등에서 조직과 관

련하여 조직 구성원들이 게재하거나 주고받는 문답 등에 적용가능하다. 따라서 온라인 활동을 하는 모든 시민들은 물론, 온라인 환경을 구축하는 통신사업자, 포털 등을 포함한 온라인/인터넷서비스제공자, 플랫폼제공자에 대해서도 적용할 수 있다.

가이드라인은 조직과 관련된 관계 기관의 구성원들과의 관계에서도 적용된다. 조직원이 관계 기관의 다른 구성원으로부터 혐오표현을 듣게 되거나, 거꾸로 그들에게 혐오표현을 한 경우에 모두 적용된다. 다만 가이드라인의 사건 처리 절차가 적용되는 것은 내부 구성원에 한정될 수밖에 없다.

V. 혐오표현의 개념과 판단기준

□ 혐오표현의 개념: 혐오표현이란 성별, 장애, 종교, 나이, 출신 지역, 인종, 성적 지향 등을 이유로 어떤 개인·집단에게 다음의 행위를 함으로써 차별을 정당화·조장·강화하는 효과를 갖는 행위를 말한다. 1) 부정적인 고정관념의 표출: 어떤 집단의 부정적인 속성이나 특징을 말하여 선입견이나 편견을 조장하는 행위 2) 멸시, 모욕, 위협: 어떤 집단을 동물이나 혐오스러운 것에 비유하여 멸시·모욕하거나, 욕설 등으로 위협하는 행위. 3) 차별·폭력의 선동: 차별과 폭력을 정당화하거나 조장함으로써 다수의 사람들을 차별과 폭력에 동참시키는 행위

1. 혐오표현의 개념

혐오표현의 개념은 국제기준이나 국내법상 확고히 정해진 것은 아니지만 그렇다고 불분명하고 모호하다고만 할 수는 없다. 오랜 기간에 걸쳐 나름대로의 개념이 정립되어 왔기 때문이다. 대표적인 국제 문서 두 개에 규정되어 있는 혐오표현 개념을 살펴보면 다음과 같다.

> “차별, 적의 또는 폭력의 선동이 될 민족적, 인종적 또는 종교적 증오의 고취” (시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약[185) 제20조 제2항)
>
> “반유대주의, 제노포비아, 인종적 증오를 확산시키거나 선동하거나 고취하거나, 정당화하는 모든 형태의 표현 또는 소수자, 이주자, 이주 기원을 가진 사람들에 대한 공격적인 민족주의, 자민족중심주의(ethnocentrism), 차별, 적대 등에 의해 표현되는 불관용에 근거한 다른 형태의 증오” (유럽평의회 각료회의의 혐오표현에 관한 권고)[186)

185) International Covenant on Civil and Political Rights. 1966.
186) Recommendation No. R (97) 20 on “hate speech” adopted by the Committee of Ministers of the Council of Europe on 30 October 1997.

또한 2016년 국가인권위원회 연구용역보고서에서는 다음과 같은 개념 정의를 사용하고 있다.

> "어떤 개인·집단에 대하여 그들이 사회적 소수자로서의 속성을 가졌다는 이유로 그들을 차별·혐오하거나 차별·적의·폭력을 선동하는 표현" (국가인권위원회 연구용역보고서 2016)[187)]

이러한 개념 정의를 참고하면 혐오표현의 표적집단은 소수자 개인이나 집단이라는 것을 알 수 있다. 혐오표현은 차별을 정당화하거나 조장·강화하는 효과를 갖는 행위인데, 이러한 효과는 혐오표현이 소수자 개인이나 집단에게 행해질 때에만 나타나기 때문이다. 반면 다수자에 대해서는 그들의 차별을 정당화하거나 편견을 유포해도 차별이 조장·강화되는 효과가 발생하기 어렵다. 다만 아주 특별한 경우 - 예컨대, 사회 전체의 구도와는 달리 남녀의 권력관계가 역전되어 있는 회사 – 에 예외적, 일시적, 국지적으로 다수자라고 해도 혐오표현의 해악을 겪을 수 있을 것이다.

소수자는 숫자의 개념이 아니라 권력적으로 열세인 집단을 뜻하며, 법적으로는 인종, 성별, 장애, 종교, 성적 지향 등 소위 '차별금지사유'를 이유로 불평등한 처우나 불이익을 받아온 집단을 뜻한다. 그런 점에서 혐오표현의 개념은 보통 "인종, 피부색, 국적, 성, 장애, 종교, 성적 지향 같은 어떤 집단 특징을 근거로 어떤 개인이나 집단에 대한 반감이나 경멸의 소통"[188)]을 포함하는 표현이라고 정의될 수 있을 것이다. 특히, 이런 혐오표현은 i) 개인이나 소수의 개인들을 상대로 그들의 성별, 인종, 피부색, 장애, 성적 지향 등을 모욕하거나 낙인찍기 위해 의도되거나, ii) 그것으로 모욕하고자 하는 개인들에게 직접적으로 행해지거나, iii) 직접적이고 강렬한 증오나 경멸을 전달한다고 인식되는 낱말들을 활용한다.[189)]

혐오표현의 이유가 되는 차별금지사유는 국가인권위원회법에 19가지 사유가 규정되어 있다. 원칙적으로 이 모든 사유에 의해 혐오표현이 가능하다고 볼 수 있지만, 혐오표현 가이드라인에는 특별히 문제가 될 수 있는 사유를 예시적으로 나열하는 것도 방법이 될 수 있다. 특별히 문제가 되는 사유가 무엇인지는 영역별로 다소 다를 수 있고, 국가인권위원회법상 19가지 사유 이외의 것이 나열될 수도 있다. 하지만 세계적으로 널리 인정되는 보편적인 차별금지사유인 성별, 장애, 종교, 나이, 출신 지역, 인종, 성적 지향 등이 빠져서는 안 될 것이다. 또한 차별금지사유는 편의상 예시적으로 명시되는 것일 뿐이어서, 나열된 차별금지사유 이외의 사유로도 혐오표현이 가능할 수 있다는 점도 명시될 필요가 있다.

---

187) 홍성수 외, 『혐오표현 실태조사 및 규제방안 연구』, 21쪽.
188) Nockleby, "Hate Speech," p. 1277.
189) Jennifer Hornsby, "Free Speech and Hate Speech: Language and Rights," Rosaria Egidi et al. (ed.), *Normatività Fatti Valori*, Macerata: Quodlibet, 2003, p. 1; 유민석, "혐오발언에 대한 담화행위론적 연구", 동국대학교 석사학위논문, 2015, 2쪽.

[영역별 특수성을 반영한 혐오표현 금지 사유]: 혐오표현 금지 사유는 보편적인 것과 지역, 국가, 영역 별로 특수성이 있는 것이 있다. 성별, 장애, 종교, 나이, 인종, 성적 지향 등이 보편적인 사유라면, 한국의 경우에는 학력, 출신학교, 출신지역 등이 특별히 문제가 될 수 있다. 직장이라면 노조가입 여부나 고용형태 따른 혐오표현이 특별히 문제될 수 있을 것이다. 각 영역별 가이드라인에서는 보편적 금지사유를 기본으로 하되, 영역별 특수성을 적절히 반영해서 금지사유를 정할 필요가 있다.

혐오표현이라는 용어에서 '혐오'(hate)란 "인종을 포함하기는 하지만 이에 제한되지는 않는, 어떤 특징들을 기반으로 식별가능한 집단에 대하여 존재하는 편견들의 약칭"190)을 가리킨다. 이런 혐오표현은 피해자들을 향한 차별을 자행하고, 영속화시키며, 유지함으로써, 개인 역량들을 발전시킬 표현에 참여하는 것을 막는 방식으로 타인이 의사소통 행위에 참여하는 것을 방해하기 때문에, "무력화시키고 주변화하며 침묵시키는 행위"191)의 측면에서 정의될 수도 있다.

2. 혐오표현의 유형

혐오표현은 "중첩되고 교직되는 유사성들의 복잡한 조각보(patchwork)"192)로서, 그 표현 방식과 수단은 매우 다양하다고 볼 수 있다. 즉 "모욕하거나 비하하거나 폄훼하거나 부정적으로 정형화하거나 증오, 인종이나 종교나 성적 지향이나 성정체성이나 장애에 기반하여 사람이나 사람의 집단을 향한 차별 또는 폭력을 선동하는 표현 또는 기타 표현 행위 같은"193) 무수한 표현들에 적용될 수 있다.

하지만 혐오표현 가이드라인 마련을 위한 설문조사에서 나타났듯이, '혐오표현의 개념과 유형'에 대해서는 대학 교직원 집단 전원이 다소 또는 매우 필요하다고 답하였고, 초중고, 정부 및 지자체 공무원, 언론사 기자 등 그 외 집단에서도 응답자 대부분이 혐오표현에 대한 개념과 유형이 다소 또는 매우 필요하다고 답하였다. 또한 주관식 응답에서 확인되듯이 많은 경우 혐오표현을 정확하게 인식하지 못하고 있으며 또한 혐오도 권리라고 주장하는 사람들도 있을 정도로 구성원들 사이에서 혐오표현 개념과 유형에 대한 인식이 다르다는 것을 알 수 있었다.

따라서 혐오표현의 개념과 유형은 혐오표현 가이드라인 구성에 있어서 매우 중요하다. 혐오표현의 개념 및 유형을 규정했을 때 여기에서 제외된 표현은 마치 아무런 문

190) Katherine Gleber, "Speaking Back: The Likely Fate of Hate Speech Policy in the United States and Australia", *Speech and Harms: Controversies over Free Speech*, Oxford: OUP, 2012, p. 51.
191) Katherine Gelber, "Reconceptualizing Counter-speech in Hate Speech Policy (with a Focus on Australia)", in M. Herz and P. Molnar (eds.) *The Content and Context of Hate Speech: Rethinking Regulation and Responses*, Cambridge: Cambridge University Press, 2012, p. 213.
192) Alexander Brown, "What is hate speech? Part 2: Family resemblances", *Law and Philosophy* 36(5), 2017, p. 604.
193) 위의 글, pp. 564-565.

제가 없는 것처럼 여겨지게 될 수 있기 때문이다. 따라서 혐오표현 가이드라인은 혐오표현의 개념과 유형을 적절히 제시하도록 세심한 주의를 기울여야 한다. 본 연구에서는 혐오표현의 유형을 다음의 세 가지 유형으로 분류하여 제시하고자 한다.

<표 34> 혐오표현의 유형

혐오표현 유형 1. 부정적인 고정관념을 표출하는 표현 【예시 사례】 · 외국인은 범죄위험이 높다. 외국인이 일자리를 빼앗는다. · 장애인은 불쌍하다. · 여성은 관리자로 적합하지 않다. 여자는 외모가 경쟁력이다. · 동성을 좋아하는건 비정상이다. 동성애가 에이즈의 원인이다.
혐오표현 유형 2. 멸시, 모욕, 위협하는 표현 【예시 사례】 · 똥남아, 짱개, 파퀴(파키스탄인 비하). · 병신, 애자(장애인 비하), 정신병자 같다. · 맘충(아이 엄마 비하), 김치녀, 된장녀, 걸레. · 똥꼬충(남성동성애자 비하), 호모새끼, 동성애는 더럽다.
혐오표현 유형 3. 차별이나 폭력을 선동하는 표현 【예시 사례】 · 외국인을 추방해라! · 장애인은 집에나 있어라. 우리 동네 장애인 학교 절대 반대! · 삼일한 (여자와 북어는 3일에 한 번씩 맞아야 한다). ‘합법적으로 강간하는 법’을 알려주마. · 동성애 아웃(OUT)! 동성애로부터 우리 아이를 지켜야 합니다.

1) 유형1: 소수자에 대한 부정적인 고정관념을 표출하는 표현

소수자에 대한 부정적인 고정관념을 표출하는 표현이란, “어떤 집단이나 계급 구성원에 대한 부정적인 편견이나 일반화”로서, 이런 부정적인 전형화(stereotype)들은 “사람들을 나쁜 측면에서 전형적으로 묘사”194)한다. 이런 부정적인 고정관념을 표출하는 표현들은 일단 사실이 아닌 경우가 많다. 허위에 기반하여 소수자에 대한 편견을 고취시키는 것이다. 설사 사실에 기반한 수량화된 일반화를 표현하거나 집단의 특정 속성

194) Brown, “What is hate speech?”, p. 587.

에 대한 통계적 사실이라고 할지라도, 그것이 소수자들이 처한 현실에서 불가피하게 발생한 현상일 수도 있고 과도하게 단순화된 사실상의 왜곡인 경우도 있다.195) 즉 소수자에 대한 부정적인 고정관념을 표출하는 표현들은 첫째, 소수자 집단에 대해 허위가 아닌 통계적인 사실을 표현하는 경우라 하더라도 문제의 집단 가운데에서 특정 속성들의 우세함만을 유독 강조하는 통계적 사실을 표현함으로써 불균형적이고 과도하게 단순화되었거나 오해를 불러일으킬 여지가 있거나, 둘째, 표현된 내용이 참인지 거짓인지를 결정하기가 불가능할만큼 충분히 모호하고 애매하거나 형이상학적인 양화불가능한 일반화를 표현하는 경우가 있다.196)

예컨대 "무슬림들은 도처에서 똑같은 야만성을 가지고 행동한다. 그들은 범죄자를 참수하고, 간통을 범한 여성에게-오로지 여성만- 돌을 던져 죽이며, 차도르를 입기를 거부한 여성들의 얼굴에 염산을 던지고, 어린 소녀들의 생식기를 절단하고 의례적으로 동물을 학대한다"197) 같은 이슬람에 대한 모호한 일반화나, "여성의 자리는 가정이다", "남자가 책임자다", "여자들은 집안일에서도 실용적인 것들을 잘 못한다"198), "선생님이 '여학생들은 이 과목을 잘 못한다'고 말하거나, 오로지 남학생만 호명한다던지, 다른 집단에 비해 일부 인종 집단의 우월성을 기록하는 것을 주장하는 학문이라든지, 또는 직장에서 '여자들이랑 같이 일해야 하는 것보다 더 나쁜 것은 없다'는 진술"199), "된장녀들은 사치를 좋아하고 명품을 밝힌다", "김치녀들은 의무는 기피하고 권리만 추구하며 남자들한테 기생한다" 같은 표현들이 해당된다고 볼 수 있다. "동남아시아 출신들은 게으르다", "조선족들은 칼을 가지고 다니면서 시비가 붙으면 휘두르는 게 일상화되어 있다"와 같은 인종적 편견들도 여기에 해당한다. 이런 표현들은 사실이 아니거나, 사실을 판가름하기가 모호하거나, 일부 사실이라고 할지라도 해당 집단을 사회에서 배제하고 불이익을 겪게 만든다.

이 같은 소수자에게 부정적인 고정관념을 표출하는 표현들은 "반드시 위협적이거나 모욕적인 욕설의 형태로 소수자에게 정신적 고통을 가하지 않아도 성립가능"200)하다. 즉 "모욕적 표현이 아니더라도 사실의 진술, 개인적 신념의 표명, 정책 제안 등의 형태로 차별을 의도ㆍ암시하는 표현이 가능"하며 "이것 또한 일정한 사회적 해악을 야기할 수 있기 때문"201)이다.

195) Rae Langton et al., "Language and Race", in G. Russell and D. Graff Fara (eds.) *Routledge Companion to the Philosophy of Language*, London: Routledge, 2012, pp. 760-765.
196) Brown, "What is hate speech?", p. 587.
197) 위의 글, p. 587.
198) 이상 Donna L. Lillian, "A Thorn By Any Other Name: Sexist Discourse as Hate Speech", *Discourse Society* 18, 2007, pp. 732-733.
199) Catharine MacKinnon, *Only words*, Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1993, pp. 56-57.
200) 성중탁, "Hate Speech에 대한 비교법적 검토와 우리 법제의 대응 방향", 『세계헌법연구』 24(1), 2018, 154쪽.
201) 위의 글, 154쪽.

