혐오와 차별을 넘어
저마다의 빛깔로

www.humanrights.go.kr
사람이 사람답게 사는 세상

지속가능 인권도시 실현을 위한 혐오차별 대응 모색 토론회

일 시 | 2019. 10. 1(화), 13:30 ~ 15:30

장 소 | 김대중컨벤션센터 3층 302+303호

주 최 | 국가인권위원회

국가인권위원회
National Human Rights Commission of Korea

프로그램

□ 주최 : 국가인권위원회

□ 일시 : 2019. 10. 1.(화) 13:30 ~ 15:30

□ 장소 : 김대중컨벤션센터 301-302호

시 간	내 용
13:00~13:30	등 록
13:30~13:35	❖ **개회 - 김정학** (국가인권위원회 혐오차별대응기단 팀장)
	좌장 : 박찬운 한양대학교 법학전문대학원 교수
13:35~14:00 (25분)	**[발제] 5·18, 그 기억의 정치** - 한상희 (건국대학교 법학전문대학원 교수)
14:00~14:15 (15분)	**[토론 1] 일본 혐오표현 조례 제정과정을 통해 본 지방정부의 역할** - **김붕앙** (코리아NGO센터 도쿄사무소 사무국장, 재일교포 3세)
14:15~14:30 (15분)	**[토론 2] 교육공동체 혐오표현 예방** - **이혜정** (경기도교육연구원 연구위원)
14:30~14:45 (15분)	**[토론 3] 글로벌 시대, 혐오표현 대응전략** - **오경석** (경기도외국인인권지원센터 소장)
14:45~15:30 (45분)	**종합토론 및 질의응답**
15:30	❖ **폐회**

목 차 Contents

- [기조발제]

  5·18, 그 기억의 정치 ····· 1
  한상희 (건국대학교 법학전문대학원 교수)

- [토론 1]

  일본 혐오표현 조례 제정과정을 통해 본 지방정부의 역할 ····· 19
  김붕앙 (코리아NGO센터 도쿄사무소 사무국장, 재일교포 3세)

- [토론 2]

  교육공동체 혐오표현 예방 ····· 35
  이혜정 (경기도교육연구원 연구위원)

- [토론 3]

  글로벌 시대, 혐오표현 대응전략 ····· 47
  오경석 (경기도외국인인권지원센터 소장)

[기조 발제]

5·18, 그 기억의 정치

한상희
건국대학교 법학전문대학원 교수

국가인권위원회
humanrights.go.kr

5·18, 그 기억의 정치

한상희 (건국대학교 법학전문대학원 교수)

인권이란...

- 인간의 권리는 한 사람이 그가 맺고 있는 관계에 따르는 책임을 충족시키는 데 필요한 다른 사람과 사회에 대한 요구이다.(C. Whitbeck)
- 모든 사람은 시민으로서, 가족구성원으로서, 노동자로서, 또는 어떤 단체나 조직의 구성원으로서 어떤 권리와 의무를 가지느냐와 상관없이 모든 인간은 그 자체로서 존엄하고 인격의 가치를 가진다.
- 인권은 모든 사람에게 평등하게 주어진다

선언. 엄숙한,

우리가 권리를 선언하다: **존엄과 안전에 관한 4.16 인권선언**

- 선언은 덜 무기력하고 덜 복종적이었다. 더욱이 '청원' '장전' 혹은 '헌장'과는 달리 '선언'은 주권 획득을 의미했다.
- 권리는 지배자와 시민들이 맺은 계약에서 솟아나는 것이 아니고, 지배자에 대한 청원이나 그가 인준한 헌장에서 생겨나는 것은 더더욱 아니며, 인간의 본성 그 자체에 근거를 둔다.
- 선언은 제안했다. 과거에는 그렇지 않았더라도, "금후에는" 이러한 권리들이 정부의 토대가 된다는 것이다. (린 헌트)

국가인권위원회
humanrights.go.kr

존엄과 안전에 관한 4.16 인권선언

권리는 저절로 주어지지 않으며 우리가 협력하여 싸울 때 쟁취하고 지킬 수 있다. 권리를 위한 실천이 우리가 주권자임을 확인하는 길이며, 곧 민주주의 투쟁이다. 우리는 존엄과 안전을 위협하고 박탈하는 세력들에 맞서 노란 리본을 달고 촛불을 들겠다. 세월호의 아픔으로 시작한 이 싸움은, 모든 이들의 존엄을 해하는 그 어떤 장애물도 넘어설 것이다. 그리하여 함께 살고 함께 나누는 세상을 향해 나아갈 것이다.<전문에서>

존엄과 안전에 관한 4.16 인권선언

권리는 저절로 주어지지 않으며 우리가 협력하여 싸울 때 쟁취하고 지킬 수 있다. 권리를 위한 실천이 우리가 주권자임을 확인하는 길이며, 곧 민주주의 투쟁이다. 우리는 존엄과 안전을 위협하고 박탈하는 세력들에 맞서 노란 리본을 달고 촛불을 들겠다. 세월호의 아픔으로 시작한 이 싸움은, 모든 이들의 존엄을 해하는 그 어떤 장애물도 넘어설 것이다. 그리하여 함께 살고 함께 나누는 세상을 향해 나아갈 것이다.<전문에서>

혐오와 기억: 왜곡된 전선

홍성수, 2019. 2. 27. 페이스북

"혐오표현 규제 찬성론이 논쟁을 벌여야 할 진정한 맞상대는 표현의 자유를 옹호하는 자유주의자다. 그런 논쟁은 정말 필요하다."

링크한 칼럼의 저자인 June Woong Rhee 교수님은 한국에서 그런 차원에서 표현의 자유를 옹호하는 정연한 논리를 일관성있게 제시하는 분입니다. (...) 역사부정 처벌을 추진하는 분들의 맞상대는 저는 이준웅 선생님 같은 분이라고 생각합니다. 칼럼에 담겨 있는 주장에 답할 수 있어야, 또는 넘어설 수 있어야, 아니면 최소한 '그런 주장에도 불구하고' 역사부정죄가 필요하다고 말할 수 있어야 역사부정죄가 정당화될 수 있다고 봅니다.

5·18왜곡처벌법을 만들자는 주장이 새로운 종류의 정치적 자살골인지, 아니면 뭐든지 처벌해야 속이 편하겠다는 심성에서 비롯한 것인지 모르겠지만, 나는 이것만은 지적하고 싶다. 1980년 신군부는 (...) 공식적 사실에 의문을 제기하고, 새로운 자료를 발굴해서 배포하고, 대안적 해석을 제시하는 시도를 위법으로 몰아서 처벌하기도 했다.

모든 권력은 역사적 사실을 정치적으로 '전유'하고자 한다. (...) 역사상 최악의 사태는 역사적 사실을 정치적 탄압의 도구로 전유할 때 발생한다. 독일의 바이마르 공화국에서 나치가 집권한 사실이 여기에 속한다. 이번 국회가 5·18민주화운동에 대한 망언을 처벌하는 법을 만들면, 다음 정부에서 누가 어떤 법을 만들지 알 수 없다.

'기억을 통제하는 법'은 위험하다. 기억의 범위를 규정하기도 어렵지만, 일단 규정한 경계가 자유를 탄압하는 무기가 되기 때문이다.

표현의 자유: 누구를 보호하는가?

***Hustler Magazine, Inc. v. Falwell*, 485 U.S. 46 (1988)**

누구나 자신의 생각을 자유롭게 말할 수 있다는 것은 개인적인 자유에 그치지 않는다. 그것은 동시에 모두가 진리를 탐구하는 데 그리고 전체로서의 사회가 살아 움직여나가는데 필수적인 것이다.

"나같은 쓰레기도 보호받을 수 있게 된다면 여러분도 보호받을 수 있습니다. 나는 최악이니까요"

혐오정치: 우리의 경우

- 서구: 극우세력의 형성을 위한 토대로 기능
  - 새로운 정치기반을 형성하거나 기존의 미약한 세력을 강화하기 위한 전략
- 우리: 타락한 보수세력들의 생존전략으로 동원
  - 87년의 민주항쟁 이래, 소위 절차적 민주주의의 실현에 따른 그 소수 정치권력자들-권위주의 군사정권 내지는 그 대체정권의 후계자들-의 위기감이 그대로 투영

혐오의 등장 1: 통치의 수단

- 1948년체제: "빨갱이" 담론
  - 반공국가의 지배수단
  - 일제강점기: "불령선인 (不逞鮮人)" – "비(非)국민"
  - 체제에의 순응을 거부하는 자에 대한 공격수단
  - 낙인찍기로 *homo sacre* 화: 빨갱이 – 반대세(대한민국반대세력) – 종북좌파
- 지역주의: 군사정권의 정치전술
  - 연고주의 문화 + 지역기반의 권력배분체계 + 지역단위의 정경유착
  - 권력의 획득수단이자 권력의 배분기준; 강제된 자발적 순응
- 가부장적 권위주의
  - 조악한 민족주의에 기반한 국가주의 ← 가부장체제
  - 국가가 결정하는 "사회윤리": 성별, 연령 혹은 "가정의례준칙 "

혐오의 등장 2: 양극화

- 민주화 + 산업화
  - 사회경제적 불평등의 심화로 인하여 소외된 계층들의 불만 혹은 소외될지도 모른다는 불안
  - 이를 해소하기 위한 희생양으로서의 소수자집단들 ➔ 다름과 차이를 열등함, 불결함, 혹은 위험함의 징표로 제시
  - 다양한 평등실현조치들 혹은 소수자들의 역량강화 ➔ 상대적 박탈감을 "역차별"로 포장, 공격
    - 1999년 군가산점제 위헌결정 → 2001년 월장 사태
- 급속한 정보화
  - 1995년 전자정부 11대과제 → 정보고속도로: 콘텐츠 부재의 H/W만의 확산 → 사이버공간의 "해방"
  - 2002년 대통령선거: 인터넷의 영향력 확인 → 보수정치권을 중심으로 인터넷을 조직화
  - 2007년 차별금지법 제정운동 → 반대운동 또한 인터넷상으로 조직
  - 2014년 일베, 그리고 현재의 단톡방과 유튜브

국가인권위원회
humanrights.go.kr

혐오의 구조

- 이중강화에 의한 포퓰리즘화
  - 사회적 편견 + 정치적`경제적 동원의 필요성 → 혐오현상의 상당부분이 포퓰리즘적 성향을 띠게 됨
- "다수자집단"
  - 혐오를 사회적 "다수자집단"에 의한 억압이라 규정할 수 있다면, 역으로 혐오는 이들의 이익에 부합할 때 비로소 형성, 발현 가능
  - 이때 다수자집단은 여성에 대한 남성, 무슬림에 대한 비무슬림이 아니라, 그러한 낙인찍기와 그 낙인에 의한 소수자집단을 구획할 수 있는 권력을 가진 세력 혹은 집단
    - : 필연적으로 정치권력, 경제권력 혹은 사회적 자본을 갖춘 언론`지식인 권력/집단
- 제주도 예멘 난민의 사례:
  - 일부 기독교세력 + 이에 편승하는 정치권력 + 값싼 노동력을 추구하는 경제권력의 복합체 + 제도언론 → 이슬람포비아 현상(편견과 낙인)이 부재하던 우리사회에 무슬림_이주노동자 혐오를 새로이 형성, 부과하는 방식

혐오정치

- 적대의 정치, 배제의 정치
  - 다름, 차이를 이용하여 낙인을 찍고, 사회를 두 진영으로 분리
    - 권력자 v. "패배자"(소수자)
    - 성소수자, 난민(혹은 무슬림), 여성, 경제적 약자
  - 위기의식 확산: "문제는 ~~ 때문이야"
    - 사회적 불안정 → 좌파들의 집권 → "진보적 민주주의" 등의 체제전복
  - 적대: 그들을 실제의 적으로 구성하고 배제, 소외, 억압
    - 기존의 사회적 관계들을 재구성하거나 혹은 교란시켜 나감.
- 우파 포퓰리즘:
  - 정치의제의 왜곡,
  - 권력 확장

