

일본의 헤이트스피치 규제법에 관한 검토 —혐한발언·시위를 중심으로—

류지성 한국법제연구원 부연구위원

1. 들어가며

일본국 헌법 제14조 제1항은 “모든 국민은 법 앞에 평등하며 인종, 신조, 성별, 사회적 신분 또는 문명에 의해 정치적, 경제적 또는 사회적 관계에서 차별받지 아니한다”고 규정하고 있다. 일본에서 평등은 자유, 박애와 동거치를 이루며 개인의 존엄을 최우선으로 하는 근대입헌주의의 전제가 되는 핵심이념으로 자리잡고 있다고 평가된다.¹⁾ 이처럼 차별금지에 대한 일본에서의 논의는 우리헌법상의 그것과 비교했을 때에도 그 개념, 법적성질, 내용, 헌법규정의 해석방법²⁾ 등에 있어서 큰 차이가 없으며, 형법상의 논의를 넘어 헌법적 논의의 대상으로 포함한다고 판단된다.³⁾

다만, 우리와 달리 일본에서 차별 문제는 소수민족인 아이누족, 과거 류큐왕국이었던 오키나와 지역 출신자, 부락민, 재일조선인 등에 대한 사회적 차별이 문제의 중심이 되어 다루어졌으며 이들이 헤이트스피치(Hate speech)의 주된 공격 대상이 되었다. 이와 관련하여 일본에서 헤이트스피치에 대한 정의는 역사적으로 차별받거나 억압받아온 집단에 대하여 그 차별을 더욱 더 조장하는

1) 가령, 渋谷秀樹『憲法』,有斐閣,2010年,188p.

2) 제14조 제1항에서 차별금지의 사유로 정하는 요소를 열거규정이 아닌 예시규정으로 파악하는 것 때문이다.

3) 芦部信喜『憲法』,第5版,2011年,182~183p.

발언(이는 주로 마이너리티(minority), 소수자 또는 사회적 약자에 대한 차별을 의미한다)과 당해 집단에 대한 증오가 표명되고 있을 것(증오의 요소)을 요소로 한다.⁴⁾

본고에서는 일본의 헤이트스피치에 관한 문제를 다루고 있는 규제법률의 제정의의, 주요내용, 문제점, 운용실태에 관하여 재일조선인에 대한 공격을 중심으로 검토하고자 한다.

II. “본방 외 출신자에 대한 부당한 차별적 언동 해소를 위한 대책 추진에 관한 법률”(이하, ‘헤이트스피치해소법’)에 대한 비판적 검토

1) 제정경위와 의의

현재 일본의 법률로써 헤이트스피치를 직접 규제하는 것은 2016년 6월 3일 제정된 소위 ‘헤이트스피치해소법’⁵⁾이 유일하다. 동 법률이 제정되기 전까지 일본에서는 헤이트스피치에 대한 직접적인 규제법률이 없었고, 1969년에 채택된 ‘모든 형태의 인종차별 철폐에 관한 국제조약’(International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination, 이하 ‘UN인종차별철폐조약’)⁶⁾과 형법상 명예훼손죄, 모욕죄 그리고 지방자치단체의 조례⁷⁾를 통해 규제되고 있었다. 그러나 형법상 명예훼손죄나 모욕죄로서 헤이트스피치를 처벌하는 것은 법리적으로 볼 때 어려움이 있다. 왜냐하면 명예훼손죄나 모욕죄는 그 보호법익이 외부적 명예나 사회의 평가와 관련되는 것이지만 헤이트스피치가 침해하는 것은 외부적 평가나 명예라기보다는 내부적 명예, 감정 그리고 인격에 직결되는 것으로서, 자신이 속한 집단과 자기 자신과의 관계 속에서 발생하는 정체성의 혼란과 내면적 고통이라는 점에서 개인의 존엄에 대한 공격이기 때문이다.⁸⁾ 이것은 헤이트스피치가 불특정다수인을 대상으로 하기 때문에 기존의 형법체계에서 규율하기에 적절하지 않다는 의미로도 볼 수 있다.