2) 유형2: 소수자를 멸시, 모욕, 위협하는 표현

소수자를 멸시, 모욕, 위협하는 표현은 "특정 집단에 대한 비하, 조롱, 경멸, 무시 등을 드러내는 표현"[202], "특정 개인이나 집단을 멸시 · 모욕 · 위협하는 표현"[203]으로, "인종, 성별, 장애, 성적지향 등의 속성을 이유로 특정 개인(들)에게 언어를 통해 수치심 등 정신적 고통을 주는 행위"[204]라고 볼 수 있다. 예컨대 '깜둥이 새끼'같은 타민족 경멸 표현, '더러운 똥꼬충' 같은 동성애혐오적인 욕설, '바퀴벌레'나 '가짜 난민 신청자' 같은 외국인혐오적인 멸칭들을 포함한다. 특정 지역 출신의 사람들을 지칭하는 비속어라던가 피부색이나 체취 또는 복장이나 문화가 다른 이주노동자에 대한 조롱과 경멸, 결혼을 위해 이주해 온 여성이나 그 자녀에 대한 놀림이나 비하[205], 광주민주화운동에 북한군이 개입했다고 폄하하여 희생자와 특정 지역의 주민을 모욕하는 발언"이나 "일반적인 성적 지향과 다른 성적 지향을 가진 동성애자에 대한 혐오가 담긴 조롱이나 욕설"[206], "세월호 참사와 같은 대형 재난의 피해자와 그 가족에 대한 조롱과 멸시"[207], "조선인들은 항상 김치 냄새가 난다!", "조선인들은 똥이나 먹어!"[208]등 그 예시는 다양하며, 이런 표현들은 특히 타인을 직접 대면하는 상황에서의 모욕, 욕설, 별명, 위협적인 기호나 상징 등에 사용된다고 볼 수 있다.[209]

이 표현들은 욕설의 대상을 비하하고, 폄하하거나, 비방하는 기능을 수행한다.[210] 그리하여 '깜둥이'(nigger) 같은 욕설은 그 의미의 내용 안에 '아프리카계 미국인이기 때문에 천하다'는 것을 의미하거나 포함한다. 욕설은 의미의 내용 안에 그 욕설의 대상을 향하여 화자가 경멸, 무시, 멸시 같은 어떤 감정, 느낌, 태도를 가지고 있으며, 이런 상태를 표현하고자 욕설을 사용하기를 의도한다는 사실을 포함한다. 즉 화자가 욕설의 대상을 무가치하거나 고려할 가치가 없는 것으로 간주하는 방식을 표현하는 것이다. 예컨대 "'병신'이라고 부름으로써 인간으로서의 가치를 더욱 떨어뜨린다. '똥꼬충'(동성애자), '똥남아' (동남아인), '틀딱충'(노인), '고졸레기'(고졸자), '급식충'(아동청소년) 등은 '똥꼬', '똥', '충'(벌레), 쓰레기 등의 언어를 사용하여 해당 집단을 비하하는 것에서 더 나아가 비인격화"[211]한다. 상대적으로 온건해보이지만 직접적인 억압의 말로, "트랜

---

202) 김지혜, "모욕적 표현과 사회적 차별의 구조", 4-5쪽.
203) 성중탁, "Hate Speech에 대한 비교법적 검토와 우리 법제의 대응 방향", 154쪽.
204) 이주영, "혐오표현에 대한 국제인권법적 고찰", 199쪽.
205) 이준일, "혐오표현과 차별적 표현에 대한 규제의 필요성과 방식", 65쪽.
206) 위의 글, 65쪽.
207) 이승선, "공적인물이 발화하거나 방송에서 발생한 혐오표현의 특성에 관한 탐색적 연구", 『언론과학연구』 18(2), 2018, 119쪽.
208) 성중탁, "Hate Speech에 대한 비교법적 검토와 우리 법제의 대응 방향", 154쪽.
209) Matsuda, "Public Response to Racist Speech', pp. 2332, 2335, 2358; Lawrence, "If He Hollers Let Him Go", p. 452; Lawrence, "Cross Burning and the Sound of Silence", pp. 787-788; Lawrence et al., "Introduction", p. 1; Delgado, "Toward a Legal Realist View of the First Amendment", pp. 786-789.
210) Christopher Hom, "The Semantics of Racial Epithets", *Journal of Philosophy* 105, 2008, p. 416.
211) 김지혜, "모욕적 표현과 사회적 차별의 구조", 7쪽.

스젠더에 대해 '사람이 타고 난 대로 살아야지'라고, 동성애자에게 '제발 안 보이는 데서 있어라' 라고 말하거나, 장애인이 집회를 하는 것에 대해 '나라에 고마워하며 살아야 해요'라고 요구"[212]하는 표현들도 있다. "'장애인 같다'는 말이 일종의 조롱으로 사용될 때 '장애인'이란 말 자체가 모욕으로 구성"[213]되기도 한다.

한편 소수자를 멸시, 모욕, 위협하는 욕설 표현들은 그 욕설의 대상에 대한 비하적인 생각이나 부정적인 편견들을 표현하고 부호화하며 관련짓거나 함의한다.[214] 따라서 '껌둥이 새끼'(black bastard)는 '게으르고, 어리석고, 공격적이며, 아무짝에도 쓸모없는 범죄자인 흑인'이라는 의미나 발화적인 내용을 가질 수 있고, '더러운 똥꼬충'(dirty fagot)은 '여성스럽고, 난잡하며, 성적으로 혼란스럽고, 성적으로 일탈적이며, 위험하고, HIV를 옮기는 동성애자'를 의미할 수 있으며 '가짜 난민 신청자'(bogus asylum-seeking)는 '거짓말하고, 믿을 수 없으며, 반갑지 않은 경제적 이주자'를 함의한다고 볼 수 있다.[215]

이런 모욕적인 욕설은 "언어와 비언어, 영상을 통해 이러한 유형의 조롱과 멸시가 표현되기도 하고 퍼포먼스를 통해 표적집단에 대한 조롱과 비하, 혐오 메시지를 생산하기도"[216] 한다. 이런 언어들은 "단순히 불쾌한 정도를 넘어 특정집단에 속하는 사람들로 하여금 사회적 천대와 멸시, 소외감 등을 주어 심각한 정신적 고통을 야기"[217]하며, 이렇게 특정 집단을 비하하는 발언들은 "개인에 대해 인격적으로 해를 입힐 뿐만 아니라, 사회적으로 평등의 가치를 위협"[218]한다. 나아가 "해당 집단을 비주류화, 비정상화, 비가시화함으로써 사회적으로 차별을 생산하는 효과"[219]가 있다.

3) 유형3: 소수자에 대한 차별 및 폭력을 선동하는 표현

소수자에 대한 차별 및 폭력을 선동하는 표현들은 "집단에 대한 차별, 적의, 또는 폭력을 선동하는 행위"[220], "표적집단에 대한 증오, 폭력을 조장하고 선동하는 행위"[221], "특정 소수집단에 대한 차별과 악의, 폭력과 공격을 조장·선동하는 행위"[222]로서, 차별적 속성을 이유로 "어떤 집단에 대한 증오를 고취하여 불특정한 혹은 다수의 청자로 하여금 그 집단에 대해 적대감을 갖도록 유도하고, 나아가 차별, 또는 폭력과 같은 구

---

212) 위의 글, 7쪽.
213) 위의 글, 6쪽.
214) Lynne Tirrell, "Racism, Sexism, and the Inferential Role Theory of Meaning", in C. Hendricks and K. Oliver (eds.) *Language and Liberation: Feminism, Philosophy, and Language*, Albany, NY: State University of New York Press, 1999; Cf. Robin Jeshion, "Slurs and Stereotypes", *Analytic Philosophy* 54, 2013, pp. 314-325.
215) Brown, "What is hate speech?", p. 584.
216) 이승선, "공적인물이 발화하거나 방송에서 발생한 혐오표현의 특성에 관한 탐색적 연구", 119쪽.
217) 성중탁, "Hate Speech에 대한 비교법적 검토와 우리 법제의 대응 방향", 154쪽.
218) 김지혜, "모욕적 표현과 사회적 차별의 구조", 3쪽.
219) 위의 글, 5쪽.
220) 김지혜, "차별선동의 규제", 40쪽.
221) 이승선, "공적인물이 발화하거나 방송에서 발생한 혐오표현의 특성에 관한 탐색적 연구", 119쪽.
222) 성중탁, "Hate Speech에 대한 비교법적 검토와 우리 법제의 대응 방향", 154-155쪽.

체적 행동을 조장"[223]하며 "불특정 혹은 다수를 상대로 차별과 악의적 공격과 폭력을 조장하고 선동한다"[224]는 점이 특징이다.

집단이나 계급 구성원을 향한 혐오, 차별, 폭력을 의도적 또는 그럴 개연성을 가지고 선동하거나 고양하거나 옹호하는 이 같은 표현들은 실제로 그런 집단을 향해 폭력을 위협하거나, 그런 집단을 향한 차별이나 폭력을 정당화하거나 단순히 미화한다.[225]

"당신은 무슬림들을 믿어도 좋다고 생각하겠지만, 다시 생각해보라. 그들은 비열하고, 후진적이고, 위험한 사람들로 혐오를 받을만하다. 우리나라가 무슬림 혐오로 마침내 통합된다면, 그들은 조심하는 게 좋을 것이다!", "우리 기독교 땅에서 무슬림을 죽이는 사람한테는 내가 가진 전 재산을 줄 것이다", "우리의 가치의 수호자들이 이슬람 사원에 발포했던 날은 훌륭한 날이었다"[226], "다문화정책으로 인하여 한국의 순수혈통이 사라져 "민족의 소멸을 초래할 것", "이주민과 외국인의 유입으로 인하여 나라가 망할 것", "동성애자는 성범죄자"[227], 일본군위안부를 폄훼함으로써 여성에 대한 폭력을 정당화하는 발언[228], 신문, 방송 등 대중매체를 이용해 어떤 집단에 대한 편견을 선전하여 고의적으로 그 집단에 대한 혐오감을 전파시키고 구체적인 차별이나 폭력 행동을 유도하는 행위[229] 등이 소수자에 대한 차별이나 폭력을 선동하는 표현에 해당한다.

이 같은 차별선동 표현들은 "해당 집단에 대한 혐오감과 공포감을 조성하고, 이를 해당 집단에 대한 열등한 대우를 정당화하는 근거로 사용하는 양상"[230]이며, "개인의 '행위'가 아닌 집단에의 '소속' 자체를 비난의 이유로 하기 때문에 근본적으로 합리성을 결여한 차별행위"[231]라고 볼 수 있다.

이러한 혐오표현은 "표적집단에 대해 직접 향해지는 표현뿐만 아니라 사회 전체를 향한 표적집단에 대한 적대성을 선동"[232]하기 때문에 "불특정 혹은 다수의 시민을 상대로 특정집단에 대한 적의 폭력을 조장하고 선동"[233]하여 "영향은 소수자뿐만 아니라 다른 청중들에게도 영향을 미친다. 혐오표현은 청중들로 하여금 차별과 편견을 당연한 것으로 여기게 하고 차별에 동참하게 만든다. 그리고 이것은 다시 소수자에 대한 고립, 차별, 적대, 폭력을 강화하는 것"으로 이어져서 "그 대상 집단 구성원에 대한 적의감의

223) 이주영, "혐오표현에 대한 국제인권법적 고찰", 200쪽.
224) 성중탁, "Hate Speech에 대한 비교법적 검토와 우리 법제의 대응 방향", 155쪽.
225) Frederick Schauer, "Uncoupling Free Speech", *Columbia Law Review* 92, 1992, p. 1349; Alexander Tsesis, *Destructive Messages: How Hate Speech Paves the Way For Harmful Social Movements*, New York: NYU Press, 2002, p. 211, n. 1; Raphael Cohen-Almagor, *The Scope of Tolerance: Studies on the Costs of Free Expression and Freedom of the Press*, London: Routledge, 2016, p. 11; Raphael Cohen-Almagor, "Holocaust Denial is a Form of Hate Speech", The *Amsterdam Law Forum*, 2(1), 2009, p. 35; Kylie Weston-Scheuber, "Gender and the Prohibition of Hate Speech", *Queensland University of Technology Law and Justice Journal* 12, 2012, pp. 139–140.
226) Brown, "What is hate speech?", p. 589.
227) 김지혜, "차별선동의 규제", 37-38쪽.
228) 이준일, "혐오표현과 차별적 표현에 대한 규제의 필요성과 방식", 64쪽.
229) 김지혜, "차별선동의 규제", 42쪽.
230) 위의 글, 38쪽.
231) 위의 글, 42쪽.
232) 이승현, "해외 인권위원회의 혐오표현 대응정책 소개와 시사점", 4쪽.
233) 이승선, "공적인물이 발화하거나 방송에서 발생한 혐오표현의 특성에 관한 탐색적 연구", 119쪽.

확대, 폭력, 사회 구성원 간 평화로운 공존의 파괴 등의 해악을 가져"[234]온다.

이런 표현들은 "목표된 차별, 적대성 그리고 폭력적 공격 등을 부채질하기 위해 가장된 편견과 편협의 기후를 조장하는 표현들을 내포"[235]하거나, "사람들을 일정한 방향으로 행동하도록 유도, 즉 선동하는 적극적 행위"[236]이기 때문에 악의적 의도를 포함한다. 즉 "해당 집단에 대하여 편견, 혐오감, 또는 공포감을 조성하고 결과적으로 불이익을 초래하고자 하는 분명한 의도"[237]를 가지고 있다. 해당 집단에 대해 "공공의 적개심을 고취하거나 차별 혹은 폭력을 유도하려는 고의성을 가지고 생각을 표현하는"[238]것이다. 그 목적은 "나머지 대중을 동원하여 그 집단의 권리를 빼앗고 집단적 분리와 분열을 이용해 배제와 소외, 폭력, 불이익을 조성하는 것"[239]이다.

이러한 표현들은 "개인이나 집단에 대한 차별행위나 폭력 등 구체적 행동을 선동하는 경우까지 단계별로 다양한 형태로 나타날 수"[240] 있다. 따라서 이 표현들은 "표적으로 삼은 특정 대상과 집단에 대한 차별과 적대성을 노골적으로 드러내며 일반 대중을 선동하는 것으로 실질적인 해악과 위험을 창출할 가능성이 가장 큰 경우"[241]에 해당한다. 이 때문에 "혐오표현의 여러 유형 중, 다른 사람에게 직접 영향을 미치는 '고취ㆍ선동'이 더 심각한 해악을 초래하는 것으로 간주"[242] 되기도 한다. 즉 단지 "표현에 머물지 않고 실제 차별로 직결되곤 한다. 소수자를 사회에서 배제해야한다는 '생각'이 표현되면서 실제 '행위'로 전환되는 것"[243]이다.

3. 혐오표현의 판단기준

본 연구에서 수행한 설문조사에 따르면 모든 영역에서 혐오표현 판단 기준 및 처리 절차 관련 규정이 전반적으로 미비한 상태다. 그리고 혐오표현의 판단 기준에 대한 필요성에 대해서는 대부분의 집단이 공감하고 있었다. 설문조사의 주관식 답변과 초점집단면접에서도 혐오표현의 판단기준과 이해를 돕는 사례들이 가이드라인에 포함되어 있어야 한다는 의견이 많았다. 합의된 판단기준이 없다면 실제 신고절차나 인식에 있어서 문제가 있을 수 있다는 것이다. 그런 점에서 가이드라인에 혐오표현 판단기준이 명시되는 것은 중요하다.

혐오표현을 판단하는 기준은 혐오표현 개념을 좁게 보는가 또는 넓게 보는가에 따라 달라질 것이다. 즉 협의의 혐오표현 개념에 근거한 판단기준이냐 혹은 광의의 혐오표현에 기반한 판단기준이냐에 따라 다를 수 있다. 먼저 혐오표현의 개념을 좁게 사용한

234) 위의 글, 119쪽.
235) 이정념, "온라인 혐오발언과 의사표현의 자유", 39쪽.
236) 김지혜, "차별선동의 규제", 43쪽.
237) 위의 글, 42쪽.
238) 위의 글, 42쪽.
239) 위의 글, 43쪽.
240) 이광진, "혐오표현과 표현의 자유"『법과 정치연구』17(1), 2017, 324쪽.
241) 성중탁, "Hate Speech에 대한 비교법적 검토와 우리 법제의 대응 방향", 155쪽.
242) 홍성수, "혐오표현의 규제", 294쪽.
243) 위의 글, 294쪽.

다면, 혐오표현이란 “인종, 피부색, 국적, 성, 장애, 종교, 성적 지향과 같은 어떤 집단 특징을 근거로 어떤 개인이나 집단에 대한 반감이나 경멸의 소통”244)으로, 사회적 약자의 집단으로서의 특성을 향한 적대적인 표현이라고 할 수 있다 (협의의 혐오표현 개념). 반면 혐오표현 개념을 넓게 사용한다면, 특정 집단의 능력을 폄하하거나 제한적으로 인정하는 것, 인종분리에 대한 추상적인 옹호, 소수자들을 정형화하는 ‘농담’들, 또는 어떤 개인이나 집단을 낙인찍거나 주변화 하는 경향이 있는 모든 의사소통245)을 지칭한다고 볼 수 있다 (광의의 혐오표현 개념).

위에서 분류한 혐오표현의 세 가지 유형으로 본다면, 유형3의 차별과 폭력의 선동만을 혐오표현이라고 보는 것이 협의의 혐오표현 개념이라고 할 수 있고, 유형2의 멸시, 모욕, 위협하는 표현은 물론 유형3의 부정적인 고정관념의 표출까지도 혐오표현에 포함시킨다면 광의의 혐오표현 개념이라고 할 수 있다. 혐오표현의 해악이 협의의 혐오표현 개념에만 한정되지 않는다고 본다면 광의의 혐오표현 개념을 사용하는 것이 합리적이다.

하지만 혐오표현이 어떤 특정 단어나 문장의 사용을 했다는 이유로 바로 혐오표현으로 간주되는 것은 아니다. 즉, 혐오표현의 판단기준은 국내외 혐오표현 가이드라인의 사례에서도 제시되었듯이 1) 발화자의 의도, 2) 발화자의 권력, 3) 표현된 언어의 내용과 형식, 4) 피해자와의 권력관계, 5) 피해 집단의 범위, 6) 피해의 지속성과 반복성 여부, 7) 해당 사회의 사회적·경제적·정치적 분위기 등 다양한 요소를 고려해야 할 것이다. 결국 혐오표현 뿐 아니라 혐오표현의 ‘맥락’을 고려해야 하는 것이다.

초점집단면접에서는 농담이나 비속어 등과 혐오표현 개념이 어떻게 다른지에 대한 기준이 가이드라인에 있어야 한다는 의견이 제시되었다. 또한 초점집단면접에서는 혐오표현의 판단기준들을 우회하여 지능적으로 혐오표현을 하는 사례에 대한 우려가 있다는 것이 제기되었다. 무엇보다도 학문의 형태를 띠고 있거나 혐오표현이라고 인지하기 어려운 ‘암호화된 혐오표현’(coded hate speech)이 존재하고 있기 때문이다. 이 부분은 가이드라인의 혐오표현 개념으로 완벽하게 해소될 수는 없으며, 결국 개별 사례를 개별적으로 판단할 수밖에 없다.

무엇보다도 혐오표현의 표적이 된 피해자가 역사적으로 억압을 경험해온 사회적 소수자 집단의 구성원인지 여부도 중요할 것이다. 즉 단순히 불쾌한 표현을 넘어서 어떤 개인이나 집단에 대하여 수치심, 모욕감, 두려움을 야기하거나, 적대적, 위협적, 모욕적 환경을 조성함으로써 그들에 대한 사회적 차별을 정당화하거나 조장, 강화하는 효과를 갖는 경우에 혐오표현이 성립한다고 볼 수 있을 것이다.