혐오정치: 인간존엄성의 침탈

- 피해자 모두에 대한 명예훼손이자 그 인격권을 침해
  - 인간의 존엄과 가치라는 인류사회의 보편적 이념까지도 훼손
- 명예훼손 및 인격권 침해의 죄책
- 피해자들의 자기 정체성 자체를 공격
  - *"나는 0000는 아니지만~" 신드롬*
  - 체제불안을 야기하는 반사회적·반국가적 존재로 낙인 ➔ 정체성 불안의 상태 야기
  - 집단적 정체성, 통시적으로는 세대간 정체성 자체를 부정하는 결과

혐오정치: 민주사회의 통합 저해

- 민주주의
  - 현대사회에서 보편적으로 요구되는 인간사회의 구성원리
    - 다양한 집단의 다양한 의견을 전제로 그것의 능동적 참여에 의한 공공영역을 바탕으로 구성
  - 하지만 혐오정치는
    - 과소대표현상: 발언권과 대표권 박탈
      - 공포와 위축효과: 발언권 제한 또는 발언의 효과 저해 ➔ 공론의 장 왜곡
    - 과다대표현상
      - 혐오대상자들을 침묵시킴으로써 다수자의 목소리만 들리게 함
  - 결국 민주사회의 기반이 되는 다양성 침해
- 결국 민주사회의 통합을 저해
  - Racism적인 사회분열 야기, 게토화
  - 임시정부 이래 우리 사회가 추구해 왔던 "공화 " 의 이념은 여기서 훼손됨

국가인권위원회
humanrights.go.kr

역사부정과 혐오표현

- 역사부정
  - 집단대상의 반인륜적인 범죄사실을 부정하거나 경시하거나 왜곡하거나 혹은 정당화하는 행위
  - 대체로 반인륜적 범죄들은 소수자(집단)를 대상으로 하는 만큼, 이를 부정하는 행위들은 단순히 역사적 사실을 부정하는데 그치는 것이 아니라 소수자(집단)에 대한 차별을 선동하는 혐오표현으로 연결될 가능성이 많음
- 우리의 경우
  - 5`18부정이나 민주화운동 왜곡, 4`3사건 왜곡 등은 이에 해당함
    - 특히 5`18부정의 경우는 반공주의와 지역주의가 복합되어 그 반인륜성을 부정하거나 왜곡하는 수단으로 동원되고 있음
  - 한국전쟁을 달리 보는 것도 역사부정의 책임을 져야하는 것이 아닌가?
    - 혐오로서의 역사부정은, 전쟁 그 자체가 아니라 전쟁(또는 그 과정)에 나타난 반인도주의적 범죄행위를 부정하는 행위를 의미

5·18: 새로운, 그러나 오래된 혐오정치

- 낙인찍기: 한국현대사 특유의 억압이 중첩
  - 지역주의와 반공주의가 복합적으로 작용
    - **"홍어"와 "북한군"**
    - 여순, 4·19, 6·3, 부마항쟁, 6월항쟁, 촛불시위, 용산사태, 강정기지, 밀양송전탑, 사드배치, 평택미군기지이전 등등 현대사의 주요 사건들과 두드러진 차이점
- 5·18: 현재의 보수정치집단의 탄생배경이자 존재기반
  - (자유당 → 공화당 →) 신군부 → 민정당 → 민자당 → 신한국당 → 한나라당 → 새누리당 → 자유한국당
  - 보수언론, 재벌`대기업, 대형교회...: 5·18을 호명하고 동원
  - 5·18 망언:
    - 자기 권력의 부정한 원천을 세탁하거나 희석시키는 방법이자
    - 지지자들을 결집하고 정치적 영향력을 보전하기 위한 수단

5·18망언의 구조

- 단순히 역사왜곡에 한정되지 않음
- 우리 사회의 민주적 구성 자체를 훼손
  - 5·18을 부정함으로써 그와 연관된 일정한 사회부분 혹은 정치세력들을 부정해버리는 거대한 정치적 음모 또한 그 속에 담고 있는 것
  - 정치적 기득권자들이 이런 방식으로 대중을 탈정치화하고 단순한 동원의 대상으로만 간주함으로써 그나마 구축해 왔던 절차적 민주주의의 성과조차도 무위로 돌림

기억의 정치

- 역사적 사실에 대한 기억은 정치의 가장 주요한 대상
  - 기억은 모든 정치투쟁의 중심에 차지하며 모든 기억은 그대로 정치의 장에 편입되기 마련
- 승자의 역사와 패자의 역사

국가인권위원회
humanrights.go.kr

기억의 정치

- 문제는 '기억을 전유하는 주체가 누군가...?'
- 5·18의 진실:
  - 국가의 진실이 아니라 우리 시민의, 국민의 진실
  - 권력을 획득하여 다른 누군가를 탄압하기 위하여 떠올려진 기억이 아니라,
  - 권력의 억압에 시달렸고 그 폭력의 상처를 그대로 안고 살아가야 하는 사람들에 의하여 밝혀진 저항의 기억이고 회복과 치유의 기억이며 민주와 평화를 위한 기억
- *6·25 전쟁, 대한항공폭파, 천안함 폭침:*
  - *국가가 만들고 국가가 제시한 기억: 그 전유의 주체는 국가*

기억의 정치

- 기억의 헌법화
  - "유구한 역사와 전통에 빛나는 우리 대한국민은 3·1운동으로 건립된 대한민국임시정부의 법통과 불의에 항거한 4·19 민주이념을 계승하고"<헌법 전문>
- 민중의 기억들:
  - 민중 혹은 데모스로서의 시민들이 피와 눈물의 투쟁을 거치며 발굴하고 증명하며 서로 공유함으로써 형성된 우리 모두의 공동의 기억
  - 우리 공동체의 존재 기반이자 그 정체성의 원천

➔ 특별한 헌법적 보호의 대상

혐오/역사부정: 그 법적 대응

- "교육과 토론으로 교정"?
  - ACLU의 실패(?): Brandenburg 사태발생 50년이 경과하였음에도 KKK와 같은 racist들은 여전히 세력을 보전하고 있음
  - 우리의 경우 혐오/역사부정은 우파 포퓰리즘의 전형적인 사례
    - 이미 확립`구성된 사회적 권력관계를 반영
    - 특정한 정치권력이 자신의 정치`경제적 목적을 위하여 가상적인(그러나 더욱 현실적인) 적을 만들고 공포를 조성하기 위해 그 "표현"을 동원하는 것에 불과

➔ 교육과 토론이 가능한 정치`사회적 환경을 만들기 위해서라도 단호한 대처-법적, 정치적, 사회적-가 불가피

- 무엇이 사회적으로 금지되거나 통제되어야 하는 혐오/역사부정인지를 국가적인 권위로써 공식적으로 선언할 필요가 있음

➔ 기억법의 제정 필요

기억법(memory law)

- 기억법들의 기억 대상 혹은 기억보전대상
  - 전쟁범죄(국제법상의 war crime을 말함), 중대한 집단적 인권침해, 인종말살, 대량학살, 집단성폭행 등 반인도주의적 만행
  - 이들을 기억하여, 더 이상 반복되지 않도록 하며, 이 기억들을 보전함으로써 새로이 반인도적 정치집단들이 나타나지 않도록 방비하기 위함

- 천안함 폭침, 대한항공기폭파사건. 6·25 등: 5·18과 유비될 수 없음
  - 6·25의 경우 노근리사건처럼 그 전쟁 수행과정에서 발생한 수많은 민간인학살사건들-정확한 의미의 전쟁범죄-에 관한 기억법은 존재가능

홀로코스트 부정 처벌법

- 이행기정의(transitional justice)의 일환
  - 단순한 역사적 사실의 보전이 아니라 그 역사적 사건에서 도출되는 인간적 혹은 인도주의적 반성의 요청에 기반
- 기억법들의 기억 대상 혹은 기억보전대상:
  - 전쟁범죄(국제법상의 war crime을 말함), 중대한 집단적 인권침해, 인종말살, 대량학살, 집단성폭행 등 반인도주의적 만행들
- 목적
  - 이 만행들을 기억하여 더 이상 반복되지 않도록 하며
  - 이 기억들을 보전함으로써 더 이상 반인도적 정치집단들이 나타나지 않도록 방비하기 위함
  - 아울러 만행들의 피해자를 보호

왜 규제해야 하나?

- 규제의 필요성:
  - 규제가 최선의 방안이기 때문에 유효한 것이 아니라, 더 이상 견딜 수 없는 상황을 조금이나마 바꾸어 보자는 차악의 몸부림이기에 유효
  - 망언의 극단적인 권력성: 구체적이고 실제적인 피해자를 양산
    - 과거사의 피해자 뿐 아니라 현시대를 살고 있는 전 국민이 피해자
- 유럽
  - 독일, 프랑스 등
  - 영미, 북구는 왜 처벌하지 않는가?
    - Kant와 Locke 의 대결?/ 조정`조화의 방식 v. All or Nothing방식
  - Faurisson v. France ➔ UN인권위원회의 2011년 논평?
  - 폴란드의 사례?
    - "the polish death camp"

기억법의 사례들

- Faurisson v. France(1996)
- "나는 유대인 말살 정책 혹은 마법의(magic) 가스실 정책을 믿지 않을 탁월한 근거(excellent reasons)를 가지고 있다... 나는 프랑스 시민의 100퍼센트가 가스실이라는 신화(myth)가 부정직한 허구(dishonest fabrication)라는 점을 알아차리기를 기대한다."
  - "마법": 존재하지 않는 것을 존재하는 것처럼 꾸미는 것
  - "신화": 맹신이나 무지의 결과로 유지되는 믿음
- UN인권위원회("자유권위원회") 2011년 논평
  - 의견의 자유는 민주사회를 구성하는 기본요소이기 때문에 기억법(memory laws)에 의해서라도 의견을 제한해서는 아니 된다
  - 시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약(ICCPR)
    - 19조 3. 이 조 제2항에 규정된 권리의 행사에는 특별한 의무와 책임이 따른다. (...)
      (b) 국가안보 또는 공공질서 또는 공중보건 또는 도덕의 보호
    - 제20조 2. 차별, 적의 또는 폭력의 선동이 될 민족적, 인종적 또는 종교적 증오의 고취는 법률에 의하여 금지된다.

주아네 보고서

- ***인권침해자의 불처벌에 대한 투쟁을 통해 인권을 보호하고 신장하기 위한 일련의 원칙***

- 진실을 알 권리, 정의를 실현할 권리, 피해자 배상권
- 진실에 대한 불가양의 권리(원칙1),
- 기억할 의무
  - 국가의 조치는 "역사적 사건이 잊혀지는 것으로부터 집단적인 기억을 보전할 것을 목적으로 해야 하며, 특히 수정주의적 입장 및 소극적인 입장을 주장하는 것으로부터 한걸음 나아가 적극적으로 보호할 것을 목적으로 한다"고 명시적으로 선언한다.(원칙2)
- 사법적 처리에 관한 요구(제4장)

humanrights.go.kr KOR 국가인권위원회

"빌려온 애도"

- 위안부 할머니들이 말한 기억들은 실제와 달라서 역사적 사실에 집착하는 역사학자들을 종종 당혹스럽게 만들었다. (...) 그들의 기억에는 생략, 단절, 왜곡이 있다. 그들의 기억은 거짓기억으로 변형된 소망의 한 형태로 드러나기도 한다. 그렇다면 그들은 거짓말을 하고 있는 것일까?
- 그들은 자신의 서사에서 차마 말할 수 없었던 부분들을 타인의 이야기로 대체해 버린다.
- 타인의 슬픔을 자신의 것으로 빌려오는 애도는 샤먼이 망자들에게 자신의 몸을 빌려주듯, 타인의 목소리를 자신을 통해 흘려보내는 것이다.(임옥희)

기억의 연대

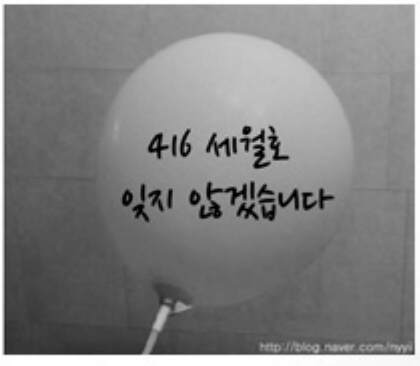
- 애도의 정치
  - 슬픔과 고통에 서로 목격자되어
  - 함께 나누고
  - 그들의 이야기를 기억하기
  - 그리고 한 목소리로 외치기
- 타자의 고통을 느끼기 위하여 자신을 타자의 자리에 세울 수 있는 "서사적 상상력"(마사 누스바움)

➔목소리, 우리들의 성난 목소리!
- 그들이 볼 수 있고 들을 수 있는

기억의 연대, 그리고 국가...