이 법률이 제정되기 전 UN인종차별철폐조약의 이행법률 형태로 입법시도한 것은 2015년 5월에 제출한 ‘인종 등을 이유로 하는 차별 철폐를 위한 시책 추진에 관한 법률’이었다. 그러나 동 법률안은 표현의 자유와 관련하여 위축효과(chilling effect)가 우려된다는 부분 등에 대해 여야간의 합의를 이루지 못한 상태였다. 이러한 상황에서 2016년 4월 자민당과 공명당은 “본방 외 출신자에 대

4) 成嶋隆, 「ヘイトスピーチ再訪(1)(2)」, 獨協法学92号, 2013年, 745~751頁.

5) 정식 법명은 “本邦外出身者に対する不当な差別的言動の解消に向けた取組の推進に関する法律(일본 외 출신자에 대한 부당한 차별적 언동의 해소를 위한 대책 추진에 관한 법률)”로 법률 제68호로 제정되었다.

6) 일본은 1995년에 체약국이 되었으며 이를 위한 별도의 국내 이행법률을 제정하고 있지는 아니하다.

7) 지방자치단체의 조례에 관한 소개에 대해서는 류지성 (2016). 최근 일본에서 헤이트스피치 규제에 관한 연구-일본 오사카시의 규제조례를 중심으로-. 〈법제〉, 법제처, 2016년 3월호, pp. 26-47. 참조.

8) 江頭節子, 「「在特会」メンバー等による朝鮮学校の授業妨害訴訟—京都地裁二〇一一年四月二一日判決—」, 「国際人権」二三号, p.76을 류지성 (2016), p.46에서 재인용.

한 차별적 언동 해소를 위한 대책 추진에 관한 법률”이라는 내용의 다소 다른 법안을 제출하였고 진통 끝에 가결되었다.⁹⁾ 일본이 UN인종차별철폐조약의 체결국이 된 이래 국제사회에서 줄곧 이행 법률의 제정에 대한 지적을 받은 지 21년 만이다.¹⁰⁾ 이로써 일본은 부족하나마 헤이트스피치에 대한 규제를 할 수 있는 국내법적 근거와 정당성을 마련하게 되었다.

2. 주요내용

(1) 법률의 성격

먼저 본 법률을 입법체계상으로 보면 헤이트스피치를 규제할 수 있는 유일한 법률인 형법에 대한 특별법적 성격을 가진다고 볼 수 있다. 그러나 정작 처벌규정은 빠져있어 형법과의 관계에서 과연 특별법적 지위를 갖는지 애매한 부분도 없지 않다. 그렇다고 하여 헤이트스피치 규제에 관한 기본 법이라고 하기에다 규율사항이 부족하다. 또한 제명에서 보면 헤이트스피치를 규제하기 위한 조직 법제로 볼 수도 있겠으나 그렇다고 조직법적 내용을 갖는다고도 판단되지 않는다. 결국 이 법률은 차별적 언동이 국제인권적 문제라는 점을 선언하고 국가 및 지방공공단체의 헤이트스피치 해소 노력과 그것을 위한 추진체계를 갖추도록 권고하는 이념적 성격을 갖는 법률로서 제정되었다.

(2) 법률의 체계와 주요내용

본 법률은 전문과 제1장 총칙, 제2장 기본적 시책, 부칙으로 전체 7개조로 구성되어 있다.

전문에서는 부당한 차별적 언동은 있어서는 아니되며 이러한 사태를 방관하는 것은 국제사회에서 일본이 접하는 지위에 비추어볼 때 적절하지 않다고 하면서 더 이상 부당한 차별적 언동을 용서하지 않겠다고 선언하였다.