4. 혐오표현의 방법

혐오표현은 단지 말이나 글뿐만 아니라 내용을 전달하는데 사용될 수 있는 모든 방

244) Nockleby, “Hate Speech,” p. 1277.
245) 위의 글.

법, 예컨대 기호, 그림, 사진, 문학, 영화, 연극, 음악, 비디오게임, 광고, 퍼포먼스, 복장 등을 통해 발화될 수 있다.246) 예컨대 "인종 혹은 종교적 소수자들을 향해 겨냥된 KKK단의 십자가 불태우기, 여성을 향해 위협하는 음란 전화, 동성애자의 행진을 향해 외쳐지는 욕설, 소외된 인종 혹은 이민자 집단을 향한 비난 발표, 예배당 훼손, 다른 인종 간 커플(interracial couple)을 인종을 이유로 희롱하는 것 등의 예시들"247)이 모두 혐오표현의 사례라고 볼 수 있다.

VI. 구성원의 책임과 역할

ㅁ모든 구성원은 혐오표현 예방·대응에 대한 책임이 있다. ㅁ모든 구성원은 타인에 대한 존중과 관용을 바탕으로, 혐오표현의 문제를 인식하고 혐오표현 발생 시 신고와 조사에 협력해야 하며, 대항언론을 통해 자율적으로 문제를 해결해야할 책임이 있다. ㅁ조직의 관리자는 조직 내에서의 충분한 소통을 통해 혐오표현 예방을 위한 환경을 조성하고, 혐오표현에 관한 정책 개발, 교육, 홍보 등을 실시하며, 혐오표현 발생 시 신속하고 적절한 대응과 공정한 절차 마련을 강구해야 한다.

사회적 소수자에 대한 차별적 환경의 개선과 혐오표현에 대한 대응은 국제인권법 및 헌법에 의해 국가의 의무로 규정할 수 있다. 이는 법적 규제에 한정되는 것이 아니라 비사법적 규제를 아우르는 것이며, 법적 규제만으로는 그 목적을 충분히 달성하기 힘들다. 특히 혐오표현의 기저에 있는 사회적 소수자 집단에 대한 부정적 편견과 전형화(stereotype)는 국가에 의한 행위 규제를 통해서는 장기적이고 근본적인 변화를 가져오기 힘들다. 이는 사회구성원의 자율적이고 윤리적인 가치 공유와 실천이 동반되어야 하며, 국가는 각 공동체에서 이를 촉진하고 지원할 필요가 있다. 따라서 직장, 학교, 언론 등 다양한 개별 사회영역에서 혐오표현에 대응하기 위한 자율적인 윤리강령과 그 실천이 적극적으로 모색되어야 하며, 이는 민주주의를 실현하고자 하는 시민사회의 과제이자 윤리적 요청이기도 하다.

각 사회공동체에서 살아가는 인간은 혐오표현의 두려움으로부터 자유로울 권리, 안전하고 평온하게 사회구성원으로서 일상생활을 영위할 권리를 가지며 동시에 이를 가능하게 하는 상호존중의 책임을 진다.

---

246) 이준일, "혐오표현과 차별적 표현에 대한 규제의 필요성과 방식", 66쪽; Richard Delgado and Jean Stefancic, *Must we defend Nazis?*, p. 11; 김민정, "일베식 '욕'의 법적 규제에 대하여", 135쪽; 이은진, "성소수자의 표현의 자유를 위한 정치할당제 도입에 관한 헌법적 연구", 고려대학교 석사학위논문, 2015, 32쪽; 박호현 외, "혐오표현의 규제 가능성에 대한 논의", 183쪽; 이승현, "해외 인권위원회의 혐오표현 대응정책 소개와 시사점", 4쪽.

247) Nockleby, "Hate Speech," p. 1277.

개별 사회영역에서 특정 지위나 권한을 보유하고 있다면, 그에 부합하는 행위를 요구받으며, 이는 혐오표현 대응에 대한 역할에서도 마찬가지라고 할 수 있다. 관리자로서는 혐오표현 예방을 위한 환경 조성 및 소통을 통한 정책 개발·적용·홍보·조정·개선, 혐오표현 발생 시 신속하고 적절한 대응과 사건 공개 여부·범위 판단, 사건 해결을 위한 공정한 절차 마련을 강구해야 한다. 피고용인, 동료 등 다른 구성원은 타인에 대한 존중과 관용, 혐오표현에 대한 인지, 혐오표현 발생 시 신고와 조사 절차에 대한 협력과 예방 의지 등의 책임을 인식하여야 한다.

한편, 각 영역별 특성상 개별 구성원의 책임이 각각 명시될 필요가 있다. 예컨대, 초중고나 대학의 경우에는 교사/교수, 직원, 학생의 책임을 각각 별도로 규정할 수 있을 것이다.

[초중고] 초중고의 경우, 학교장·교감 등 관리자, 교직원, 학생, 학부모에 따라 각각 책임과 역할을 명시할 수 있다. 예를 들어, 학교장·교감 등 관리자의 경우, 1) 학교가 소수자에 대한 차별과 혐오표현을 용인하지 않는다는 메시지를 가급적 자주, 분명하게 밝힌다. 2) 학교의 환경과 문화가 소수자에게 적대적이지 않도록 주의하고, 가능한 모든 조치를 취한다. 3) 학교의 교육과정 및 행사를 계획할 때 인권존중 및 혐오표현에 관한 교육이 정기적으로 실시될 수 있도록 한다. 4) 학내 혐오표현의 예방 및 사안 발생 시 처리 절차를 마련하되, 다양한 경우를 포함할 수 있도록 한다. 구성원들이 이를 숙지할 수 있도록 다양한 경로로 알린다. 5) 혐오표현이 발생한 경우, 사전에 마련한 절차에 따라 신속하고 적절하게 대응한다. 6) 학교의 혐오표현 발생을 감시하고, 사안의 발생 및 처리에 관한 내용을 기록하여 데이터베이스화 한다.

교직원의 경우, 1) 수업자료의 제작·활용 및 수업시간 등에 소수자에 대한 고정관념이나 혐오표현이 포함되지 않도록 주의한다. 2) 학교 교육과정 및 행사, 교과수업에 소수자에 대한 이해와 존중에 관한 내용을 포함한다. 3) 혐오표현 가이드라인의 내용을 숙지하고 혐오표현이 발생하였을 때, 담당자에게 즉시 보고하여 대응할 수 있도록 한다.

학생 및 보호자의 경우, 1) 특정 이슈에 대해 의견이나 생각을 표현할 때, 상대를 존중하는 태도로 표현한다. 2) 다양성을 인정하고 존중하는 태도를 가지며, 혐오표현을 사용하지 않도록 한다. 3) 혐오표현 가이드라인의 내용을 숙지하고, 사안이 발생하였을 경우, 교직원에게 즉시 알린다.

[대학] 대학의 경우, 인권센터나 성평등센터가 혐오표현에 관한 실무를 담당할 수 있겠지만 혐오표현에 대한 대응은 대학본부와 각 학과의 교수, 학생, 직원 등을 포함한 모든 구성원들의 참여로 이루어져야 한다. 총장, 처장 등 관리자의 책임이 명시되어야 하며, 교원, 직원, 학생의 책임이 각각 별도로 규정될 수 있다.대학은 혐오표현에 관한 총괄책임자를 임명하는 내용을 포함하여, 상담, 조사, 지원 등의 실무를 담당하는 기구의 설치, 학과의 역할과 협조 사항 등을 가이드라인에 포함할 수 있다. 대학은 그 규모를 고려하여 실무인력을 배치하여야 하고, 전반적인 대응 및 지원 체계를 마련하기 위하여 인권센터 외에 전문가 네트워크, 다양성위원회 등을 고려할 수 있다. 다양한 소수자의 이슈에 대응하기 위해 학내외 전문가를 발

굴하고 연계하는 한편, 혐오표현과 가이드라인에 대한 이해를 높이기 위해 구성원 전반에 대한 지속적인 교육이 필요하다.

[공공기관] 공공기관의 경우, 대국민서비스에서의 책임과 역할이 별도로 강조될 수 있다. 국가와 지자체 공무원은 사회적 소수자에 대한 혐오표현 등을 예방, 대응, 근절하려는 노력을 통해 인권을 존중하고 차별 없이 공정하게 직무를 수행하며 품위가 손상되는 행동을 해서는 안 된다. 법령·계획·사업·홍보물 등의 대외적으로 영향력 있는 정책 뿐 아니라 공문과 같은 내부문서에 대한 사전·사후 점검을 통해 혐오표현의 사용을 예방·개선할 수 있도록 한다.

공무원과 직원에 대한 혐오표현 예방 교육을 통해 인권감수성을 높이고 혐오표현의 개념과 판단기준에 대한 이해를 도모한다. 민원처리, 민원상담, 공문서 작성 등에 관한 직무연수에 혐오표현에 대한 예방 및 대처 방법을 포함시킨다. 공무원 조직 내의 상하관계, 중앙과 지방 등 기관간의 위계, 직렬과 입직 경로에 따른 경쟁에서 공무원 상호간 혐오표현을 생산하거나 유통시키지 않으며 이러한 행위를 정당화하지 않는다. 혐오표현이 발생 시 조직 내에서 문제를 무마하거나 회유하지 않으며 피해자에 대한 비밀유지 의무를 준수하고 문제 해결에 적극적으로 협조한다.

[언론] 모든 언론사 구성원은 언론이 혐오표현을 통한 불관용과 소수자 차별 확산의 교두보를 제공하지 않기 위해 노력해야 한다는 원칙을 숙지한다. 특히 기사 작성시 기사 내용을 작성하는 기자 및 최종 출고 권한을 가지는 데스크뿐만 아니라 기사 완성 단계에 관여하는 다른 언론사 구성원도 포함한다. 언론의 경우, 데스크 과정에서 관리자들의 역할이 강조될 수 있다.

[온라인] 포털, 통신사를 비롯하여 모든 정보통신서비스제공자에게 책임과 역할이 부여될 수 있다. 정보통신서비스의 유형이나 규모에 따라 책임과 역할의 범위가 달라질 수 있다. 또한 정부, 이용자, 언론사를 포함한 콘텐츠제공자 등 인터넷 공간의 모든 주체들이 협력이 동반되어야 한다.

※ 참조: 혐오표현에 맞선 대응, 대항언론248)

혐오표현 대응방법 중 하나가 바로 대항언론(counterspeech)이다. 대항표현은 혐오표현을 표현으로 맞대응함으로써 혐오표현을 무력화시키는 방법이다. 대항표현만으로 문제가 조기에 해결되는 경우도 있고, 당사자가 자신의 권리를 알고 말하고 싸우는 과정에서 ‘자력화’(empowerment)되어 스스로 대항주체가 될 수 있는 계기를 마련해 주기도 한다. 대항언론의 과정에서 사회가 혐오표현에 대한 강력한 내성을 기를 수도 있다. 그런 점에서 대항언론은 가장 강력하면서도 근본적으로 혐오표현의 문제를 해결할 수 있는 방법이라고도 할 수 있다. 법적 금지에 따른 부작용이나 남용 위험성도 없다.

물론 이로써 혐오표현이 일소되는 것은 아니다. 혐오표현은 법, 제도, 문화, 교육 등 다양한 기제들이 함께 작동해야 해결될 수 있으며, 대항언론 역시 문제해결의 한 방법일 뿐이다. 또 하나 주의해야할 점이 있다면, 대항언론을 피해 당사자만의 몫으로만 돌려서는 안 된다는 것

248) “‘힘이 세지는 혐오대응법…‘노!’ 라고 말하세요 이제부터 달라집니다’”, 『경향신문』, 2017.10.22. (http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?artid=201710221839001&code=210100#csidx6814f71216bb3d98d91e7e41241f7b2, 2018.11.10. 최종방문)

이다. 사건 현장에 있던 목격자들, 그런 사건이 있었다는 얘기를 전해들은 동료들 모두가 대항언론에 동참해야 한다. 혐오표현은 피해자를 고립시키지만, 대항언론은 모든 구성원이 협력하여 피해자가 아니라 발화자를 고립시킴으로써 문제의 구도를 완전히 뒤바꾼다. 대항언론을 시민사회에만 내맡겨도 안 된다. 시민사회의 자율적 실천으로는 한계가 있으며, 국가적·법적·제도적으로 대항언론을 지원하는 것이 중요하다. 인권센터, 상담소, 인권교육, 홍보자료 등을 제공하여 자력화를 지원하고 대항언론을 한 자가 거꾸로 부당한 위협을 받지 않도록 보호하는 것은 국가·법·제도의 몫이다.

VII. 예방

▫ 혐오표현 예방ㆍ대응을 위해 소수자에 대한 차별과 편견을 해소하기 위하여 다양한 방법으로 혐오표현에 관한 교육, 홍보, 인식 제고 프로그램이 제공되어야 한다.

혐오표현과 그로 인한 사회적 소수자 개인 및 구성원 전체에 대한 피해를 예방하기 위해서는 타인에 대한 관용과 존중이 이루어지는 환경이 마련되어야 한다. 특히 혐오표현의 표적이 되는 사회적 소수자에 대한 이해와 인식 개선을 통해 혐오표현이 발생할 수 있는 상황을 예방하는 것이 필요하다. 이를 위해 소수자에 대한 차별과 편견 개선을 위한 일상적이면서도 공식화된 교육과 홍보 정책이 마련되어야 하며, 해당 소수자 친화적인 문화를 조성하여 이들의 자발적인 드러내기와 자기표현에 안전감과 역량을 부여하는 한편, 구성원 간 소통과 대화를 통한 인식 개선의 장을 마련할 필요가 있다.

이와 같은 환경 조성을 위해 효과적이고 영향력 있는 혐오표현 예방 정책을 기관의 성격에 비추어 개발한다. 정책 개발은 국가인권위원회, 법무부, 여성가족부, 교육부 등 국가기관, 대학교육협의회나 기자협회 등과 같은 해당 영역의 협회, 노동조합, 인권 관련 시민단체 등에서 개발한 정책을 참고하여 해당 기관에 부합하는 예방 정책을 구성원들과 함께 논의하여 개발할 수 있다. 기관에 부합하는 예방 정책 개발은 혐오표현의 개념과 해악을 이해하고 반차별에 대응하는 분위기를 조성하기 위해 해당 기관의 환경에서 보다 효과적인 방법을 찾기 위한 것으로, 해당 기관의 성격상 한계를 들어 정책 개발이 불가능하다는 것을 강변할 수 있다는 의미는 아니다. 혐오표현 예방 정책에는 교육과 홍보(캠페인) 및 평등과 존중의 환경을 공식화하는 내용이 포함되어야 한다.

이를 위해서는 먼저 혐오표현 예방 교육이 다양한 교육 형태를 통해 실시되도록 하는 것이 필요하다. 또한 혐오표현이 발생하지 않도록 소수자에 대한 차별과 편견을 해소하고, 평등과 존중의 업무 환경 조성을 위하여 다양한 방법의 홍보 및 인식 제고 프로그램이 지속적으로 제공되어야할 것이다. 이것은 내부 캠페인이나 관리자의 의지 표

명, 혐오표현 금지 선언, 뉴스테러 등을 통한 지속적인 문제 공유, 모니터링 체제 구축, 소수자 인권에 대한 이해를 증진시킬 수 있는 프로그램 등 다양한 방법으로 시행될 수 있다.

[초중고] 초중고에서는 교사 및 학교장 양성과정 및 재교육 과정에 혐오표현과 관련한 교육기회를 마련한다. 이는 교사나 전반적인 행정관리자인 학교장이 구체적인 사건 발생 시 그 구제와 처리절차를 유효하게 진행하기 위해서도 필요하다. 학생 대상의 혐오표현 예방 교육은 체계화·공식화시켜서 지속적이고 실효성 있는 교육이 이루어지도록 한다. 기존 교과목이나 교과수업과 연계하여 진행하는 방법이 있으며, 다문화, 젠더다양성, 인권 감수성, 민주주의와 인권의 의식을 넓히기 위한 체험교육 등을 통해 관용의 분위기를 조성하는 한편, 근래 학생들에게 많은 영향을 미치고 있는 인터넷이나 SNS의 활용에서도 혐오표현에 대한 이해도를 높일 필요가 있다.

[대학] 대학에서는 신입생 오리엔테이션이나 1학년부터 예방교육을 실시하거나 교양강좌 등 정규교육과정에 관련 교육을 포함시키는 방법이 있다. 또한 교수 대 학생 간에는 매우 심각하고 광범위하게 혐오표현이 발생할 수 있으므로, 신임교원 임용 시 예방 교육을 포함시키는 등의 방법이 모색되어야 한다.

[공공기관] 공공기관에서는 공문서작성법 등과 같은 기초 직무 훈련 시에 혐오표현 예방 교육을 포함시켜 신임 공무원에 대한 필수적인 교육과정을 둘 수 있다. 또한 수직적인 위계질서로 이루어진 공무원 집단의 특성상 고위직 공무원의 인식 수준을 제고할 수 있는 방안이 마련되어야 한다.

[언론] 기자의 경우 직업 특성상 업무 장소가 유동적이며 기사 작성 등 보도의 자율성이 강조되므로 기자 개인의 혐오표현에 대한 이해가 중요하다. 하지만 교육을 필수화하여 정기적으로 실시하기는 쉽지 않다. 따라서 언론사 신입 기자들이 공통적으로 참가하는 한국언론진흥재단의 수습기자교육을 활용할 필요가 있다. 또한 기사 출고 권한을 가지는 데스크가 혐오표현에 대한 문제의식을 가져야 하며, 기사 작성 후 관여하는 편집, 디자인 등 각 주체들도 최종 기사완성에 관여하기 때문에 이들에 대한 맞춤형 체크리스트와 혐오표현 예방교육도 필요하다. 또한 언론은 혐오표현을 확산하거나 반대로 대응할 수 있는 여론 형성의 중요한 주체로서 기능하기 때문에 혐오표현 가이드라인에 기사 작성 시에 유의해야할 체크리스트를 별도로 포함할 필요가 있으며, 여기에 다음과 같은 항목이 포함될 수 있다.