우리 사회에 검은 그림자를 드리우고 있는 혐오와 역사부정의 현상을 극복하는 것은 인권이 최우선적인 가치로 자리 잡은 현 시대의 당면과제이다. 그리고 무엇보다 먼저 이 과제를 떠맡아야 하는 것은 국가이다. 국가주의적 개입이 아니라 혐오현상에 대항하는 시민들의 합의를 이끌어내는 민주적 설득의 주체가 국가이어야 한다는 것이다.

이 발제는 그 전초의 성격을 가진다. 이제 한 걸음 나아가 혐오의 현실을 직접 대면하며 그에 맞서 싸우는 일이 남아 있다. 수없이 많은 장애와 난관들이 산적해 있는 것은 사실이지만, 이를 깨쳐 나갈 시민사회의 역량을 결집하기 위해서라도 국가의 강고한 의지와 선도적인 노력이 무엇보다 절실하다.



국가인권위원회
humanrights.go.kr

[발표 1]

일본 혐오표현 조례 제정과정을 통해 본 지방정부의 역할

김붕앙
코리아NGO센터 도쿄사무소 사무국장(재일교포 3세)

국가인권위원회
humanrights.go.kr

일본 혐오표현 조례 제정과정을 통해 본 지방정부의 역할

김붕앙
(코리아NGO센터 도쿄사무소 사무국장, 재일교포 3세)

1. 헤이트스피치 해소법으로 지방자치단체의 책무를 명기

일본에서 '헤이트스피치'(차별을 선동하는 언동)라는 단어가 일거에 퍼진 것은 2013년이다. 이로부터 3년 후인 2016년 6월 3일에 「헤이트스피치 해소법」(정식 명칭: 우리나라(일본) 이외 출신자에 대한 부당한 차별적 언동 해소를 위한 사업 추진에 관한 법률)이 시행되었다. "차별 금지"라는 문구가 명기되어 있지 않고 기본 시책으로 상담·교육·계몽을 진행하는 것만 열거되었지만 일본에서 처음으로 인종 차별에 관한 법률이 제정되었다는 점에서 획기적인 것이었다.

동법 제4조 제2항에 "지방자치단체는 우리나라 이외 출신자에 대한 부당한 차별적 언동 해소를 위한 사업에 관해 국가와의 적절한 역할분담에 따라 해당 지역의 실정에 맞는 시책을 강구하도록 노력하는 것으로 한다."고 규정하여 상담체제의 정비(제5조), 교육의 충실 등(제6조), 계몽 활동 등(제7조)에 대해 지방자치단체가 추진하는 노력의무가 부과되었다.

2. 각지에서 진행되고 있는 조례 만들기

헤이트스피치 해소법의 성립 이후 헤이트스피치나 인종 차별에 대한 지방자치단체의 시책이 진행되기 시작했다. 시책별로 지방자치단체의 사업 사례를 소개한다.

(1) 조례 제정

제일 먼저 이를 추진한 지자체는 오사카시였다. 2016년 1월 헤이트스피치 대응 조례가 성립되어 동년 7월부터 전면 시행되었다. 거리나 인터넷상에서 행해지는 표현 행위가 대상이고 예방을 위한 계몽, 사후 확산방지 조치로서 헤이트스피치를 한 개인·단체를 시장이 공표하는 조치를 취한다. 그 신청 등에 따른 조사나 관계자 등의 의견 청취를 실시하는 기관으로서 심사위원회가 설치되어 있다.

도쿄도는 내년 올림픽·패럴림픽을 앞두고 2018년 10월 "도쿄 올림픽 헌장에서 제창하는 인권존중 이념의 실현을 목표로 하는 조례"가 제정되었다. 성적 소수자에 대한 차별적 취급의 금지 및 외국인에 대한 헤이트스피치 해소를 위한 공공시설의 이용 제한, 헤이트스피치에 해당된다고 판단한 활동 공표를 수행하는 것을 규정하고 있다. 도쿄도의 자치구인 세타가야구(東京都世田谷区)에서는 2018년 3월에 "다양성을 서로 인정하고 남녀공동참여와 다문화공생을 추진하는 조례"가 제정되었다. 구민에게서 상담을 접수하는 구청장의 자문기관으로 '고충 처리위원회'를 설치하여 성적 소수자 및 외국인에 대한 차별에 관한 신청을 처리한다. 마찬가지로 도쿄도 구니타치시(東京都国立市)에서는 2018년 12월에 "구니타치시 인권을 존중하고 다양성을 인정하는 평화로운 마을 만들기 기본 조례"가 제정되었다. "인종, 민족, 국적, 성별, 성적 지향, 성자인(性自認), 장애, 질병, 직업, 연령, 피차별 부락 출신, 기타 경력 등을 이유로 한 차별을 행해서는 안 된다"고 명확하게 차별을 금지하고 있다. 그리고 시장 부속 기관으로 심의회가 설치되어 조사 등을 수행해 필요한 조치를 답신하는 것으로 되어 있다.

가가와현 간온지시(香川県観音寺市)는 2016년 12월에 "주차장 관리 조례"를 제정하고 "인종 등의 공통된 속성을 소유한 불특정 다수의 사람에 대해 해당 속성을 이유로 부당한 차별적 취급을 하는 것을 조장할 우려가 있는 행위"를 금지하고 있다. 또한 2017년 6월에 "간온지시 공원조례"를 개정해 "인종, 국적, 기타 출신을 이유로 부당한 차별적 취급을 유발하거나 조장할 우려가 있는 행위"를 금지 행위로 규정하고 5만엔 이하의 과태료 벌칙 조항도 마련했다.

가나가와현의 가와사키시(神奈川県川崎市)는 전쟁 전부터 재일 동포가 많이 살

국가인권위원회 humanrights.go.kr

고 있으며 또한 레이시스트(인종차별주의자)에 의한 증오활동이 반복되고 있는 것으로 유명한 곳이다. 가와사키시는 2019년 6월 “가와사키시 차별이 없는 인권 존중 마을 만들기 조례”초안을 발표했다(첨부자료 참조). 차별 금지 규정과 함께 처벌(50만엔까지의 벌금)이 설치된 점이 다른 조례들에 없는 특징이다. 이 조례안에 대해 레이시스트 측이 격렬하게 반발하고 있어 조례가 무사히 성립될지 여부가 주목 받고있다.

가나가와현 사가미하라시(神奈川県相模原市)의 모토무라 켄타로 시장은 2019년 6월 가와사키시의 조례 초안을 언급하며 “가와사키 못지않게 엄격한 형식을 선택하고 싶다는 생각이 있다”며 현재 제정을 목표로 하는 헤이트스피치 관련 규정에 벌칙 규정 도입을 검토하고 있는 것을 밝혔다. 현 시장은 2019년 4월 지방통일선거에서 당선된 신인 시장이지만 시의의회의원선거에서는 배타주의그룹에서 후보자가 여러 명 나옴에 따라 시민들에 의한 카운터 활동도 전개되었다. 이러한 시민들의 노력이 조례 제정의 기운을 만들어 냈다.

헤이트스피치를 포함한 인종 차별에 대한 조례 만들기는 시민운동 측도 일찍부터 주목하고 있었다. 지방자치단체의 공무원들로 구성된 전일본자치단체노동조합은 2016년 10월에 조례시안을 작성해 발표했다. 또한 도쿄변호사회는 2018년 6월 지방자치단체에 인종차별 철폐 조례의 제정을 요구하는 의견서 발표와 함께 인종 차별 철폐 모델 조례안을 제안하고 있다.
(https://www.toben.or.jp/message/ikensyo/post-506.html ※ 일본어판만)

(2) 인종 차별을 목적으로 한 단체의 공공회관 이용 제한

인종차별철폐협약에 “각 체약국은 인간이나 또는 조직에 의한 인종차별을 후원, 옹호 또는 지지하지 않을 의무를 지며”(제2조 (b)), “각 체약국은 어느 인간, 집단 또는 조직에 의한 인종차별을 해당 사정에 따라 입법을 포함한 모든 적절한 수단으로써 금지하고 종결시키며”(제2조 (d))라고 규정되어 있다. 이는 중앙정부뿐만 아니라 지방자치단체를 포함한 공공기관에 요구되는 것이라 할 수 있다. 그 하나의 형태로 인종 차별 행위를 행하는 것을 목적으로 한 공공시설 이용 신청에 대해

공공기관(국가·지방자치단체)이 제한 등의 적절한 대응을 할 것이 요구되고 있다.

2013년 6월, 야마가타현 평생학습 센터가 '재일 특권을 용서하지 않는 시민의 모임'(재특회) 야마가타지부의 사용신청에 대해 동 센터 조례 3조 2 '센터의 관리상 적절하지 않다고 인정할 때'에 해당한다고 이용신청을 불허했다. 또한 오사카부 카도마시(大阪府門真市)에서는 2014년 5월, 배외주의를 주장하는 그룹이 인종차별의 의도가 명백한 강연 주제명으로 시의 문화회관 이용신청을 했지만 시 교육위원회가 "차별 행위는 허용되지 않는다는 자세를 명확하게 해야 한다"며 회관의 지정관리자가 시설설치조례의 '공공질서 또는 선량한 풍속을 해칠 우려'에 해당한다고 해서 이용신청을 취소했다. 다른 자치단체에서도 차별배타주의단체의 공공회관 이용을 둘러싼 분쟁이 일어나고 있다.

도쿄변호사회는 2015년 9월 "지방자치단체에 대해 인종차별을 목적으로 하는 공공시설의 이용허가 신청에 대한 적절한 조치를 취할 것을 요구하는 의견서"를 발표했다. 헤이트스피치 해소법 이후 도쿄도 에도가와구(東京都江戸川区), 아이치현 등이 공공시설 이용에 관한 규칙 등을 개정했다. 또한 공공시설의 이용에 관한 지침을 별도로 정하는 자치단체도 있다. 2018년 3월에 가와사키시, 4월에 교토부, 6월에 교토시가 지침 운용을 개시하고 있다. 그러나 예를 들어 가와사키시는 사용을 불허하려면 차별적 언동이 행해질 개연성이 높다는 "언동 요건" 이외에 다른 이용자에게 현저한 폐를 끼친다는 "민폐 요건"을 충족하는 것도 요구되기 때문에 실제로 레이시스트에 의한 이용신청에 대해 차별적 언동을 하지 않도록 "경고"하는 데 그쳐 이용을 중지시킬 수준까지 추진되지 않는다. 따라서 차별에 반대하는 지역주민과 시민 유지들은 카운터 행동으로 대항할 수 밖에 없는 실정이다.

(3) 인터넷 상의 헤이트스피치 대책

오사카시에서는 위의 조례에 따라 인터넷 헤이트스피치에 대한 신청이 2017년 3월까지 27건 있었다. 이에 대해 오사카시는 4개의 동영상을 헤이트스피치로 인정하고 4월에 공급자에 대해 삭제를 요청, 6월에는 동영상 작성자의 사용자명을 공개했다. 그러나 사용자명만으로는 공개 효과를 기대할 수 없다며 6월 요시무라

국가인권위원회 humanrights.go.kr

히로후미 시장(당시)은 "불법 헤이트스피치를 불특정 다수에게 알리는 사람의 성명을 보호할 필요가 없다"며 헤이트스피치로 인정한 투고자 성명 공개 의무를 공급자에게 부과하고 성명 공표를 위한 방법을 검토할 것을 표명했다. 이에 대해 헤이트스피치 심사회는 2018년 1월 17일 실명 공개는 '통신의 비밀'과 '표현의 자유'에 저촉하기 때문에 곤란하다고 해서 피해자 지원을 목적으로 한 법 개정 등을 국가에 요구해야 한다고 답신했다.

미에현, 히로시마현 후쿠야마시(広島県福山市), 효고현 아마가사키시(兵庫県尼崎市) 등에서는 헤이트스피치 해소법의 성립 이전부터 부락차별 등 인터넷상의 헤이트스피치, 차별표현에 대한 감시사업을 수행하고 있으며, 이러한 사업에 대해 다른 자치 단체들도 관심을 보이고 있다고 한다.

