

선거에서의 혐오대응 방안 모색 토론회

혐오없는 선거, 어떻게 만들 것인가?

일 시 | 2019년 7월 17일(수), 오후 2시

장 소 | 정동 프란치스코회관 430호

주 최 | 민주사회를 위한 변호사모임
언론개혁시민연대
차별금지법제정연대

선거에서의 혐오대응 방안 모색 토론회

혐오없는 선거, 어떻게 만들 것인가?

2019.07.17(수) 오후 2시
정동 프란치스코회관 430호

발제

선거에서 혐오표현의 해악과 대응의 필요성

| 홍성수 (숙명여자대학교 법학부)

토론

법제도적 대응 | 김준우 (민주사회를 위한 변호사모임)

언론의 역할 | 권순택 (언론개혁시민연대)

시민사회의 역할 | 장예정 (차별금지법제정연대)

선거제도의 역할 | 하승수 (비례민주주의연대, 녹색당)

NO HATE

‘동성애 반대’, ‘이주민 추방’과 같은 소수자 혐오가
정당의 공보물로 배포되고 후보자의 선거유세에 등장했던 지난 선거들.
2020년 4월에 치러지게 될 제21대 국회의원 선거는 달라져야 하지 않을까요?

이번 토론회에서는 선거에서의 혐오표현이 갖는 문제점을 짚고
이에 대처하기 위한 법제도, 언론, 시민사회의 역할을 살펴봅니다!

공동주최 | 민주사회를 위한 변호사모임, 언론개혁시민연대, 차별금지법제정연대

문의 | 차별금지법제정연대 equalact2017@gmail.com | 페이스북·트위터 @equalact2017

[토론회 진행]

좌 장	김호철 (민주사회를 위한 변호사모임 회장)
-----	-------------------------

발 제	
14:10-14:30	선거에서 혐오표현의 해악과 대응의 필요성 홍성수 (숙명여자대학교 법학부 교수)

지 정 토 론	
14:30-15:30	김준우 (민주사회를 위한 변호사모임 사무차장)
	권순택 (언론개혁시민연대 활동가)
	장예정 (차별금지법제정연대 정책담론팀장)
	하승수 (비례민주주의연대 공동대표, 변호사)
15:30-16:00	종합토론 발표자 및 청중 토론

[목 차]

발 제

- 선거에서 혐오표현의 해악과 대응의 필요성
| 홍성수 (숙명여자대학교 법학부 교수)

05

토 론

- 2020년 21대 총선, 혐오에 맞선 대응방안에 관한 소고
| 김준우(민주사회를 위한 변호사모임 사무차장)
- 선거기간 미디어의 혐오표현 노출, 어떻게 볼 것인가
| 권순택(언론개혁시민연대 활동가)
- 혐오 없는 선거를 만들기 위하여 시민사회와 국가기구가 해야할 일
| 장예정(차별금지법제정연대 정책담론팀장)
- 「선거에서의 혐오대응 방안 모색 토론회」 토론문
| 하승수(비례민주주의연대 공동대표, 변호사)

선거에서 혐오표현의 해악과 대응의 필요성

홍성수 (숙명여자대학교 법학부 교수)

선거에서 혐오표현의 해악과 대응의 필요성¹⁾

홍성수 (숙명여대)

I. 들어가며

이 발표문은 혐오표현 중 특히 선거에서의 혐오표현 문제를 다루고자 한다. 하지만 종종 정치에서의 혐오표현 문제를 언급하게 될 것이다. 사실 정치인의 모든 행동 하나하나가 다 선거운동이라는 점을 고려하면, ‘선거에서의 혐오표현’과 ‘정치인의 혐오표현’을 구분하는 것은 큰 의미가 없다. 하지만 한국의 경우처럼 법정 선거운동 기간이 명확하게 정해져 있는 경우라면 얘기가 좀 다르다. 공직선거의 후보와 예비후보에 관해서는 공직선거법이라는 별도의 법이 적용되기 때문이다. 아래에서는 편의상 선거 시기의 혐오표현 문제를 집중해서 다루지만, 대부분의 쟁점들은 사실상 정치인의 혐오표현 문제에도 그대로 적용될 수 있을 것이다.

II. 한국에서의 혐오와 정치

1. 혐오에 맞선 정치인과 혐오를 조장하는 정치인

2017년 골든 글로브 공로상 수상 연설에서 미국의 배우 메릴 스트립은 장애

1) 이 논문은 “선거과정에서의 혐오표현 대응방안 마련을 위한 토론회”(국가인권위원회, 2018년 8월 17일)에서 발표된 내용을 발전시킨 것입니다. 아이디어를 정리한 초고이므로 인용은 저자와 상의해주시기 바랍니다 (sshong@sm.ac.kr).

인을 비하한 트럼프를 비판하면서 말한 것처럼, 공인의 발언은 사람들의 삶 속에 스며들어 “다른 사람들도 그렇게 해도 된다는 허가를 주는 것”²⁾이 될 수 있다는 것이다. 정치인의 혐오표현이 위험한 것이 바로 이 점이다. 트럼프 집권 이후 그동안 잠잠했던 미국 내 혐오세력이 본격적인 활동을 개시했다. 실제로 트럼프 당선 이후 증오범죄(hate crime)이 증가했고, 2017년 8월에는 버니지아 주 샬러츠빌에서 백인 우월주의 세력들의 집회가 열렸고, 3명이 숨지고 30여명이 부상을 입는 참사가 발생했다. 트럼프의 극우정책과 모호한 태도가 인종주의를 부추겼다는 분석이 지배적이다.

일본에서의 혐한시위대가 활개를 치게 된 것 역시 아베 총리의 우경화와 밀접하게 연관되어 있다. 일본에서 혐오표현에 맞서 싸워온 간바라 하지메 변호사는 일본 내 혐오표현이 만연하게 된 것은 정부와 정치가들의 책임이라고 단언한다.³⁾ 인종주의로 인한 인명피해가 발생했는데도 양비론을 펼치는 트럼프, 조선인에 대한 지속적인 차별정책으로 혐한시위를 사실상 방치 또는 암묵적 지지해온 아베의 책임을 간과할 수 없다. 정치인이나 사회유력인사들이 어떤 입장을 취하는가가 혐오의 확산에 큰 영향을 미치는 것이다. 국제인권단체인 아티클19도 발화자의 공식적 지위와 권위와 영향력이 증오선동 여부를 가리는데 중요한 기준이 되어야 한다고 하며, 특히 정치인, 공직자의 경우에는 특별히 다뤄져야 한다고 지적하고 있다.⁴⁾

혐오와 증오에 적극적으로 대응한 사례로는 미국 오바마 대통령을 들 수 있다. 2015년 6월 17일 미국 찰스턴 교회 총격사건으로 흑인 9명이 사망했고, 범인은 ‘인종전쟁을 시작할 목적으로 총을 쏘았다’고 자백했다. 흑인에 대한 증오범죄였다. 오바마는 추도식에 직접 참석해서 추모사를 낭독했다. 흑인에 대한 차별과 폭력에 단호히 반대한다는 내용이였다. 그리고 ‘어메이징 그레이스’(amazing grace)를 직접 부르기 시작했다. 이 노래를 쓴 존 뉴턴은 흑인 노예 무역업에 종사했으나, 나중에 회개하여 노예제를 폐지하는 일에 나서고 결국 성공회 사제가 된 인물이다. 1960년대 흑인 민권운동과 베트남 반전 운동 때도 널리 불린 노래다. 대통령이 이 상징적인 노래를 직접 선창한 것이다.

2) 연설 전문 번역은

http://www.huffingtonpost.kr/2017/01/09/story_n_14047084.html?utm_id=naver

3) 하지메, 『노 헤이트 스피치』, 77-94쪽.

4) Article 19, “Prohibiting Incitement to Discrimination, Hostility or Violence (Policy Brief)”, 2012, 29-40쪽 참조.

2016년 6월 12일에는 미국 플로리다 주(州) 올랜도의 한 게이 나이트클럽에서 총기 난사로 49명이 목숨을 잃은 사건이 있었다. 성소수자 증오범죄라는 의심을 받았다. 오바마 미국 대통령은 추모회견을 통해 이렇게 말했다.

“오늘은 우리 친구들 레즈비언, 게이, 바이섹슈얼, 트랜스젠더들에게 특히 더 가슴 아픈 날입니다. 총격범은 사람들이 친구를 맺고, 살아가기 위해 찾는 나이트클럽을 노렸습니다. 공격 받은 장소는 단순한 클럽이 아닙니다. 이곳은 사람들이 함께 모여 의식을 고양하고 그들의 생각을 말하며 시민권을 주장하던 연대와 자유의 공간입니다”

증오범죄자들은 흑인, 여성, 성소수자를 고립시키고 배제하려고 한다. 이에 맞서는 우리의 대응은 거꾸로 차별과 배제를 획책하는 이들을 사회에서 고립시키는 것이다. 이것은 시민사회의 몫이기도 하지만, 법과 정책으로 추진되어야 하는 것이며, 사회 지도자가 일관되게 견지해야 할 입장이기도 하다. 오바마는 한편으로 희생자들과 잠재적 희생자가 된 소수자들을 위로하고 지지했고, 다른 한편으로는 혐오주의자들과 분명한 선을 그었다. 미국사회가 어떤 가치를 지향하고 있는지를 대통령으로서 확인시켜준 것이다.

2. 한국 정치와 혐오표현

1) 혐오표현에 무기력했던 한국 정치

한국의 정치인들이 혐오표현에 효과적으로 대응했는지 의문이다. 2014년 12월 10일 전북의 한 성당에서 신은미·황선 토크 콘서트에서 한 고등학생이 인화물질을 연단 쪽으로 던졌다. ‘황산 테러’였다. 관객 2명이 화상을 입었고, 200여명이 긴급대피하기도 했다. 범죄용의자는 범행 전 행사 현장에서 “북한이 지상낙원이라고 했지 않느냐”고 따져 물었고, 평소 일베에 드나들었던 것으로 전해진다. 충격적인 사건이었다. 그동안 일베는 주로 온라인 공간에 머물렀다. 혐오·표현’을 하는 집단이었을 뿐, 이를 오프라인에서의 행동에 옮긴 적은 없었는데, ‘말’에 머물던 혐오가 ‘물리적 폭력’으로 이어진 것이다. 증오범죄는 ‘진공’상태에서 발생하는 것이 아니다. 그 대상집단에 대한 뿌리깊은 차별의 역사, 그리고 그들을 차별하고 적대시하는 환경 속에서 발발하는 것이다. 한국

전쟁과 분단을 경험한 한국사회에서는 이념·사상적 차이에 따른 증오와 편견이 특별히 문제가 되어 왔고, 그래서 종북이나 좌빨 운운하는 것도 일종의 혐오표현으로 간주할 수 있다.⁵⁾ 실제로 정치적 반대파들을 ‘종북세력’이라는 딱지를 붙여 몰아세우는 것은 아주 유용한 공격수단이다. 황산테러가 있던 당시에는 통합진보당 조직 사건과 위헌정당해산심판 등으로 공안 분위기가 형성되고 있었고, 일부 보수세력들이 ‘종북세력 척결’을 부르짖고 있었다. 일베가 한창 기승을 부리고, 일부 종편에서는 연일 종북 논란으로 시청률 장사를 하고 있던 시점이기도 했다. 이에 기세등등해진 일부 세력들은 아예 농성장을 직접 철거한다고 행동에 나서거나 시위대와의 물리적 충돌을 불사하기도 했다. 이런 분위기에서 척결 대상인 종북세력에게 테러를 해도 된다는 생각까지 이어진 것이 바로 황산테러였다. 종북에 대한 편견에 기반하여 물리적 폭력을 저지른 증오범죄라고 볼 수 있는 이유다. 더 큰 문제는 황산테러 이후에 벌어진 일이다. 여당의 한 기획위원은 황산테러범을 “열사”로 지칭하며 후원하자는 글을 남겼고, 종편에 출연하는 한 패널은 황산테러범을 “투사”로 지칭하며, 법률 지원을 함께 하자는 글을 남겼다. 일베 게시판에서도 황산테러범의 애국적 응징을 찬양하는 글이 줄을 이었다. 특정 집단에 대한 증오와 편견이 물리적 폭력으로 나아가고, 그런 행동이 사회적으로 정당화되면서 다시 증오와 편견이 강화되고 고착화되는 ‘증오범죄’의 일반적인 확대·발전 경로와 매우 흡사하다. 더 심각한 문제는 대통령의 반응이다. 박근혜 대통령은 황산테러 발발한지 5일 뒤 “최근 소위 ‘종북 콘서트’를 둘러싼 사회적 갈등이 우려스러운 수준에 달하고 있다”, “몇 번의 북한 방문 경험이 있는 일부 인사들이 북한 주민의 처참한 생활상이나 인권침해 등에 대해 눈을 감고 자신들의 일부 편향된 경험을 북한의 실상인 양 왜곡·과장하면서 문제가 되고 있다”고 지적했다. 충격적인 테러가 발생했는데, 일국의 정치 지도자가 이런 코멘트를 한다는 것은 테러에 힘을 실어주는 것이나 다름없다. 폭력에 단호히 맞서 잠재적인 피해자들을 보호해야 하는데, 거꾸로 잠재적 피해자 집단을 더욱 고립시킨 셈이다. 아무리 정치적으로 종북세력에 부정적인 입장이었다고 해도, 테러와는 분명히 선을 그어야 했다.

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

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

2) 혐오정치의 시작

위와 같이 한편으로 정치가 혐오와 차별에 대해 무감각하고 소극적으로 대하는 사이에 다른 한편에서는 본격적인 혐오정치의 징후가 포착되기 시작했다. 유럽과 미국에서 극우 포퓰리스트들이 소위 ‘혐오장사’로 정치적 입지를 확대해온 것은 주지의 사실이다. 그리고 한국도 그러한 방식의 혐오정치가 점점 가시화되고 있다.

[2016년 총선에 출마한 기독교자유당]

“동성애가 에이즈를 유발한다”, “할랄단지를 조성하면 대한민국이 테러 위험국이 된다”⁶⁾

[2017년 대선 후보 홍준표]

“설거지를 (남자가)어떻게... 하늘이 정해놨는데 여자가 하는 일을 남자한테

6) 2016년 5월 '성소수자 차별반대 무지개행동'과 '이주노동자 차별철폐와 인권 노동권 실현을 위한 공동행동' 등 시민단체는 인권위에 진정했다.