1. 소수자에 대한 부정적인 편견이나 특성에 대한 불필요한 언급과 묘사가 있는가?
2. 소수자에 대한 차별이나 편견을 조장하고 정당화하는 자료를 무비판적으로 인용하고 있지 않은가?
3. 혐오표현 발화자의 사실 주장에 대하여 확인 없이 인용하거나, 중립적 기사 구성을 위해 찬반의견을 형식적 혹은 무리하게 포함시키고 있지 않은가?
4. 소수자에 대한 부정적이거나 편향된 인상을 심어주는 제목, 사진·삽화·인포그래픽 등 이미지가 포함되어 있는가?
5. 혐오표현을 직접 인용할 경우, 그로 인하여 소수자 집단구성원의 심리적 고통 및 혐오표현으로 인한 차별·폭력 선동이 이루어질 위험성이 명백한가?
6. 혐오표현 발화자의 지위·동기·배경·영향력을 포함하여 혐오표현 발생의 사회적·경제적·정

치적 맥락을 파악하기 위해 다양한 정보원을 참고하고 있는가?

[온라인] 온라인은 혐오표현에 대한 대항언론을 활성화시킬 수 있는 공간이라는 점에서 혐오표현 대응 캠페인과 이용자 이해도 증진 정책을 적극적으로 개발할 필요가 있다. 이를 통해 사회 전반에서의 혐오표현 대응에 기여할 수 있다. 또한 정보통신서비스제공자의 주요 책임자에 대한 혐오표현 관련 교육 및 정책 개발이 요구된다.

VIII. 사건 처리 원칙과 절차

▫ 조직적 차원에서 혐오표현 관련 사건에 대한 처리 원칙과 절차에 대한 정책을 마련하고, 구성원들이 인지할 수 있도록 홍보한다.

▫ 모든 구성원은 혐오표현의 피해를 입거나 피해를 목격했을 때 조직 내 책임부서에 신고한다.

▫ 혐오표현 관련 사건의 처리·운영에서 책임부서는 다음에 유의하여 대응한다.

- 사건 발생 시 적시에 대응 절차 진행
- 혐오표현에 관한 상담과 중재 등 비공식 절차의 운영
- 피해자와 피신고인의 분리
- 피해자의 비밀과 사생활 보호
- 피신고인의 보복행위로부터 피해자를 보호할 대책 마련
- 피해자 및 해당 표적집단에 대한 지원
- 피신고인의 재반론 및 소명 기회 보장
- 허위 신고에 대한 대책 마련
- 사건 관계자의 지위와 관계없이 공정한 절차 적용
- 가해자에 대한 교육, 징계 등 가능한 조치의 종류와 범위를 명시
- 해당 공동체 내의 자율적 해결과 법적 해결의 조율
- 후속조치로서 사건 처리·결과에 대한 공개 여부 결정, 사건 기록 보관, 사건 처리·결과에 대한 정기적인 검토
- 상담과 지원을 위한 인프라/네트워크 형성

각 기관은 혐오표현 관련 구체적인 사건이 발생하였을 때 사건 처리 원칙과 절차에 대한 정책을 마련해야 한다. 정책의 내용과 운영 시의 유의점은 위에 예시한 바와 같다. 이러한 절차가 원활하게 진행되기 위해서는 관리자 책임 및 인식수준 향상, 담당실무자의 업무 과중 방지, 업무 협력과 연계 체제 마련이 뒷받침되어야 한다.

첫째, 혐오표현 사건은 구성원 개개인의 권리와 업무환경 전체에 영향을 미치는 사안이므로 관리자의 역할이 중요하게 요청된다. 혐오표현에 대한 이해도를 바탕으로 기관 내 업무환경에 대한 이해도도 높아야지 실효성 있는 해결이 가능하기 때문이다. 예

를 들어 대학에서는 학과, 본부, 학생, 교수들의 관계에서 원활하게 소통하고 조정과 중재를 이끌어내기 위해서는 기관장의 역할이 중요하다. 이를 위해 관리자에 대한 혐오표현 인식 개선 의무교육과 실질적인 역할 수행을 위한 교육을 진행하여 책임의식을 강화시킨다. 이는 조직 내에서 사건이 무마되지 않게 하기 위해 필요한 조치이기도 하다.

둘째, 사건 처리 담당 실무자에 대한 업무 과중이 발생하지 않도록 안정적인 노동환경과 업무 분담이 필요하다. 담당 실무자에 대한 적합한 대우와 노동조건을 보장하거나(대학), 혹은 교사의 업무과중이 발생하지 않도록 학교장이나 교감 등 관리자급을 담당자로 명시하는 방법(초중고)도 하나의 대안이 될 수 있다. 단기적으로는 성희롱, 폭력 등 기존에 설치되어 있는 사건 처리 절차의 일부로 포섭하여 다루는 방법도 생각할 수 있다. 다만, 소수자에 대한 차별과 편견을 기반으로 하고 있는 혐오표현의 특성을 잘 고려하여 처리되도록 유의해야 한다.

셋째, 기존 고충처리절차의 관할에 혐오표현이 모두 포섭되지 않기 때문에 혐오표현을 다룰 수 있도록 하는 조치가 필요하다. 기존 고충처리절차의 관할을 확대하거나 인권, 차별, 혐오표현, 성희롱 문제를 다루는 별도 절차를 마련하는 것이 바람직할 것이다. 혐오표현을 판단하고 처리하는 것은 상당히 까다롭고 복잡한 문제여서 일반적인 고충처리 절차에 의해 처리되는 것은 쉽지 않을 것이다. 따라서 인권, 차별, 혐오표현, 성희롱 문제를 다루는 전문기구의 설치가 바람직하다. 위와 같은 문제들이 대개 다른 인권, 차별 문제들과 연장선상에서 발생한다는 점을 고려하면 더더욱 이러한 기구가 효과적일 수 있을 것이다.

넷째, 사건 처리 절차에서의 구성원 내외부의 업무 협력과 연계 및 사후교육도 혐오표현에 대한 효과적인 대응을 가능하게 해준다. 사건 처리 절차에 필요한 관련자를 최소화 하면서도 관련자들의 협조체제가 원활하게 이루어져야 한다. 또한 혐오표현이 징계나 처벌을 통해 억제되는 데에는 한계가 있으므로, 공동체 구성원 전체에서 혐오표현에 대항하고 혐오표현 사용자를 고립시키는 것을 통하여 반복되는 피해를 방지할 수 있는 분위기를 조성해야 한다. 이를 위해 구성원 외부의 다양한 주체, 예를 들어 지역사회, 시민단체, 전문가와 연계하여 혐오표현의 심각성과 해악을 가시화시켜야 한다. 이는 혐오표현 발화자 개인을 배제하거나 추방하는 형식을 채택할 것을 의미하는 것이 아니라, 공동체 전체가 함께 이해하고 대응해야 하는 문제로서 자리매김 시키는 것이다. 이를 통해 혐오표현에 대한 이해와 대응 필요성을 해당 기관에서 주변 환경으로 확산하는 효과도 기대된다. 예를 들어 학교 구성원의 학부모등 가족과 지역사회, 공무원의 행정서비스를 받거나 여론을 만들어가는 시민들에게로 영향을 미칠 수 있다.

[초중고] 초중고의 경우, 혐오표현으로 다룰 사안과 학교폭력 절차에 따라 다룰 사안을 구분할 수 있어야 한다. 또한 학생이 가해자인 경우에는 학교급과 나이를 고려하여 대응해야 한다. 사안을 조사하는 과정에서 편견이나 혐오가 더욱 심각해지지 않도록 학교의 문화를 세심하게 관리해야 하며, 헛소문이나 잘못된 정보가 확산되지 않도록 주의해야 한다. 특히 공개적

인 장소에서 피해자에게 입장을 묻거나, 피해자의 행동이 원인이라는 식의 언급을 주의한다. 학생이 피해자 혹은 가해자인 혐오표현 사안이 발생하였을 경우, 피해자 혹은 가해자의 보호자에게 즉각 연락을 취하고 사안의 처리와 해결과정에 협조를 요청한다. 만약, 보호자가 사안의 처리과정에 협조하지 않을 경우, 학교의 관리자는 이에 대해 엄중히 경고해야 하며, 사안의 해결이 방해받지 않도록 조치해야 한다. 학교는 사안의 처리가 끝난 후, 혐오발언이 나타날 수 있었던 적대적인 학교문화와 환경에 대해 평가하고 이에 대한 대응을 해야 한다. 학교는 가해자를 처벌하는 것을 넘어, 다양성과 포용성을 존중하는 학교문화를 조성하고 공동체 의식을 함양할 수 있는 프로그램을 개발·적용하여 혐오발언과 차별이 다시는 재발하지 않도록 노력해야 한다. 책임부서로는 개별 학교와 교육청의 역할이 적시될 필요가 있다.

[대학] 대학의 인권센터, 성평등센터 등의 기구를 혐오표현에 대한 신고기관으로 지정하고, 신고방법 및 절차에 대한 안내를 홈페이지 등에 자세히 게시하여야 한다. 피해자 당사자뿐만 아니라 누구든지 익명으로 신고할 수 있도록 체계를 마련하고, 이를 교수, 학생, 직원 등 모든 구성원에게 교육하여야 한다. 교육의 시기는 신입생 오리엔테이션, 신임교직원임용, 학생회 출범직후 등의 초기에 실시하는 것이 바람직하며 이후 지속적인 교육과 홍보를 실시한다. 사건접수는 전문상담가가 맡도록 하고, 조사원은 상담원과 별도로 지정하여 처리하며, 책임자는 사건의 해결을 위한 비공식적 또는 공식적 절차가 원활히 이루어지도록 조정하고 총괄한다. 가해자와의 분리, 사과, 교육, 중재, 징계 등의 처리 방법과 절차를 구체화하고, 피해자를 보호하고 지원하기 위한 규정을 마련한다. 관련 규정의 제정과 운영에서 교수만이 아니라 학생과 직원 등 관련 구성원이 참여하고 의견을 개진할 수 있도록 하여야 한다.

[공공기관] 혐오표현 신고자 보호, 책임자의 소극적 대응, 문제의 장기화를 막기 위해 접수한 날로 부터 일정 기간 내 신속하게 문제를 처리한다. 혐오표현 신고자의 익명과 비밀보장을 위해 결재 절차를 간소화하고 고충처리 담당자 등 관련 전문가가 상담, 조사, 구제절차에 참여한다. 직원게시판, 공무원 노조, 감사관실 또 감찰관실, 인사부, 인권센터 등 다양한 채널을 통해 신고의 접근성을 높인다. 혐오표현 사건 발생 후 가해자에 대한 징계 및 교육, 가해자와 피해자의 공간분리, 조직문화 개선 등을 위해 노력한다. 정부나 지자체가 주최하는 인권 관련 공청회나 간담회 등에서 발생할 수 있는 혐오표현에 대비해 매뉴얼 또는 가이드라인을 마련한다. 참석자를 위한 행동강령, 발언권 및 발언 시간, 진행 방해 시 대응 전략, 회의장 퇴장, 휴회, 경찰 협조 요청 등의 내용을 포함한다.

[언론] 언론의 특성을 반영하여 자율적 규제가 이루어질 수 있도록 징계 등의 방법은 최후적인 수단으로 사용되도록 지양될 필요가 있으며, 기사의 사전 및 사후적 검토가 행해지는 기존의 회의나 조직을 활용하여 소수자 차별과 편견을 조장하는 기사내용 및 기사배열·방송편성에 대한 논의와 대응을 실질화할 필요가 있다. 또한 언론사 내 직원 간 발생한 혐오표현 사건처리에 대한 절차 마련도 필요하다.

[온라인] 온라인 특성을 반영하여 혐오표현에 대한 자율규제가 활성화 되어야 하며, 기존의 모니터링과 신고 절차를 활용·개선해야 한다. 특히 게시물이나 댓글에서 반복적인 혐오표현이 발생하는 경우 각사의 이용약관을 통하여 후속조치를 취할 수 있다. 또한 혐오표현을 포함하여 온라인상 문제되는 표현들을 검토·심의할 수 있는 위원회 조직을 설치하는 등 적극적

인 자율규제를 실질화할 수 있는 방안도 마련할 수 있다. 또한 정보통신서비스사업자 내 직원 간 발생한 혐오표현 사건처리에 대한 절차 마련도 필요하다.

IX. 검토

▫ 구성원들의 의견을 수렴하여, 혐오표현 가이드라인의 정책과 집행을 매년 점검하고 평가하여 개선해야 한다.

혐오표현 가이드라인은 일회성 이벤트가 아니라 매년 그 이행을 평가하고 갱신되어야한다. 매년 가이드라인 정책과 집행실태를 점검하고 평가하여 개선에 반영해야 하며, 사건과 관련된 구성원들의 의견을 청취해서 반영해야 한다.

[영역별 검토 및 의견수렴 절차] 각각 영역별로 보고절차가 있다. 예컨대, 연간 보고서를 내는 기관이라면 연간보고서에 혐오표현 대책 수립과 경과가 포함되도록 할 수 있을 것이며, 관련 위원회(교무위원회, 학교운영위원회, 직원총회 등)나 영역별로 특수한 조직(노동조합, 학생회 등)에서 평가와 경과가 보고되고 논의되도록 할 수 있다. 학교에서는 학교교육과정의 수립 및 운영 평가시에 포함되도록 할 수 있을 것이다. 구성원 의견수렴에 있어서도 각 영역의 특수성을 반영한 규정이 명시될 수 있다.

6장 결론

I. 연구 내용 요약

본 연구는 혐오표현 예방·대응 가이드라인 마련을 위한 기초연구로서 국내외 가이드라인 사례를 조사하고, 가이드라인을 운영할 담당자에 대한 설문조사를 실시하여 영역별 혐오표현 가이드라인 제정·운영 과정에서의 문제점과 과제를 검토한 뒤, 혐오표현 가이드라인 제정을 위한 기본요소를 제공하는 것을 목표로 했다.

이를 위해 2장 '국내외 혐오표현 가이드라인 사례'에서는 먼저 국내외 혐오표현 가이드라인 사례를 검토하였다. 초중고의 경우 국내 관계 법령은 미비하지만, 일부 학생인권조례나 단위학교 규정, 민간단체의 가이드라인 등에서 혐오표현에 관련한 규정을 일부 찾을 수 있었다. 미국, 영국 등에서는 연방정부, 중앙정부, 주정부, 개별 학교에서의 표현 관련 규정, 괴롭힘 관련 규정, 폭력 관련 규정, 평등권 규정 등에서 혐오표현을 금지하는 규정과 사건 처리 절차를 다수 찾을 수 있었다. 대학의 경우 영국과 미국의 여러 대학에서 불관용행위, 차별금지, 괴롭힘, 성적 부당행위, 평등 정책 등과 관련된 규정과 사건 처리 절차를 두고 있음을 알 수 있었다. 공공기관의 경우, 한국의 공무원 관련 규정에 일부 혐오표현과 관련될 수 있는 근거규정이 있었으며, 해외의 경우, 공무원 등에 적용되는 윤리기준, 행동강령, 윤리강령 등에서 혐오표현 금지와 관련된 규정을 찾을 수 있었다. 언론의 경우, 국제기자연맹, 윤리적 언론 네트워크, 유럽기자연맹, 아티클나인틴(Article19) 등 국제민간기구에서 기사 작성 시 혐오표현을 금지하는 규정을 찾을 수 있었고, 국가적 차원에서 관련 가이드라인을 제정한 사례도 있었다.

이러한 혐오표현 관련 가이드라인들은 조금씩 다른 접근방법과 대응방식을 담고 있지만, 한편으로 인권, 차별금지, 평등 등의 이념을 분명히 확인하면서, 혐오표현에 관한 개념과 판단기준을 제시하고 있으며, 구체적인 사건 발생 시 적절히 처리할 수 있는 절차를 두고 있다는 공통점이 있다. 다만, 영역별로 특수성이 있어 영역별 특성에 맞는 가이드라인을 만들어야 할 필요성을 보여주고 있다고 할 수 있다.

3장 '혐오표현 가이드라인 개발을 위한 운영자 설문조사'에서는 혐오표현 가이드라인이 제정될 경우 그 혐오표현을 운영하게 될 사람들에 대하여 설문조사와 초점집단면접(FGI)을 실시하여 혐오표현 가이드라인 제정과 운영과정에서의 여러 문제점과 시사점을 도출했다. 설문조사에서는 초중고 교사, 대학교 교직원, 공공기관, 공무원, 언론사 기자 등을 대상으로 혐오표현의 유형별 발생빈도, 심각성, 예방·대응의 필요성 등 혐오표현의 실태와 인식을 질문하고, 혐오표현 가이드라인의 주요 요소 및 내용에 관한 의견을 물었으며, 총 203명이 응답했다. 전반적으로 응답자들은 모든 유형의 혐오표현에 대해 발생 빈도는 비교적 낮게 봤으나 심각하다는 응답은 상대적으로 높았으며, 개입과 대응을 해야 한다는 응답은 매우 높은 것으로 나타났다. '소수자에 대한 부정적 관

념을 표출하는 표현’에 대한 개입과 대응 필요성에 대해서는 초중고 98.3%, 대학 100.0%, 공공기관 94.4%, 언론 100.0%가 매우 또는 다소 필요하다고 답했고, ‘소수자를 멸시, 모욕, 위협하는 표현’에 대해서는 각각 96.7%, 97.8%, 94.4%, 100.0%, ‘소수자에 대한 차별이나 폭력을 선동하는 표현’에 대해서는 각각 86.7%, 86.7%, 88.9%, 93.2%가 매우 또는 다소 필요하다고 응답하여, 압도적으로 필요성에 공감했다. 혐오표현이 발생하는 상황별 빈도는 각 영역별 특수성을 반영하여 조사를 했는데, 영역별·상황별로 혐오표현 발생 빈도에 대해서는 편차가 있었으나, 개입 및 대응 필요성에 대해서는 필요성에 공감하는 답이 많았다.