(4) 상담 및 계몽에 관한 사업

교토부는 2017년 3월, 헤이트스피치를 비롯한 인권과제의 일원적인 정보제공을 수행하는 인권포털사이트 "인권 내비게이션"을 개설했다. 독자적인 계몽용 책자 "헤이트스피치와 인권"도 발간했다. 또한 2017년 7월부터는 교토변호사회와 협력해 "차별 등 인권 침해에 관한 특설 법률상담"을 개시했고, 헤이트스피치를 비롯해 부락차별 등 각종 차별문제에 전문가가 대응하는 창구를 개설했다.

3. 지방자치단체와 지역사회에 요구되는 것

헤이트스피치를 포함한 외국인차별을 없애기 위해서는 차별금지법 제정 등 중앙정부 차원에서 이루어져야 할 것이 많지만 지방자치단체가 수행할 수 있는 역할도 크다고 생각한다. 왜냐하면 주민들이 일상생활 속에서 가깝게 접근하는 것은 지방자치단체이며, 역으로 주민들의 일상생활을 섬세하게 볼 수 있는 것은 중앙정부보다 지방자치단체이기 때문이다.

지방자치단체가 우선해야 할 일은 헤이트스피치를 포함한 외국인차별, 더해서 다른 소수자들에 대한 차별을 포함해 "차별을 해서는 안 된다"고 명확한 태도를 표

명하는 것이다. 이것은 피차별 측에 서게 된 당사자에게 자신의 존엄성을 확인할 수 있다는 점에서 매우 큰 힘이 된다. 그 형태의 하나로 조례 제정이 있고 또 수장의 성명이나 지방의회에 의한 결의라는 형식도 있을 것이다. 또한 실제로 헤이트스피치를 포함한 차별행위가 이루어졌을 때, 특히 인터넷 상에서의 헤이트스피치에 대해서는 공적 입장인 지방자치단체가 그것을 파악하고 명확하게 비판·부정하는 것도 매우 중요하다.

일본에서 헤이트스피치를 포함한 외국인차별을 없애기 위한 지방자치단체 조례 만들기는 아직 일부 지자체에 머물고 있는 실정이다. 조례 제정을 위해서는 지역주민들의 이해가 중요하며, 또한 차별문제에 정통한 변호사, 연구원, 전문가와의 연계가 필수적이다. 수장과 의회 등 지방자치단체가 그러한 지역주민들의 이해와 전문가와의 연계를 주도하는 형식이 바람직하다.

일본에서는 지난 4월부터 재류자격 「특정기능」을 도입해 새로운 이주노동자 수용 시책을 빠른 속도로 진행하고 있다. 이와 병행해 진행되고 있는 "수용·공생을 위한 종합적인 대응책"에서는 차별금지 등의 항목이 거의 보이지 않는다. “다문화 공생”을 지자체가 담당해 왔지만 그곳에서는 일본어 교육, 지역 주민들에 대한 계몽 활동, 교류기회 제공이 메인이고 소수자 측인 이주자의 인권보장, 차별금지라는 관점이 매우 약하다. 그런 점에서 지방자치단체 차원에서 차별금지조례를 제정하는 의의는 더욱 높아지고 있다고 할 수 있을 것이다.

국가인권위원회 humanrights.go.kr

(가칭) 가와사키시 차별 없는 인권 존중의 마을만들기 조례안 내용

1장 전문

❍ 가와사키시는 일본국 헌법 및 인권에 관한 제 조약 이념에 근거하여 모든 부당한 차별 해소를 위해 한사람 한사람 인간의 존엄을 최우선하는 인권시책을 평등과 다양성을 존중하면서 착실히 실시해 왔다.

❍ 지금도 여전히 부당한 차별은 존재하고 이른바 “헤이트스피치”나 인터넷을 이용한 인권침해 등 인권과제도 발생하고 있다.

❍ 시(市), 시민 및 사업자가 협력하여 부당한 차별해소와 인권과제 해결을 위해 인권 존중의 마을만들기 이념 보급을 한층 더 추진해 나갈 필요가 있다.

❍ 모든 시민이 부당한 차별을 받지 않고 개인으로서 존중받고 활기 있게 살 수 있는 인권 존중의 마을만들기를 추진하기 위해 이 조례를 제정한다.

2장 총칙

⑴ 목적

가. 부당한 차별이 없는 인권 존중의 마을만들기에 관하여 시, 시민 및 사업자의 책임을 명확히 한다.

나. 인권에 관한 시책의 기본이 되는 사항과 우리나라 외 출신자에 대한 부당한 차별적 언동(言動) 해소를 위한 사업에 관한 사항을 정한다.

다. 전기(前記) ‘가’및‘나’에 의해 인권 존중의 마을만들기를 종합적이고 계획적으로 추진하고 이를 통해 인권을 존중하고 더불어 살 수 있는 사회 실현에 이바지한다.

⑵ 정의

가. (부당한 차별) 인종, 국적, 민족, 신조(信條), 연령, 성별, 성적지향, 성자인(性自認), 출신, 장애 기타 사유를 이유로 하는 부당한 차별을 말한다.

나. (우리나라 외 출신자에 대한 부당한 차별적 언동) 「우리나라 이외 출신자에 대한 부당한 차별적 언동 해소를 위한 사업 추진에 관한 법률」(이하 「헤이트스피치 해소법」이라 한다) 제2조에 규정하는 우리나라 이외 출신자에 대한 부당한 차별적 언동을 말한다.

3장 부당한 차별이 없는 인권 존중의 마을만들기의 추진

(1) 시의 책임

시는 부당한 차별을 해소하기 위한 시책 기타 인권에 관한 시책을 종합적이고 계획적으로 추진한다.

(2) 시민 및 사업자의 책임

시민 및 사업자는 시가 실시하는 부당한 차별을 해소하기 위한 시책 기타 인권에 관한 시책에 협력하도록 노력한다.

(3) 부당한 차별적 취급의 금지

어떤 사람도 인종, 국적, 민족, 신조, 연령, 성별, 성적 지향, 성자인, 출신, 장애 기타 사유를 이유로 하는 부당한 차별적 취급을 해서는 안 된다.

(4) 인권시책 추진 기본계획

가. 시장은 부당한 차별을 해소하기 위한 시책 기타 인권에 관한 시책을 종합적이고 계획적으로 추진하기 위해 기본계획을 책정하고 기본계획에는 인권에 관한 시책의 기본 이념, 기본 목표, 기본적 시책, 기타 인권에 관한 시책을 추진하기 위해 필요한 사항을 정한다.

나. 시장은 기본계획을 책정(변경) 하려고 할 때는 미리 「인권 존중의 마을만들기 추진협의회」의 의견을 듣고, 또한 기본계획을 책정(변경)했을 때는 공표한다.

(5) 인권교육 및 인권계몽

국가인권위원회 humanrights.go.kr

시는 부당한 차별을 해소하고 인권 존중의 마을만들기에 대한 시민 및 사업자의 이해를 깊게 하기 위해 인권교육 및 인권계몽을 추진한다.

(6) 인권침해를 받은 사람에 대한 지원

시는 유관기관 등과 협력하여 인터넷을 이용한 부당한 차별 기타 인권침해를 받은 사람에 대한 상담을 실시 기타 필요한 지원을 위해 노력한다.

(7) 정보의 수집 및 조사 연구

시는 부당한 차별을 해소하기 위한 시책 기타 인권에 관한 시책을 효과적으로 실시하기 위해 필요한 정보수집 및 조사연구를 실시한다.

(8) 인권 존중의 마을만들기 추진 협의회

가. 전기 (4)나의 경우 외에도 부당한 차별이 없는 인권존중의 마을만들기 추진에 관한 중요 사항에 대해 시장의 자문에 따라 조사심의하기 위해 부속 기관으로서 「인권 존중의 마을만들기 추진 협의회」를 둔다. 협의회는 위원 12명 이내로 조직하고 위원은 학식 경험자, 관계단체 임직원, 시민 중에서 시장이 위촉한다.

나. 위원의 임기는 2년으로 하되, 재임이 가능하다. 그 외 임시위원을 두는 것과 그 해촉, 비밀 누설 금지, 부회를 두는 것에 관하여 규정하여 기타 협의회의 조직 및 운영에 관하여 필요한 사항은 규칙으로 정한다.

4장 우리나라 외 출신자에 대한 부당한 차별적 언동 해소를 향한 사업의 추진

(1) 이 장의 취지

시는 헤이트스피치 해소법 제4조 제2항의 규정에 근거하여 시의 실정에 대응한 시책을 강구함으로써 「우리나라 외 출신자에 대한 부당한 차별적 언동」 해소를 도모한다.

(2) 우리나라 외 출신자에 대한 부당한 차별적 언동의 금지

어떤 사람도 시의 구역 내의 도로, 공원, 광장, 역사 기타 공공장소에서 다음에 해당하는 「우리나라 외 출신자에 대한 부당한 차별적 언동」을 하고 또는 하게 해서는 안 된다.

≪유형≫

◎ 특정한 국가 혹은 지역 출신자 또는 그 자손 (이하 「특정국 출신자 등」이라고 한다.)을 우리나라 지역 밖으로 퇴거시키는 것을 선동하고 또는 고지(告知)하는 것

◎ 특정국 출신자 등의 생명, 신체, 자유, 명예 또는 재산에 위협을 가하는 것을 선동 또는 고지하는 것

◎ 특정국 출신자 등을 현저하게 모멸(侮蔑)하는 것

≪수단≫

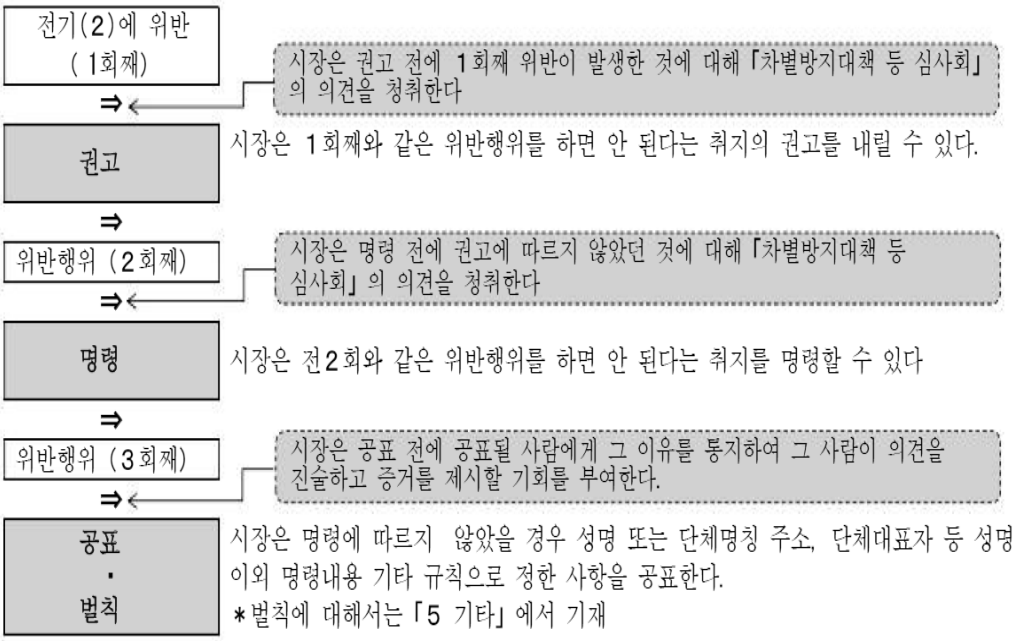
◎ 확성기를 사용한다.

◎ 간판, 플래카드 등을 게시한다.

◎ 전단(傳單), 팸플릿 등을 배포한다.

◎ 다수인이 일제히 큰 소리로 연호한다.

(3) 권고·명령·공표



(4) 공공시설의 이용 허가 등의 기준

시장은 시가 설치하는 공공시설에서「우리나라 외 출신자에 대한 부당한 차별적 언동」이 행해질 우려가 있을 경우에 있어서 공공시설의 이용 허가 및 그 취소의 기준 기타 필요한 사항을 정한다.