제1장은 총칙적 규정인데 먼저 제1조는 법률의 제정 목적으로 “이 법률은 본방 외 출신자에 대한 부당한 차별적 언동의 해소가 중요한 과제임에 비추어 이를 위한 조직과 기본이념을 정하고 국가 등의 책무를 명확히 하여 기본적 시책을 정하도록 하며 이를 추진할 것을 목적으로 한다”고 규정하고 있다. 여기서 ‘본방’이란 일본 영토 내를 의미한다.

제2조는 정의조항인데 이 법률에서 ‘본방 외 출신자에 대한 부당한 차별적 언동’이란 “본방의 역외에 있는 국가 또는 지역 출신인 자 또는 그 자손으로서 적법하게 거주하는 자에 대한 차별적 의식을 조장하거나 유발할 목적으로 공연히 생명, 신체, 자유, 명예 또는 재산에 위해를 가할 목적으

9) 이 배경에 대해서 문연주는 “법안성립 자체를 우선한다는 아당의 양보”가 기여했다고 평가한다. 이외 당시 두 법안의 성립과정에 대해서는 문연주 (2017). 인종차별적 혐오표현에 대한 일본사회의 법제도적 대응, 동국대학교 일본학 연구소 〈일본학〉, 제44집, p. 113면 이하 참조.

10) UN의 이러한 지적에 대해서는 2014년 7월 “国連自由権規約委員会による日本政府報告審査における最終見解” 및 같은해 8월의 “国連人種差別撤廃委員会による同審査における最終見解” 등에서도 확인할 수 있음. URL: <https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000054774.pdf> 및 <https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000060749.pdf> (최종검색일 2019. 9. 9.)

로 고지하거나 본방 외 출신자를 현저히 모독하는 등 본방의 역외에 있는 국가 또는 지역출신자임을 이유로 본방 외 출신자를 지역사회에서 배제할 것을 선동하는 부당한 차별적 언동”으로 정의하고 있다.

제4조는 차별적 언동을 해소하기 위한 대책과 시책을 지방공공단체가 추진하도록 국가가 지원하고, 양자는 각각 역할을 분담하도록 할 책무를 규정하고 있다.

제2장은 기본적 시책에 관한 사항인데 국가에게는 직접적인 의무를 부과하고 지방공공단체에 대해서는 ‘노력할 의무’ 수준으로 부과하고 있다. 아마도 법률에서는 국가의 의무를 직접 정하고 지방에 대해서는 조례 등을 통하여 자율적인 규제를 할 수 있는 틀을 마련하고자 하는 입법의도가 엿보인다. 일본 헌법학에 있어서 표현의 자유는 민주정을 지탱하는 가장 중요한 근간이어서 규제법은 최소 한도의 범위에 머물러야 한다는 인식을 법률에 반영하고자 한 것으로 판단된다.¹¹⁾ 이와 관련하여 제5조는 국가와 지방공공단체에 차별적 언동에 관한 상담에 응할 수 있는 체제를 정비하도록 하며, 제6조는 차별적 언동을 해소하기 위한 교육과 필요한 대응을 하도록 규정하고 있다. 마지막 제7조는 이러한 차별적 언동의 해소 필요성을 국민에게 주지시키고 계발활동 등을 할 수 있도록 하며 목적달성을 위한 시책을 마련하도록 규정한다.