시키면 안 된다” “(성소수자라는 용어가 있다는 질문에) 난 거 싫어요” “동성애 반대한다고 하셨죠?” “동성애 때문에 에이즈가 창궐한다” “동성애는 하늘의 뜻에 반하니 때문에 법적으로 금지가 아니라 엄벌을 해야한다”

[2018년 서울시장 후보 김문수]

“동성애는 담배보다 유해하다”, “동성애로 에이즈가 늘어난다”

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

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

2018년 제주 예멘 난민 사태도 중요한 사건이다. 2018년 상반기에 500명이 넘는 예멘인들이 제주도로 입국하여 난민을 신청하는 일이 발생했다. 인터넷을 통해 근거없는 불안감이 확산되었고, 적지 않은 대중들이 난민에 대한 부정적인 입장에 가세했다. 6월 13일 청와대 국민 청원 및 제안 게시판에 올라온 '난민 신청 허가 폐지 청원'은 5일 만에 22만 건의 동의를 받았던 것이나, 6월 30일 광화문에서 불법난민신청자외국인대책국민연대 주최로 "난민법 및 무사증 폐지 촉구 집회"가 열린 것은 충격적인 일이었다. 특히 이 집회는 인터넷에서 형성된 여론이 오프라인에서의 정치 행동으로 나아갈 때까지 걸린 시간이 매우 짧았다는 점에서 중요하게 봐야 하는 부분이다. 일베식 혐오가 한 참 동안 '온라인'에서의 '놀이'에 머물러 있었다는 점과 비교하면, 난민 혐오는 빠른 속도로 오프라인에서의 행동으로 나아간 것이기 때문이다. 그 후 같은 단체에서 주최한 집회는 7월 14일 2차 집회, 7월 28일 3차 집회, 8월 11일 4차 집회, 9월 1일 5차 집회로 이어졌는데, 5차 집회에는 김진태 의원과 이연주 의

원이 참석하기에 이르렀다. 대중들의 혐오에 정치인들이 본격 가세하기 시작한 것이다. 정치인 중에서는 조경태 의원이 선두에 섰다. 조경태 의원은 2018년 6월 27일 <제주도 난민관련 입장 성명서>를 내서 무분별한 난민 수용에 반대하는 입장을 밝혔고, 자유한국당 난민대책위원회위원장을 맡아 9월 7일에는 <국민이 먼저다! 대국민 정책토론회: 난민법 폐지 왜 필요한가?>를 열기도 했다. 7월 12일에는 난민법 폐지법안을 대표발의하는 것으로 이어졌다. 일련의 이 사건은 전형적인 혐오가 난민이라는 주제를 타고 확대된 것이라고 할 수 있다. 난민을 위협한 타자로 설정하고, 여기에 ‘대한민국 국민’을 대치시켜, 우리의 안전을 위협하는 저들을 쫓아내자는 식으로 논의가 전개되었다. 난민대책 국민행동의 슬로건은 “국민이 먼저다”였고, 조경태 의원의 성명서 제목은 이에 호응하여 "대한민국 국민의 인권과 안전이 우선입니다"였다.

2019년 6월 19일 자유한국당 황교안 대표의 “외국인은 그동안 우리나라에 기여해온 바가 없기 때문에 똑같이 임금수준을 유지해줘야 한다는 건 공정하지 않다”는 발언은 제1야당의 대표가 직접 나서서 혐오를 조장했다는 점에서 주목할만 하다. 물론 황 대표의 발언은 논리도 근거도 없고 실현도 불가능한 황당 발언에 가깝지만, “외국인”을 주어로 하는 무언가가 정치적으로 이용될 수 있다는 신호탄이라는 점에서 주의깊게 봐야 한다. 이번에는 너무 투박한 논리여서 별다른 호응을 받지 못하고 비난만 쇄도했지만, 다음번에는 좀 더 세련된 방식으로 재등장할 가능성을 배제할 수 없다.

3) 혐오정치의 전망

혐오의 전형적인 모습 중에 하나가 ‘우리’와 ‘저들’을 분리/배제하여, 저들이 무임승차하고 있다거나 우리가 역차별을 받고 있다고 설파하거나 가만히 있다가는 우리가 당하다며 공포심을 자극하는 방식이다. 포퓰리즘 정치인들은 여기에서 우리와 저들 중 하나를 택할 것을 강요한다. 동성애에 대해 찬성과 반대 둘 중 하나로 답할 것을 강요하거나, 국민이 먼저냐 난민이 먼저냐고 묻는 방식이 대표적이다. 이것은 제한된 시간 내에 끝내야 하는 TV토론, 포퓰리즘적 단순논리가 힘을 발휘하기 쉬운 인터넷 환경에서 더욱 득세할 가능성이 높다. 국민이 먼저냐 난민이 먼저냐를 묻는 질문이 대중들을 현혹시킬 가능성이 높지만, (특히 TV와 인터넷 매체에서) 그 프레임을 깨는 정치적 메시지를 일관

되게 던지는 것은 결코 쉬운 일이 아니다. 많은 정치인들이 전자의 길을 택할 가능성이 높은 이유다.

또한 혐오정치는 사회경제적 여건하고 밀접하고 관련되어 있다. 불평등하고 불안한 사회경제적 상황이 혐오의 토대를 제공하기 때문이다. 그런데 문제는 1997년 경제 위기 이후 한국의 상황은 사회경제적 불안이 더욱 확산되고, 개인의 사회경제적 지위는 지속적으로 악화되어 왔다. 그리고 이러한 문제가 단 시간 내에 해결될거라고 기대하기는 어려운 상황이다. 이러한 틈을 타서 혐오가 더욱 득세하고, 이를 정치적으로 이용하는 정치인이 등장할거라고 예상하는 것은 어려운 일이다. 이미 그 징후는 충분히 나타나고 있다.

세계적인 사례로 볼 때도, 혐오가 정치적으로 이용될 때 격화되고 극단화되곤 했다. 한국 사회의 현재 상황은 사회 전반에 혐오 정서가 확산되고 있는 가운데, 일부 정치인들이 혐오정치를 조금씩 시도하고 있는 정도라고 할 수 있다. 본격화되는 시기는 아무래도 ‘선거’ 시기가 될 것이다. 선거야말로 포퓰리즘이 작동하기에 가장 유리한 시기다. 당장 다음 총선과 대선에서 우리나라 저들이나 이분 구도로 몰아가면서 정치적 이득을 취하려는 세력들이 본격적으로 등장할 가능성은 상당히 높다고 생각된다.

III. 선거 시기 혐오표현의 문제

위에서 언급한 정치에서의 혐오 문제에 대한 대응은 거시적인 차원에서 포괄적으로 접근해야할 문제다. 아래에서는 이러한 접근은 잠시 접어두고, ‘정치’영역에서 표출되는 혐오표현 문제를 어떻게 할 것인지, 특히 선거 시기의 혐오표현에 어떻게 대응할 것인지를 집중적으로 논의해보도록 하겠다.

1. 혐오표현에 관한 일반적 쟁점

국제사회의 논의와 시민사회·학계의 논의를 종합해 보면 ‘혐오표현(hate speech)’⁷⁾의 개념은 대략 다음과 같이 정의할 수 있다.⁸⁾

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

“성별, 장애, 종교, 나이, 출신 지역, 인종, 성적 지향 등을 이유로 어떤 개인·집단을 모욕, 비하하거나 차별이나 폭력을 선동하는 언동”

이러한 혐오표현은 결국 차별을 정당화, 조정, 강화하는 효과를 갖는다는 점에서 기본적으로는 ‘차별’ 문제다. 여기에는 고용, 서비스, 교육 영역에서 실제로 불이익을 주는 차별행위, 혐오에 근거하여 폭력을 가하는 증오범죄(hate crime) 등의 문제가 이으며, 혐오표현은 혐오를 언동(言動)을 통해 표출한다는 점에 그 특징이 있다. 국제적으로는 <시민적·정치적 권리에 관한 국제규약>과 <모든 형태의 인종차별철폐에 관한 국제협약>에서 혐오표현을 금지하는 조항을 찾을 수 있으며, 몇몇 개별국가들에서도 혐오표현금지법이 제정되어 있다.⁹⁾

하지만 혐오표현을 공적으로 규제할 것인가에 대해서는 찬반 양론이 맞서 있다. 먼저 혐오표현에 대한 규제를 옹호하는 쪽에서는 무엇보다 소수자에 대한 혐오표현의 해악에 주목한다. 정치철학적 측면에서 한 사회의 동등한 구성원으로서의 존엄한 삶을 파괴한다는 지적도 있고,¹⁰⁾ 혐오표현에 노출된 소수자들이 편견, 공포, 모욕감, 긴장, 자신감·자부심 상실, 자책 등으로 고통받고 있다는 사회심리학적·의학적 근거도 제시된다.¹¹⁾ 또한 편견과 혐오가 전염성이 강

는 포괄적인 의미를 담고 있는 ‘표현’이 더 적절해 보인다.

8) 홍성수 외, "혐오표현 예방·대응 가이드라인 마련 실태조사", 2018년 국가인권위원회 인권상황 실태조사; 홍성수 외, "혐오표현 실태조사 및 규제방안 연구", 2016년 국가인권위원회 인권상황 실태조사 등 참조.

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

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

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

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

반면, 혐오표현 규제 반대론에서는 혐오표현이 부적절한 말일 수는 있겠지만, 그로 인해 소수자 ‘집단’이 해악을 입는다는 것은 너무 막연하며, 그것을 근거로 법적 조치를 취할 수는 없다고 본다. 특정인에게 해악을 끼쳤다면 민사구제로 해결하면 되고, 차별이나 폭력으로 나아갔을 때 형사처벌이나 민사구제 등의 법적 조치를 취하면 될 뿐, ‘표현’에 대한 선제적 조치를 취해서는 안된다는 것이다. 설사 사회적 해악이 있다고 해도 표현 자체는 ‘사상의 자유시장’을 통해 그 해악을 치유하는 것이 규제 남용의 가능성 등의 부작용도 적고, 표현의 자유와의 충돌 문제도 비껴갈 수 있다고 본다. 그리고 그것이 발화된 혐

서) 등 참조.

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

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

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

오표현에 대해 반박하는 것이 혐오표현의 확산을 막는 데 더욱 효과적인 방법이며, 소수자의 주체성 강화나 사회의 내성을 기르는 측면에서도 더욱 유리하다는 지적도 있다.¹⁵⁾ 혐오표현에 대한 법규제가 과연 규제목적 달성을 수 있는지에 대한 의문도 있다. 예컨대 ‘선동’만 처벌한다면, 선동조는 아니지만 내용상으로는 심각한 혐오와 편견을 조장하는 표현에 대해서는 속수무책이다.¹⁶⁾ 혐오주의자들은 표현방법을 바꿔서 추상적이고 일반적인 의견을 제시하는 것처럼 위장하거나, 상징적이고 암시적인 표현을 활용하는 방식으로 교묘하게 법망을 피해나갈 수 있다. 또한 혐오표현의 금지로 인해 문제해결을 위한 노력이 법적 처벌에만 집중된다는 문제도 있다.¹⁷⁾ 혐오표현이 ‘금지’되면 사회의 담론이 합법/불법표현으로 이분화되어 다양한 가치판단이 왜곡되고 다원적 해법들이 질식될 수 있으며, 혐오표현의 원인이 되는 정치·사회·경제적 배경을 도외시하고 혐오표현의 ‘발화자’ 처벌에만 집중하게 된다는 문제도 있다.¹⁸⁾

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

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

16) Sorial, "Hate Speech and Distorted Communication", *Law and Philosophy* 34, 2015, 300-301면.

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

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

다.

표현의 자유 vs. 혐오발언¹⁹⁾

표현의 자유 vs. 차별로부터 자유로울 권리²⁰⁾

“모든 사람은 표현의 자유에 대한 권리를 가진다” (19조 2항) vs. 2. “차별, 적의 또는 폭력의 선동이 될 민족적, 인종적 또는 종교적 증오의 고취는 법률에 의하여 금지된다.” (20조 2항)²¹⁾

수정헌법 1조(First Amendment) vs. 차별금지(non-discrimination)²²⁾

인종주의, 호모포비아, 제노포비아 vs. 검열(censorship)²³⁾

2. 선거 시기 혐오표현의 특수성

위와 같은 혐오표현에 관한 논쟁은 선거 시기 혐오표현의 문제나 정치인의 혐오표현 문제에도 그대로 적용될 수 있다. 하지만 선거 시기나 정치인의 혐오표현에 몇 가지 특수성이 있다는 사실을 알 수 있다. 먼저, 선거 시기에 혐오표현 문제가 더 격화될 수 있다는 점이다.²⁴⁾ 선거는 권력을 잡기 위해 수단과 방법을 가리지 않은 자리이고, 더욱 선동적이고 폭력적인 형태의 혐오표현이 난무할 가능성이 있다.²⁵⁾ 이 때 소수자 혐오가 선거에서 유리하다고 판단하는 정치인이 있을 수 있기 때문이다. 지난 대선 시기 홍준표 후보의 느닷없는 혐오발언은 박근혜 탄핵 이후 바닥에 떨어진 지지도를 끌어올리기 위해 전략적으로 선택된 것이라고 볼 수 있다. 김문수의 혐오발언 역시 열세를 만회하기 위한 전략으로 이해될 수 있다. 실제로 상대 정치인에게 “이 소수자들에 대해

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

20) 위의 책, 6쪽.

21) 시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약 (1966)

22) 미국적 논의 맥락에서 본 대립.

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

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

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

어떻게 생각하시오?”라고 묻는 것은 상대를 궁지에 몰아넣을 수 있는 방법 중 하나다. 어차피 선거는 다수에게 지지를 얻으면 되는 것이 때문에 소수자의 고통을 무시하는 것인 선거운동 전략이 될 수 있다는 것이다. 미국과 유럽의 극우-보수 정치인들이 이주자 문제를 들고 나오는 것도 같은 맥락에서 이해될 수 있다.²⁶⁾ 한국에서도 2016년 기독교자유당, 2017년 홍준표 대선 후보에 이어, 2018년 지방선거에서도 혐오를 통한 득표 전략이 가시화되었다. 최근에만 해도 김성태 자유한국당 원내대표는 문재인 대통령을 향해 “난민 문제에 대한 분명한 입장을 밝혀라”라고 했고, 군인권센터 임태훈 소장의 성정체성을 시비를 걸었다.