(5) 인터넷 표현 활동에 관한 확산 방지 조치 및 공표

≪대상≫

◎ 시의 구역 내에서 행해진 인터넷 표현 활동 ※

◎ 시의 구역 외에서 행해진 인터넷 표현 활동(시의 구역 내에서 행해진 것이 명확하지 않은 것을 포함한다.)으로 다음의 어느 하나에 해당하는 것

·표현의 내용이 특정 시민 등(시의 구역 내에 주소가 있는 사람, 재직하는 사람, 재학하는 사람 기타 시에 관계가 있는 사람으로서 규칙으로 정하는 사람을 말한다. 이하 같다.)을 대상으로 하고 있는 것

·전기의 인터넷 표현 활동 이외로서 시의 구역 내에서 행하여진「우리나라 외 출신자에 대한 부당한 차별적 언동」의 내용을 시의 구역 내에 확산하는 것

※ 인터넷 기타 고도(高度)정보통신 네트워크를 이용하는 방법에 의한 표현 활동으로 시위나 연설 등 다른 표현 활동의 내용을 기록한 문서, 도화, 영상 등을 불특정 다수인에 의한 열람 또는 시청을 할 수 있는 상태로 두는 것 (소위 「확산하는」일)을 포함한다.

가. 인터넷 표현 활동에 관한 확산 방지 조치

시장은 인터넷 표현 활동이 「우리나라 외 출신자에 대한 부당한 차별적 언동」에 해당한다고 인정할 때,

→ 인터넷 표현 활동에 관한 표현 내용 확산을 방지하기 위해서 필요한 조치를 강구한다.

나. 인터넷 표현 활동에 관한 공표

시장은 전기'가'의 조치를 강구했을 때,

→「우리나라 외 출신자에 대한 부당한 차별적 언동」에 해당하는 취 지, 표현 내용의 개요, 확산을 방지하기 위해 강구한 조치 기타 규칙으로 정하는 사항을 공표한다. 단, 공표하는 것에 의해 전기 (1)의 「「우리나라 외 출신자에 대한 부당한 차별적 언동」의 해소를 도모한다」는 취지를 저해한다고 인정될 때 기타 특별한 이유가 있다고 인정 될 때는 공표하지 않을 수 있다.

·전기의 조치와 공표는 시민 등의 제안 또는 직권에 의해 한다.

·시장은 조치나 공표 전에 「차별 방지 대책 등 심사회」의 의견을 청취한다.

·시장은 공표를 할 때는 해당 「우리나라 외 출신자에 대한 부당한 차별적 언동」의 내용이 확산하는 일이 없도록 충분히 유의한다.

(6) 차별 방지 대책 등 심사회

가. 전기 (3)의 권고·명령, 전기 (5)의 조치·공표를 행하는 경우 외 부당한 차별의 해소를 하기 위해 필요한 사항에 대해서 시장의 자문에 대응하여 조사 심의하기 위해 부속 기관으로서 「차별 방지 대책 등 심사회」를 둔다. 심사회는 위원 5명 이내로 조직하고 위원은 전문가 중에서 시장이 위촉한다. 기타 세목에 대해서는 전기 3(8)의 「인권존중의 마을만들기 추진 협의회」와 같은 것으로 한다.

나. 심사회는 전기 (5)의 조치와 공표에 관한 신청을 행한 시민 등에 의견서

국가인권위원회 humanrights.go.kr

또는 자료 제출을 요구하는 것 등 필요한 조사를 할 수 있고 전기 (2)에 위반했다고 인정되는 사람, 전기 (3)의 권고를 따르지 않았다고 인정되는 사람 또는 전기 (5)의 인터넷 표현 활동을 행했다고 인정되는 사람에 대하여 서면에 의해 의견을 진술하는 기회를 줄 수 있다. 또한 심사회가 지명하는 위원에게 전기의 필요한 조사를 행하게 할 수 있다.

(7) 표현의 자유 등에 대한 배려

이 4장에 기재된 항목을 적용함에 있어서는 표현의 자유 기타 일본국 헌법이 보장하는 국민의 자유와 권리를 부당하게 침해하지 않도록 유의한다.

5. 기타 (잡칙(雜則), 벌칙, 시행기일 등)

(1) 보고 및 질문

가. 시장은 전기 4(2)에 위반했다고 인정되는 사람, 전기 4(3)의 권고나 명령을 따르지 않았다고 인정되는 사람에 대하여 보고를 요구할 수 있고 또한 그 직원에게 관계자에 대한 질문을 시킬 수 있다.

나. 질문을 하는 직원은 그 신분을 제시하는 증명서를 휴대한다.

다. 전기 '가'의 권한은 범죄 수사를 위해 인정받은 것으로 해석하면 안 된다.

(2) 위임

이 조례의 실시를 위해 필요한 사항은 규칙으로 정한다.

(3) 벌칙

전기 4(3)의 명령에 위반한 사람은 500,000엔 이하의 벌금에 처한다. 또, 법인 등일 경우에는 행위자를 처벌하는 것 이외에 법인 등도 처벌한다(양벌 규정).

(4) 시행기일

가. (공포일) 다음의 '나'와 '다'이외의 것

나. (2020년 4월1일) 「인권존중의 마을만들기 추진협의회」, 인터넷 표현에

관한 확산 방지 조치 및 공표와 「차별 방지 대책등 심사회」에 관한 것

다. (2020년 7월1일) 「우리나라 외 출신자에 대한 부당한 차별적 언동」 해소를 위한 사업에 관한 것 중 금지, 권고, 명령, 공표, 보고 및 질문, 벌칙

(5) 경과 조치

가. 이 조례의 시행 시에 책정되는 「인권시책 추진 기본계획」은 전기 3(4)에 의해 책정된 「인권시책 추진 기본계획」으로 삼는다.

나. 이 조례의 시행 시에 현재 정해져 있는 「헤이트 스피치 해소법」에 근거하는 「공공시설」이용 허가에 관한 지침은 전기 4(4)에 의해 정해진 공공시설의 이용 허가 등의 기준으로 삼는다.

□ 금후 스케줄

· 의견 공모 절차 : 2019년 7월8일(월) ~ 8월9일(금)
· 의견 공모 절차 결과공표, 조례의안 제출 : 2019년 11월 하순
· 조례시행 : 2019년 12월 하순 (공포일, 일부)
2020년 4월 1일 (일부)
2020년 7월 1일 (전부)

지속가능 인권도시 실현을 위한 혐오차별 대응 모색 토론회

[발표 2]

교육공동체 혐오표현 예방

이혜정
경기도교육연구원 연구위원

국가인권위원회
humanrights.go.kr

교육공동체 혐오표현 예방

이혜정 (경기도교육연구원 연구위원)

1. 교실로 들어온 혐오

‘혐오’는 한국사회에서 더 이상 낯설지 않은 사회적 현상이다. 2016년 강남역 여성혐오 살해 사건은 혐오범죄의 심각성을 드러낸 충격적인 사건이었고, 성소수자, 장애인, 난민, 여성 등의 소수자에 대한 혐오표현과 혐오 현상도 언론에 비일비재하게 등장해왔다. 2016년과 2017년은 여성을 비롯한 소수자를 차별하고 증오하는 혐오 현상이 학교 안에서도 드물지 않게 일어난다는 기사들이 열띠게 보도되었다. 교실이 “혐오의 배양지”라는 표현[1]은 학교의 존재 의미 자체를 흔드는 선언이었다. 특히, 학교 안 여성혐오 현상은 2018년 초 페미니즘 교육 의무화 국민청원, 스쿨미투 운동 등으로 그 심각성과 대책 수립의 필요성이 대대적으로 공표되었다.

그럼에도 교육부와 교육청 등의 교육 당국은 혐오 현상에 대한 이렇다 할 대책을 내어놓지 않고 있다. 대부분의 시·도에서 민주시민교육을 실시하고 있고, 교육부 차원에서도 민주시민교육을 주요 과제 중 하나로 삼고 있지만, 학교 안 차별과 혐오 문제를 본격적으로 다루고 있지 않다. 경기도교육청 학교민주시민교육의 목표인 ‘학교민주주의 기반 구축’, ‘민주적 학교문화 실현’, ‘민주시민 역량 강화’에는 학교 안 소수자들의 현실이 구체적으로 반영되어 있지 않다.

---

1) 최미랑 외(2017). [창간 기획-혐오를 넘어](1) ‘엄마’를 욕하며 노는 아이들…교실이 ‘혐오의 배양지’가 되었다, 경향신문 2017.10.1. 기사
(http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?art_id=201710011935005#csidx18484261393a8348869ac5676385940)

1) 교실 내 성차별과 여성혐오

2018년 경기도교육연구원의 연구과제 〈학교 안 혐오 현상과 교육의 과제〉를 진행하면서 들여다본 학교와 교실의 상황은 예상보다 심각하다는 것을 확인할 수 있었다. 대도시 중산층 밀집 지역에 위치한 한 중학교 2학년 학생들을 면담하고 관찰한 결과, 가장 두드러지게 나타난 혐오 현상은 여학생들의 외모를 둘러싼 여성혐오였다. 일부 남학생들은 여학생들의 얼굴과 몸에 대해 평가하고 비난할 수 있는 권리를 가진 것처럼 행동했다.

유경준(가명) : 맞아, 생얼이랑 화장하면 진짜 달라요.
임승윤(가명) : 피부 색깔이.
박준호(가명) : 맞아, 피부 색깔이 너무 달라.
유경준(가명) : 문연재(가명)도 달라.
임승윤(가명) : 애가 시궁창에서 갑자기 스케이트장으로.
박준호(가명) : 화장을 안 하면 왠지 아파 보인다 해야 되나?
유경준(가명) : 솔직히 말해도 돼요? 그런데 걔를 좀 비하하는 것은 안 되죠? 화장 안 했을 때는 멧돼지 같이 생겼어요. 솔직히 말하면. 이게 좀 미안한데 걔는 솔직히 말하면 멧돼지 같이 그런 색이에요, 얼굴이. 근데 화장을 하면 가부키 색.
연구자 : 가부키 색?
유경준(가명) : 네.
연구자 : 가부키가 뭔지 알아요?
유경준(가명) : 엄청 하얗잖아요. 그 정도로 진하게 하고. (남학생 집단면담, 30)[2)]

위 인용문에서 드러나는 바와 같이, 여학생들은 화장을 하지 않아도, 진하게 해도 남학생들에게 혐오표현의 대상이 되었다. 이러한 남학생들의 혐오표현은 모순적으로 보이기도 한다. 그런데 이는 남학생들의 여성 외모에 대한 평가 기준인 '예

2) 이혜정 외(2018), p.128

쁜' 얼굴이냐의 여부를 두고 보면, 일관된 논리에 따른 혐오표현이라고 할 수 있다. 남학생들은 '예쁜' 여학생들의 화장에 대해서는 부정적인 평가도 혐오표현도 하지 않는다.

남학생들이 여학생들의 외모를 예쁘냐 아니냐를 기준으로 평가하는 것은 남성중심적인 성별 고정관념에 따른 차별의식을 그대로 반영하고 있다. 여성을 '예쁜' 외모를 기준으로 평가하는 것 자체가 시선과 평가의 남성중심성을 보여줄 뿐만 아니라, '예쁨'은 곧 여성스러움과 동일하게 여겨지는 것으로써 지배적인 성역할을 강화하는 것이기도 하다. 이 학급에서 '예쁘지' 않은 여학생은 여성스럽지 못한 여성이며 때문에 혐오의 대상이 되는 것이다.

여성스럽지 못한 외모 때문에 혐오의 대상이 되는 것은 과체중인 여학생에게도 일상적으로 경험되는 것이었다. 연구 과정에서 한 학생이 그린 다음의 만화[3]는 몸집이 크고 살집이 있는 여학생이 겪는 모욕감과 절망감을 잘 보여준다.