〈표1〉 헤이트스피치해소법 주요내용

| | | |
|-----------------|--|---|
| 전문 | 부당한 차별적 언동을 더 이상 일본사회에서 용납할 수 없다는 이념적 지향 | |
| 제장 (총칙) | 제1조 | 법의 제정목적 |
| | 제2조 | “본방 외 출신자에 대한 부당한 차별적 언동”의 정의 |
| | 제3조 | 국민의 책무로서 본방 외 출신자에 대한 차별적 언동 없는 사회 만들기에 기여할 것을 규정 |
| | 제4조 | 국가 및 지방공공단체의 책무로서 차별적 언동 해소를 위한 대책과 시책 추진의 의무를 규정 |
| 제2장 (기본적 시책) | 제5조 | 국가와 지방공공단체의 차별적 언동 해소를 위한 상담체제의 정비에 관한 사항 |
| | 제6조 | 국가와 지방공공단체가 차별적 언동 해소를 위한 교육 실시 |
| | 제7조 | 국가와 지방공공단체가 차별적 언동 해소를 위한 홍보와 계발활동을 실시 |
| 부칙 | 대책에 관하여는 실태를 파악하여 필요에 따라 검토할 것 | |

3. ‘헤이트스피치해소법’의 문제점

상술한 바와 같이 헤이트스피치를 주된 대상으로 규제할 수 있는 일본 법률이 사실상 부재한 상황에서 헤이트스피치법이 제정된 것은 그 자체로서 일정 부분 의의를 지닌다. 그러나 이 법률은 몇 가지 이유로 실효성 등에 문제점이 있다.

11) 실제로 이 법률을 제정할 당시 여야 간의 찬반 입장을 보면 표현의 자유에 대한 위축효과를 우려하여 반대하는 것이 가장 강력한 논리였다는 점을 확인할 수 있다.

(1) 법적 성격의 모호성

첫째, 이 법률의 성격과 관련하여 당초 제정 취지인 규제법으로서의 핵심적 요소가 결여되어 있다는 점을 지적할 수 있다. 즉, 이 법률은 규제법의 실효성과 관련해 가장 중요한 내용인 금지조항과 벌칙조항을 담고 있지 않은 채 조직법적 내용을 주로 규정하고 있다. 그러나 조직법이라고 하기에 도 직접적으로 ‘조직’을 법에서 정하지 않은 채 국가와 지방공공단체에 조직을 갖추도록 노력할 의무를 부과하고 있다는 점 때문에 사실상 반쪽짜리 규제법, 조직법에 불과하다. 즉, 이 법률이 근본적으로 지향하고 규율하고자 하는 내용이 서로 정합성이 떨어진다. 그렇다보니 제정의도가 법률의 내용에 명확히 반영되지 못한 채 차별적 언동을 금지한다는 이념적 지향을 선언한 법률에 그쳤다는 점을 문제점으로 지적할 수 있다.

(2) 보호대상자의 한계성

둘째, 이 법률은 규제대상을 “본방 외 국가 또는 지역 출신자 또는 그 자손”으로 ‘적법하게 거주하는 자’에 대한 부당한 차별적 언동”으로 정의한다. ‘본방 외 국가나 지역’은 일본 영토 외 출신자로서 국적을 불문한다는 의미로 해석할 수 있겠으나 ‘적법하게 거주하는 자’란 불법체류자나 일본 내 거주하는 자 가운데 그 체류 자격에 관한 논란의 여지가 있는자를 제외하는 것으로서 법 해석상 이들은 보호대상자에서 제외된다. 이 규정은 오키나와 출신자나 아이누족 등은 헤이트스피치의 보호영역 밖에 위치하도록 만든다.¹²⁾ 이들에 대한 헤이트스피치가 정당화 될 수 있다는 우려에 따라 정의규정에서 “적법하게 거주하는 자”를 제외할 것을 여당측이 수용하지 않은 과정을 보면 표현의 자유에 대한 위축효과 우려라는 논리보다는 일본 내 거주하는 일부 외국인에 대한 배타적인 태도와 정치적 영향이 여권을 중심으로 형성되었음을 알 수 있다.