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

세 번째, 선거 시기에는 혐오가 표출되는 형태를 다음과 같이 분류해볼 수 있다. 가장 전형적인 경우로 후보자나 선거운동본부가 특정 소수자 집단에 대

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

해 혐오발언을 하는 것이다. 소수자 집단을 공격하고 반대 급부로 더 많은 유권자들의 지지를 얻는 득표 전략의 일환으로 발화되는 것일테다. 그 소수자 집단의 구성원들은 유권자이거나 그 후보자가 활동하는 정치·사회 공동체의 일원인 경우가 있다. 즉, 선거 시기 정치인의 혐오표현은 ‘국민의 일부’ 또는 ‘유권자의 일부’를 혐오표현의 표적 집단(target group)으로 삼는다. 표적이 되지 않는 국민의 숫자가 더 많다면 선거에서 이길 수 있다는 전략이다. 그런데 현행 선거법에 따른 규제를 보면, 후보자에 대한 비방에 대해서는 허위사실공표죄 등 나름의 규제가 있지만, 후보자가 유권자를 비방하는 것에 대해서는 아무런 규제가 없다.²⁷⁾ 선거 시기 표현의 자유, 정치인의 정치적 자유가 보장되어야 한다는 이유로, 그들이 선거를 악용하여 소수자 차별을 조장하고 강화하는 것이 허용되어야 하는 것일까? 만약 정치인이라는 이유, 선거 시기라는 이유로 면책되어야 한다면, 선거는 혐오주의자들의 선전장이 될 수도 있을 것이다. 후보자라는 이유로 정치인이라는 이유로 그들의 혐오가 손쉽게 면죄부를 받을 수 있을 수도 있다. 공직선거가 혐오세력들의 선전장이 되고 규제를 피하기 위한 도피처가 되는 것이 과연 적절한 것인지 생각해보지 않을 수 없다. 그 외에도 혐오표현의 표적집단이 유권자의 일부가 아니라, 공식적인 시민권을 인정받지 못하고 있는 인구 집단을 대상으로 삼는 경우도 있다. 이 경우에도 특별한 규제 방법은 없는 상황이다.

또 다른 형태의 문제는 ‘후보자 개인’을 표적으로 삼는 혐오표현이다. 대개는 소수자 집단에 속하는 후보자를 공격하는 형태를 취한다. 이것은 후보자 개인에 대한 공격이기도 하지만, 사실은 그 후보자가 속한 집단에 대한 차별적 발언이라는 점에서 문제가 된다. 예컨대, 이주자 출신 국회의원 후보를 이주자 출신이라는 이유로 비난하는 것은 그 후보를 표적으로 삼는 것이기도 하지만, 사실은 이주자 집단 전체에 대한 차별을 조장/선동하는 것과 다를 바 없다. 현행법은 후보자에 대한 ‘비방’을 엄격히 금지하여 후보자를 보호하고 있다. 그렇다면, 후보에 대한 ‘허위사실’이나 ‘사생활 비방’ 이외에 후보자의 소수자성을 공격하는 것도 특별히 문제가 될 수 없을까? 앞으로 소수자 집단에 속하는 정치인들의 숫자는 더욱 늘어날 것이다. 이들이 부당한 공격에 노출되어 정치활동을 하는데 어려움을 겪는다면, 정치적 자유를 실질적으로 제한받게 되는

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

것이고, 일정한 공적 개입의 필요성도 대두될 수밖에 없다.

IV. 선거 시기 혐오표현 규제방안1 - 증오선동 형사범죄화

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

1. 혐오표현의 일반적 유형

혐오표현을 다음과 같이 유형화해볼 수 있다.

유형	내용	예시 사례
가) 편견·차별의 확산과 조장	편견과 차별을 확산하고 조장하는 행위	“동성애 퀴어축제 결사 반대. 인류 생명 질서, 가정, 사람 질서 무너지면 이 사회도 무너진다.” ²⁸⁾
나) 멸시·모욕 위협	공개적으로 소수자(개인·집단)를 멸시·모욕·위협하여 인간 존엄성을 침해하는 표현행위	“흑인 두 명이 우리 기숙사에 있는데, 어휴 ○○ 냄새가 아주 ㅋㅋㅋㅋㅋㅋ” ²⁹⁾
다) 증오 선동	소수자 집단에 대한 차별, 적의 또는 폭력을 조장·선동하는 증오 고취 행위	“착한 한국인 나쁜 한국인 같은 건 없다. 다 죽여버려!” ³⁰⁾

<표1: 혐오표현의 유형>

28) 2016년 동성애 퀴어축제 반대 시위에서 한 참가자가 들고 있던 피켓의 문구.

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

30) 일본 반한 시위대의 시위 문구.

1) 편견·차별의 확산과 조장

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

어떤 자료에는 헌법에 “망명권을 신설하는 것은 안 된다”면서 스웨덴의 경우 강간의 92퍼센트가 이슬람 난민에 의한 것이고 프랑스에서는 무슬림에 의한 폭동이 다반사임을 언급한다. 헌법상 기본권 주체를 ‘국민’에서 ‘사람’으로 바꾸면 안 된다고 주장하면서 외국인 범죄 증가 등을 근거로 들기도 한다. 이것 역시 헌법 개정을 제안하는 형식이지만 난민이나 외국인을 잠재적 범죄 집단으로 낙인찍는 데 영향을 줄 수 있는 내용이다. 난민이나 외국인의 입장에서는 이것 역시 ‘혐오표현’이라고 간주할 여지가 다분하다.

이러한 형태의 말들이 과격한 욕설이나 선동보다 해악이 덜하다고 보기 어렵기 때문에 이것들도 일종의 혐오표현으로 간주된다. 보통 차별과 혐오를 의도하거나 암시하는 내용을 공개적으로 말하는 형태로 드러난다. 모욕하거나 위협하는 것이 아니라 사실 적시, 학술 발표, 종교적 신념의 표명, 개인적 양심의 표출, 정책 제언 등으로 차별을 암시하는 표현을 하는 것이다. 바로 뒤에서 설명할 공개적인 멸시·모욕·위협보다는 표현의 수위가 훨씬 점잖고 증오선동처럼 선동성이 있는 것도 아니다. 예컨대 “떼로 몰려다니 떼놈이고, 뗏국이 줄줄 흐르니 떼놈이지”라고 한다면 멸시나 모욕적인 혐오표현이고 “조선족들을 모두 추방하라!”고 선동한다면 증오선동에 해당하겠지만, “상대방의 말투가 조선족

이나 탈북자 느낌이 난다면 되도록 민지 말고 멀리 떨어지는 것이 당신의 생명을 지키는 방법입니다”라고 한다면 조언의 형식으로 차별적인 발언을 하는 것이다. “조선족이 한국에 들어오기 전에는 토막 살해가 없었죠. 자국민을 보호하기 위해서라도 외국인 노동자 관리가 조금 더 철저하게 이루어져야 한다고 생각합니다”라고 한다면 ‘범죄 대책’을 제안하는 형식으로 차별적인 발언을 하는 것이다. 문제는 이렇게 조언이나 정책 제언을 빙자한 혐오표현들이 일견 온건해 보이지만 실제로는 더 심각한 해악을 낳을 수 있다는 점이다. 은근하되, 더 끈질기고 치밀하게 차별을 조장할 수도 있기 때문이다. 예컨대 “조선족을 몰아내자”고 하는 것보다 조선족에 대한 부정적인 인식을 지속적으로 조장하는 것이 궁극적으로 그들을 차별하고 배제하는 효과가 더 클 수 있다는 것이다.

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

2) 공개적인 멸시·모욕·위협

지난 2009년 한국인 박 모 씨는 한 인도인에게 “유 아랍, 유 아랍(you Arab, you Arab)!” , “너 냄새 나, 이 더러운 xx야”, “퍽 유 퍽 유(fuck you fuck you)” 등의 욕설을 했다. 그 인도인은 박 씨를 고소했고 결국 모욕죄로 형사처벌을 받았다. 재판부는 박 씨가 “특정 종교나 국적의 외국인을 혐오하는 듯한 발언을 해 피해자에게 모욕감을 느끼게 한 점”을 인정했다.³¹⁾ ‘공개적인 멸시·모욕·위협’ 유형의 혐오표현은 이렇게 소수자(개인, 집단)에 대한 멸시·모욕·위협을 공개적으로 표명하여 인간의 존엄성을 침해하는 것이다. 이 말을 듣는 순간 극도의 모욕감이나 멸시감과 함께 경우에 따라서는 물리적 폭력을 당할지도 모른다는 실질적인 위협으로 작용할 수 있다. 누스바움은 혐오

31) 인천지방법원 2009년 11월 27일 판결.

(disgust)가 특정 집단을 불결하고, 냄새나고, 끈적거리는 동물적인 것으로서 열등하고 배제되어야 하는 ‘오염원’이라고 여기는 것이라고 했다.³²⁾ 멸시·모욕형 혐오표현에 딱 들어맞는 설명이다. 예컨대, 영국에서 축구선수로 활약한 박지성에게 “칭크(chink, 찢어진 눈이란 의미를 가진 동양인 비하어)를 쓰러뜨려!”라고 발언한 사건이나 영국의 축구선수 윌리엄 블라이싱이 나이지리아인 빅토르 아니체베에게 “저 망할 검은 원숭이!”³³⁾라고 했던 것처럼 어떤 인종을 동물에 비유하여 격하시키는 발언을 하는 것이 전형적인 멸시·모욕형 혐오표현이다. 일본의 혐한시위에서 “김치 냄새 난다!”, “조선인은 똥이나 먹어!”, “아줌마, 당신 말이야, 조선인한테 몸이나 팔아서 어찌자는 거야!”라고 외친 것도 이 유형의 혐오표현으로 분류할 수 있다.

만약 이런 표현을 할 때 누군가가 특정된다면 한국 형법상 모욕죄로 처벌받게 된다. 모욕죄가 없는 나라에서는 민사상 손해배상을 청구할 수 있다. 2009년 박모 씨 사건도 인도인을 특정하여 욕을 했기 때문에 모욕죄로 처벌될 수 있었다. 하지만 개인이나 집단을 특정하지 않고 ‘조선인’, ‘이주노동자’, ‘무슬림’, ‘동성애자’와 같이 소수자 집단을 향해 모욕적인 표현을 했을 때는 적용할 만한 법규정이 없다. 그래서 소수자(집단)에 대한 멸시, 모욕, 위협을 혐오표현의 한 형태로 분류하여 처벌하자는 주장이 제기된 것이다. 대표적으로 영국의 공공질서법(Public Order Act 1986)이나 뉴질랜드 인권법(Human Rights Act 1993)은 위협, 욕, 모욕 등을 금지하고 있다. 한국에서도 “인종 및 출생지역 등을 이유로 공연히 사람을 혐오한 자는 1년 이하의 징역 또는 1000만 원 이하의 벌금에 처한다”라는 조항을 추가하는 (이른바 ‘혐오죄’를 신설하는) 법안³⁴⁾이 발의된 적이 있었다.

3) 증오선동

“G20 회의장 반경 2킬로미터 이내에는 무슬림애덜 접근 금지시켜야 한다. 흑시나 모를 테러를 대비해서 접근시 전원 사살해버려라.” “한국 내 서열 순위가 불체자>한국인 인 거 같습니다. 이게 다 KKK단 같은 인종청소주의자들이

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

33) 2013년 영국에서 벌금 약 426만 원에 처해지고, 축구장 출입을 금지당한 사건.

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

없어서입니다.”³⁵⁾ 무슬림이나 외국인에 대한 대표적인 혐오표현이다.

그런데 앞서 소개한 다른 혐오표현 유형들에 비해서는 뭔가 ‘강도’가 높아 보이고 그 해악도 중대해 보인다. 그 핵심적인 이유는 구체적인 행동을 이끌어 내려는 말들이기 때문이다. 성소수자에게 “더럽다”, “돌로 쳐 죽이고 싶다”³⁶⁾ 라고 하는 것도 단순히 욕설처럼 들리기도 하지만 경우에 따라서는 실제로 성소수자에 대한 폭력을 이끌어낼 수도 있다. 일본 재특회 시위대는 조선인 밀집 지역에 직접 가서 “조선인을 없애는 일은 해충 구제와 같다”, “죽여라, 죽여, 조선인”, “착한 한국인도, 나쁜 한국인도 다 죽여라”, “바퀴벌레 조선인을 몰아내자!”, “조선인 꺼져라!”, “조선인을 보면 돌을 던지시고 조선인 여자는 강간해도 됩니다”라는 구호를 외쳤다. 표현 자체도 심각하지만 조선인을 향해 그런 말을 외쳤다는 것이 끔찍하다. 피해자들이 심한 모욕을 느낄 만한 표현이라는 점도 문제지만 다른 일본인들에게 조선인에 대한 차별과 폭력에 ‘동참’하도록 호소한다는 것이 더욱 문제다.

이러한 유형의 혐오표현을 ‘증오선동(incitement to hatred)’³⁷⁾이라고 부른다. 표적집단에 대한 차별을 조장하거나 인격을 모독하는 것을 넘어 제3자에게 차별을 ‘함께하자’고 ‘선동’하여 실제로 임박한 위협을 창출한다는 특징이 있다. <시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약>과 <모든 형태의 인종차별철폐에 관한 국제협약>에서의 혐오표현금지규정은 사실상 증오선동형 혐오표현을 대상으로 하는 것으로 해석되며, 유럽연합 내의 20여 개국, 호주, 뉴질랜드, 캐나다, 브라질, 콜롬비아 등에서 법으로 금지하는 유형의 혐오표현도 사실상 증오선동이라고 할 수 있다.³⁸⁾ 표현의 자유를 옹호하는 아티클19(Article 19)라는 국제인권단체에서는 혐오표현만큼은 표현의 자유의 예외라는 점을 분명하게 밝히면서도 처벌 가능한 형태의 혐오표현은 증오선동에 한정된다고 보고 있다.³⁹⁾

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

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

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

38) 이주영, “혐오표현에 대한 국제인권법적 고찰”, 200쪽.