혐오표현 발생 시 상담·고충처리 기구 및 담당자 유무, 혐오표현 발생 시 신고하거나 도움을 받을 수 있는 절차, 혐오표현의 판단 기준과 처리 절차에 대해서도 대체로 제대로 마련되어 있지 않다는 응답이 많았다. 다만, 대학에서는 상담, 고충처리 기구 및 담당자가 ‘있다’는 응답이 71.1%였고, 혐오표현 발생 시 신고하거나 도움을 받을 수 있는 절차가 있다는 답이 66.7%가 나왔다. 혐오표현의 판단 기준과 처리 절차에 관한 규정에 관해서는 전반적으로 없다는 응답이 다수였다. 혐오표현에 관한 교육훈련 기회의 경우 초중고의 경우 35.0%, 대학의 경우 51.1%, 정부기관 공공기관의 경우 38.9%, 언론사의 경우 13.6%로 절반에 미치지 못했다. 반면, 혐오표현 가이드라인 필요성에 대해서는 초중고 95.5%, 대학 95.5%, 공공기관 92.5%, 언론사 95.5%가 매우 또는 다소 필요하다고 답했다.

혐오표현 가이드라인에 포함될 수 있는 내용들을 1) 혐오표현 예방·대응에 관한 기본원칙, 2) 혐오표현의 개념과 유형, 3) 혐오표현의 판단기준, 4) 혐오표현 발생 시 처리절차, 5) 혐오표현에 관련한 교육·훈련, 6) 혐오표현 발생 시 징계·처벌, 7) 기사 작성 시 유의사항 체크리스트로 나눠서 각각 그 필요성을 조사했는데, 모든 내용에서 필요성에 크게 공감했고, 별로 필요하지 않다에 10% 이상 답한 경우는, 혐오표현 발생 시 처리 절차에 대하여 초중고 교사 10%, 혐오표현 발생 시 징계·처벌에 관해서 초중고 교사 11.7%, 공공기관 13.0%, 기자 13.6%가 전부였다. 전반적으로 혐오표현 가이드라인의 주요 내용에 압도적인 비율로 공감하면서도, 처리 절차나 징계, 처벌에 대해서는 유보적인 견해가 일부 있다는 점을 알 수 있다.

초점집단면접에서는 초중고, 대학, 공공기관, 언론 종사자를 대상으로 1) 어떠한 혐오표현 정책을 가지고 있고, 관련하여 구성원 등은 어떤 책임과 의무를 갖고 있는지, 2) 혐오표현과 관련한 근거규정, 대응절차, 담당기구 등이 어떻게 운영되고 있는지, 3) 혐오표현 발생 시 어떻게 해결되는지, 4) 혐오표현 관련 교육 등이 어떻게 실시되고 있는지, 5) 혐오표현 가이드라인을 제정하고 운영할 경우 예상가능한 문제가 무엇인지 등을 심층 조사했으며, 이 내용은 4장에서 영역별 혐오표현 가이드라인 제정 및 운영상의 문제점과 과제를 다루면서 반영했다. 설문조사의 주관식 응답도 4장에 반영했다.

4장 ‘영역별 혐오표현 가이드라인 제정 및 운영상의 문제점과 과제’에서는 초중고, 대학, 공공기관, 언론, 온라인에서의 가이드라인 제정·운영상의 문제점을 차례로 검토했다. 먼저 초중고에서는 학교 환경 변화에 따라 혐오표현 관련 사안이 증가하고 혐오문

화가 확산되고 있다는 점을 지적하면서 혐오표현의 심각성에 대한 인식 격차가 크다는 지적이 있었다. 학교교육의 지향점 및 사건 처리 기준으로서의 가이드라인이 필요하다는 점에 공감했고, 구체적으로 판단이 가능한 지침이 필요하다는 의견을 냈다. 대안으로는 교육부, 교육청, 학교 등 상급기관이나 관리자의 책임과 함께 공교육 교사의 책임에 대한 인식이 중요함을 지적했다. 또한 혐오표현 예방 교육과 담당자 지정이 중요하다는 점을 지적하면서 학교폭력과 학생선도위원회를 활용하는 것의 문제점과 한계에 대한 지적이 있었다.

대학에서는 구성원들의 인식 부족을 지적하면서 혐오표현에 관한 정의와 사례가 필요하며 대학 특성에 따라 교육적 접근이 중요함이 지적되었다. 대학은 이미 성희롱·성평등센터, 인권센터 등이 설치되어 있어, 혐오표현 문제를 다루기 위한 기본적인 조건이 갖춰져 있지만, 센터의 지위와 직원, 상담조사원의 지위 등이 충분히 보장되지 않아 사건처리를 하기에 미흡한 점이 있다는 점이 지적되었다. 그리고 기존 조직에서 혐오표현을 다루게 될 경우 그 현재의 인력으로는 업무 과부하가 걸릴 가능성이 높다는 점이 지적되었고, 대학의 자유로운 표현의 교류가 위축될 가능성에 대한 우려도 있었다.

공공기관에서는 혐오표현에 대한 인식이 전반적으로 부족하기 때문에 혐오표현이 공무원과 직원들 사이에서, 공문 등에서, 그리고 시민이 공무원·직원에게 별다른 문제의식 없이 발화되는 경우가 있다는 지적이 있었다. 혐오표현 가이드라인 제정에 공감하고 공무원의 공적 책무를 강조하는 의견도 있었다. 기관내 고충처리기구와 여성부가 일정한 역할을 하고 있으나 조직내 비밀유지가 잘 안된다거나, 신고자를 회유하거나 불이익을 주는 경우가 있다는 지적이 있었으며, 고충처리기구의 독립성 확보와 예방교육의 중요성이 강조되었다.

언론의 경우 혐오표현에 관한 구성원들에 대한 인식 차가 있음을 지적하면서, 혐오표현 문제에 있어서 언론의 역할이 중요하다는 점에 공감대가 있었다. 하지만 기존의 편집국, 감사실, 심의실을 통해 기사 검토가 되는 과정에서 혐오표현이 충분히 걸러지지는 못하고 있다는 현실이 지적되었다. 만약 가이드라인이 있을 경우 일선 기자들이 활용할 수 있고 사내에서 쟁점화할 수 있어 도움이 된다는 지적이 있었다. 그 외에도 기자들에 대한 실질적인 교육이 필요하고, 그래픽 작업 등을 하는 기자 이외의 구성원의 역할도 중요하다는 점이 지적되었다. 또한 외부의 비판과 시상(施賞) 등을 통한 외부 압력이 도움이 될 수 있고, 언론사 자체적으로 무분별한 기사량 늘리기 등을 자제해야 하다는 지적도 있었다.

온라인에서는 온라인 영역의 특성상 자율규제가 중심에 놓일 수밖에 없으며, 특히 정보통신서비스사업자가 적절한 처리 절차를 마련하고 인권의 가치를 이용약관 등에 명시하는 것, 타 온라인사업자, 국가기관, 시민단체와 상호협력체계의 구축, 모니터링과 삭제 현황 공개하는 것 등이 대안으로 제시되었다.

마지막으로 5장 '혐오표현 가이드라인 제정을 위한 기본 요소'에서는 앞에서 다룬 내용을 바탕으로 혐오표현 가이드라인 제정을 위한 기본 요소를 제시했다. 가이드라인은 1) 문제 현황, 2) 혐오표현 가이드라인의 목적, 3) 법적 근거, 4) 적용범위, 5) 혐오표현

의 개념과 판단기준, 6) 구성원의 책임과 역할, 7) 예방, 8) 사건 처리 원칙과 절차, 9) 검토 등으로 구성되며, 기본적인 내용을 소개하고 자세한 해설을 덧붙였으며, 초중고, 대학, 회사, 각종 자치조직, 협회, 언론, 공공기관, 온라인 등 각 영역에서 개별적으로 고려해야할 사항을 제시하였다.

II. 전망과 과제

본 연구가 제시하는 혐오표현 가이드라인은 혐오표현에 관한 사회적 관심을 환기하고 혐오표현의 개념과 기준에 관한 사회적 합의를 도출하는데 기여할 것으로 기대한다. 좀 더 구체적으로는 본 연구가 제시하는 혐오표현 가이드라인 기본요소가 각 영역별 혐오표현 가이드라인 제정의 촉매제 역할을 할 수 있을 것으로 기대된다. 실제로 초중고, 대학, 공공기관, 언론의 네 영역뿐만 아니라, 회사, 각종 자치조직, 협회, 다양한 영역에서 가이드라인 제정을 추진할 때 참고할 수 있을 것이다. 또한 국가인권위원회, 방송통신심의위원회, 언론중재위원회, 각 시도 교육청, 기자협회, 노조 등 규제기구나 연합조직에서 가이드라인을 마련하는 경우에도 참고가 될 수도 있을 것이다. 또한 이 가이드라인 기본요소는 혐오표현 관련 교육, 반차별·평등·인권 교육, 민주시민교육을 위한 기초자료로도 활용될 수 있을 것이다.

앞서 연구 목적에서 설명한대로, 영역별 혐오표현 가이드라인은 가이드라인 내용 자체 보다는 그 과정이 더 중요하다. 본 연구가 제시하는 가이드라인 기본요소를 바탕으로 하여 각 영역에서 혐오표현 가이드라인 제정을 위한 활발한 토론이 촉발되기를 기대해본다.

다른 한편 본 연구를 통해 각 영역에서 혐오표현에 관한 논의가 촉발되고 관련 규범이나 가이드라인이 제정된다면, 그 자체로 혐오표현 관련 법령이 법제화되기 위한 기초가 될 수 있을 것으로 기대된다. 이 연구는 현행법적 근거만으로도 충분히 혐오표현 가이드라인이 제정될 수 있다는 전제하에 수행되었지만, 혐오표현에 관한 좀 더 구체적인 헌법적, 법률적 근거가 있다면 더욱 바람직하다. 가장 이상적으로 헌법에 평등과 차별금지 관련한 근거가 좀 더 구체적으로 규정되고, 인권기본법, 차별금지법, 각 영역별 차별금지법 등이 제·개정되고 이에 따라 각 영역별로 자율규범이 자리를 잡아야 할 것이다.

참고문헌

1) 국내문헌

간바라 하지메 (2016), 『노 헤이트 스피치: 차별과 혐오를 향해 날리는 카운터펀치』, 나름북스.

국가인권위원회 (2015), “성적지향·성별정체성에 따른 차별 실태조사”, 연구수행기관: 재단법인 공익인권법재단 공감, 2014년도 연구용역보고서.

김남국 (2017), “다문화 사회에서 표현의 자유의 범위와 한계”, 「국제지역연구」 26(4).

김동문 (2017), 『우리는 왜 이슬람을 혐오할까?』, 선율.

김민정 (2014), “일베식 ‘욕’의 법적 규제에 대하여: 온라인상에서의 혐오표현에 대한 개념적 고찰”, 「언론과 법」 13(2).

김수아 외 (2014), “온라인 상의 여성 혐오 모니터링 보고서”, 한국여성단체연합.

김지혜 (2017), “모욕적 표현과 사회적 차별의 구조: 일상의 언어와 법적 접근 방향”, 「법과사회」 55.

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

김현경·박보람·박승환 (2012), “성소수자에 대한 혐오표현, 그 옹호의 논리를 넘어서: 표현의 자유론 비판과 시민권의 재구성”, 「공익과 인권」 12.

노재철·고준기 (2016), “hate-speech 등 인종주의적 혐오표현에 대한 법적 규제의 동향과 시사점”, 「법학논총 40(3).

마사 너스바움 (2015), 『혐오와 수치심』, 조계원 역, 민음사.

모로오카 야스코 (2015), 『증오하는 입: 혐오발언이란 무엇인가』, 조승미·이혜진 역, 오월의 봄.

문연주 (2014), “일본의 혐오표현과 규제: 교토지방법원의 ‘가두선전금지 등 청구사건’ 판결 사례를 중심으로”, 「일본연구논총」 39.

문연주 (2017), “인종차별적 혐오표현에 대한 일본사회의 법제도적 대응”, 「일본학」 44.

박권일 외 (2016), 『#혐오_주의』, 알마.

박근덕 외 (2015), <인권친화적 학교문화 조성을 위한 실태조사 최종보고서>, 2015 서울시교육청 연구용역.

박배근 (2003), "국제인권법상의 언론의 자유와 증오표현언론에 대한 규제", 「언론과 정보」 9.

박용숙 (2014), “미국에서의 증오표현행위의 규제에 관한 판례경향”, 「강원법학」 41(Ⅱ).

박지원 (2016), “혐오표현의 제재 입법에 관한 소고”, 「미국헌법연구」 27(3).

박해영 (2015), “혐오표현(Hate Speech)에 관한 헌법적 고찰”, 「공법학연구」 16(3).

박호현·장규원·백일홍 (2017), “혐오표현의 규제 가능성에 대한 논의”, 「피해자학연구」 25(3).

배상균 (2017), “일본의 혐오표현 형사규제에 관한 검토”, 「형사정책연구」 28(2).

서보건 (2015), “차별적 표현 규제를 위한 일본의 인권옹호법안의 검토”, 「유럽헌법연구」 19.

성중탁 (2018), “Hate Speech에 대한 비교법적 검토와 우리 법제의 대응 방향”, 「세계헌법연구」 24(1).

심경수 (2007), “증오언론(hate speech)과 십자가 소각(Cross Burning)에 관한 판례경향: R. A. V. v. City of St. Paul 및 Virginia v. Black 사건을 중심으로”, 「미국헌법연구」 18(1).

유민석 (2016), 『메갈리아의 반란』, 봄알람.

----- (2015), “혐오발언에 기생하기: 메갈리아의 반란적인 발화”, 「여성이론」 33.

----- (2015), 「혐오발언에 관한 담화행위이론적 연구」, 동국대 대학원 석사학위논문.

윤보라 외 (2015), 『여성 혐오가 어쨌다구?: 벌거벗은 말들의 세계』, 현실문화.

이광진 (2017), “혐오표현과 표현의 자유”, 「법과 정책연구」 17(1).

이보배 (2016), “사이버 공간에서의 혐오표현(Hate Speech) 규율을 위한 입법방향 검토”, 「KHU 글로벌 기업법무 리뷰」 9(2).

이상경 (2015), “사이버공간에서의 표현의 자유와 반사회적 혐오표현의 규제”, 「헌법학연구」 21(4).

이수연 외 (2014), 여성의 온라인 인권피해 현황과 개선방안 연구, 한국여성정책연구원.

이승선 (2018), “공적인물이 발화하거나 방송에서 발생한 혐오표현의 특성에 관한 탐색적 연구”, 「언론과 학연구」18(2).

이승현 (2017), “성차별주의에 기반한 혐오표현에 대한 헌법적 평가”, 대한철학회 학술대회 발표집, 2017(1).

----- (2017), 해외 인권위원회의 혐오표현 대응정책 소개와 시사점, 「언론과 법」 16(1).

----- (2017), 혐오표현 규제를 둘러싼 로날드 드워킨과 제레미 월드론의 논쟁, 「법과사회」 55.

----- (2016), 혐오표현(Hate Speech)에 대한 헌법적 고찰, 연세대학교 법학박사학위논문.

----- (2016), “혐오표현 규제에 대한 헌법적 이해”, 「공법연구」 44(4).

----- (2016), 여성혐오적 표현과 표현의 자유의 한계, 「이화젠더법학」 8(2).

이은진 (2015), “성소수자의 표현의 자유를 위한 정치할당제 도입에 관한 헌법적 연구”, 고려대학교 석사학위논문.

이재진 (2000), “가상공간에서의 혐오언론의 문제: 미국의 경우를 중심으로”, 「사이버 커뮤니케이션 학보」 6.

----- (1999), “혐오언론(hate speech) 현상에 대한 법제론적 고찰”, 「언론학보」 19.

이정념 (2016), “2016년 유럽연합의 <불법 온라인 혐오발언에 대응하기 위한 행동기준 (Code of Conduct on Countering Illegal Hate Speech Online)>이 지니는 법적 의미와 쟁점 검토”, 「법과 사회」 53.

----- (2016), “온라인 혐오발언과 의사표현의 자유”, 「저스티스」 153.

이주영 (2015), “혐오표현에 대한 국제인권법적 고찰: 증오선동을 중심으로”, 「국제법학회논총」 138.

이준일 (2014), “혐오표현과 차별적 표현에 대한 규제의 필요성과 방식”, 「고려법학」 72.

이호림 (2015), “소수자 스트레스가 한국 성소수자(LGB)의 정신건강에 미치는 영향”, 서울대학교 석사학위논문.

전시은 (2016), “인터넷 공간에서의 증오표현의 유통과 규제 - 표현의 자유에 대한 언어학적,사회학적 고찰을 바탕으로”, 「KHU 글로벌 기업법무 리뷰」 9(1).

정소영 (2015), “인종차별적 Hate Speech의 제한에 대한 입법적 검토”, 「연세법학」 26.

제레미 월드론, 『혐오표현, 자유는 어떻게 해악이 되는가』, 홍성수/이소영 역, 이후, 2017.

조규범 (2017), “헌법상 혐오표현 규제 가능성과 입법방향”, 「법학논총」 24(3).

조소영 (2016), “표현의 자유의 현대적 쟁점에 대한 헌법적 고찰”, 「공법연구」 45(1).

----- (2004), “규제의 필요성과 규제방법론에 대한 헌법적 평가: 대학 내에서의 적의적 표현행위에 대한 규제학칙을 중심으로”, 「헌법판례연구」 6.

----- (2002), “Cyberspace에서의 Hate speech의 규제에 관한 연구 : 美國의 判例와 學說을 중심으로”, 「연세법학연구」 12.