〈그림〉 집단면담 '이야기 만들기'에서 그린 홍해서(가명)의 만화

이 여학생이 학급 안에서 "돼지새끼", "돼지 멱따는 소리", "큰 형님" 등의 혐오표

3) 이혜정 외(2018), p.130

현을 듣는 것은 그녀의 몸이 여성스럽다고 여겨지는 몸에 비하여 크고, 목소리나 체력 등도 여성스럽지 않다고 여겨지기 때문이었다. 일부 남학생들에 의하여 행해지는 여학생들의 외모에 대한 혐오표현과 혐오 현상은 여성스럽지 못하다고 여겨지는 여학생들을 배제하고 차별하는 과정이라고 할 수 있다. '예쁘지' 않거나 몸집이 큰 여학생들은 남학생들의 외모 평가와 혐오표현을 경험하면서 학교생활을 하고 있었던 것이다.

다음 표에서 제시된, 여학생의 외모를 둘러싼 혐오표현[4]들은 직접적이고 모욕적인 표현일 뿐만 아니라 여학생들에게 '예쁜' 얼굴과 크지 않은 몸을 가져야한다는 메시지를 준다는 점에서 성차별적인 문화를 재생산하는 기제가 된다. 일상적으로 이러한 혐오표현을 들으며 학교생활을 하고 있는 이 학급의 대다수 여학생들은 안전하고 편안한 환경에서 공부하고 생활한다고 보기 어렵다.

〈표〉 여학생의 외모를 둘러싼 혐오 표현

혐오 대상 여학생	혐오 표현
살집이 있는 학생	뚱뚱하다, 돼지, 돼지새끼
체격이 크며 힘이 센 학생	큰형님
못생긴 외모를 가진 학생	얼굴 빻았냐
화장을 진하게 한 학생	가부키
화장을 하지 않은 학생	시궁창, 멧돼지

2) 학업성적 중심의 학교 문화와 무능력한 학생에 대한 혐오

학교 안에서 혐오표현의 대상이 되는 존재들은 여학생만이 아니었다. 성적이 낮은 학생, 게임을 잘 못하는 학생 등 무능력하다고 여겨지는 학생들 또한 혐오표현을 들으며 생활하고 있었다.

문성진(가명) : 네, 저희 반에 한 여자애가 있는데요. 걔가 많이 졸고 좀 외모에

4) 이혜정 외(2018), p.134

국가인권위원회 humanrights.go.kr

만 관심이 많아요. 근데 제가 보기에는 걔는 열심히 하려고 하면 진짜 잘할 것 같거든요. 근데 그냥 공부에 흥미가 없는 것 같아요. 흥미가 없으면 안 하게 되고 솔직히 안 하면 결과도 잘 안 나오잖아요? 그래서 결과가 잘 안 나오는데 맨날 애들이 걔 보고 '너 또 시험 못 봤지? 네가 그렇지. 뭐.' 이렇게 말해요.

권민진(가명) : 네. ' 맨날 처자니까 그렇게 점수가 안 나오지.' 이래요(여학생 집단면담, 28)[5].

성적이 낮은 편에 속하는 한 여학생은 시험 결과가 나오면 학급의 다른 학생들로부터 모욕적인 이야기들을 들어야만 했다. 학생의 낮은 성적이 놀림과 비하의 대상이 된다는 것은 이 학교와 학급에서 성적이 매우 중요한 것임을 드러내는 것이다. 중산층 밀집 지역의 학부모들은 학생들의 학업성적을 중요시하며 학교는 이에 부응하는 학교의 질서와 문화를 형성한다. 이러한 문화 속에서 학생들은 성적과 능력을 기준으로 서로를 차별하고 혐오하는 것이다.

3) 공격적이고 직접적인 혐오표현 중심의 혐오 현상

학생들의 혐오표현의 유형을 분석해보면, 간접적인 차별표시 등의 유형에 비하여 직접적이고 공개적인 멸시, 모욕 유형이 지배적임을 알 수 있다. 이러한 멸시, 모욕은 다른 학생을 동물화하고, 공격적으로 혐오표현을 쓰며, 다양한 욕설을 쓰는 것으로 특징화할 수 있다. 특히, 괴롭힘의 대상과 욕설의 기원적 대상이 다른 욕설을 정리한 다음의 표[6]를 살펴보면, 학생들이 어떤 사회적 소수자 집단에 대한 차별 의식을 가지고 있는지, 학급 내에서 어떤 학생들을 혐오의 대상으로 삼고자 하는지가 드러난다.

5) 이혜정 외(2018), p.148
6) 이혜정 외(2018), p.163

〈표〉 학생들 사이에서 사용되는 욕설

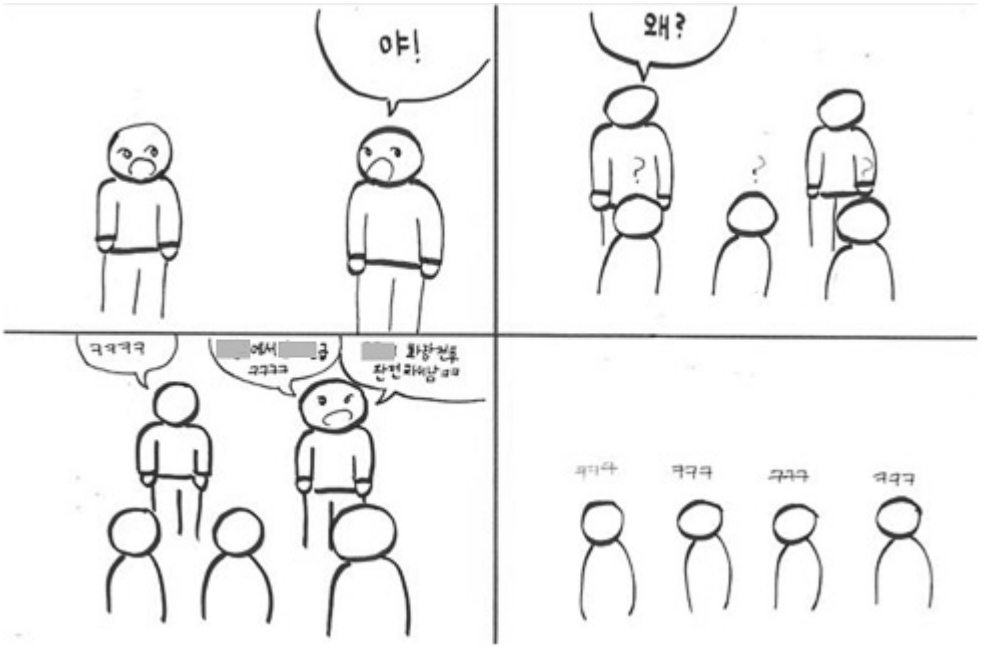
괴롭힘의 대상 (혐오 표적 집단)	욕설의 기원적 대상 (사회적 소수자 집단)	혐오와 차별의 의미를 담은 욕설
말싸움 상대, 기분 나쁘게 만들고 싶은 사람, 욕설에 대한 맞대응	여성(엄마)	패드립: 느금마, 니 에미, 엄마 없다, 차오니마, 걸레, 엠창
“터무니”없고 “맥락”없이 “특이”하고 “이상한” 말과 행동을 하는 사람	여성, 엄마, 장애인, 만성질환자	병신, 지랄, 염병, 느금마, 미친년, 씨발년
“나대는” 사람	만성질환자	지랄, 염병
애교 부리는 사람	장애인	병신, 병신 짓 하네
마음에 들지 않는 행동을 하는 사람, 상황이 마음에 들지 않을 때	비정상가족	호로새끼, 부모가 홀수네, 엄마 없다
(온라인게임 등에서) 무능력한 사람	장애인, 여성(엄마)	병신, 손병신, 에미 없냐, 차오니마

4) 무시하거나 동조하면서 견뎌야하는 교실 내 혐오 현상

학생들은 혐오의 대상이 되었을 때 이에 대해 진지하게 대응하는 것을 꺼린다. 혐오 현상은 또래의 문화로 자리잡았기 때문에 이에 대한 진지한 대응은 ‘장난과 재미로 한 것에 진지충처럼 행동하는 것’으로 여겨진다. 그래서 혐오를 당하고도 무시하거나 오히려 그 분위기에 동조하면서 혐오 현상을 견디는 경우가 많다. 다음의 만화[7]는 그러한 상황을 잘 드러내고 있다. 만화 속 여학생은 화장을 했다는 것 때문에 놀림과 혐오의 대상이 되었지만, 그 분위기 속에서 함께 웃으며 상황을 겪어낸다. 나중에 이 여학생은 개별 면담에서 이 상황이 힘들었으며 화가 났었다는 이야기를 했다.

7) 이혜정 외(2018), p.182

국가인권위원회 humanrights.go.kr



〈그림〉 집단면담 '이야기 만들기'에서 그린 홍해서(가명)의 만화

학교나 학급 차원에서 혐오표현과 혐오 현상에 대한 공식적인 교육이나 해결 방안, 대응 체계 등이 전무하기 때문에 학생들은 혐오 현상에 대한 대응이 곧 학교폭력 사안으로 넘어갈 것에 대한 부담과 두려움을 갖기도 한다. 외모 평가와 혐오표현으로 상처받은 여학생들은 남학생들이 없는 공간에서 서로에게 공감하고 함께 남학생들을 비난하기는 한다. 그런데 담임교사 조차도 이러한 상황을 알고 있지 못하기 때문에 여학생들의 이러한 공분은 학교나 학급의 공적인 논의의 장으로 연결되지 못한다.

2. 혐오의 뿌리는 학교의 질서와 문화

연구 과제 진행 초기에 이 학교의 교감 선생님은 여기에 공부 잘하고 성인들이 보기에 바람직한 태도를 지닌 학생들이 많다는 점을 강조해서 이야기했고, 그래서 "사건 사고가 많은" 학교에 비하여 혐오를 주제로 한 이 연구의 결과를 얻기에 적합하지 않을 것이라고 말했다. 이런 관점은 혐오 현상을 일탈로 보는 것이다. 혐오는 증오의 감정과 태도이며 이는 소수자를 차별하고 배제하는 지배적인 질서와 문

화로부터 배태하는 것이다. 그렇기 때문에 혐오 현상은 일탈 행위가 아니라 사회적, 문화적 맥락 속에서 이루어지는 일련의 현상이다.

예컨대, 무능력하다고 여겨지는 사람에 대한 혐오는 성취가 중요시되는 사회에서 일어나기 쉬운 현상이다. 학업성취를 중요시하는 연구 참여 학교의 경우, 좋은 성적을 얻기 위한 노력과 능력, 성적이라는 결과가 학교의 지배적인 질서였다. 성적이 높은 학생들에 대한 교사들의 호의와 신뢰, 학생들의 성적에 대한 학부모와 교사의 높은 관심 등은 학생들이 '공부 잘하는 학생이 좋은 학생', '능력 있는 사람이 좋은 사람'이라는 가치를 내면화하게 만들 것이다. 학교의 지배적인 질서가 성적과 성취 중심인 한, 학생들이 무능력하고 노력하지 않는 존재를 혐오하는 것은 바뀌기 어렵다.

학교의 지배질서가 재생산되는 것은 곧 정상과 비정상을 구분하고 무엇이 정상인지를 규정하는 과정이기도 하다. 교사나 보호자, 학교 제도와 질서의 개입이 거의 없는 상태에서 반복되어 나타나는 혐오 현상은 학교 안에서 누가 차별당하고 배제당하는지를 보여주고, 학교 안에서 누가 '정상'으로 존중되는지를 배우는 장이 된다.

뿐만 아니라, 학생들 간 상호작용으로 이루어져있는 비공식적인 질서 속에서 정상과 비정상을 구분하는 힘은 인기 있는 남학생들 위주로 재편되어 있다. 이 남학생들이 학생과 청소년에게 금지되어 있는 것들을 위반하고 이를 드러내는 것은 자신의 남성성을 과시하는 과정이다. 이러한 남성성의 과시는 여성혐오와 연결되며 이질적인 존재에 대한 거부로 이어지기도 한다.

혐오 현상이 학생들 간 일상적인 현상 중 하나라는 것은 학생들이 일상생활 속에서 끊임없이 정상과 비정상을 가르고 비정상에 대한 경멸과 적대감을 표현한다는 의미이다. 학교 안에서 학생들이 나와 다른 존재를 받아들이고 학급 내 이질성과 다양성을 수용하는 것은 정상과 비정상을 구분하고 이에 따른 차별을 멈출 때 가능하다.