39) 원칙 12: 증오 선동

12.1. 모든 국가는 차별, 적대감, 폭력(혐오표현) 등을 선동하는 국가적, 인종적, 종교적 증오

여기서 중요한 것은 단순히 이러한 표현을 했다고 무조건 증오선동이 되는 것은 아니라 실제로 어떤 폭력적 행동을 이끌어 내거나 그런 분위기를 조성할 가능성이 있어야 증오선동이라고 보는 것이다. 아티클19의 기준에서도 보듯이 “그 집단에 속한 사람들에게 대하여 차별, 적대감, 폭력을 일으킬 수 있는 임박한 위험”을 창출하는지가 핵심이기 때문이다. 또한 증오선동은 의도성, 선동성 등의 구체적인 기준들을 마련할 수가 있어서 법으로 규율하기가 비교적 용이한 편이다. 법 적용이 남용되어 표현의 자유와 충돌할 가능성도 상대적으로 낮다.⁴⁰⁾ 법치국가에서 어떤 구체적인 위험을 창출하는 행위를 규율하는 것은 이상한 일이 아니다. 그래서 혐오표현 중에 증오선동만을 형사처벌이 가능한 혐오표현 유형이라고 보는 것이 일반적이다.

2. 선거 시기 증오선동 규제

1) 증오선동 규제의 필요성

혐오표현 규제를 하고 있는 해외 입법 사례들은 대부분 ‘증오선동’을 형사처벌하고 있다. 국제인권조약에서도 차별·적의·폭력에 대한 “선동(incitement)”과 “고취·고무(advocacy)”를 혐오표현의 중요한 구성요건으로 보고 있으며, 독일, 캐나다, 영국 등 해외의 입법례에서도 이러한 구성요건을 활용하는 경우가 많다. 반면, 덴마크나 뉴질랜드는 의도적인 혐오표현의 공표 정도에 대해서도 처벌 규정을 두고 있다.⁴¹⁾ 하지만 실제로는 편견·차별의 확산과 조장에 해당하는

에 대한 모든 옹호를 금지하는 법을 제정하여야 한다. 국가 제도에서 명시적으로 또는 권위 있는 해석을 통해 다음 사항을 분명히 하여야 한다.

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

2009년 4월 아티클19가 발표한 “표현의 자유와 평등에 관한 캠던 원칙(The Camden Principles on Freedom of Expression and Equality)”, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4b5826fd2>. 아티클19와 같은 국제인권단체에서도 법으로 금지되는 혐오표현은 증오선동에 한정되어야 한다고 주장한다. 그래야 남용이나 표현의 자유와의 충돌을 피할 수 있다는 것이다. Article 19, *Prohibiting Incitement to Discrimination, Hostility or Violence*, 2012 참조.

40) 이주영, 앞의 글, 200~201쪽.

표현들까지 ‘해석’에 의해 포함시키는 사례들도 적지 않다.

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

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

2) 선거 시기 증오선동 형사범죄화

만약 증오선동을 형사범죄화한다면 그것은 선거 시기에 또는 정치인에게도

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

적용가능할 것이다. 후보자나 정치인의 발언이 증오선동에 해당하는 것이라면 규제 필요성이 있다는 것이다.⁴²⁾ 여기서 정치인에게 또는 선거 시기에 더욱 적극적으로 증오선동을 적용할 것인지의 여부는 쟁점이 될 수 있다. 여기서 증오선동인지 여부를 가리기 한 표2와 표3의 기준이 참고가 될 수 있다.

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

<p>심사기준 1: 맥락 (폭력, 차별에 관련된 정치, 경제, 사회, 문화적 상황)</p> <ul style="list-style-type: none"> - 폭력 등 사회적 충돌이 있었는지 여부 - 제도화된 차별이 존재하고 있는지 여부 - 청중과 소수자집단이 서로 충돌한 역사가 있는지 여부 - 차별금지법과 표현의 자유에 관한 법률이 있는지 여부 - 미디어가 얼마나 다원적이고 공정한지 여부 <p>심사기준 2: 발화자</p> <ul style="list-style-type: none"> - 발화자의 공식적 지위 - 발화자의 권위와 영향력 - 특히 정치인, 공직자의 경우에는 특별하게 다뤄져야 함 <p>심사기준 3: 의도</p> <ul style="list-style-type: none"> - 혐오를 고취하는 데 관여하려는 의도적인 노력 - 소수자집단을 특정하려는 의도적인 노력 - 자신의 발언이 어떤 결과를 가져올 것인지에 대한 인지 여부 - 표현의 확대범위와 반복성 	<p>심사기준 4: 내용</p> <ul style="list-style-type: none"> - 무엇을 고취하고 있는지 여부: 폭력 선동 여부 등 - 청중은 누구인가? - 차별선동의 대상(소수자집단)은 누구인가? - 표현의 자극성, 도발성, 직접성의 정도 - 배제사유: 예술적 표현, 종교적 표현, 학술적 의견, 공적 담론에 기여하는 의견인 경우 - 명백한 허위인지, 가치판단의 문제인지 여부 <p>심사기준 5: 표현의 범위와 크기</p> <ul style="list-style-type: none"> - 제한된 청중만을 대상으로 한 것인지 여부 - 표현의 전파 수단 - 표현의 강도와 규모: 반복성, 전파 범위 등 <p>심사기준 6: 해악 발생의 가능성</p> <ul style="list-style-type: none"> - 차별, 폭력, 적대행위에 대한 직접적인 요청인지 여부 - 화자가 실제로 영향을 줄 수 있는 상황인지 여부 - 청자가 실제로 영향을 받을 수 있는 상황인지 여부 - 소수자집단이 실제로 차별을 겪고 있는지 여부
--	--

<표2: 선동 심사기준(Incitement Test)>⁴³⁾

43) Article 19, “Prohibiting Incitement to Discrimination, Hostility or Violence (Policy Brief)”, 2012, 29-40면; “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

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

<표3: 유럽인권재판소의 혐오표현 심사 기준>

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

[2017년 코윈-미케 사건]

“여성은 남성보다 약하고 작고 덜 똑똑하기 때문에 임금을 덜 받아야한다”⁴⁴⁾

[2014년 빌더스 사건]

“(지지자들에게) 모로코인들이 더 많았으면 좋겠냐 더 적었으면 좋겠냐.”
(지지자들이 ‘더 적게’라고 답하자) “우리가 그 정책을 추진하겠습니다.”⁴⁵⁾

emanating from the four regional expert workshops organised by OHCHR, in 2011, and adopted by experts in Rabat, Morocco on 5 October 2012, 22단락; Committee on the Elimination of Racial Discrimination, General Recommendations No. 35: Combating Racist Hate Speech, 26 September 2013, Fortieth Session, Supplement No. 18 (A/40/18), 15단락; Guyton, “Tweeting ‘Fire’ in a Crowded Theater: Distinguishing between Advocacy and Incitement in the Social Media World”, *Mississippi Law Journal* 82(3), 2013, 725-728면; Mendel, “Study on International Standards Relating to Incitement to Genocide or Racial Hatred, for the UN Special Advisor on the Prevention of Genocide”, 2006, 44-61면; 김지혜, 앞의 글, 69-71면 등 참조.

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

45) 네덜란드 정치인 Geert Wilders 사건 (2014); 인종차별, 증오선동 혐의로 기소됨. Joost van Spanje and Claes de Vreese, “The good, the bad and the voter: The impact of hate speech prosecution of a politician on electoral support for his party”,

[브리지트 바르도 사건]

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

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

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

알제리 시민 학살에 대한 인종차별적 발언으로 3250달러의 벌금형 선고 (1998)⁴⁶⁾

[2009년 페레 사건] 벨기에 국민전선당 의장 페레(Feret)가 반 무슬림, 반 이민 슬로건을 담은 전단지 배포했다가 형사처벌되었고, 유럽인권재판소에서 인권침해가 아닌 것으로 판결된 사건.

[2010년 르 펜 사건] 프랑스 국민전선당 대표 르 펜(Le Pen)이 르몽드지 무슬림에 관한 언급이 문제가 되어 유죄 판결을 받았고, 유럽인권재판소에서 인권침해가 아닌 것으로 판결된 사건.

다만, 혐오표현 형사처벌을 고려할 때는 형사범죄화의 일반적인 한계도 염두에 뒤야 한다. 실제로 혐오표현을 근절하는 효과를 거둘 수 있을지는 미지수다. 혐오표현에 대한 규제가 혐오주의자들의 준동을 효과적으로 억제하거나 편

Party Politics 21(1), 2015, 115-130쪽.

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

견과 혐오를 몰아낼 것이라고 기대하긴 어렵다는 것이다.⁴⁷⁾ 이미 형사범죄화를 시행하고 있는 나라들에서도 유의미한 효과가 있는지가 제대로 검증된 바는 없다.⁴⁸⁾ 집행실적도 미미하고,⁴⁹⁾ 법이 적용된 사례들을 보면 과연 일관된 기준이 있는지도 의심스럽다.⁵⁰⁾ 오남용의 소지도 있다. 법규제의 부작용은 괜한 우려가 아니다.⁵¹⁾ 또한 혐오표현 규제의 오남용이 주로 민주주의와 인권보장의 수준이 낮은 나라에서 나타났다는 점을 주의깊게 봐야 한다.⁵²⁾ 한국처럼 표현의 자유의 보장 수준이 낮은 경우라면 혐오표현 규제법의 도입이 양날의 칼이 될 여지가 있다. 표현의 자유를 억압하는 기제들이 남아있는 상황에서 새로운 규제가 추가된다면,⁵³⁾ 국가규제의 총량이 확대되는 결과를 낳으며,⁵⁴⁾ 본

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

48) Bacquet, 앞의 책, 41-42면 참조.

49) 혐오표현 처벌 사례가 영국은 매년 3-4건, 독일이나 프랑스도 100여건에서 200여건 정도에 불과하고 대부분 벌금형에 그쳤다는 사실을 언급하는 E. Bleich, *The Freedom to be Racist: The Freedom to Be Racist?: How the United States and Europe Struggle to Preserve Freedom and Combat Racism*, OUP, 2011, 142-143면 참조. 이 책에서는 이러한 통계가 혐오표현 규제법의 ‘효과’를 가늠할 수 있는 척도가 되기는 어렵지만, 최소한 혐오표현 처벌이 매우 심각한 사례에만 적용되었다는 사실을 보여주는 것이라고 지적하고 있다. 반면, 영국에서의 (인종)혐오표현 규제에 대한 비판(표현의 자유 축소, 차별금지 효과 없음, 남용 등)이 과장되었다는 반론은 P. N. S. Rumney, P. N. S. “The British Experience of Racist Hate Speech Regulation: A Lesson for First Amendment Absolutists?”, *Common Law World Review* 117, 2003, 136면 이하 참조.

50) 세계 각국의 혐오표현 규제 사례들의 불명확성, 비밀관성 문제를 지적하는 Coleman, 앞의 책, 33면 이하 참조.

51) 다만, 혐오표현의 구성요건이 모호할 수밖에 없다는 것은 결정적인 문제라고 보기 어렵다(이재승, 앞의 책, 573면). 실제로 형법조문 중에는 모호한 구성요건들이 수없이 많다. 예컨대, 한국 형법에는 “문란한”, “협박한”, “명예를 훼손한”, “모욕한” 등의 구성요건이 있는데, 혐오표현 구성요건은 이보다 훨씬 더 구체적이고 명확하게 만들 수 있다. 또한 형법상 명확성원칙은 조문의 추상성 자체가 아니라 도그마틱이론과 판례의 축적에 의해 그 의미가 구체화되어 법조인과 시민이 어떤 행위의 처벌가능성을 예측할 수 있는지 여부가 핵심인데(이상돈, 『형법학: 형법이론과 형법정책』, 법문사, 1999, 6장 죄형법정주의와 대화이론 참조), 최근 혐오표현에 대해서도 상당히 구체적인 이론적 논의들이 축적된 상태다.

52) 에티오피아와 르완다에서 혐오표현 규제가 정치적 반대파를 탄압하는데 남용되었다는 사례연구로는 Mengistu, 앞의 글, 370-374면 참조. 국제엠네스티의 러시아, 우즈베키스탄, 인도네시아의 남용 사례에 대한 보고는 Amnesty International, “Freedom Limited: The Right to Freedom of Expression in the Russian Federation”, EUR 46/008/2008; “Uzbek Journalist Must be Released: Ulugbek Abdusalamov”, UA: 144/10 Index: EUR 58/006/2010; “Indonesia: Atheist Imprisonment a Setback for Freedom of Expression”, ASA 21/021/2012 등 참조.

53) 비슷한 취지에서, 표현의 자유의 단계를, 권위주의, 자유주의, 포스트자유주의로 나누고, (표현의 자유를 억압하던) 권위주의 단계에서 바로 (평화·인권을 위해 표현의 자유를 제한하는) 포스트자유주의로 이행한 한국의 위험한 현실을 지적하는 이재승, “선동죄의 기원과

래 의도와는 달리 ‘국가가 나쁜 표현을 금지할 수 있다’는 메시지를 줄 우려가 있기 때문이다.⁵⁵⁾ 실제로 혐오표현 규제가 도입된다면, 그보다 더 위험한(!) ‘종북세력’ 등 반국가행위자들의 표현도 규제해야 한다는 주장이 나오지 않으리란 보장이 없고, 이것이 정치적 반대자들의 목소리를 억누르는데 활용될 수도 있다는 것이다. 그리고 이러한 문제들은 정치인의 혐오표현을 규제하고자 할 때 더욱 극명하게 드러날 가능성이 크다.

규제 범위를 좁히는 것이 부작용을 막는 하나의 방법이 될 수 있다. 특히 화자의 ‘의도성’이나 해악을 일으킬 ‘위험의 실제 가능성’에 관한 요건을 강화한다면 상당한 효과가 있을 것이다.⁵⁶⁾ 만약 “청자로 하여금 신념, 의견, 입장에 근거한 어떤 행동을 하게 만들려는 의도”를 요건으로 삼는다면, 부주의하거나 진지한 의도·의지가 없는 혐오표현은 규율범위에서 제외될 것이다.⁵⁷⁾ 독일 형법에서처럼 국민계몽이나 예술, 학문 등의 목적에 기여하는 경우에는 적용을 배제하는 것도 혐오표현 형사범죄화의 지나친 확장을 막는 방법이 될 수 있다. 실제 위험의 가능성이 높은 ‘폭력선동’만 규율하자는 제안도 있다.⁵⁸⁾ 미국에서 표현에 대한 국가개입의 척도로 활용되어온 ‘브란덴버그 심사’(Brandenburg Test)에 따르면, “어떤 고취가 즉각적인 불법행동을 자극하고 만들어내는 것을 지향하고 있고, 그러한 행동을 선동하거나 만들어낼 가능성이 있을 때”⁵⁹⁾에만

본질”, 『민주법학』, 57, 2015, 154-157면 참조.