----- (2002), “적의적 표현행위(hate speech)의 헌법적 좌표: 민주주의의 다양성의 의미(민주주의의 위기)”, 「공법연구」 30(4).

조소영 외 (2016), “인터넷에서의 혐오표현(hate speech) 규제개선방안 연구”, 방송통신심의위원회.

주디스 버틀러 (2016), 『혐오발언: 너와 나를 격분시키는 말 그리고 수행성의 정치학』, 알렙.

최철영 (2015), “미국연방헌법의 표현의 자유와 일본의 증오언설- 일본의 증오언설에 대한 국제형사법 적용가능성”, 「미국헌법연구」 26(3)

카롤린 엠케 (2017), 『혐오사회: 증오는 어떻게 전염되고 확산되는가』, 다산초당.

코타니 쥰코 (2015), “일본의 증오표현(헤이트스피치) 규제에 대한 고찰”, 이승현 역, 「연세 공공거버넌스와 법」 6(1).

표현의 자유를 위한 연대 (2012), “표현의 자유를 위한 정책제안”, (http://표현의자유/fox.pdf, 2018년 11월 10일 최종방문)

한국게이인권운동단체 친구사이 (2014), “2014 한국 LGBTI 커뮤티니 사회적 욕구 조사.”

한국성소수자연구회 (2017), (혐오의 시대에 맞서는) 성소수자에 대한 12가지 질문.

홍성수 (2018), 『말이 칼이 될 때: 혐오표현이란 무엇이고 왜 문제인가』, 어크로스.

----- (2016), "사이버상 혐오표현의 법적 쟁점과 규제방안", 『언론중재』, 140, 2016년 가을호.

----- (2015), “혐오표현의 규제: 표현의 자유와 소수자 보호를 위한 규제대안의 모색, 『법과사회』50호.

홍성수 외 (2016), 혐오표현 실태조사 및 규제방안 연구. 국가인권위원회.

홍재희 (2017), 『그건 혐오예요: 상처를 덜 주고받기 위해 해야 하는 말』, 행성B.

홍주현/나은경 (2016), “온라인 혐오표현의 확산 네트워크 분석”, 「한국언론학보」 60(5).

2) 국외문헌

Alexander Brown (2017), “Hate Speech Laws, Legitimacy, and Precaution: A Reply to James Weinstein”', *Constitutional Commentary* 55.

----------- (2017), “What is hate speech? Part 2: Family resemblances”, *Law and Philosophy* 36(5).

American Civil Liberties Union, “Hate Speech on Campus” (https://www.aclu.org/hate-speech-campus, last accessed 18 Nov 2015).

Amnesty International (2012), “Written Contribution to the Thematic Discussion on Racist Hate Speech and Freedom of Opinion and Expression Organized by the United Nations Committee on Elimination of Racial Discrimination”, 28 August 2012.

Article 19 (2014), “Hate Speech Explained A Toolkit”.

--------- (2012), “Prohibiting Incitement to Discrimination, Hostility or Violence (Policy Brief).”

--------- (2013), “Responding to Hate Speech Against LGBTI People (Policy Brief).”

--------- (2012), “Prohibiting Incitement to Discrimination, Hostility or Violence (Policy Brief).”

--------- (2018), “Responding to Hate Speech Against LGBTI People (Policy Brief)”, ‘Self-regulation and ‘hate speech’ on social media platforms’, 2018.

Asante, M. K. (1998), Asante, M. K. “Identifying racist language: Linguistic acts and signs” in M. L. Hecht (Ed.), *Communicating prejudice*, Thousand Oaks, CA: Sage, 1998.

Bacquet, S. (2011), *Freedom of Expression v. Hate Speech: An Illustration of the Dilemma through an In-depth analysis of Judicial Approaches in England and Franc*e, VDM Verlarg Dr. Müller.

Bleich E. (2011), *The Freedom to Be Racist? How the United States and Europe Struggle to Preserve Freedom and Combat Racism*, Oxford: OUP.

Braum, S. (2004), *Democracy Off Balance: Freedom of Expression and Hate Propaganda Law in Canada,* University of Toronto Press.

Brink, D. (2001), ‘Millian Principles, Freedom of Expression, and Hate Speech’, *Legal Theory* 7.

Brown, A. (2017), *Hate Speech Law: A Philosophical Examination*, Routledge.

Cohen-Almagor, Raphael (2009), ‘Holocaust Denial is a Form of Hate Speech’, The *Amsterdam Law Forum*, 2(1).

----------- (2016), *The Scope of Tolerance: Studies on the Costs of Free Expression and Freedom of the Press*, London: Routledge.

Coleman, P. B. (2012), *Censored: How European “Hate Speech” Laws are Threatening Freedom of Speech*, Kairos Publications.

Coliver S. (ed) (1992), *Striking a Balance: Hate Speech, Freedom of Expression and Non-discrimination*, Article 19 and Human Rights Centre, University of Essex.

Cortese, A. (2006) *Opposing Hate Speech*, Praeger.

Delgado, R. and Stefancic, S. (1997), *Must We Defend Nazis? Hate Speech, Pornography, and The First Amendment*, New York University Press.

----------- (2003), ‘Toward a Legal Realist View of the First Amendment’, *Harvard Law Review* 113.

----------- (2004), *Understanding words that wound,* Westview Press.

----------- (2009), “Four observations about hate speech”, *Wake Forest Law Review.*

Dovidio, J. F. et al. (ed) (2013), *The Sage Handbook of Prejudice, Stereotyping and Discrimination*, Sage Publications Ltd.

Duke Office for Institutional Equality (https://oie.duke.edu/we-can-help/complaints-and-concerns/harassment, last accessed 2 Feb 2018).

Fergensen, L. R. (1995) ‘Group Defamation: From Language to Thought to Action’, in M. Freedman and E. Freedman (eds.) G*roup Defamation and Freedom of Speech: The Relationship Between Language and Violence*, Greenwood Press.

Fish, S. (1994), *There's No Such Thing as Free Speech…and it's a good thing too,* Oxford: OUP.

Gelber, K. (2002), *Speaking Back: The Free Speech versus Hate Speech Debate*, John Benjamins Publishing Company.

Gould J. B. (2005), *Speak No Evil: The Triumph of Hate Speech Regulation*, The University of Chicago Press.

Gray, J. (1996), *Mill on Liberty: A Defence*, Routledge.

Guide to Civil Rights in Schools (http://www.mass.gov/ago/docs/civilrights/civil-rights-schools.pdf, last accessed 2 Feb 2018).

Hall, N. A. et al. (ed) (2014), *The Routledge International Handbook on Hate Crime*, Routledge.

Haque, Jahanzaib (2014), *Hate Speech: a Study of Pakistan's Cyberspace, Bytes for All.*

Hare, I. and J. Weinstein (ed) (2009), *Extreme Speech and Democracy*, Oxford: OUP.

Heinze, E. (2017), *Hate Speech and Democratic Citizenship*, Oxford: OUP.

Herz, M. and P. Molnar (ed) (2012), *The Content and Context of Hate Speech: Rethinking Regulation and Responses*, Cambridge University Press.

Heumann, M. and T. W. Curch (1997), *Hate Speech on Campus: Cases, Case Studies, and Commentary*, Northeastern University Press

Hom, C. (2008), 'The Semantics of Racial Epithets', *Journal of Philosophy* 105.

Hornsby, J. (2003), "Free Speech and Hate Speech: Language and Rights," Rosaria Egidi et al. (ed.), *Normatività Fatti Valori*, Macerata: Quodlibet.

Jacobs, J. B. and K. Potter (1998), *Hate Crimes: Criminal Law and Identity Politics*, Oxford: OUP.

Jeshion, R. (2013), 'Slurs and Stereotypes', *Analytic Philosophy*. 54.

Langton, R. (1993), "Speech Acts and Unspeakable Acts,", *Philosophy and Public Affairs*, 22(4).

-------------- et al. (2012), 'Language and Race', G. Russell and D. Graff Fara (eds.) *Routledge Companion to the Philosophy of Language*, Routledge.

Lawrence III, C. (1992), 'Cross Burning and the Sound of Silence: Anti-Subordination Theory and the First Amendment', *Villanova Law Review* 37.

Lepoutre, M. (2017), "Hate Speech in Public Discourse: A Pessimistic Defense of Counterspeech", *Social Theory and Practice*.

Lillian, D. (2007), "Thorn By Any Other Name: Sexist Discourse as Hate Speech", *Discourse Society* 18.

MacKinnon, C. A. (1993), *Only words*, Harvard University Press.

Maitra, I. and M. K. Mcgowan (ed) (2012), *Speech and Harm: Controversies Over Free Speech*, Oxford: OUP.

Matsuda M. J. et al. (eds.) (1993), *Words That Wound: Critical Race Theory, Assaultive Speech, and the First Amendment*, Boulder, CO: Westview Press.

Matsuda, M. J. (1989), 'Public Response to Racist Speech: Considering the Victim's Story', *Michigan Law Review* 87(8).

------------------- (1993), "Public response to racist speech: Considering the victim's story" in M. Matsuda et al. (eds.), *Words That Wound: Critical Race Theory, Assaultive Speech, and the First Amendment*, Boulder, CO: Westview Press.

Musolff, A. (2015), "Dehumanizing metaphors in UK immigrant debates in press and online media", *Journal of Language Aggression and Conflict* 3(1).

NASP Guidance for Reinforcing Safe, "Supportive and Positive School Environments for All Students" (http://www.nasponline.org/about-school-psychology/media-room/press-releases/nasp-guidance-for-reinforcing-safe-supportive-and-positive-school-environments-for-all-students. last accessed 2 Feb 2018).

Nockleby, John T. (2000), "Hate Speech", in *Encyclopedia of the American Constitution*, 2nd ed., edited by Leonard W. Levy, Kenneth L. Karst et al., New York: Macmillan.

Nordic Journalist Centre, "HATE SPEECH ER TEMA PÅ BOGMESSEN I HELSINKI – NJC ER VÆRT" (https://njc.dk/hate-speech-tema-paa-bogmessen-helsinki-njc-vaert) (http://europeanjournalists.org/mediaagainsthate/guidelines-for-countering-online-hate-speech, last accessed 2 Feb 2018).

Parekh, B. (2006), 'Hate Speech: Is There a Case for Banning?', *Public Policy Research* 12.

Rees, J. C. (1991), "A Re-reading of Mill on Liberty", *J.S. Mill-On Liberty in Focus*, eds. John Gray and G.W. Smith, Routledge.

Saunders, K. W. (2011), *Degradation: What the Hate History of Obscenity Tells Us About Hate Speech*, New York University Press.

Schauer, F. (1992), 'Uncoupling Free Speech', *Columbia Law Review* 92.

Shiell, T. C. (2009), *Campus Hate Speech on Trial*, University Press of Kansas, 2nd ed.

Tirrell, L. (1999), 'Racism, Sexism, and the Inferential Role Theory of Meaning', C. Hendricks and K. Oliver (eds.) *Language and Liberation: Feminism, Philosophy, and Language*. Albany, State University of New York Press.

Tsesis, A. (2002), *Destructive Messages: How Hate Speech Paves the Way for Harmful Social Movements*, NYU: New York University Press.

Waldron, J. (2010), 'Dignity and Defamation: The Visibility of Hate', *Harvard Law Review* 123.

Walker, S (1994), *Hate Speech: The History of an American Controversy*, University of Nebraska Press.

Waltman M. and J. Haas (2011), *The Communication of Hate*, Peter Lang.

Weinstein, J. (1999), *Hate Speech, Pornography, And Radical Attacks On Free Speech Doctrine*, Westview Press.

Weston-Scheuber, K. (2012), 'Gender and the Prohibition of Hate Speech', *Queensland University of Technology Law and Justice Journal* 12.

Zeynep, Ö. (2014), "Introducing Two New Terms into the Literature of Hate Speech: 'Hate Discourse' and 'Hate Speech Act' Application of 'speech act theory' into hate speech studies in the era of Web 2.0", *İLETİ-Ş-İM* 20.

3) 국제 기준 및 보고서

"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 by experts in Rabat, Morocco on 5 October 2012.

Article 19, "The Camden Principles on Freedom of Expression and Equality", 2009.

Committee on the Elimination of Racial Discrimination, General Recommendation No. 15, Measures to eradicate incitement to or acts of discrimination (Forty-second session, 1993), U.N. Doc. A/48/18 at 114 (1994).

-------------, General Recommendations No. 35: Combating Racist Hate Speech, 26 September 2013.

Council Directive 2000/43/EC of 29 June 2000 implementing the principle of equal treatment between persons irrespective of racial or ethnic origin.

Council Framework Decision on Combating Certain Forms and Expressions of Racism and Xenophobia by Means of Criminal Law 2008/913/JHA, 28 November 2008.

Council of Europe Committee of Ministers, Recommendation No. R(97)20 0f the Committee of Ministers to Member States on "Hate Speech", 30 October 1997

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.

European Union Agency for Fundamental Rights, "Hate Speech and Hate Crimes against LGBT Per sons" (http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/1226-Factsheet-homophobia-hate-speech-crime_EN.pdf, last accessed 18 Nov 2015).

Joint Submission by the Special Rapporteur on Freedom of Opinion and Expression, the Special Rapporteur on Freedom of Religion or Belief, and the Special Rapporteur on Racism, Racial Discrimination, Xenophobia and Related Intolerance, "Expert Workshop on the Prohibition of National, Racial or Religious Hatred", Vienna, 9-10 February 2011.

UN Human Rights Committee, General Comments no. 34 Freedoms of Opinion and Expression, 12 September 2011, CCPR/C/GC/34.

UN Special Rapporteur on Freedom of Expression, Report on Hate Speech and Incitement to Hatred, 7 Sep 2012, 1/67/357.

UN Special Rapporteur on Freedom of Opinion and Expression, the OSCE Representative on Freedom of the Media and the OAS Special Rapporteur on Freedom of Expression, "Joint Statement on Racism and the Media", 27 February 2001.

Venice Commission, Report on the relationship between Freedom of Expression and Freedom of Religion: the issue of regulation and prosecution of Blasphemy, Religious Insult and Incitement to Religious Hatred adopted by the Venice Commission at its 76th Plenary Session (Venice, 17-18 October 2008).

부록 1: 혐오표현 예방·대응 가이드라인

이 가이드라인은 <혐오표현 예방·대응 가이드라인 마련 실태조사>의 4장과 5장의 내용을 바탕으로 작성된 것이며 각 영역에서 가이드라인을 제정할 때 참고할 수 있는 샘플이라고 할 수 있다. 영역과 무관하게 보편적으로 사용될 수 있는 가이드라인을 제시하면서 각 영역별로 특별히 고려되어야할 사항을 담았다.

I. 문제 현황

□ 오늘날 혐오표현은 고의적, 무의식적, 관습적으로 일상에서 자주 사용되며, 특히 온라인을 통해 더욱 빠르고 광범위하게 확산되고 있어, 이에 대한 적절한 대응책이 모색되어야 한다.

□ 혐오표현은 소수자에게 정신적·육체적 고통을 가하고 사회생활에 대한 참여를 어렵게 하며, 모든 구성원들이 자유롭고 평등하게 살아갈 수 있는 공존의 조건을 파괴한다는 점에서 그 해악이 심각하다.

[초중고] 유투브 등 소셜미디어의 발달에 따라 학교 내 혐오표현이 확산되고 있다. 학생들 사이에서 혐오표현이 일상적인 언어로 사용되고 있으며 스쿨 미투가 발생하는 등 사회적 문제가 되고 있다. 최근 다문화 학생, 특수교육대상 학생, 성소수자 학생 등 소수자 학생의 비율이 높아지는 등 학교 구성원의 다양성이 증가하고 있는 현실 속에서, 혐오표현이 학내 소수자 구성원에 미치는 부정적 영향과 해악을 인식하고 이를 예방·대응해야 할 필요성이 점차 높아지고 있다. 혐오표현은 학교의 소수자 학생 및 교직원, 보호자가 차별과 폭력에 노출될 수 있다는 두려움을 갖게 하며, 온전히 학교에 통합되지 못하게 하는 등 궁극적으로 학교 교육의 목적을 훼손할 수 있다는 점에서 그 해악이 심각하다.

[대학] 학문의 발전은 다양한 구성원들의 자유로운 참여와 활발한 논의가 전제되어야 하는데, 혐오표현은 구성원들 가운데 소수자의 발언을 억압하고 참여를 방해함으로써, 소수자 당사자의 교육기회를 저해할 뿐만 아니라 다른 구성원들이 발전할 수 있는 교육기회도 제한한다. 따라서 대학에서 구성원에 대한 상호존중, 차별금지, 다양성의 원칙을 저해하는 혐오표현에 대한 개입과 대응이 필요하다.

[공공기관] 공공기관이 국민을 향해 혐오표현을 발화한다면, 마치 그것이 공적으로 인정된 승인된 것으로 간주될 수 있다. 따라서 공공기관에서의 혐오표현은 더욱 심각한 문제를 발생시킬 수 있으며 엄격히 규제되어야 한다.

[언론] 언론은 한편으로 보도를 통해 시민사회가 혐오표현의 문제를 인식할 수 있게 하는 역할도 하지만, 다른 한편 혐오표현의 확산을 조장하는 역할을 할 수도 있다. 매체 특성상 전파력과 파급력이 크고, 신뢰성과 객관성이 전제되는 매체라는 점에서 더욱 심각한 문제가 발생할 수 있다는 것이다.

[온라인] 온라인은 시공간의 한계를 넘어 자유로운 표현이 가능한 공간으로 발전하고 있으며,

더 이상 오프라인과 온라인 세계가 분리되지 않고 모든 사회영역이 인터넷 영역과 결합되고 있다. 인터넷은 영속성, 순회성, 익명성, 초국가성이라는 특징을 갖는데, 이러한 특성으로 인해 온라인은 혐오표현의 전파력과 영향력이 더욱 극대화될 수 있는 공간이면서, 다른 한편 혐오표현에 대한 대항언론이 유효하게 작동할 수 있는 공간으로서 기능하기도 한다.