국가인권위원회 humanrights.go.kr

3. 교실로 들어온 혐오, 어떻게 극복할까

연구과제 〈학교 안 혐오 현상과 교육의 과제〉에서는 다음의 세 가지를 교육의 과제로 제시하였다. 각각 학급과 수업 차원, 학교 차원 그리고 교육 당국 차원에서의 과제로 나누어 살펴본 것이라고 할 수 있다.

1) 평등한 학급 운영과 소수자에 대한 감수성을 높이는 수업 재구성
2) 학교 민주주의 실현과 성평등교육 실시
3) 평등하고 안전한 학교를 위한 교육정책 실시

여기에 더하여 포괄적 차별금지법 제정을 통해 학교 안 혐오 현상에 대한 법적인 규제가 필요하다. 학교와 같은 공적인 공간에서는 그 누구도 혐오와 차별의 대상이 되지 않아야 함을 법적 제도를 통해 공표하고 학습하게 할 필요가 있기 때문이다.

그런데 학생들이 학교 안에서 일상적으로 경험하는 혐오표현과 혐오 현상은 규제나 계몽만으로는 없애기 어렵다. 특정 혐오표현에 대한 규제와 계몽은 다른 혐오표현들을 만들어낸다. 실제로 학생들이 쓰는 혐오표현은 수개월을 주기로 계속하여 새롭게 업데이트 되고 있다. 교실로 들어온 혐오 현상을 극복하기 위한 근본적인 방안은 학교라는 질서와 문화에 대한 성찰과 변화의 노력이다. 학업성적이 가장 중요한 가치가 되는 공간에서 나와 다른 존재에 대한 이해와 성찰은 일어나기 어렵다. 학교가 실제로는 학생들의 학업성적을 가장 중요시하면서, 동시에 민주시민 교육을 표방하면, 학생들은 드러나지 않는 학교의 의도와 질서를 보다 효과적으로 내면화하게 된다. 경쟁과 능력주의, 성차별주의와 소수자에 대한 배제와 차별이 학교의 지배적인 질서와 문화가 아닌지 근본적인 성찰을 해야 한다. 이 성찰이 민주시민 교육의 시작이 되어야할 것이다.

학교가 한 사람의 학생도 포기하지 않는다는 것은 어떤 소수자 학생도 학교에서 차별 없이 안전하게 교육받을 수 있음을 의미하는 것이다. 그리고 건강한 시민을 길러낸다는 것은 한 사람도 차별 받지 않는다는 것을 의미하는 것이 아니라 그것

이 공론화되고 건강하게 토론되어 해결된다는 것을 학생들이 직간접적으로 알게 되는 것이다.

지속가능 인권도시 실현을 위한 혐오차별 대응 모색 토론회

[발표 3]

글로벌 시대, 혐오표현 대응전략

오경석
경기도외국인인권지원센터 소장

국가인권위원회
humanrights.go.kr

글로벌 시대, 혐오표현 대응전략

오경석 (경기도외국인인권지원센터 소장)

1. 21세기 메가트렌드 이주

20세기 후반기가 '이주의 시대'로 명명되었다면, 21세기 이주의 위상은 '메가트렌드'로 격상되었다. 전세계 사람 7명중 1명은 이주민이다. 이주는 특별한 사람들만의 개별적인 경험이 아니라, 다수 지구인의 일반적인 경험에 가까워지고 있다.

이주의 경로와 방향성 역시 송출국과 유입국이라는 이분법을 넘어서서 전방위적으로 확대되고 있다. 국제이주자의 규모는 1990년 약 1억 5천만명에서 2015년 2억 4천만명으로 증가한 바 있으며, 증가 추세는 앞으로도 계속될 전망이다.

그에 따라 이주의 위상과 역할에 대한 국제 사회의 평가도 달라지고 있다. 유엔은 이미 1985년 "비국민(non-nationals)의 양도할 수 없는 권리"를 선언한 바 있다. 살고 있는 지역의 정치적 시민권(국적)이 없는 이주민들에게도 '양도할 수 없는 권리'가 보장될 수 있어야 한다는 것이다.

최근 이주(민)의 위상은 보다 능동적으로 재규정되고 있다. 국제이주기구(International Organization for Migration)에 따르면 이주는 '불가피하며, 필수적이고, 긍정적인' 현상으로 규정된다.

2016년 유엔은 '지속가능한 발전 목표(Sustainable Development Goals 2016-2030)'를 인준한 바 있다. 유엔의 2030 지속가능한 발전 목표는 전지구적

인 포용적 성장과 지속발전에 있어서 이주민의 기여를 중요하게 평가하고 “이주민의 지위에 관계없이 완전한 인권을 존중하고 인간적으로 대우하며 안전하고 질서가 보장된 정기적 이주를 보장하는 국제협력”의 중요성을 강조한다.

대한민국의 상황도 예외가 아니다. 출산율 및 인구증가율의 저하는 실질적인 인구 감소로 이어지고 있다. 그에 반해 외국인 인구는 급증해서 연평균 10%대의 증가율을 보이고 있다. 2018년 현재 대한민국에는 240여만명의 외국인이 체류하고 있다. 그들의 출신 국가는 200여개에 달한다.

대한민국을 선택하는 이주민의 규모는 앞으로 더욱 늘어날 것으로 전망된다. 대한민국의 현재 생산 인구 수준을 유지하기 위해서 2020년 60만명, 2030년 427만명, 2050년 1,182만명, 2060년 1,530만명의 이민자가 필요하다는 추계가 이루어진 바도 있다.

후발 이민국가로서 대한민국 정부는 ‘이민 혹은 다문화 사회’ 인프라 구축을 위해 열정적인 노력을 경주해온 바 있다. 외국인 정책의 근간이라고 할 수 있는 ‘제3차 외국인정책 기본계획’의 비전은 “국민공감! 인권과 다양성이 존중되는 안전한 대한민국”이다. ‘제3차 다문화가족정책 기본계획’의 비전은 “참여와 공존의 열린 다문화 사회”이며, 첫 번째 목표는 “모두가 존중받는 차별없는 다문화 사회 구현”이다.

2. 혹독한 이주의 현실, 유엔의 권고들과 외국인 혐오

담론의 찬사에도 불구하고, 실제 이주의 현실은 혹독하기만 하다. 이주와 그와 연관된 민족(소수자) 문제는, 탈전체주의의 시대인 21세기에도 여전히 ‘비계몽’의 단계를 벗어나지 못하고 있는 것으로 평가된다. 이주민들은 여기도 저기도 속하지 못하는 ‘붕 떠 있는 존재들’이며, ‘보이지 않는 그림자 인간 혹은 투명한 존재들’이기도 하다.

아렌트 식으로 이야기하자면 그들은 ‘권리를 가질 권리에서조차 배제’되기 일

쑤다. 전지구적인 시민권이 논의되는 새로운 민주주의의 시대에 그들은 여전히 '벌거벗은 생명'들이다.

이주민의 실제 현실과 그에 대한 담론과의 괴리는, 한국의 이주민 상황에 대한 국제인권기구의 권고들을 통해서도 확인된다.

2010년대 아동권리위원회, 인종차별철폐위원회, 장애인권리위원회, 자유권위원회, 고문방지위원회, 사회권위원회, 인종차별 특별보고관 등은 한국사회의 이주민의 현실에 대해 비슷한 권고를 반복해 온 바 있다. 차별금지법의 제정, 인신매매 방지 및 억제, 인종차별 철폐 및 인종차별의 정의, 기소와 처벌 관련 입법, 사회보장의 권리(생계, 주거, 건강, 교육), 인종차별 관련 교육, 문화다양성 증진을 위한 조치들 등이 그에 포함된다.

인종차별 및 외국인 혐오에 대한 국제사회의 우려가 반복되고 있다는 점에 주목할 수 있어야 한다. 2014년 한국을 방문한 유엔 인종차별 특별보고관은 "미디어의 인종주의, 외국인 혐오 단체의 활동 등 한국 사회에 관계 당국이 관심을 둬야 할 정도로 심각한 인종차별이 존재한다는 점"에 우려를 표명한 바 있다.

2018년 12월 유엔인종차별철폐위원회의 대한민국 이주인권 상황에 대한 최종 권고에서도 비슷한 내용이 반복된다. 인종차별과 관련 위원회는 다음과 같이 권고한 바 있다.

"위원회는 한국이 협약 제1조에 규정된 대로 모든 차별금지사유에 대한 직·간접적 인종차별에 대해 정의하고, 이를 금지하는 포괄적인 법을 신속하게 마련할 것을 권고한 지난 권고(CERD/C/KOR/15-16)를 반복한다. 위원회는 한국이 협약 제4조에 규정된 대로 인종차별적 동기를 형사 범죄의 가중요소로 고려하도록 형법을 개정할 것에 대한 지난 권고(CERD/C/KOR/CO/15-16) 또한 반복하여 다시 권고한다. 나아가 위원회는 인종차별에 기인한 범죄를 인종, 피부색, 민족, 출신국, 종교, 체류자격, 성 등의 지표로 분석하여, 서로 교차하는 다양한 형태의 차별을 확인할 수 있도록 통계 자료 수집 메커니즘을 갖출 것을 권고한다."

외국인 혐오 발언과 관련한 유엔인종차별철폐위원회의 권고는 보다 구체적이다.

“인종혐오발언에 대한 대처에 관한 일반권고 35호(2013)에 비추어, 위원회는 한국에 대해 다음과 같이 권고한다 :

(a) 혐오발언에 단호하게 대처하는 조치를 취하고 그리고 ⅰ) 이주민과 난민, 특히 무슬림 난민에 대한 편견, 몰이해와 잘못된 정보에 대응하고, ⅱ) 난민의 권리에 대한 대중의 인식을 높이고, ⅲ) 난민과 현지 주민간의 이해와 관용을 고취시키기 위한 전략을 수립할 것

(b) 미디어, 인터넷과 소셜 네트워크를 계속해서 주시하여 인종적 우월성에 기반한 관념을 전파하거나 외국인에 대한 혐오를 선동하는 개인이나 단체를 식별하고, 협약 제4조가 요구하는 것처럼 그러한 행위를 조사하여 유죄판결이 있는 경우 그러한 개인이나 단체에 적절한 처벌을 가할 것

(c) 방송언어 가이드라인의 효과적 이행을 보장할 것

(d) 법령과 공적 문서를 점검하여 ‘불법체류 이주민’의 용어사용을 철폐하고 장래 사용을 삼갈 것

위원회는 또한 사회일반 안의 이주민에 대한 적대감을 줄이는 데 도움이 되고 이주민들의 사회통합을 용이하게 하는 환경을 조성하기 위한 조치를 취할 것을 권고한다.”

3. 외국인 혐오 표현, 몇 가지 사례들

내가 일하는 경기도외국인인권지원센터는 지난 몇 년 동안 한국 사회의 인종주의 및 외국인 혐오 관련 사례들을 수집하고 그에 대한 대응 방안 마련을 고민해오고 있다. 최근에는 경기도 차원의 이주아동관련 조례 제정과 관련, 이 문제가 다시 한 번 주목받은 바 있다. 여기서는 그 두 가지 사례를 간단히 소개해보기로 한다.