54) 이런 맥락에서 명예훼손죄, 모욕죄를 폐지해야 한다고 하면서 혐오표현금지법은 도입되어야 한다는 주장에 더욱 주목해볼 필요가 있다. 박경신, 『표현·통신의 자유: 이론과 실제』, 논형, 2013, 4장 참조.

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

56) 이주영, 앞의 글, 218-222면 참조.

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

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

국가 개입이 정당화되고, 이 때 불법행동은 폭력이나 공공질서의 문란을 뜻하는 것으로 해석된다.⁶⁰⁾ 이 기준을 적용하면, 차별·적의에 대한 선동은 법규제에서 제외되고, 폭력에 대한 선동만 범죄화된다.⁶¹⁾ 이렇게 되면 규제범위가 상당히 좁아지고 더욱 명료해지며, 폭력이 임박한 상황에서는 사상의 시장을 통한 해결을 시도할 여유가 없기 때문에 국가 개입의 정당화도 한결 쉬워진다.⁶²⁾ 이러한 요소들은 형법 구성요건에 가능한 한 자세히 포함되는 것이 가장 바람직하며, 법적용과정에서도 참고가 될 수 있다. 이러한 요건을 적용하면, 청중의 행위를 촉발하는 직접적인 선동, 인터넷에서 벌어지는 반복적이고 노골적인 혐오표현⁶³⁾ 등이 증오선동에 포함될 수 있을 것이다.

요컨대, 증오선동에 한정하여 형사범죄화하는 것은 표현의 자유와의 충돌을 피할 수 있는 하나의 선택지가 될 수 있다. 하지만 선거 시기의 혐오표현 규제는 위에서 말한 혐오표현 형사범죄화에서의 난점이 더욱 극대화될 여지가 있다. 실제로 지방선거 혐오대응 전국 네트워크가 지난 613 지방선거에서 수집한 후보들의 혐오발언 목록을 보면,⁶⁴⁾ 대부분이 편견을 드러내거나 정책 제안으로 포장된 형태를 취하고 있다. ‘증오선동’이라고 단언할 수 있는 유형의 혐오표현은 거의 없다. 만약 증오선동이 형사범죄화된다면 지금보다도 더 교묘하고 우회적이 표현이 사용될 것이다. 물론 유럽처럼 그렇게 에둘러 표현되는 것까지도 광범위하게 처벌하는 방법도 있을 수 있다. 하지만 그렇게 되면 될수록

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

60) S. G. Gey, “The Brandenburg Paradigm and other First Amendments”, *Journal of Constitutional Law*, 12(4), 2010, 983면; 이부하, 앞의 글, 198-199면 참조.

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

62) Molnar, 위의 글, 193-196면 참조.

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

64) 정민석, “지방선거 혐오대응 활동의 의미와 과제”, 선거과정에서의 혐오표현 대응방안 마련을 위한 토론회, 국가인권위원회, 2018년 8월 17일 참조.

위에서 언급한 혐오표현 형사범죄화의 부작용은 더욱 커진다. 그럼에도 불구하고 형사범죄화로 선거 시기 혐오표현의 문제를 돌파할 것인지에 대해서는 신중한 판단이 필요하다.

V. 선거 시기 혐오표현 규제방안2 - 선거법과 선관위에 의한 규제

1. 후보자에 대한 혐오표현 문제

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

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

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

② 누구든지 선거운동을 위하여 정당, 후보자, 후보자의 배우자 또는 직계존비속이나 형제자매와 관련하여 특정 지역·지역인 또는 성별을 공연히 비

하·모욕하여서는 아니 된다.

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

후보자를 허위사실이나 비방으로부터 보호해야 한다면, 혐오로부터 보호될 필요는 없는 것일까? 만약 후보자가 성소수자라는 이유로, 장애인이라는 이유로, 이주자 출신이라는 이유로 비방 받는다면, 그건 매우 중대한 문제가 아닐 수 없다.⁶⁵⁾ 물론 현행 선거법에 의해서도 후보자 비방에 해당하는 것으로 해석될 여지가 있긴 하지만, 좀 더 분명히 규정할 필요는 있다. 그런 취지에서 지역 비하·모욕을 별도로 처벌하는 법안이 제출된 바 있다.

제110조의2(지역 등 비하 연동 금지) 누구든지 정당(정당의 구성원을 포함한다)·후보자(후보자가 되려는 사람을 포함한다. 이하 이 조에서 같다)·후보자의 가족 또는 선거사무관계자의 선거, 그 밖의 정치활동과 관련하여 특정 지역 또는 특정 지역 사람을 비하·모욕하여서는 아니된다.⁶⁶⁾

이런 식으로 후보자에 대한 혐오표현을 별도로 금지하는 규정을 두는 것도 가능할 것이다. 하지만 이러한 허위사실공표와 후보자 비방금지는 여러 문제가 지적되어 폐지 주장이 제기되어 왔고,⁶⁷⁾ 실제로 이 세 조문을 완전히 삭제하는 법안이 제출된 바도 있음을 상기할 필요가 있다.⁶⁸⁾ 선거운동의 자유를 위

65) 이미 우리는 이주자 출신 여성으로서 엄청난 모욕을 감내해야 했던 이자스민 의원 사례를 겪은 바 있다. 어느 소수자 출신 국회의원 후보나 정치인도 비슷한 공격을 당할 수 있다. 이것이 특히 선거운동 시기에 집중된다면 더욱 심각한 일이 아닐 수 없다.

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

67) 박경신, 『진실유죄 - 법학자 박경신, 대한민국 표현의 자유 현주소를 말한다』, 다산초당, 2012.

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

해 독소조항으로 지적되어온 허위사실공표와 후보자 비방금지 조항을 삭제해야 한다고 하더라도, 오히려 후보에 대한 혐오표현 금지는 필요하다는 주장이 가능할 수도 있다.⁶⁹⁾ 그 해약의 정도로 본다면, 오히려 혐오표현이 더 치명적일 수 있기 때문이다. 한편, 선거법에 의해 혐오표현을 규제하는 해외 사례로는 다음과 같은 것들이 있다.

- 티모르-레스테: 인권에 반하거나 인종, 성별, 이데올로기, 종교적 신념, 사회적 지위 등을 이유로 차별하는 구두·문자 발언을 금지한다 (선거운동에 관한 정부명령 18/2017 13조)
- 나이지리아: 정치적 운동이나 슬로건은 종교적, 민족적, 부족적, 일부의 감정에 직간접적으로 상처를 주는 모욕적인 말을 포함해서는 안된다. 폭력적인 반응이나 감정을 야기하는 모욕적인 발언도 선거운동에서 금지된다. (선거법)
- 일본: 티브이나 라디오에서 타인의 존엄과 명예를 훼손하는 발언을 해서는 안된다 (공직선거법)
- 인도: 종교, 인종, 카스트, 공동체, 언어를 이유로 혐오나 적대 감정을 조장하는 방송을 해서는 안된다 (언론 위원회 가이드라인)
- 가이아나: 인종적 증오, 편견, 모욕 등을 선동하는 내용. 젠더, 인종, 계급, 민족, 언어, 성적 지향, 정신적/신체적 장애를 근거로 조롱하거나 낙인찍는 행위를 금지한다. (선관위가 미디어 행위규범에 따라 주요언론에 이런 내용을 요청할 수 있음)⁷⁰⁾

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

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

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

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

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

VI. 선거 시기 혐오표현 규제방안3 - 선관위에 의한 조치

선거 시기 혐오표현에 관한 또 다른 규제방안으로 중앙선거관리위원회의 역할을 들 수 있다. 금지나 처벌 이외의 다른 비규제적(non-regulatory) 수단을 통해 선관위가 일정한 역할을 해야 한다는 것이다. 국제선거제도연맹(International Federation for Electoral Systems)이 제출한 백서에는 금지/처벌 위주의 규제의 한계를 지적하며, 다음과 같은 제안을 한 바 있다.⁷¹⁾

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

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

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

모색하는 것은 일정한 한계를 갖고 있다고 할 수 있다.

한국의 경우에는 20대 총선에서 기독교자유당의 차별과 혐오선동에 대해 국가인권위원회에 진정한 사례가 있었고, 20대 총선에서 (재)대한이슬람교가 기독교자유당 공보물과 관련하여 선관위와 면담한 사례, 2018년 지방선거에서 대전성소수자인권모임 솔롱고스가 대전 선관위에 의견서를 제출한 사례, ‘지방선거 혐오대응 전국 네트워크’가 김문수 후보를 인권위에 고발한 사례 등이 있었다.⁷²⁾ 하지만 선관위나 인권위는 근거 법률의 미비 등을 들어 구체적인 조치를 취하진 않았다. 하지만 현행법상 선관위 등 국가기구가 혐오 문제 해결을 위해 할 수 있는 일이 전혀 없는 것인지는 의문이다. 실제로 국제선거제도연맹의 제안을 보면, 현행법 내에서도 선관위가 할 수 있는 일이 얼마든지 있을 수 있다. 실제로 지난 지방선거 때 대구경북차별금지법제정연대에서는 선관위에 후보자들의 혐오표현 대응을 요청했고, ‘대구광역시선거관리위원회’에서는 대구 지역 각 후보자에게 대구경북차별금지법제정연대의 요구서를 첨부하면서, “사회적 약자/소수자에 대한 부당한 혐오/차별 발언 및 행동을 자제하여 이번 지방선거가 깨끗하고 아름다운 민주주의 축제의 장이 될 수 있도록 협조”해달라는 공문을 보냈다.⁷³⁾ 선관위가 기계적 중립의 환상을 버리고, 혐오 문제에 대처하겠다는 적극적인 의지만 있다면 할 수 있는 일은 얼마든지 있을 수 있다. 대구선관위의 사례는 그 한 예를 보여준 것이라고 할 수 있다.

IV. 나아가며

본 발표문의 핵심 요지를 정리하면 다음과 같다.

- 선거 시기 혐오표현 문제에서는 혐오표현과 표현의 자유에 관한 딜레마가 더욱 극적으로 격화된다. 더 많은 표현이 더욱 중요하면서 혐오표현의 해악도 동시에 더 중대하다. 따라서 규제 또는 허용이라는 식의 일도양단으로 풀 수 없는 문제라는 점이 전제되어야 한다.

72) 박한희, “선거 과정에서의 혐오표현 대응방안 토론편”, 선거과정에서의 혐오표현 대응방안 마련을 위한 토론회, 국가인권위원회, 2018년 8월 17일 참조.

73) 서창호, “선거, 혐오선동 그리고 사회공동체 감수성”, 선거과정에서의 혐오표현 대응방안 마련을 위한 토론회, 국가인권위원회, 2018년 8월 17일 참조.

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

토 론

2020년 21대 총선, 혐오에 맞선 대응방안에 관한 메모

김준우 (민주사회를 위한 변호사모임 사무차장)

2020년 21대 총선, 혐오에 맞선 대응방안에 관한 메모¹⁾

김준우(민주사회를 위한 변호사모임 사무차장)

■ 혐오표현·범죄의 규제와 입법이 놓여진 현실

혐오표현 등에 관하여 형사법적 규제가 적절한지, 또는 차별금지법 등을 통한 비사법적 규제 방안이 더 적절한지에 관해서 국회와 학계, 사회운동에서 여전히 의견이 갈릴 수 있겠지만, 어떤 의견을 채택하든 간에 현재 우리사회의 사회적 소수자 등에 관한 혐오가 점증하고 있고, 이제는 단순히 ‘사상의 시장’에만 맡겨둘 수는 없다는 인식은 확산되고 있는 상황입니다.

사실 지난 몇 년간 우리사회(?)의 논의를 살펴보면 일단은 혐오표현등에 관한 형사처벌 중심의 법적 규제는 ‘표현의 자유’를 심대히 위축시킬 수 있는 우려, 그리고 형사처벌 규제의 근원적 한계 등을 감안하여 혐오표현에 관해서는 형사처벌을 가급적 유보하거나 예외적인 경우에만 허용하고, 행정적 규제 등 비형사적 방식의 규제 방안이 주를 이뤄야 한다는 의견으로 합의가 모아진 것이 아닌가 판단됩니다. 더 구체적으로는 혐오표현을 명료하게 법적으로 정의하고, 층위에 따라서 형사적 제재와 민사적 제재, 행정기관에 의한 제재와 규제 등을 촘촘하게 구성하는 종합적 규제를 두는 것이 필요하다는 합의도 있는 듯 보입니다. 따라서 구체적으로 무엇이 혐오표현인가(혐오의 정의, 혐오사유의 분별, 혐오표현의 유형화, 혐오표현 목적성의 입증, 해악-위험성의 판단 등)에 관하여 국제인권규범과 한국적 맥락에 근거한 논의를 구체화하는 작업이 조금 더 진전될 필요가 있다고 생각합니다.

1) 본 토론문은 발제자 개인의 견해이므로, 소속된 모임의 견해와 일치하지 않을 수 있습니다.

그러나 오히려 관건은 우리사회가 혐오표현에 맞서 어떤 규제가 더 합리적이고, 더욱 타당성 있는가의 생산적이고 건설적인 논의의 장으로 가지 못한 채, 어떤 수준과 층위가 되었든 새로운 어떠한 규제가 생성되고 수용되기조차 어려워져서 논의만 맴돌고 있는 차가운 ‘입법현실’이 아닌가 싶습니다.

대표적으로 20대 국회의 경우 대표적으로 「증오범죄 통계법안」(의안번호 2004328, 이종걸 의원 대표발의)²⁾과 「혐오표현규제법안」(의안번호 2011936, 김부겸 의원 대표발의)³⁾은 발의 후 각 1달도 되지 않아 철회되었다. 또한 19대에서는 발의되었던 차별금지법안은 20대 국회에서는 발의조차 되어있지 못하고 있습니다. 심지어 직접적인 관계성은 적지만 「인권교육지원법안」(의안번호 2015040, 정성호 의원 대표발의)도 발의 2달⁴⁾이 채 되지 않아 철회된 것도 시사하는 바가 적지 않습니다.