(3) 실효성 부족

이 법률의 주된 내용은 국가와 지방공공단체가 헤이트스피치 해소를 위해 필요한 대책을 마련하고 피해방지를 위한 노력을 하도록 규정하는 것이다. 그러나 국가에 대해서는 일부의 의무조항을 가미한 데 비해 지방공공단체에 대해서는 노력의무를 부과하는 데 그치고 있다는 점도 매우 미진한 대목이다. 제2장 기본적 시책 제5조에 보면 상담체제의 정비에 관해 “국가는.....필요한 체제를 정비한다”고 규정한 데 비해 “지방공공단체는.....필요한 체제를 정비하도록 노력한다”라고 규정하고 있다. 마찬가지로 제6조도 “국가는.....교육활동을 실시함과 동시에 필요한 대책을 실시한다”고 하는 데 비해 “지방공공단체는.....교육활동을 실시함과 동시에 필요한 대책을 실시하도록 노력한다”고 규정하고 있다. 제7조도 “국가는.....계발활동을 실시함과 동시에 필요한 대책을 실시한다”고 하

¹²⁾ 앞의 문연주 (2017).



는데 비해 “지방공공단체는 홍보의 계발활동을 실시함과 동시에 필요한 대책을 실시하도록 노력한다”고 규정하고 있다. 즉, “노력한다”는 규정은 말 그대로 의무를 부과하는 것이 아니어서 규범화되기 전 단계에 머무르는 것으로 지방공공단체에 이를 강제할 수 없는 문제가 있다.

이 문제점에 대해서 보다 자세히 들여다 보면, 지방공공단체에 대해서는 조례 등을 통한 자율적 규제, 지방자치를 존중하는 것으로 볼 여지도 있다. 그러나 헤이트스피치를 동반한 시위가 주로 도로를 점거하면서 이루어진다는 점에서 도로교통법과 조례에 따라 허가를 받는 절차를 통해야 한다는 사실에서 보면 해당 경찰서장과 해당 지자체의 의지가 중요하게 작용한다. 따라서 헤이트스피치 해소법에서 규정하는 지방공공단체의 노력의무는 사실상 지방에 대해서 법률이 관여하지 않겠다는 태도로 볼 수 있다.

또한 이 법률 어디에도 헤이트스피치를 금지하는 규정이 없다는 점은 큰 문제점이다. 금지규정이 없기 때문에 벌칙규정을 둘 수도 없다. 이 법률은 차별에 관한 일반적 금지를 정하는 포괄적 법률도 아니고 그렇다고 개별사안을 중심으로 규율하는 법률이라고 하기에는 내용이 서로 맞지 않다는 점은 상술한 바와 같다. 따라서 이 법률은 실효성이 부족하고 법률의 근본적인 성질에 대한 지향성이 불명확한 채 실제로 헤이트스피치를 강력하게 규제할 수 있는 제도적 장치로서 미진하다. 즉, 이 법률을 직접적인 근거로 헤이트스피치에 대한 금지와 처벌을 가하기는 어렵다. 단지 국가와 지방공공단체의 차별 시정을 위한 정책적 노력을 주문하는 데 그치고 있다.

(4) 규율내용의 빈약성

마지막으로 이 법률의 내용적 빈약함을 문제로 들 수 있다. 가령, 2015년 5월 민주당 주도로 제출한 “인종 등을 이유로 하는 차별철폐를 위한 시책추진에 관한 법률안”(이하, ‘인종차별철폐법’)을 보면 “인종 등을 이유로 한 차별”에 관한 정의에서 인종, 피부색, 세계 또는 민족 혹은 종족적 출신

모두를 포함하는 것으로 보호영역을 광범위하게 잡고 있었다. 물론 이 부분은 포괄적 차별시정을 위한 목적의 입법인가 아니면 개별적 차별사안을 대상으로 하는 목적의 입법인가에 따라 규제대상 및 목적이 달라질 수 있겠으나 동법률안은 ‘헤이트스피치 해소법’에서 규율하는 차별적 언동을 모두 규율할 수 있는 법률이었다는 점에서 비교의 적절성을 인정할 수 있다고 본다.