2016년 경기도외국인인권지원센터가 인종차별실태 모니터링을 통해 수집한

185개의 사례 가운데, 혐오표현과 관련된 사례는 압도적인 비중을 차지한 바 있다.(표1)

〈표1〉 2016 경기도외국인인권지원센터 인종차별실태 모니터링

차별 행태	고정 관념, 편견	무시, 비하, 모욕, 혐오	기회, 처우의 불평등	폭행	따돌림, 분리	거부	기본권	성희롱	폭언, 협박	무고	합계
사례 수	32	53	24	3	22	17	3	3	15	8	185

2018년 이주여성노동자 실태 모니터링에서도 적지 않은 혐오 피해 사례들이 수집된 바 있다. 몇 가지 사례들을 소개하면 다음과 같다.(표2)

〈표2〉 혐오 표현 피해 사례들

내용	발화자
“아프리카 놈들은 모두 아프리카로 돌아가야 해”	교수
“국산이에요? 외국산이에요?”	택시 기사
“한국말도 못하면서 무슨 장사를 해! 너희 나라 가서 장사해!”	이웃 사람
“한국어 되는 사람 데리고 와.. 시험관 엄청 비싸요. 돈 있어?”	병원직원
“당신같이 실력도 없고 떨어질 만하니까 떨어진 사람이 자기 주제 파악도 못하고 설친다.”	공무원
“불만이 있으면 자기 나라로 돌아가라”	회사 직원
“아이씨, 외국인이면 쉬운 걸 하지 왜 어려운 걸 해서.. 잘 하지도 못하면서”	자동차학원 직원
“당신 같은 외국인이 어떻게 여기서 금을 살 수 있겠냐?”	보석가게 직원
“야, 너네 엄마 외국사람 맞지? 무슨 사람이야?”	같은 반 친구
“흑인들은 게으르고 냄새나기 때문에 우리랑 함께 일할 수 없다”	사장
“넌 ** 사람이여서 고기를 많이 먹는 것 같아. 그러니 남들 보다	직장 동료

일도 2배로 해야 된다.”	
“오빠랑 모텔 가, 돈 많이 줄게”	택시 기사
“너의 남편이 너를 ***에서 돈 주고 사왔으니 열심히 비닐하우스에서 상추 따고 모종내면서 돈을 벌어야 한다.”	사장

이들 사례에서 주목할 것은, 혐오 발언의 가해자(발화자)가 특정한 집단으로 수렴될 수 없을 정도로 다양하다는 점이다. 직장동료, 고용주는 물론이요, 이웃사람, 택시 기사, 교수까지 포함되어 있다. 병원이나 보석가게 직원은 자신의 조직에 이익을 남겨줄 수 있는 고객임에도 불구하고 혐오 표현을 서슴지 않는다.

두 번째는 최근 경기도의회의 이주아동지원조례 제정을 둘러싸고 전개된 논쟁의 과정에서 수집된 사례들이다. 경기도의회의 모의원이 이주아동지원조례 제정을 예고하자, ‘난민대책국민행동’ 등의 단체에서 그에 대한 반대를 조직적으로 표명한 바 있다. 반대의 요지는 두 가지로 압축된다.

우선 소위 ‘무임승차론’이다. 이주아동의 기본권을 보장해보면 그에 편승해서 (미등록 상태인) 부모들이 한국 사회에 눌러 앉음으로써, 미등록체류자를 양산하게 될 가능성이 높아진다는 것이다. 또 다른 반대의 논리는 국민의 세금을 비국민 ‘불법체류자’에게 사용해선 안 되며, 국민의 기본적 권리부터 먼저 챙겨줘야 한다는 것이다.

조례 제정을 보도한 인터넷 기사들에 달린 조례제정반대론자들의 댓글 몇 가지를 소개하면 다음과 같다.

“남에 나라에 몰래 들어와 돈 벌고 몰래 아이낳고 교육까지 책임져주면 불체자들이 뭐가 아쉬워서 못사는 자기나라로 돌아가겠는가. 그 아이들 합법적으로 책임져주면 나중에 본국말 모른다고 그 아이 볼모로 그 부모까지 합법적 체류를 해주어야한다. 불법체류자 추방하라.”

“한국에서 충분히 돈 벌었으면..이제 떠나야함에도, 아이를 담보로 국적까지

얻어 평생 들러붙으려는 거지좀비근성을 가진 불법체류자들 난민들 외국인들을 모두 추방해야한다.. 법의 엄정함과 국가수호 국민보호를 소홀히 하면 나라는 망하고 민족이 말살될 것이다. 한반도는 한민족의 터전이다. 외국인이 들어와 주인행세 하려 국적을 얻으려는 짓꺼리를 못하도록 해야 한다."

"불체자37만, 외노자250만명,, 실업률은 최고, 실패한 유럽의 이민자 정책이 따라가는 신매국정책!"

"경기도에 불체자들과 외노자들이 엄청나게 바글바글되니... 이놈들을 미래의 표밭으로 만들려고 당당하게 매국질을 하는구만... 나라 꼴 잘 돌아간다... 으이구 진짜..."

"이 OOO 지금도 범법자 불체자에게 혜택 넘 많이 주는데 세금이 썩어나거든 자국민 이재민 불우이웃 도와라. 가짜난민 불체자 다 추방하라, 매국노 심판한다."

"아무런 법적인 인적 정보도 없는 사람들이 들어와서 돈벌어 외국으로 국부유출하고 범죄를 저질러도 성매매를 하며 에이즈를 퍼트려도 잡을 수도 없는 그들로부터 국민을 보호하는 것이 국가와 지방자치단체가 할 입니다!"

"호구의 나라. 외국인 영주권자가 국내 3년 체류시 갖는 지방선거 투표권을 국민에게로 되돌려 주어야 한다. 세상에 이런 나라가 어디 있나? 국민의 주권행사인 투표권을 외국인이 행사해? 대한민국 국민은 2등 국민이냐? 이러니, 외국인 영주권자 표를 얻으려 정치인들이 벌짓한다. 매국노 XX들 이완용."

"나라 팔아먹는데 ***가 앞장서서 지원하는구나. 세금지원 왜하느냐는 소리를 현실을 알면 못할 거라고? 자국민 소외계층 현실은 알긴하냐? 이주민 자녀? 웃기지말고 불체자 자녀라고 표기해야지. 남의집 안방 들어가서 무작정 버티면 가족인거냐?"

"불법체류자들의 자식들에게 국적을 주려는 매국노들아.. 대한민국에 거지처

럼 들어와 살면서 애낳았다고 국적을 준다면...한국은 망하는 것이다...”

이들 발언들의 특징은 발화자의 다양성에서는 찾기 힘들다. 이들은 자신들을 “아무런 정치적 배후도 힘도 없는 아이들에게 안전한 나라를 물려주고 싶어서 활동하는 아기 엄마, 아빠, 대학생, 평범한 직장인들의 모임”으로 소개한다.

이들의 댓글에서 주목할 점은 ‘애국 대 매국’ 프레임이다. 애국 대 매국 프레임은 ‘국민(우선) 대 외국인(특혜)’ 프레임과 조응한다. 이런 구도하에서 이주 아동에 대한 지원은 ‘국부 유출’에 해당하는 세금 낭비일 뿐만 아니라, 아이들에 편승해 자신의 안위를 챙기려는 “거지좀비근성”을 가진 외국인 부모들을 정당화하는 비도덕적인 행위이며 나아가, “나라를 팔아먹는” “신매국정책”이기도 하다. 그를 지지하는 사람들은 “당당하게 매국질”을 자행하는 “매국노” 집단일 뿐이다.

댓글들의 대부분은 “차별 표시, 공개적인 멸시와 모욕 위협, 증오 선동” 등을 포함하고 있으므로 명백히 혐오 표현에 해당한다고 할 수 있다. 이들에게서 주목해야 할 또 한 가지는 이들의 이러한 혐오와 연동된 반대가 단순한 표현 수준에 그치지 않고, 공론장을 통한 ‘공식화’가 시도된다는 점이다. 그를 통해 이들의 견해가 사회적으로 ‘합법화’되는 효력이 발생하는 것이다.

그들이 선택한 한 가지 방법은 청와대 청원이다. 2019년 4월말 이들은 “불법체류자에게 출생신고, 의료, 교육 혜택 주는 경기도 이주아동지원조례, 추진하지 마십시오”라는 제하에, 청와대 청원을 진행한 바 있다.

청원의 주요 내용은 “복수비자 대상 국가 국민들이 계획적으로 불법체류하며 원정 출산할 우려, 전세계를 떠도는 불법체류자들과 난민들이 경기도로 몰려들 우려, 경기도에 출생 등록된 불법체류 아동은 추방이 어렵게 되며 추후 한국의 고민거리가 될 수 있다는 것, 국민들은 안전문제, 세금 부담, 일자리 부족의 문제를 겪게 되리라는 것, 조례안이 상위 법령과 충돌할 가능성이 있다는 것” 등으로 요약된다.

4. 혐오 표현, 어떻게 할 것인가

혐오표현(hate speech)이란 “어떤 개인과 집단에 대하여 그들이 사회적 소수자로서의 속성을 가졌다는 이유로 그들에 대한 차별·적의·폭력을 선동하는 표현”이다. 유엔인종차별철폐위원회가 명백히 한 바와 같이 그것은 사법적인 처벌과 제재가 필요한 범죄 행위이다.

그것은 ‘영혼의 살인’을 넘어 “해당 집단 구성원 전체에 대한 의도적이며 조직적인 말살(집단학살)”의 씨앗이 될 수 있다. 그러나 그를 규제하거나 완화시키는 방안을 탐색하는 것은 결코 쉬운 일이 아니다.

우선 혐오가 매우 일반화되어 있다는 점이다. 2016년 우리 조사에 따르면 혐오(표현)는 사회 전공간에서 전방위적으로 일어난다. 가해자(발화자) 역시 매우 다양하다. 2019년 인권위원회 조사 역시 비슷한 결과를 보여준다.

한국인의 거의 2/3는 혐오를 경험한 바 있다. 혐오의 대상에는 특정지역, 여성, 노인, 성소수자, 이주민, 장애인 등이 망라적으로 포함된다.

이것은 외국인 혐오에 대한 대응 전략을 마련하는 일이 결코 우리 안의, 우리를 향한 우리 자신의 혐오에 대한 문제 의식을 분명히 하고, 그에 대한 규제 방안을 모색하는 일과 결코 분리될 수 없음을 뜻한다.

인권위원회 조사는 한국 사회에 혐오가 만연한 몇 가지 요인으로 “사회에 만연한 구조적 차별, 가짜뉴스, 일자리 등 경제적 어려움” 등을 지적한 바 있다. 혐오가 이처럼 매우 구조적이고 체계적인 차원과 연동되어 있다는 것은 그에 대한 대응 전략 역시 그와 같은 차원에서 모색될 수 있어야 함을 뜻한다.

그 점에서 혐오 대응의 가장 첫 단계는 혐오를 정의하고 범죄화할 수 있는 사법체제의 마련이지만 법률의 제정을 넘어서는, 구조와 체계 자체를 혁신할 수 있는 보다 거시적인 조처가 병행될 수 있어야 한다.

국가인권위원회 humanrights.go.kr

외국인 혐오의 경우, 그 특수성에 주목할 수 있어야 한다. 국민을 대상으로 하는 혐오 메커니즘과 외국인 혐오의 가장 큰 차이점은, '애국 대 매국' 프레임이다. 외국인 혐오주의 진영은 자신들의 혐오를 '애국적 행위'로 정당화한다. "국민(이) 먼저"를 고려하지 않는 외국인 정책은 "매국적 행위"라는 논리다.

이들의 발화가 명백한 혐오임에도 불구하고, 대응이 어려운 이유는, 국민 국가의 현행 법제와 문화 자체가 '국민 그리고 국익 중심'으로 쓰여져 있음을 부정할 수 없는 탓이다. 이들의 논리에 대응하기 위해서는, 이를테면 '외국인(비국민)도 애국의 주체이며 국익에 기여할 수 있다'는 논거의 개발이 필요하다.

그러한 논거의 개발에는 또 다른 장애물이 존재한다. 소위 '방법론적 민족주의'와 '발전주의적 국가론'이 그것이다. 국가의 국민의 틀을 넘어서는 상상력을 발휘하고 그를 현실화하기에 우리의 사유는 여전히 완고하다.

일반적인 혐오 그리고 외국인 혐오, 이 둘 모두를 완화시키거나 규율하기 위해 필요한 마지막 과제는 더욱 어려워 보인다. 내 생각에 그것은 '인간에 대한 감각의 회복'이라 불릴만한 것이다. 혐오를 혐오로 자각하고 (스스로) 자제하기 위해서 가장 필요한 일은, '우리가 모두 같은 인간'이라는 인간으로서의 공통적인 정체성, 그리고 유적 연대감이다.

Memo

한국사회 혐오표현 진단과 대안 마련을 위한 토론회

| 인 쇄 | 2019년 10월 1일
| 발 행 | 2019년 10월 1일

| 발행인 | 최 영 애 (국가인권위원회 위원장)
| 발행처 | 국가인권위원회 혐오차별대응기획단
| 주 소 | 서울시 중구 삼일대로 340
| 전 화 | 02-2125-9672 | F A X | 02-2125-0932
| 인쇄처 | 조인애드컴

ISBN 978-89-6114-695-1 93330
사전승인 없이 본 내용의 무단복제를 금함

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