그나마 모욕죄나 명예훼손죄에 있어서 성별, 지역, 인종을 이유로 차별할 목적으로 행해진 경우에 가중 처벌하는 형법개정안⁵⁾들의 경우 철회에 이르지 않는다는 정도에 위안을 삼아야할 정도입니다.

■ 2020년 총선에 대응한 사회운동의 대응방향

메인 발제문에서 지적하고 있듯이 선거는 평소보다 더 많은 표현이 표출되는 시기이며, 때문에 혐오표현이 역시 더 빈번하게 나타날 수도 있는 시기입니다. 더 나아가 단순한 혐오표현을 넘어서 혐오선동이나 사회적 소수자를 억압하는 입법제안/정책까지 나타날 수는 가능성이 높기도 합니다.⁶⁾ 또 선거는 한국사

2) 2016.12.12. 발의, 2016.12.22. 철회

3) 2018.2.13. 발의, 2018.2.28. 철회

4) 2018.8.24. 발의, 2018.10.1. 철회

5) 형법일부개정안 1(의안번호 2006722, 강효상 의원 대표발의) 특정 성별에 대한 혐오를 표현할 목적으로 신체 특정 부위 또는 성적 행위를 소재로 한 부호·문헌·음성·화상·영상을 이용하거나 성적 언동을 하여 공연히 사람을 모욕하는 자에게 3년 이하의 징역 또는 500만원 이하의 벌금에 처하는 내용을 담고 있다.

형법일부개정안 2(의안번호 2008350, 박광온 의원 대표발의) 인종, 지역, 성별을 이유로 차별할 목적으로 사람의 명예를 훼손하거나 모욕하는 경우에는 단순 명예훼손죄 및 모욕죄와 달리 가중하여 처벌하려는 법안. 차별적 명예훼손에 대해서는 3년 이하의 징역이나 금고 또는 700만원 이하의 벌금에 처하고, 차별적 모욕에 대해서는 2년 이하의 징역이나 금고 또는 500만원 이하의 벌금에 처하도록 하는 내용을 담고 있다.

그러나 두 법안 모두 혐오표현이 무엇인지에 대한 정의규정은 두지 않은 상황이고, 이 때문이라도 즉각적인 입법으로 이어질 가능성도 크지 않다고 보아야 할 것이다.

다른 한 편으로는 사실적시에 의한 명예훼손을 폐지하자고 해온 입장에 근거해보자면, 위안은 다소 불충분한 대안인 것도 사실입니다. 이 점에 관해서도 여전히 토론이 필요할 수 있을 것입니다.

회의 각 정치세력이 정책들을 통해서 유권자들에게 평가받는 시기기도 합니다. 따라서 사회운동은 내년 총선까지 가는 과정에서 선거시기 혐오표현의 적정한 규제를 도모할 수 있도록 하는 동시에 각 정치세력이 혐오규제에 관한 법안에 지지하는 정책을 채택하도록 견인하는 이중적 과제를 안고 있습니다.

□ 선거시기 혐오표현에 관한 대응

현재 직간접적으로 법을 통해서 혐오표현을 규제할 수 있는 경로는 형법상 협박죄·모욕죄·명예훼손죄, 정보통신망법상 명예훼손죄 및 불법정보유통금지 규정이 존재하고 선거시기에 작동하는 공직선거법상 후보자등 비방금지⁷⁾ 규정이 존재합니다. 그러나 이러한 규정은 개인적 법익의 침해가 인정될 때만 처벌이 가능할 뿐이기 때문에, 근본적인 한계를 내포하고 있습니다. 아울러 선거시기 표현이 주는 휘발성, 선관위를 비롯한 국가기관의 소극적 개입경향 등이 맞물려서 혐오표현에 관한 사법적·행정적 규제가 온전히 작동할 가능성은 크지 않아 보입니다.

따라서 이에 효과적으로 맞서기 위해서는 모든 층위에서 2019년 하반기부터 사전적 대응조치들이 이뤄질 수 있도록 국가기관과 정당 등을 견인해야 하는 기획이 준비되어야 합니다. 후보 정책과 발언에 대한 모니터링과 사안별 대응도 중요하지만, 현 단계에서는 선제적인 조치를 국가기관에 주문하는 별도의 운동적 흐름을 형성할 필요가 있어 보입니다. 예컨대 발제자가 인용한 국제 선거제도연맹(International Federation for Electoral Systems)에서 제안한 조치들을 2019년 하반기에도 보다 적극적으로 주문할 필요가 있다는 것입니다. 특히 국가인권위, 선관위, 법무부, 검찰 등에서 특히 선제적으로 정당과 후보자 등에게 혐오표현에 관한 가이드라인 제시, 정책권고 발표등, 관련 홍보·교육활동을 선거 이전부터 펼칠 것을 강력히 요구할 필요가 있을 것입니다.⁸⁾ 아울러 주요 정당에게도 관련 내용을 담은 '21대 총선 반혐오 방지협약'(가)을

6) 지난 지방선거에서도 이러한 징후는 심지어 진보정당에서도 나타났습니다. 이후 해당 후보는 당에서 제명조치 되었습니다.

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

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

8) 예를 들어 「장애인차별금지 및 권리구제 등에 관한 법률」은 법무부장관에게 시정명령권을 부여하고 있는데, 이를 적극적으로 활용하라는 주장을 해볼 필요가 있을지 검토해 볼 수 있을 것입니다.

체결하는 등의 제안을 모색해볼 필요가 있습니다. 아울러 혐오표현에 관한 사회적 규제에 공감하는 언론과의 적극적인 협업도 기획될 필요가 있습니다.

선거시기 정책과 후보 발언 등에 관한 사회운동단체들의 모니터링 및 대응활동도 지난 2018년 지방선거(지방선거 혐오대응네트워크)와 유사하게 펼쳐나가야 할 것은 물론입니다.

□ 선거시기 혐오규제 ‘입법’에 관한 정책 제안/연대 활동

혐오규제에 관한 입법에 관한 주요 정당들의 입장을 발표하게 하고, 이에 관한 정책연대(?) 제안도 적극적으로 펼쳐야할 활동이라고 생각합니다. 주지하다시피 한국이 비준한 ICCPR 제20조 제2항은 「차별, 적의 또는 폭력의 선동이 될 민족적, 인종적 또는 종교적 증오의 고취는 법률에 의하여 금지된다」고 규정하고 있지만, 현재 한국에 이에 걸맞는 입법이 제대로 이뤄지지 않은 상황이기 때문에⁹⁾ 관련 법제의 입법은 우리정부의 의무기도 합니다.

때문에 다소 전통적이기는 하지만, 선거시기 혐오에 대한 대응을 넘어서 21대 국회에서 혐오에 관한 적절한 규제/입법을 실현하기 위하여 주요 정당/후보들에게 혐오표현 규제에 관한 공개정책 제안/질의 등의 작업도 진행해야 할 것입니다. 이 역시 가능하다면 가급적 발빠르게 각 당에게 선제적으로 공동의 논의의 장 등을 제안할 기획도 마찬가지로 필요해 보입니다.

□ 나아가며

지난 2018년 지방선거에서 마주한 현실이 2020년 총선에서 반복되지 않기 위해서 국가기관의 책임있는 행보와 정당의 적극적인 자세, 언론과 사회운동의 선제적인 기획력이 모두 중요한 때가 아닌가 싶습니다. 모쪼록 본 토론회가 이러한 흐름이 형성되는데 기여할 수 있기를 바랍니다.

9) 따라서 선거시기 모니터링을 통해서 사안에 따라, 해당 협약 선택의정서 제2조에 따라 “규약에 열거된 어떤 권리가 침해되었다고 주장하는 개인들은 모든 이용가능한 국내적 구제조치를 완료하였을 경우” 유엔인권위원회 청원절차도 활용할 가능성도 검토가 필요할 것입니다.

토 론

선거기간 미디어의 혐오표현 노출, 어떻게 볼 것인가

권순택 (언론개혁시민연대 활동가)

선거기간 미디어의 혐오표현 노출, 어떻게 볼 것인가

권순택 언론개혁시민연대 활동가

“생방송 중의 발언은 패널간의 토론을 통해서 거르는 것이 불가피할 때가 많습니다. 실제로 금태섭 의원과 진중권 교수가 다른 토론자의 혐오 표현과 팩트에 대해서 많은 지적을 했습니다”

“토론 프로그램의 사회자에게 논의의 큰 줄기와 방향이 아니라 특정 패널의 주장이 틀렸다고 하는 ‘판정관’의 역할을 주문하는 것은 쉽지 않습니다”

“패널 선정과 국민 패널의 기계적 중립의 문제가 지적되기도 하지만 한쪽의 목소리만으로 토론하게 될 경우 결론을 내려놓은 일종의 계몽식 방송이 될 수 있다”

“문제를 제기하신 두 출연자의 경우 사전 취재 과정에서 성 소수자의 인권은 존중하지만 차별금지법 제정은 반대한다는 입장을 확인했습니다”

_ KBS <엄경철의 심야토론> ‘차별금지법 제정’ 관련 동성애 혐오 발언 노출
관련

“무대를 어떻게 꾸밀지에 대해서는 아티스트들에게 일임했다. 무대 내용과 콘셉트는 아티스트들이 전적으로 맡은 것”

“제작진은 해당 방송분에 대해 사전 시사를 하였음에도 해당 장면을 비쳐 발견하지 못했습니다”

_ MBC <킬빌> ‘I♥몰카’ 노출 관련

미디어에서 ‘혐오’ 노출 논란이 제기 됐을 때, 방송 제작진들이 보인 반응이다. 해당 사건에 대해 모두 사과했다. 그럼에도 불구하고 우리는 이 사건들에 있어서 제작진들이 가지고 있는 ‘인식’을 유심히 살펴볼 필요가 있다.

KBS와 MBC, 두 방송사 공통적으로 ‘장’을 만드는 역할을 강조했다. 그렇기 때문에 ‘무대는 온전히 출연자에게 맡기고 있다’는 답이 가능한 것이다. 토론 프로그램의 경우에도 마찬가지이다. 찬성과 반대의 패널들이라는 중립적 구성이 된다면 그 안에서 나오는 발언에 대해서는 서로 공박해야지 사회자가 끼어들기 어렵다는 거다. 선거기간 미디어의 ‘혐오’에 대한 노출을 어떻게 볼 것인지 이 지점에서 출발하며 논의를 시작할 수 있다고 본다. 2017년 대선후보 토론회에서 홍준표 후보의 “동성애 좋아합니다. 답해주세요”, “동성애 반대하십니까”라고 질문한 자리 역시 생방송 토론 중이었다는 점에서 참고할 만한 부분 중 하나다.

선거에서 미디어가 가지는 위치와 역할은 어땠나

홍성수 숙명여대 법학과 교수는 발제문에서 “선거는 권력을 잡기 위해 모든 수단과 방법을 쓰는 자리이고, 더욱 선동적이고 폭력적이 될 가능성이 있다. 소수자 혐오는 당선에 효과적으로 작용할 여지가 있다”며 “그럼에도 불구하고 선거는 정치적 표현이 가장 자유롭고 오가고 경쟁하며 유권자들에게 호소하는 자리여야 한다는 것이다. 선거에서 표현의 자유가 보장되지 않는다면 선거의 정치적 의미는 크게 훼손된다”고 설명했다. 선거기간 소수자 혐오 표현에 대한 고민이 드러난다. 실제, 발제자가 우려하고 있는 것과 같이 한국사에서 선거기간 혐오는 표가 되기도 한다. ‘혐오’ 표현을 하는 후보자가 표를 깎아 먹는 사회였다면 애초에 이 같은 토론회도 열리지 않았을 것이다.

선거기간 유권자 및 후보자를 향한 ‘혐오표현’도 문제인데, 미디어는 더 복잡한 상황을 맞이하고 있다. 선거기간 미디어가 주문받는 역할을 고려해본다면 말이다. 한국사회 정치가 금권선거에서 벗어나고 정책선거를 만들자는 요구가 컸고 그 역할을 담당할 게 언론이라 할 수 있다. <공직선거법> 제82조는 ‘언

론기관의 후보자등 초청 대담·토론회’를 규정하고 있다. 제82조의2(선거방송토론위원회 주관 대담·토론회), 제82조의3(선거방송토론위원회 주관 정책토론회), 제82조의4(정보통신망을 이용한 선거운동), 제82조의5(선거운동정보의 전송제한), 제82조의6(인터넷언론사 게시판·대화방 등의 실명확인), 제82조의7(인터넷광고) 등도 담겨 있다. 제252조(방송·신문 등 부정이용죄)도 존재한다. 선거방송토론위원회가 의무적으로 개최하는 선거방송토론회가 진행되어야한다는 규정이다. 또, 언론사가 주관·주최하는 토론회 역시 별도로 규정돼 있다.

<공직선거법> 제82조의2에 의하면, 대통령 선거의 경우 선거운동기간 중 후보자 대담·토론회를 3회 이상 개최해야 한다. 특히, “초청받은 후보자는 정당한 사유가 없는 한 그 대담·토론회에 참석하여야 한다”라고 강력한 내용을 담고 있다고 볼 수 있다. 또한 “공영방송사는 그의 부담으로 대담·토론회를 텔레비전방송을 통하여 중계방송하여야 하되, 대통령선거에 있어서 중앙선거방송토론위원회가 주관하는 대담·토론회는 오후 8시부터 당일 오후 11시까지의 사이에 중계방송하여야 한다”는 규정도 찾아볼 수 있다.

<공직선거법> 제82조의3에 의하면, “중앙선거방송토론위원회는 정당이 방송을 통하여 정강·정책을 알릴 수 있도록 하기 위하여 임기만료에 의한 선거(대통령의 궐위로 인한 선거 및 재선거를 포함한다)의 선거일전 90일부터 후보자등록신청개시일전일까지 다음 각 호에 해당하는 정당의 대표자 또는 그가 지정하는 자를 초청하여 정책토론회를 월 1회 이상 개최하여야 한다”고 규정하고 있다. 중요한 것은 “방송을 통하여”라는 문구다. 비단 대통령선거 뿐 아니라, 국회의원선거, 전국동시지방선거, 교육감선거 등에 대한 규정들이 다 정해져 있다.