II. 혐오표현 가이드라인의 목적

□ 이 가이드라인은 혐오표현을 예방하고 대응하는 정책을 수립하고 집행함으로써 조직 내 모든 구성원들이 평등하고 존엄한 삶을 살아갈 수 있도록 하는 것을 목적으로 한다.

□ 이 가이드라인은 조직 내 모든 구성원들로 하여금 혐오표현의 심각성을 인식하고, 혐오표현의 확산을 막기 위해 노력해야 할 의무와 책임이 있음을 확인한다.

□ 이 가이드라인은 표현의 자유의 중요성을 긍정하면서, 혐오표현을 통해 다른 구성원들과 공존할 수 있는 조건을 파괴하는 것이 표현의 자유라는 이름으로 정당화되지 않음을 확인한다.

[초중고·대학] 학교는 모든 구성원이 자신의 정체성에 자부심을 느끼고 학교에 온전히 참여할 수 있도록 포용성과 다양성을 존중하는 차별없는 학교 문화를 조성하기 위해 노력해야 한다. 학교는 혐오표현이 소수자 학생의 동등한 교육기회를 훼손하고 민주주의의 기본가치를 가르치는 교육의 목적과 충돌한다는 점을 분명히 인식하고, 혐오표현의 확산을 막기 위해 노력해야 하며, 차별과 혐오를 용인하지 않는다는 것을 분명히 밝혀야 한다. 학교는 혐오표현에 대한 정책을 수립하고, 문제 해결절차를 마련하며, 혐오표현 발생 시 신속하고 철저히 대응해야 한다. 혐오표현이 교사, 교원, 직원의 노동권(존엄하게 일할 권리)을 침해할 수 있다는 점도 혐오표현 가이드라인의 목적으로 언급될 수 있다.

[공공기관] 정부 및 지자체 등 공공기관에서의 혐오표현은 그 해악과 파급력이 매우 크며, 국가 구성원인 피해자들의 사회적 지위에 손상을 가할 수 있다. 또한 공직자가 접하게 되는 혐오표현 역시 공무수행에 있어서 지장을 초래할 수 있다. 혐오표현은 국민 전체의 봉사자로서 인권과 민주주의를 존중하여 공정하게 직무를 수행해야 한다는 공직자의 공적 책무에 위배되는 것이기도 하다. 정당이나 공직선거, 의회 토론과 관련해서는 선전선동이나 흑색선전이 소수자집단에게 가져올 수 있는 해악을 막을 수 있는 절차도 있어야 한다. 정부 및 지자체 등의 공공기관에서는 헌법에서도 보장된 시민들의 언론출판의 자유와 집회의 자유 등의 표현의 자유에 대한 제재가 정권의 검열이나 탄압의 도구로 악용될 될 가능성을 경계해야 한다. 혐오표현이 임직원의 노동권(존엄하게 일할 권리)을 침해할 수 있다는 점도 혐오표현 가이드라인의 목적으로 언급될 수 있다.

[언론] 언론은 비판의 자유와 언론의 자율성이 핵심이기 때문에 그 어느 집단보다도 표현의 자유를 보장받아야 한다. 실제로 혐오표현 가이드라인이 소수자 관련 취재를 기피하거나 기사 작성의 제약, 위축 효과 등의 역효과를 가져올 수 있다. 따라서 언론 영역의 혐오표현 가이드라인은 최대한 언론인들의 표현의 자유를 보장하되, 언론이 극단적인 혐오자들의 도구가

되지 않도록 정확한 사실에 입각한 보도와 기사, 다양성과 불관용, 반차별 등의 공익성을 유념하여 자체적으로 혐오표현을 제어할 수 있는 언론 스스로의 자율적 규제를 시행하는 혐오표현 가이드라인을 구성할 필요가 있다.

[온라인] 온라인 영역은 시공간의 물리적 한계를 극복하고 손쉽게 정보를 공유하고 유통할 수 있는 특성을 가진다. 또한 정보통신서비스제공자뿐만 아니라 이용자인 시민과 정부를 포함하여 다양한 주체들이 참여하는 공간인 동시에 모든 사회영역과 연결된 공간이기도 하다. 따라서 혐오표현이 확산되기 쉬운 동시에 이에 대한 대항언론을 구성하고 대응하기에도 유효한 공간이다. 온라인 공간은 혐오표현에 의해 왜곡되는 공론장을 민주적 공간으로 변화시키고 소수자가 실질적인 표현의 자유를 확보할 수 있는 장이 될 수도 있다는 점에서 모든 참여 주체들의 노력이 요청된다.

III. 법적 근거

□ 이 가이드라인의 혐오표현 예방·대응 정책은 다음의 법적 근거를 가지고 있다.

i) 국제인권규범: 세계인권선언, 시민적·정치적 권리에 관한 국제규약, 모든 형태의 인종차별철폐에 관한 국제협약 등

ii) 국내 법령: 헌법, 국가인권위원회법, 차별 관련 법, 성희롱 관련 법, 장애인차별금지법, 인권 관련 조례 등

iii) 조직 내 각종 규정: 행동규범, 윤리준칙, 인권가이드라인, 성희롱 내규 등

[초중고] 초중고의 경우, 초·중등교육법, 교육기본법, 학생인권조례에서의 관련 조항이 근거가 될 수 있으며, 학교 별 학칙 또는 생활규정의 관련 조항도 근거가 될 수 있다. 기타 학교 관련 규정 중 혐오표현이 직접 언급되지 않았더라도 인권을 옹호하고 차별과 폭력을 금지하는 내용도 근거로 활용가능하다.

[대학] 대학의 경우, 교육기본법, 그리고 대학별로 제정된 인권 및 차별금지에 관한 규정, 선언, 가이드라인 등이 근거가 될 수 있다.

[공공기관] 공공기관의 경우, 국가(지방)공무원법 등에서의 품위 유지, 인권옹호, 차별금지에 관한 조항, 그리고 국가공무원 복무규정, 공무원 행동강령 등에서 품위 유지나 인권옹호, 차별금지에 관한 조항 등이 근거가 될 수 있다.

[언론] 언론의 경우, 방송법 및 방송심의에 관한 규정, 그리고 한국기자협회의 윤리강령·인권보도준칙을 비롯한 언론인 단체의 윤리강령, 그리고 각 회사별 윤리강령 등이 근거가 될 수 있다.

[온라인] 온라인의 경우, 정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률, 정보통신에 관한 심의규정 그리고 한국인터넷자율규제기구의 정책규정 및 각 인터넷 사업자의 이용약관이 근거가 될 수 있다.

IV. 적용범위

□ 이 가이드라인은 조직 내 모든 구성원들에게 적용된다.

□ 이 가이드라인은 조직과 관련된 모든 활동에 적용되며 온라인 활동도 포함된다.

□ 이 가이드라인은 조직과 계약, 사무위임, 위탁, 예산지원 등의 관계를 맺고 있는 타 기관의 구성원들에게도 적용된다.

[초중고] 초중고의 경우, 이 가이드라인이 교사, 직원, 학생, 보호자에게 적용될 수 있다. 교육기관의 특성상 학생에 대한 규율을 별도로 할 수 있다. 적용영역은 교실, 교무실, 복도, 운동장 등 학교 공간, 수업시간, 조례·종례 등 학교의 일과시간, 수업에 활용하는 각종 자료나 학교 환경 게시물 등이 구체적으로 적시되어야 한다. 온라인은 홈페이지, 내부망, 온라인 커뮤니티, 카카오톡, 페이스북 등 SNS에서 조직과 관련하여 조직 구성원들이 게재하거나 주고받는 문답 등이 모두 포함된다.

[대학] 대학의 경우, 이 가이드라인이 교수, 직원, 학생, 방문자 등에게 적용될 수 있으며, 평생교육원, 영재교육원, 산학연계 등 지역사회와의 교류하는 다양한 프로그램에 참가하는 모든 사람에게 적용될 수 있다. 학내의 강의실, 연구실, 사무실, 교내활동, 현수막, 대자보, 교내신문, 교내방송, 기타 발간자료, 각종 회의 등을 비롯하여, MT, 회식 등 캠퍼스를 밖에서의 대학 활동과, 대학의 연구나 각종 프로젝트와 관련된 교외 사업에 대해서 적용될 수 있다. 온라인은 홈페이지, 내부망, 온라인 커뮤니티, 카카오톡, 페이스북 등 SNS에서 대학 구성원 또는 대학 활동과 관련하여 게재하거나 주고받는 문답 등을 모두 포함된다

[공공기관] 공공기관의 경우, 이 가이드라인이 모든 임직원에게 적용될 수 있다. 적용영역은 근무공간, 법령, 계획, 사업, 홍보물 등이 구체적으로 적시되어야 하며, 특히 국민을 대상으로 하는 각종 표현물에 적용됨을 명시하는 것이 필요하다. 온라인은 홈페이지, 내부망, 온라인 커뮤니티, 카카오톡, 페이스북 등 SNS 등에서 조직과 관련하여 조직 구성원들이 게재하거나 주고받는 문답 등을 모두 포함한다.

[언론] 언론사의 경우, 이 가이드라인이 모든 임직원에게 적용될 수 있다. 적용영역은 사무실, 취재공간 등을 구체적으로 적시하며, 언론사의 업무 환경상 온라인을 통한 업무 지시 및 논의 과정도 포함된다. 온라인은 홈페이지, 내부망, 온라인 커뮤니티, 카카오톡, 페이스북 등 SNS에서 언론사 구성원들이 게재하거나 주고받는 문답 등을 모두 포함한다. 기사 내용을 작성하는 기자뿐만 아니라 디자인팀, 디지털팀, 편집부 등 기사 완성 과정에 관여하는 경우에도 가이드라인이 적용되어야 한다. 경우에 따라서는 기사에 대한 댓글이나 기자에 대한 메일, 그리고 광고주에게 적용될 가능성도 고려할 수 있다.

[온라인] 온라인의 경우, 이 가이드라인이 통신사업자, 포털, 소셜미디어 등 정보통신서비스 제공자와 그 이용자에게 적용될 수 있다.

V. 혐오표현의 개념과 판단기준

□ 혐오표현의 개념: 혐오표현이란 성별, 장애, 종교, 나이, 출신 지역, 인종, 성적 지향 등을 이유로 어떤 개인·집단에게 다음의 행위를 함으로써 차별을 정당화·조장·강화하는 효과를 갖는 행위를 말한다.

1) 부정적인 고정관념의 표출: 어떤 집단의 부정적인 속성이나 특징을 말하여 선입견이나 편견을 조장하는 행위

2) 멸시, 모욕, 위협: 어떤 집단을 동물이나 혐오스러운 것에 비유하여 멸시·모욕하거나, 욕설 등으로 위협하는 행위.

3) 차별·폭력의 선동: 차별과 폭력을 정당화하거나 조장함으로써 다수의 사람들을 차별과 폭력에 동참시키는 행위

[영역별 혐오표현 금지사유] 혐오표현 금지사유는 보편적인 것과 지역·국가·영역 별로 특수성이 있는 것이 있다. 성별, 장애, 종교, 나이, 인종, 성적 지향 등이 보편적인 금지사유라면, 한국에서는 학력, 출신학교, 출신지역 등을 이유로 한 혐오표현이 특별히 문제될 수 있을 것이다. 직장에서는 노조가입 여부나 고용형태를 이유로 한 혐오표현의 금지를 특별히 규정할 수 있을 것이다. 각 영역별 가이드라인에서는 보편적 금지사유를 기본으로 하되, 영역별 특수성을 적절히 반영해서 사유를 정할 필요가 있다.

□ 혐오표현의 판단기준: 위의 혐오표현 개념에 해당하는 표현을 통해 어떤 개인이나 집단에 대하여 수치심, 모욕감, 두려움을 야기하거나 적대적, 위협적, 모욕적 환경을 조성한 경우에 혐오표현으로 간주되며, 다음의 사항을 고려하여 판단한다.

1) 발화자의 의도, 2) 발화자의 권력 및 피해자와의 권력관계, 3) 표현된 언어의 내용과 형식, 4) 표적집단에 대한 파급력 및 전파력, 5) 피해의 지속성과 반복성 여부, 6) 표적집단이 처한 사회적·경제적·정치적 환경

[초중고·대학] 초중고와 대학의 경우, 혐오표현이 심각하거나 만연하여 학업이나 업무의 수행을 방해하는 수준에 이르는지에 대해 고려할 필요가 있다. 학내에서 조직적으로 행해지는 차별과 배제의 선동을 특별히 엄격히 다뤄야 하며, 특히 발화자가 총장, 주요보직자, 교수 (초중고의 경우에는 교장, 교감 등) 등 권력관계에 있는 사람일 때 그 영향력에 유의하여 판단하여야 한다.

[공공기관] 공공기관의 경우, 조직 내에서 조직적으로 행해지는 차별과 배제의 선동을 특별히 엄격히 다뤄야 하며, 특히 발화자가 상급자나 권력을 행사할 수 있는 사람일 때 그 영향력에 유의하여 판단하여야 한다. 국민을 대상으로 하는 각종 표현물에 대해서도 엄격한 기준이 적용될 필요가 있다.

[언론] 언론의 경우, 조직 내에서 조직적으로 행해지는 차별과 배제의 선동을 특별히 엄격히 다뤄야 하며, 특히 발화자가 상급자나 권력을 행사할 수 있는 사람일 때 그 영향력에 유의하여 판단하여야 한다. 기사의 경우에는 보도의 자유를 침해하지 않으면서도 기사가 가지는 파

급력과 전파력 등을 고려한 기준 적용이 필요하다.

[온라인] 온라인의 경우, 이용자인 시민들의 표현의 자유를 침해하지 않으면서도 조직적으로 혐오표현을 유포하는 경우의 선동효과 등 온라인의 파급력과 전파력 등을 고려한 기준 적용이 필요하다.

□ 혐오표현의 방법: 혐오표현은 말과 글뿐만 아니라, 사진, 그림, 영상, 기호, 복장, 상징물, 퍼포먼스 등을 통해서도 가능하다.

VI. 구성원의 책임과 역할

□ 모든 구성원은 혐오표현 예방·대응에 대한 책임이 있다.

□ 모든 구성원은 타인에 대한 존중과 관용을 바탕으로, 혐오표현의 문제를 인식하고 혐오표현 발생 시 신고와 조사에 협력해야 하며, 대항언론을 통해 자율적으로 문제를 해결해야할 책임이 있다.

□ 조직의 관리자는 조직 내에서의 충분한 소통을 통해 혐오표현 예방을 위한 환경을 조성하고, 혐오표현에 관한 정책 개발, 교육, 홍보 등을 실시하며, 혐오표현 발생 시 신속하고 적절한 대응과 공정한 절차 마련을 강구해야 한다.

[초중고] 초중고의 경우, 학교장·교감 등 관리자, 교직원, 학생, 학부모에 따라 각각 책임과 역할을 명시되어야 한다.

[대학] 대학의 경우, 총장, 처장 등 관리자의 책임이 명시되어야 하며, 대학본부와 각 학과의 교수, 학생, 직원 등을 포함한 모든 구성원들의 책임이 명시될 수 있다. 혐오표현에 관한 총괄책임자를 임명하는 내용을 포함하여, 상담, 조사, 지원 등의 실무를 담당하는 기구의 설치, 학과의 역할과 협조 사항 등을 가이드라인에 포함할 수 있다.

[공공기관] 공공기관의 경우, 관리자의 책임이 명시되어야 하며, 대국민서비스에서의 책임과 역할이 별도로 강조되어야 한다.

[언론] 언론의 경우, 모든 언론사 구성원은 언론이 혐오표현을 통한 불관용과 소수자 차별 확산의 교두보를 제공하지 않기 위해 노력해야 한다는 원칙을 숙지하는 것이 중요하다. 특히 기사 작성 시 기사 내용을 작성하는 기자 및 최종 출고 권한을 가지는 데스크뿐만 아니라 기사 완성 단계에 관여하는 다른 언론사 구성원에게도 책임이 있다. 언론 특성상 데스크 과정에서 관리자들의 역할이 강조될 수 있다.

[온라인] 포털, 통신사를 비롯하여 모든 정보통신서비스제공자에게 책임과 역할이 부여되어야 하며, 이 때 정보통신서비스의 유형이나 규모에 따라 책임과 역할의 범위가 달라질 수 있다. 또한 정부, 이용자, 언론사를 포함한 콘텐츠제공자 등 인터넷 공간의 모든 주체들의 협력이 동반되어야 한다는 점이 언급될 수 있다.

VII. 예방

□ 혐오표현 예방·대응을 위해 소수자에 대한 차별과 편견을 해소하기 위하여 다양한 방법으로 혐오표현에 관한 교육, 홍보, 인식 제고 프로그램이 제공되어야 한다.

[초중고] 초중고에서는 교사 및 학교장 양성과정 및 재교육 과정에 혐오표현과 관련한 교육기회를 마련한다. 학생 대상의 혐오표현 예방 교육은 체계화·공식화시켜서 지속적이고 실효성 있는 교육이 시행되도록 한다. 기존 교과목이나 교과수업과 연계하여 진행하는 방법도 있으며, 특히 인터넷이나 SNS의 활용에서도 혐오표현에 대한 이해도를 높일 필요가 있다.

[대학] 대학에서는 신입생 오리엔테이션이나 1학년부터 예방교육을 실시하거나 교양강좌 등 정규교육과정에 관련 교육을 포함시키는 방법이 있다. 또한 교수와 직원에 관련한 각종 교육에 혐오표현 관련 내용을 포함시켜야 하며, 특히 임용/채용 초기 단계에서 실시하는 것이 중요하다.

[공공기관] 공공기관에서는 공문서작성법 등과 같은 기초 직무 훈련 시에 혐오표현 예방 교육을 포함시켜 신임 공무원에 대한 필수적인 교육과정을 둘 수 있다. 또한 수직적인 위계질서로 구성된 공무원 집단의 특성상 고위직 공무원의 인식 수준을 제고할 수 있는 방안이 마련되어야 한다.