한국사회 정치사 중 1997년 실시된 대통령 선거(15대 대통령선거)부터 본격적으로 ‘미디어정치’의 시작이라고 보고 있다. 언론 전문가들은 해당 선거가 미디어를 통한 선거운동으로 인해 선거의 공정성과 선거 비용감소 효과가 있었다고 입을 모른다.

이렇듯 한국사회 내 선거에 있어서 미디어의 역할은 떼려야 뗄 수 있는 게 아닌 관계라는 의미다. 물론, 대의제 민주주의를 택하고 있는 대부분의 나라에서 그럴 수밖에 없을 거라 생각한다. 그리고 유권자들 역시 미디어를 통한 후보자에 대한 정보를 얻을 수 있다는 점 또한 간과할 수 없는 사실이기도 하다. 물론, 긍정적인 요소만 본다면 그렇다.

선거에 있어서 미디어 역시 ‘공정성’, ‘중립성’ 등이 중심으로 논의돼왔다

미디어는 선거에 있어서 긍정적인 역할을 담당하고 있는 것만은 사실이다. 그러나, 부작용에 대한 지적도 많았다. 선거 관련 ‘방송토론’이 진행될 때마다 논란은 끊이지 않아 왔다. 그런데, 생각해 보면 그 논란은 어떤 후보자를 초청할 것인가에서부터 토론방식 등에 따라 후보자에 대한 유불리를 따져왔을 뿐이다. 결국, ‘후보자들 간의 공정성’ 문제였다고 볼 수 있다.

<공직선거법>은 선거 기간 ‘선거방송심의위원회(방송통신심의위원회)’, ‘선거기사심의위원회(언론중재위원회)’, ‘인터넷선거보도심의위원회(중앙선거관리위원회)’를 뒤 언론사들의 기사·보도·토론 등에 대해 감시기능을 두고 있다. 해당 위원회의 ‘심의기준’을 살펴볼 필요가 있다.

선거방송심의위원회가 적용하는 <선거방송 심의에 관한 특별규정>의 심의기준 항목은 제4조(정치적 중립), 제5조(공정성), 제6조(형평성), 제7조(소수자에 대한 기회 부여), 제8조(객관성) 등을 중심으로 규정돼 있다. 선거기사심의위원회의 심의기준을 보더라도 마찬가지다. 일반 심의기준을 보면 제4조(공정성), 제5조(형평성), 제6조(객관성 및 사실보도), 제7조(정치적 중립성) 등으로 구성되어 있다. 인터넷선거보도심의위원회의 <인터넷선거보도 심의기준 등에 관한 규정> 역시 제3조(공정성), 제4조(객관성) 등이 중심인 것으로 확인할 수 있다. 방송통신심의위원회가 일반방송에 대해 두고 있는 <방송심의에 관한 규정>에 제21조(인권 보호), 제30조(양성평등) 등이 포함된 것과는 차이가 있는 대목이다.

선거기간 미디어에 있어서 ‘소수자 혐오’에 대한 이슈가 된 것은 지난 19대 대선에서 본격적으로 시작됐다고 보는 게 옳다. 그런 점에서 어쩌면 선거기간 미디어의 혐오노출 등 인권 관련 부분에 대해서 이제 본격적인 논의가 시작된 것이라고 봐야한다. 언론운동 역시 기존의 왜곡·편파 보도에 맞춰져 있기도 했다. 이 부분에서 명확히 하고 싶은 부분은 이렇다. 그렇다고 심의를 강화해야 한다는 주장은 아니라는 점이 그것이다.

방송사들의 이유 있는 고충에서 개선점을 찾을 수 있다

선거기간 미디어의 ‘소수자에 대한 혐오’ 노출과 관련해 논의를 시작하려면 방송사들이 기본적으로 가지고 있는 고충이 무엇인지부터 들어봐야 한다. 어쩌면, 앞서 계속 얘기해왔던 부분과 맞닿은 얘기일 지도 모르겠다.

첫째, 미디어는 유권자들에게 후보자에 대한 기본적인 정보를 줘야 한다는 책무가 있다는 점이 그것이다. 이렇게 생각해보면 간단해진다. 자유한국당 홍준표 대선 후보(19대 대선) 그리고 김문수 서울시장 후보(제7회 전국동시지방선거)가 소수자에 대한 혐오를 가지고 있다는 것은 미디어를 통해 노출이 됐고 그것을 유권자들이 알게 됐다. 홍준표 후보가 더불어민주당 문재인 당시 후보에게 질문을 했기 때문에 그에 대한 답(“동성애 반대하죠. 그럼요”, “좋아하지 않는다. 동성애 합법화 찬성하지 않는다”)을 듣게 됐다.

그와 반대로 정의당 심상정 후보는 “성 정체성은 말 그대로 정체성이다. 저는 이성애자지만 성소수자들의 인권과 자유가 보장되어야 한다고 생각한다. 노무현 정부에서부터 논의되었던 것이 차별금지법인데, 계속했는데 그것을 후퇴한 문재인 후보께 매우 유감스럽다”라는 입장을 들을 수 있었다. 유권자들은 무엇을 보았을까. 더불어민주당 후보와 정의당 후보의 차이점도 확인이 가능했을 것이다. 문제는 앞서 이야기했듯 한국사회 내에서 혐오=표가 되는 사회적 현상이 문제인 것이지 그 후보자들의 소수자에 대한 인식을 미디어가 노출시키는 것 자체가 문제로 볼 수 없다는 말이 되기도 한다.

둘째, ‘생방송’이라는 기술적 한계가 있다. 홍준표-문재인-심상정 후보의 동성애 혐오 발언이 노출된 것은 JTBC 방송토론으로 논의 ‘주제’에 있는 게 아니었다. 방송사는 단지 ‘후보자가 다른 후보자를 지목해 질문할 기회(시간)을 부여’했을 뿐이다. 그 같은 이야기가 나올 수 없었다는 얘기다. KBS <KBS 초청 서울시장 후보 토론> 중 김문수 자유한국당 후보의 “서울시 동반자 관계 증명 조례는 박원순 시장이 3년간 지원하고 있는 퀴어 축제 같은, 동성애를 인정하는 제도가 아닌가. 동성애가 인정될 경우에 과연 에이즈는 어떻게 감당하고, 또 출산 문제는 어떻게 하는가”라는 발언 역시 같은 맥락의 문제로 볼 수 있다.

셋째, ‘팩트체크’가 쉽지 않다. KBS <엄경철의 심야토론> 제작진들은 “토론 과정에서 불쑥불쑥 튀어나오는 수많은 논거들을 10~20분 이내에 모두 확인하는 것은 현실적인 어려움이 있다”고 토론했다. 매우 공감할 수밖에 없는 부분이기도 하다. 패널들은 여러 가지 근거로 본인의 의견이 옳다고 주장을 한다. 그 여러 가지 모두를 방송사 차원에서, 그것도 생방송이라면 팩트를 체크하는 건 쉬운 일이 아니다. 선거 관련 이슈에 있어서도 다르지 않을 것이다.

선거기간 미디어의 ‘혐오 표현’ 노출에 대해서 함께 고민해봐야 할 지점들이라 할 수 있다. 특히, <공직선거법>에 따르면, 언론기관의 후보자등 초청 대담·토론회는 물론 선거방송토론위원회 주관 대담·토론회 등에 대해 “편집없이 중계 방송하여야 한다”고 규정하고 있기도 하다. 현행법 상 후보자들이 ‘혐오발언’을 했다고 해서 해당 내용을 편집할 수도 없다는 말이다.

‘정책’과 ‘인권’의 문제는 다르다는 인식을 가져야

그럼에도 불구하고 방송사들이 고민해야할 지점이 있다. ‘혐오발언’이 미디어를 통해 노출될 경우, 그에 따른 효과가 그렇다. 앞서도 언급했듯 ‘언론이 가지고 있는 의제설정’ 기능까지 연결해본다면, 문제는 더욱 심각하다. JTBC 대선 방송토론 그리고 KBS 서울시장 후보토론 이후 가장 많이 기사화된 것이 ‘동성애’에 대한 후보자들의 입장이 됐다는 점은 그를 반증하기도 한다. 그런

점에서 더욱 신중을 기할 수밖에 없다는 얘기다. 특히, ‘방송’이 가지는 기본적인 가치를 보더라도 마찬가지다. <방송법> 제5조(방송의 공적 책임)¹⁰과 제6조(방송의 공정성과 공익성)¹¹가 괜히 있는 게 아니듯 말이다. 한국기자협회·국가인권위원회가 공동으로 제정한 <인권보도준칙> 역시 제3장 ‘장애인 인권’, 제4장 ‘성 평등’, 제5장 ‘이주민과 외국인 인권’, 제6장 ‘노인 인권’, 제7장 ‘어린이와 청소년 인권’, 제8장 ‘북한이탈주민 및 북한 주민 인권’ 등으로 구성되어 있기도 하다.

그런 점에서 언론인들이 숙지해야할 지향이 있다면 그에 맞춰 현재의 시스템을 바꿔볼 수 있다고 생각한다. 가령, 생방송에서 소수자에 대한 혐오 발언이 나온다고 한다면 ‘개입할 수 없다’는 인식은 바뀌어야 한다. ‘개입’의 문제가 아니라 ‘소수자 인권보호’의 관점에서 해당 문제를 볼 필요가 있다는 말이다. 최소한 그 같은 혐오 발언이 얼마나 멍청한 말인지에 대해 사회자가 언급해주기만 하더라도 달라지지 않을까 하는 개인적인 기대를 가지고 있다. 선거 후보자들에 대한 정보제공 차원에서도 같은 맥락으로 볼 수 있다. 유명인의 자살보도가 달라졌다는 것은 그런 점에서 고무적이라고 생각한다.

우리는 ‘자살보도’에 대한 문제가 사회적으로 논란이 된 이후 많은 부분이 바뀐 것을 확인할 수 있었다. 최소한 기사 제목에서 ‘자살’이라는 단어는 사용되지 않고 있다. 또, 자살의 방법과 묘사 등도 찾아보기 힘들어졌다. 특히, 주목할 부분은 기사 말미에 ‘※우울감 등 말하기 어려운 고민이 있거나 주변에 이런 어려움을 겪는 가족·지인이 있을 경우 자살 예방 핫라인 ☎1577-0199, 희망의 전화 ☎129, 생명의 전화 ☎1588-9191, 청소년 전화 ☎1388 등에서 24시간 전문가의 상담을 받을 수 있습니다’라는 안내가 붙었다는 점이다. ‘소수자 혐오’ 관련 기사에는 불가능한 것인지 고민이 필요한 대목이다.

‘팩트체크’와 관련해서는 사전 준비가 필요한 게 사실이다. 중요한 건 제작진

10) <방송법> 제5조(방송의 공적책임) ①방송은 인간의 존엄과 가치 및 민주적 기본질서를 존중하여야 한다. ②방송은 국민의 화합과 조화로운 국가의 발전 및 민주적 여론형성에 이바지하여야 하며 지역간·세대간·계층간·성별간의 갈등을 조장하여서는 아니된다.

11) <방송법> 제6조(방송의 공정성과 공익성) ⑤방송은 상대적으로 소수이거나 이익추구의 실현에 불리한 집단이나 계층의 이익을 충실하게 반영하도록 노력하여야 한다.

이 100% 완벽하게 해당 사실 관계를 파악하기 쉽지 않다는 점이다. 그 경우, 생방송 토론이 ‘인권’ 관련 주제로 진행을 된다면 대선·국회의원·지방선거 등 전국단위의 선거라면 전문가 풀을 사전에 구성해 놓은 것을 제안한다. 정책에는 찬반이 있을 수 있지만 인권은 그렇지 않다. 해당 주제에 대해 오랫동안 활동 및 연구해온 전문가들이 있다면 패널이 아니더라도 ‘팩트체크’ 해주는 집단으로 설정하는 것은 가능한 일이라고 판단된다.

물론, 언론사 제작진들의 교육은 필수적 요소라 할 수 있다. KBS <엄경철의 심야토론>과 MBC <킬빌> 사건에서 제작진들의 역할이 ‘장을 만드는 것’이라고 생각한다면 그에 대한 인식부터 바뀌어야 한다. 앞서 이야기했듯, ‘인권’의 문제는 ‘정책’과 다르다. 그렇다면 관련 기사도 달라질 필요가 있다. 단순히 ‘누군가가 ~발언을 했다’는 식이 따옴표 기사는 문제다. 찬반식의 기사도 곤란하다. 최소한 그 같은 발언이 어떤 점에서 누군가에게 피해를 주는가에 대해서는 언급되는 기사가 나올 필요가 있어 보인다.

홍성수 교수는 <말이 칼이 될 때> 책을 통해 ‘혐오’ 개념을 명확히 하고자 했다. ‘다수자 혐오’ 부분에 있어서는 “장애를 이유로 혐오를 금지하는 것이 장애인을 향한 때와 비장애인을 향한 때가 똑같은 문제라고 보는 것은 부적절하다”고 설명했다. 미디어도 같은 맥락에서 볼 필요가 있다. 미디어는 누구를 위해 존재해야하는가. 그렇다면 답은 쉽게 찾을 수 있을지 모른다.

혐오 없는 선거를 만들기 위하여 시민사회와 국가기구가 해야 할 일

장예정 (차별금지법제정연대 정책담론팀장)

혐오 없는 선거를 만들기 위하여 시민사회와 국가기구가 해야 할 일

장예정(차별금지법제정연대 정책담론팀장)

1. 들어가며

수많은 후보의 다양한 혐오발언으로 얼룩졌던 7회 지방선거가 끝난지 1년여의 시간이 흘렀다. 그리고 우리는 21대 국회의원총선거(이하 총선)를 약 9개월 앞두고 있다. 예비후보자 등록이 1월부터 시작할 것이고, 본선거에 등록할 대다수의 후보자들은 이때부터 움직일 것이기에 우리는 약 6개월 후부터 길에서 국회의원 후보들의 명함을 받기 시작할 것이다. 2020년 4월15일은 멀어 보이지만, 우리가 선거의 한복판에 들어갈 날은 그리 멀지 않은 것이다. 선거에서 일명 종북, 빨갱이 검증을 지나 오늘 토론회에서 다루고자 하는 성소수자, 이주민 등 사회적 소수자에 대한 혐오발언이 시작된 것은 20대 총선의 기독교자유당의 출현부터로 볼 수 있다. 기독교자유당의 혐오로 얼룩진 현수막과 선거공약서(이하 공보물)를 시작으로 대통령선거 당시 홍준표 후보의 혐오발언, 열거할 수 없을 만큼 많은 혐오발언이 쏟아진 7회 지방선거까지.

불과 4년의 시간이 흐른 것인데 혐오는 눈 깜짝할 사이에 불어나 지난해 지방선거는 우려스러운 수준에 이르렀다. 그렇기에 다가오는 21대 총선 때 혐오에 어떻게 대응할 것인지 논의하는 것은 매우 필요하며 중요하다.

2. 국가기구의 역할

이 글에서 주로 이야기하고자 하는 것은 시민사회의 역할이나, 제대로 기능하지 못하는 국가기구에 대한 비판 또한 시민사회의 몫이기에 국가기구가 마땅

히 해야 할 일이나 하고 있지 않은 일에 대하여 먼저 이야기하고자 한다.

1) 선거관리위원회

‘선거관리위원회가 보수적이다’라는 것은 전혀 새로운 것이 없는 이야기이며 일견 그래야 마땅한 지점도 있다. 그러나 국민 인권 보호 앞에서 조금 유연할 필요가 있다. 지난 지방선거 당시 인권-시민사회가 꾸렸던 ‘지방선거 혐오대응 네트워크’는 대구, 대전, 서울 선관위에 의견서를 보내거나 면담을 진행하였는데 이때 확인된 것은 선관위는 기본적으로 혐오발언의 해악에 대한 이해가 전혀 없다는 것이었다. 그렇기 때문에 대책이 필요하다는 인식이 없고 누군가의 끊임없는 요구 혹은 공직선거법 개정이 이루어지지 않는다면 선관위의 재량권 안에서 할 수 있는 행동을 취할 가능성은 극히 드물다.

선거기간 나타나는 혐오의 구도는 후보자의 소수자 집단에 대한 혐오선동, 상대 후보자의 소수자성에 대한 혐오발언과 후보자에 대한 불특정다수의 공격으로 나눌 수 있는데 선관위는 후자의 경우는 철저히 보호한다. 정확히 말하면 공직선거법에서 후보자를 보호한다. 후보자와 후보자 가족에 대한 비방은 공직선거법 110조와 110조의 2에서 명백히 금지하고 있다. 적어도 이 조항들은 상대 후보자와 그의 가족들의 소수자성을 빌미로 한 소수자성을 보호하는데 일조할 것이다. 레즈비언 시의원 후보, 성소수자 비례후보, 페미니스트임을 내건 여성 후보 등 후보자의 소수자성에 대한 공격을 이 조항이 막아내지는 못하였으나 그러한 행위는 ‘잘못된 것’이라는 것을 공직선거법이 명시하고 있음이다. 그런데 왜 유권자들은 후보자의 발언으로 인한 피해를 그저 고스란히 견뎌내는 것 외에는 방법이 없다는 것인가. 지난 지방선거 당시 만났던 선거관리위원회는 먼저 법이 만들어져야 선관위가 움직일 수 있다는 입장이었다. 틀린 말이라 할 수는 없다. 선관위는 원래 그런 조직이어 왔으니 말이다. 그러나 누군가의 인권을 보호하는 일에 법으로 명시되어 있지 않기에 뒷짐지고 있겠다는 태도가 국가기구의 올바른 태도인지는 따져 묻지 않을 수 없다. 시민사회는 근거 조항도 없이 선관위가 어떠한 발언을 처벌하라거나, 막아서라는 요구를 하는 것은 아니다. ‘혐오, 차별, 인권, 평등’이라는 단어만 들어가도 알레르기 반응을 보이는 이들로 인하여 지난한 과정이 될 포괄적 차별금지법 제정, 선거시기

혐오발언 혹은 혐오선동 금지로의 공직선거법 개정 등이 이루어지기 전에 어찌면 수차례 치러질지 모르는 선거에서 국가기구가 그것을 방관하지 않겠다는 태도를 표방하는 것을 요구하였다. 가령 각 후보와 정당에 선거 관련 책자를 발송할 때 혐오표현, 혐오선동에 대한 설명과 그러한 언행과 글귀는 삼가야 한다는 안내, 후보자 토론회를 본격 시작하기 전에 모든 후보가 토론 중에 그러한 언사를 하지 않겠다는 선서를 추진하는 등 말이다. 이 정도의 입장표명이 법 개정 없이는 어렵다는 선거관리위원회의 태도는 이해되지 않는다.

2) 국가인권위원회

지난해 지방선거가 진행 중일 때에도, 선거 이후 고민을 나누는 토론회 자리에서도 국가인권위원회와의 몇 차례 만남이 있었으나 국가인권위원회는 뾰족한 방법을 찾지 못하고 있었다. 인권단체의 우려에 귀를 기울였고 심각하게 고심하기는 하였으나 국가‘인권’위원회라면 조금 더 적극적인 대응과 단호한 입장이 있어야 했으나 그런 것은 볼 수 없었다. 그러한 아쉬움을 뒤로 하고, 총선의 본격적인 시작이 6개월 가량 남은 지금의 국가인권위원회를 보아도 선거시기 혐오발언, 혐오선동에 대한 단호한 입장이나 대책이 나오고 있지 않은 것은 매우 아쉬운 모습이다. 시민들에게 총선을 앞둔 9개월은 긴 시간이지만 정당과 후보자들에게는 결코 긴 시간이 아님을 국가인권위원회가 모를 리 없다. 지난 지방선거 당시 고민하고 있다는 말이 진심이였다면 적어도 이번 여름까지는 총선에 대한 국가인권위원회의 기본 입장과 대응책이 나와야 할 것이다. 발표하는데 그치지 않고 각 정당과 후보자들에게 인지시켜야 할 것이다. 이미 지역구로 내려가 표심다지기를 시작한 현역 의원들이 많아 여의도가 한산할 지경이다. 발제문에서 지적된 선거에서 발화되는 혐오발언에 대한 포괄적인 국가인권위원회의 방침과 혐오의 장으로 예견되는 21대 총선에서 유권자 시민을 보호하기 위한 최소한의 지침이 나오기를 고대한다. 이를 끌어내는 것도 시민사회의 중요한 역할이 될 것이다.

3. 시민사회의 역할

1) 시민의 고통을 듣는 귀가 되고 그들이 목소리를 대변할 입이 되어야 한다
포괄적 차별금지법에 대한 흔한 오해 중 하나가 어떤 발언에 의하여 형사처벌

을 받게 될 것이라는 이야기이다. 그러나 차별금지법제정연대가 생각하는 상은 이와 다르다. 어떠한 발언만으로 누군가가 감옥에 가는 그런 법을 원하지 않으며 만들어질 가능성은 매우 적다. 정치인들은 그 점을 매우 잘 알고 있기에 국가기관이 아무리 나서서 혐오예방 대응책을 만든다하여도 혐오에 동조하는 수많은 표를 가진 이들은 국가기관에 굴하지 않고 당선을 위한 혐오를 이어갈 것이다. 어떤 이들에게는 혐오가 표가 되기 때문이다. ‘혐오완전근절’은 불가능하기에 그에 대한 모니터링, 혐오발언과 혐오선동 공론화 등은 여전히 시민사회의 몫이다. 지난해 지방선거 혐오대응 네트워크에 총 61건의 제보가 들어왔다. 선거 직전 발족하여 온라인 위주로 홍보가 된 모니터링에 들어온 제보로는 꽤 많은 숫자이다. 동성애 교육을 막겠다는 교육감의 연설을 길에서 묵묵히 들어야 했던 성소수자 청소년, 여성을 하하는 발언의 후보자 토론회를 일방적으로 봐야만 했던 시민, 잘못된 정보와 선정적인 문구로 만들어진 어떤 이들의 공보물들. 이것들은 어떠한 방법으로도 쉽게 사라지지 않을 것이다. 슬프게도 거기에 움직이는 수만의 표심이 있기 때문이다. 그러나 누군가는 이들의 행태에 끊임없이 상처받을 것이다. 어떤 말이, 어떤 글이 사람의 마음에 상처를 내는지 듣고 그 말을 한 당사자에게 대신 화를 내는 것은 국가, 국가기구는 대신하기 어려운 시민사회의 일이다.

2) 경직된 국가기구가 움직이도록 요구해야 한다

혐오발언에 피해를 입은 이들의 목소리를 듣는 한편 시민사회는 가만히 있는 국가기구를 움직여야 한다. 후보자만을 보호하고 후보자의 행패는 방관하는 공직선거법 개정 요구, 권한이 없다며 아무것도 하지 않으려는 선거관리위원회에 입장과 할 수 있는 일을 마련하라는 요구, 국가인권위원회에 혐오차별대응기획단을 꾸릴 만큼 이 문제에 관심이 있다면 보다 적극적으로 목소리 내고 움직여달라는 요구를 하여야 한다. 또한 모든 개별법에 관련 조항이 없어도 국가기구에 인권을 위한 조치를 요구할 수 있도록 포괄적 차별금지법 제정을 위한 노력도 기울여야 한다.

4. 나가며

선거는 민주주의의 축제요, 투표는 민주주의의 꽃이라 하지만 우리나라 선거법

상 축제를 즐기기에는 참여자들에게 가해지는 제약이 너무나도 많다. 그렇기에 이런저런 감시활동이 핵심 중 하나인 시민사회가 선거국면에 들어선 이후 할 수 있는 일은 많지 않다.

선거에서 시민사회가 제 역할을 하려면 보수적이고 경직된 선거법 개정이 반드시 이루어져야 한다. 그러나 그 법을 개정할 권한을 유일하게 가진 이들에게 선거법 개정은 달가운 일이 아니다. 그들 스스로 움직일 리 만무하니 법개정을 이루기 위해서는 시민사회의 노력이 필요하고, 이렇게 돌고 도는 원에 갇혀 버렸다. 그 고리를 깨고 나가야지만 이 이상한 선거문화를 바꾸어 낼 수 있을 것이다.

토 론

「선거에서의 혐오대응 방안 모색 토론회」 토론문

하승수 (비례민주주의연대 공동대표, 변호사)

토 론 문

하승수(비례민주주의연대 공동대표, 변호사)

1. 정치인의 혐오발언, 특히 선거시기 혐오발언 문제의 심각성에 대해서는 발제자와 의견을 같이 합니다. 고민은 ‘어떻게 하면, 이런 혐오발언이 사라지게 만들 수 있을지?’ 입니다. 이와 관련해서 발제자가 제안한 방안에 대해 제 개인적인 의견을 짧게 밝혀 봅니다.
2. 우선 법적인 규제와 사회적인 공론화로 나눠서 접근해 볼 필요가 있습니다. 법적인 규제는 혐오표현에 대해 형사처벌을 하거나 어떤 기관을 통해 제재를 가하는 방식일 것입니다.
그리고 사회적인 공론화는 혐오발언을 하는 후보자에 대해 사회적 비판여론을 조성하는 것입니다.
3. 법적인 규제와 관련해서 발제자도 지적하신 것처럼 ‘증오선동’에 해당하는 경우에는 형사처벌을 해야 한다고 생각합니다. 이것은 다른 사람의 인권을 직접적으로 위협하는 것이기 때문이고, 표현의 자유라는 이름으로 용인될 수 있는 범위를 넘어서는 것이라고 생각합니다. 다만 이런 조항을 신설할 때에, 차별금지법내에 형사처벌조항을 두는 것으로 할 것인지, 아니면 공직선거법에 두는 것으로 할 것인지는 판단을 해볼 필요가 있을 것 같습니다.

그리고 증오선동에 대해서는 형사처벌을 하되, 증오선동에 이르지 않는 경

우에 대해서는 일률적으로 형사처벌을 하는 데에 어려움이 있다는 발제자의 입장에 공감합니다. 그렇다면 혐오표현중에서 형사처벌을 할 대상을 좀더 특정하거나 아니면 형사처벌이 아닌 다른 방식으로 제재를 가하는 것이 필요할 것입니다.

이와 관련해서 공직선거법을 개정해서 혐오표현을 금지하고, 가칭)‘혐오발언규제위원회’를 두어서 제재를 가하는 방안을 검토할 필요가 있습니다. 이 위원회에서 혐오발언 여부에 대해 판단하고, 혐오발언에 해당할 경우에는 해당 정치인에게 통보하고 그 사실을 공표함으로써 유권자들에게 혐오발언을 한 후보자의 문제점을 알리는 것입니다. 현행 공직선거법상 인터넷선거보도심의위원회, 선거여론조사심의위원회 등의 위원회를 중앙선거관리위원회가 설치하도록 하고 있으므로, 혐오표현을 규제하는 위원회를 설치하는 것도 충분히 가능합니다. 그리고 혐오표현을 한 것에 대해 1차로 통보.공표가 되었음에도 불구하고, 혐오표현을 반복하는 후보자, 정당에 대해서는 과태료와 같은 행정벌을 가하는 것도 검토할 수 있을 것입니다.

4. 2020년 총선 전에 어떤 형태로든 공직선거법이 개정되어서 혐오표현에 대한 규제가 이뤄지면 좋겠지만, 그것이 여의치 않을 경우에 2020년 총선에서 혐오표현 문제를 어떻게 할 것인지? 의 문제가 있습니다. 예상컨대, 2020년 총선에서는 혐오표현이 남발될 우려가 높은 상황입니다.

현재로서는 차별과 혐오에 반대하는 제 정당과 시민사회가 혐오표현에 대해 모니터링하고, 가능한 사례에 대해서는 국가인권위원회 진정 등의 대응을 하면서, 혐오표현을 하는 정당.후보자 뿐만 아니라 그에 대해 침묵하는 정당.후보자들에 대해서도 비판하는 여론을 만들어나가야 할 것입니다.

선거에서의 혐오대응 방안 모색 토론회

종합토론

선거에서의 혐오대응 방안 모색 토론회 자료집

발행일 2019. 07. 17.

발행처 민주사회를 위한 변호사모임
언론개혁시민연대
차별금지법제정연대