[언론] 기자의 경우 직업 특성상 업무 장소가 유동적이며 기사 작성 등 보도의 자율성이 강조되므로 기자 개인의 혐오표현에 대한 이해가 중요하다. 언론사 신입 기자들이 공통적으로 참가하는 한국언론진흥재단의 수습기자교육을 활용할 필요가 있으며, 기사 출고 권한을 가지는 데스크가 혐오표현에 대한 문제의식을 갖도록 해야 한다. 기사 내용 작성 후 관여하는 편집, 디자인 등 각 주체들도 최종 기사완성에 관여하기 때문에 이들에 대한 맞춤형 체크리스트와 혐오표현 예방교육도 필요하다. 또한 언론은 혐오표현을 확산하거나 반대로 대응할 수 있는 여론 형성의 중요한 주체로서 기능하기 때문에 혐오표현 가이드라인에 기사 작성 시에 유의해야할 체크리스트를 별도로 포함시켜 기자의 자율적 판단을 보호하면서도 책임 있는 기사 작성을 유도할 필요가 있다. 여기에 다음과 같은 항목이 포함될 수 있다.

1. 소수자에 대한 부정적인 편견이나 특성에 대한 불필요한 언급과 묘사가 있는가?
2. 소수자에 대한 차별이나 편견을 조장하고 정당화하는 자료를 무비판적으로 인용하고 있지 않은가?
3. 혐오표현 발화자의 사실 주장에 대하여 확인 없이 인용하거나, 중립적 기사 구성을 위해 찬반의견을 형식적 혹은 무리하게 포함시키고 있지 않은가?
4. 소수자에 대한 부정적이거나 편향된 인상을 심어주는 제목, 사진·삽화·인포그래픽 등 이미지가 포함되어 있는가?
5. 혐오표현을 직접 인용할 경우, 그로 인하여 소수자 집단구성원의 심리적 고통 및 혐오표현으로 인한 차별·폭력 선동이 이루어질 위험성이 명백한가?
6. 혐오표현 발화자의 지위·동기·배경·영향력을 포함하여 혐오표현 발생의 사회적·경제적·정

치적 맥락을 파악하기 위해 다양한 정보원을 참고하고 있는가?

[온라인] 온라인은 혐오표현에 대한 대항언론을 활성화시킬 수 있는 공간이라는 점에서 혐오표현 대응 캠페인과 이용자 이해도 증진 정책을 적극적으로 개발할 필요가 있다. 이를 통해 사회 전반에서의 혐오표현 대응에 기여할 수 있다.

VIII. 사건 처리 원칙과 절차

□ 조직적 차원에서 혐오표현 관련 사건에 대한 처리 원칙과 절차에 대한 정책을 마련하고, 구성원들이 인지할 수 있도록 홍보한다.

□ 모든 구성원은 혐오표현의 피해를 입거나 피해를 목격했을 때 조직 내 책임부서에 신고한다.

□ 혐오표현 관련 사건의 처리·운영에서 책임부서는 다음에 유의하여 대응한다.

- 사건 발생 시 적시에 대응 절차 진행
- 혐오표현에 관한 상담과 중재 등 비공식 절차의 운영
- 피해자와 피신고인의 분리
- 피해자의 비밀과 사생활 보호
- 피신고인의 보복행위로부터 피해자를 보호할 대책 마련
- 피해자 및 해당 표적집단에 대한 지원
- 피신고인의 재반론 및 소명 기회 보장
- 허위 신고에 대한 대책 마련
- 사건 관계자의 지위와 관계없이 공정한 절차 적용
- 가해자에 대한 교육, 징계 등 가능한 조치의 종류와 범위를 명시
- 해당 공동체 내의 자율적 해결과 법적 해결의 조율
- 후속조치로서 사건 처리·결과에 대한 공개 여부 결정, 사건 기록 보관, 사건 처리·결과에 대한 정기적인 검토
- 상담과 지원을 위한 인프라/네트워크 형성

[초중고] 초중고의 경우, 혐오표현으로 다룰 사안과 학교폭력 절차에 따라 다룰 사안을 구분할 수 있어야 한다. 또한 학생이 가해자인 경우에는 학교급과 나이를 고려하여 대응해야 한다. 사안을 조사하는 과정에서 편견이나 혐오가 더욱 심각해지지 않도록 학교의 문화를 세심하게 관리해야 한다. 또한 학생이 피해자 혹은 피신고인인 혐오표현 사안이 발생하였을 경우, 피해자 혹은 피신고인의 보호자에게 즉각 연락을 취하고 사안의 처리와 해결과정에 협조를 요청한다. 책임부서로는 개별 학교와 교육청의 역할이 적시될 필요가 있다.

[대학] 대학의 인권센터, 성평등센터 등의 기구를 혐오표현에 대한 신고기관으로 지정하고, 신고방법 및 절차에 대한 안내를 홈페이지 등에 자세히 게시하여야 하며, 이를 교수, 학생, 직원 등 모든 구성원에게 교육하여야 한다. 교육의 시기는 신입생 오리엔테이션, 신임교직원 임용, 학생회 출범직후 등의 초기에 실시하는 것이 바람직하며 이후 지속적인 교육과 홍보를

실시한다. 사건 접수는 전문상담가가 맡도록 하고, 조사원은 상담원과 별도로 지정하여 처리하며, 책임자는 사건의 해결을 위한 비공식적 또는 공식적 절차가 원활히 진행되도록 조정하고 총괄한다. 가해자와의 분리, 사과, 교육, 중재, 징계 등의 처리 방법과 절차를 구체화하고, 피해자를 보호하고 지원하기 위한 규정을 마련한다. 관련 규정의 제정과 운영에서 교수만이 아니라 학생과 직원 등 관련 구성원이 참여하고 의견을 개진할 수 있도록 하여야 한다.

[공공기관] 혐오표현 신고자 보호, 책임자의 소극적 대응, 문제의 장기화를 막기 위해 접수한 날로 부터 일정 기간 내 신속하게 문제를 처리한다. 혐오표현 신고자의 익명과 비밀보장을 위해 결재 절차를 간소화하고 고충처리 담당자 등 관련 전문가가 상담, 조사, 구제절차에 참여한다. 직원게시판, 공무원 노조, 감사관실 또 감찰관실, 인사부, 인권센터 등 다양한 채널을 통해 신고의 접근성을 높인다. 혐오표현 사건 발생 후 가해자에 대한 징계 및 교육, 가해자와 피해자의 공간분리, 조직문화 개선 등을 위해 노력한다. 정부나 지자체가 주최하는 인권 관련 공청회나 간담회 등에서 발생할 수 있는 혐오표현에 대비한 세부 규정도 필요하다. 여기에는 참석자를 위한 행동강령, 발언권 및 발언 시간, 진행 방해 시 대응 전략, 회의장 퇴장, 휴회, 경찰 협조 요청 등의 내용이 포함될 수 있다.

[언론] 언론의 특성을 반영하여 자율적 규제가 이루어질 수 있도록 징계 등의 방법은 최후적인 수단으로 사용되도록 지양될 필요가 있으며, 기사의 사전 및 사후적 검토가 이루어지는 기존의 회의나 조직을 활용하여 소수자 차별과 편견을 조장하는 기사내용 및 기사배열·방송편성에 대한 논의와 대응을 실질화할 필요가 있다. 또한 언론사 내 직원 간 발생한 혐오표현 사건처리에 대한 절차 마련도 필요하다.

[온라인] 온라인 특성을 반영하여 혐오표현에 대한 자율규제가 활성화 되어야 하며, 기존의 모니터링과 신고 절차를 활용·개선할 수 있다. 특히 게시물이나 댓글에서 반복적인 혐오표현이 발생하는 경우 각사의 이용약관을 통하여 후속조치를 취할 수 있다. 혐오표현을 포함하여 온라인상 문제되는 표현들을 검토·심의할 수 있는 위원회 조직을 설치하는 등 적극적인 자율규제를 실질화할 수 있는 방안도 마련할 수 있다. 또한 정보통신서비스사업자 내 직원 간 발생한 혐오표현 사건처리에 대한 절차 마련도 필요하다.

IX. 검토

□ 구성원들의 의견을 수렴하여, 혐오표현 가이드라인의 정책과 집행을 매년 점검하고 평가하여 개선해야 한다.

[영역별 검토 및 의견수렴 절차] 각각 영역별로 보고절차가 있다. 예컨대, 연간 보고서를 내는 기관이라면 연간보고서에 혐오표현 대책 수립과 경과가 포함되도록 할 수 있을 것이며, 관련 위원회(교무위원회, 학교운영위원회, 직원총회 등)나 영역별로 특수한 조직(노동조합, 학생회 등)에서 평가와 경과가 보고되고 논의되도록 할 수 있다. 학교에서는 학교교육과정의 수립 및 운영 평가시에 포함되도록 할 수 있을 것이다. 구성원 의견수렴에 있어서도 각 영역의 특수성을 반영한 규정이 명시될 수 있다.

부록 2: 설문조사 설문지

부록 3: 초점집단면접 질문지

1. 초중고용 초점집단면접 질문지

1. 귀하가 재직하고 계신 학교(현재 및 이전)에서는 표현의 자유, 평등과 다양성 증진, 반차별과 관련하여 어떠한 정책을 갖고 계십니까? 학교의 각 구성원(학교장, 교사, 행정직원, 학생, 학부모 등 보호자)은 이와 관련하여 어떤 책임과 의무를 지고 있습니까?

2. 귀하가 재직하고 있는 학교에서의 혐오표현 문제는 어떻게 대응되거나 처리되고 있습니까? 책임 소재의 여부, 담당자나 담당기구, 사안 처리 절차 등에 관해 이야기해 주세요. 혹, 학교의 각 구성원의 직위나 신분(학생, 학교장, 교사, 행정직원, 학부모 등)에 따라 체계나 방법, 절차 등에 차이가 있습니까?

3. 귀하의 학교에서 혐오표현 문제는 구체적으로 어떤 경우에 대응하거나 대응하지 않습니까? 만약 대응을 하는 경우에는 어떤 근거나 이유, 어떤 관점에서 접근하고 있습니까? (예를 들어, 학교폭력/학교규칙의 위반 등) 혹시 문제가 발생한 상황에 따라서 서로 다른 접근을 채택하고 있습니까? (예를 들어, 학생-학생 사이의 문제/학생-교사 사이의 문제/동료직원 사이의 문제 등)

4. 학교에서의 혐오표현 문제는 징계, 중재, 교육 등, 어떤 식으로 접근하는 것이 좋다/효과적이다 라고 생각하십니까? 왜 그렇게 생각하십니까? 상황에 따라 (예를 들어, 학생-학생 사이의 문제/학생-교사 사이의 문제/동료직원 사이의 문제 등) 다른 접근이 필요할까요?

5. 혐오표현 사안을 신고하고 대응하는 절차나 방식에 있어서 유의해야 할 점이나 문제가 되는 점이 있을까요? 어떤 점에서 그렇다고 생각하십니까?

6. 초중고등학교 영역의 혐오표현 문제와 관련하여 교육청/지역교육청/단위학교의 역할은 어떻게 다르다고 생각하십니까? 달라야 합니까?

7. 함께 보내드리는 자료는 외국의 초중등학교에서 혐오표현 문제를 다루고 있는 정책 등의 사례를 정리한 것입니다. 살펴보시고, 우리나라의 학교 상황에서 참고할만한, 혹은 불가능하다고 생각되는 내용과 그 이유를 말씀해주시기 바랍니다.

2. 대학용 초점집단면접 질문지

1. 귀 대학(종전에 근무한 대학 포함, 이하 같음)에서는 표현/학문의 자유와 평등/다양성의 증진에 관하여 어떤 정책을 가지고 계신가요? 대학의 각 구성원(학생, 교수, 조교, 직원, 연구원, 기타 프로그램 참여자나 방문객 등)은 관련하여 어떤 책임/의무를 가지고 있나요?

2. 귀 대학에서는 혐오표현에 대해 어떻게 대응하고 계신지요? 관련 책임소재, 담당기구, 절차 등에 대해 나누어주세요. 학생/교수/직원 등 신고자나 피신고자의 신분에 따라 어떻게 체계가 다른가요?

3. 귀 대학에서는 혐오표현과 관련하여 구체적으로 어떤 행위에 대해 대응하거나 대응하지 않나요? 대응을 할 때에는 어떤 근거 또는 문제(괴롭힘, 차별 등)로 접근하나요? 상황별(학생 간, 학생과 교수/조교/직원 사이 등)로 다른 점이 있나요?

4. 귀 대학에서는 혐오표현에 대한 대응 방법으로 징계, 중재, 교육 등 어떤 접근을 채택하고 계신지요? 어떤 방법이 효과적이라고 생각하시는지요? 상황별(학생 간, 학생과 교수/조교/직원 사이 등)로 다른 점이 있나요?

5. 혐오표현을 신고하고 대응하는 절차에서 유의해야 하거나 문제가 되는 점은 어떤 것이 있는지요? 상황별(학생 간, 학생과 교수/조교/직원 사이 등)로 다른 점이 있나요?

6. [참고자료]는 해외 대학의 관련 정책을 몇 가지 사례로 정리한 것입니다. 살펴보시고 한국 상황에서 참고할 만한 내용과 그 이유를 말씀해 주세요.

3. 공공기관용 초점집단면접 질문지

1. 귀 기관(종전에 근무한 기관 포함)에서는 표현/학문의 자유와 평등/다양성의 증진에 관하여 어떤 정책을 가지고 계신가요? 기관의 각 구성원(공무원, 직원, 연구원 등)은 관련하여 어떤 책임/의무를 가지고 있나요?

2. 귀 기관에서는 혐오표현에 대해 어떻게 대응하고 계신지요? 관련 책임소재, 담당

기구, 절차 등에 대해 나누어주세요. 공무원/직원 등 신고자나 피신고자의 신분에 따라 어떻게 체계가 다른가요?

3. 귀 기관에서는 혐오표현과 관련하여 구체적으로 어떤 행위에 대해 대응하거나 대응 하지 않나요? 대응을 할 때에는 어떤 근거 또는 문제(괴롭힘, 차별 등)로 접근하나요? 상황별(공무원/직원 간, 공무원/직원과 일반 시민 혹은 민원인 사이 등)로 다른 점이 있나요?

4. 귀 기관에서는 혐오표현에 대한 대응 방법으로 징계, 중재, 교육 등 어떤 접근을 채 택하고 계신지요? 어떤 방법이 효과적이라고 생각하시는지요? 상황별(공무원/직원 간, 공무원과 일반 시민 혹은 민원인 사이 등)로 다른 점이 있나요?

5. 혐오표현을 신고하고 대응하는 절차에서 유의해야 하거나 문제가 되는 점은 어떤 것이 있는지요? 상황별(공무원/직원 간, 공무원과 일반 시민 혹은 민원인 사이 등)로 다른 점이 있나요?

4. 언론용 초점집단면접 질문지

1. 가이드라인에 1) 언론사 내부에서 이루어지는 직원 간 혐오표현 대응 규정과 2) 기사작성시 체크리스트 및 내부 모니터링 규정, 양자가 모두 포함되어야 한다고 생각하십니까. 1)을 포함하는 경우 다른 직장에 비해 언론사에서 특히 고려해야 하는 내용이 있을까요?

2. 기사작성 체크리스트를 포함한 가이드라인을 마련하였을 때, 어떠한 내부 절차를 통해 실효성을 담보할 수 있을까요?

3. 혐오표현의 대상이 되는 특정 소수자 집단에 대한 차별 선동, 사실왜곡을 담은 일각의 주장들 역시 보도되어야 한다고 보는지요? 예를 들어 자살보도의 최소화(한국기자협회 자살보도 권고기준 2.0)와 같이 보도를 줄여야 할 필요성을 느끼는지요?

4. 사설 등 기자의 의견이 적극적으로 개진되지 않는 이상, 기사 자체가 혐오표현의 내용을 구성하지는 않습니다. 대신 간접적인 방법으로 소수자집단에 대한 편견을 확산시키는 데 기여하게 되는데, 아래 이외에도 어떠한 사례가 있는지요?

사회적 소수자에 대한 부정적인 편견이나 특성에 대한 불필요한 언급과 묘사
사회적 소수자에 대한 부정적이거나 편향된 인상을 심어주는 사진이나 일러스트
사회적 소수자에 대한 부정적이거나 편향된 인상을 심어주는 제목
사회적 소수자에 대한 차별이나 편견을 조장하고 정당화하는 자료의 무비판적 인용
혐오표현 발화자의 사실 주장에 대하여 확인 없이 인용

5. 혐오표현 가이드라인이 충분히 활용되기 위해서 어느 단위에서 어떠한 방식으로 홍보와 교육이 이루어지는 것이 좋을까요?

6. 혐오표현에 대응하기 위한 언론의 역할은 소극적/적극적 역할로 나눌 수 있다고 봅니다. 즉, 언론을 통한 혐오표현 확산에 기여하지 않는 역할과 언론을 통한 혐오표현 확산에 대응하는 역할입니다. 후자의 역할이 가능하기 위해 필요한 방안으로 무엇이 있을까요?

7. <참고자료1>는 해외의 언론인 혐오표현 대응 가이드라인입니다. 한국 상황에서 참고할 만한 내용과 그 이유를 말씀해주세요.

협오표현 예방·대응 가이드라인 마련 실태조사
-2018년도 국가인권위원회 연구용역보고서-

| 인쇄일 | 2018년 11월 14일
| 발행일 | 2018년 11월 14일
| 발행처 | 국가인권위원회
| 주 소 | 04551 서울 중구 삼일대로 340 나라키움저동빌딩 http://www.humanrights.go.kr
| 전 화 | 인권정책과 (02) 2125-9832
| F A X | 02) 2125-0918
| E-mail | research@humanrights.go.kr
ISBN : 978-89-6114-654-8 93330 비매품