관련하여 동법률안은 규율태도에 있어서도 국가와 지방공공단체의 책무를 따로 정하지 않았으며, 정부의 차별시정을 위한 재정상의 조치조항, 국회 연차보고서 제출의무, 다양한 문화 등에 관한 정보의 제공, 최근 문제로 부상하고 있는 유튜브 등을 위시한 인터넷 공간에서 헤이트스피치가 발생한 경우 사이트운영자의 자율적 규제를 지원할 수 있는 근거도 마련하였다. 또한 내각에 ‘인종 등 차별방지정책심의회’를 총리가 직접 임명하도록 하여 권위 있는 기구로 설치·운영할 수 있는 근거를 두었다는 점을 보아도 헤이트스피치해소법보다 강화된 내용을 규정하고자 했다는 점을 알 수 있다.¹³⁾ 이 법률안의 주요한 규율내용을 <표2>에 정리했다.

<표2> 인종차별철폐법의 주요내용

| 장 | 조 | 주요내용 |
|-------------------------|--------------------------|--|
| 제1장 (총칙) | 1 | 법의 제정목적 |
| | 2 | ‘인종 등을 이유로하는 차별’의 정의 |
| | 3 | 인종등을 이유로 하는 차별 금지 등의 기본원칙 |
| | 4 | 직업, 학교, 지역, 기타 모든 사회분야에서 인종등을 이유로 하는 차별 금지 |
| | 5 | 차별방지를 위한 국제적 협력 |
| | 6 | 국가 및 지방공공단체의 차별방지 시책 추진책무 |
| | 7 | 정부의 기본방침을 정할 의무 |
| | 8 | 정부의 재정상의 지원책무 |
| | 9 | 정부의 연차보고서 국회제출의무 (매년) |
| 제2장 (기본적 시책) | 10 | 상담체제의 정비 |
| | 11 | 다양한 문화등에 관한 정보의 제공 |
| | 12 | 차별방지를 위한 계발활동 |
| | 13 | 인권교육 실시 의무 |
| | 14 | 국내외에서 조직에 관한 정보의 수집, 정리 및 제공등의 의무 |
| | 15 | 인터넷 공간에서의 헤이트스피치 방지를 위한 자율규제 사업자 지원 |
| | 16 | 지역사회활동 지원 |
| | 17 | 관계자 의견 반영 |
| | 18 | 차별실태조사의 실시 |
| 19 | 차별관계자의 의견을 시책 수립에 반영할 의무 | |
| 제3장 (인종 등 차별방지정책심의회) | 20 | 인종등 차별방지정책심의회 설치에 관한 사항 |
| | 21 | 심의회 조직 및 운영에 관한 사항 |
| | 22 | 관계 행정기관에 대한 심의회 자료 제출 요구 근거 |
| | 23 | 심의회 운영에 관한 사항의 정령에 위임 근거 |

(5) '부당한 차별적 언동'의 추상성

본 법률은 '부당한 차별적 언동'을 소위 헤이트스피치로 간주하여 규제하고자 한다. 그렇다면 '부당한 차별적 언동'을 '헤이트스피치'와 같은 것으로 정의할 수 있는가가 문제로 남는다.

일본에서 '헤이트스피치'란 일반적으로 역사적으로 차별받거나 억압받아온 집단에 대해 그 차별을 더욱 조장하는 발언으로 정의할 수 있으며 특정집단에 대한 증오를 표명하고 있을 것을 요건으로 한다.¹⁴⁾ 따라서 헤이트스피치는 제법 광범위한 개념인데 비해 '부당한 차별적 언동'은 '차별적 표현' 행위 '부당'할 것까지 요구하는 개념으로 무엇이 부당한 것인지에 대한 해석을 동반해야 하므로 규제범위가 한층 좁아진 것이라 하겠다.

보다 구체적으로 헤이트스피치 해소법 제2조에서 정하는 바와 같이 '본방의 역외에 있는 국가나 지역 출신인 자 또는 그 자손으로서 적법하게 거주하는 자'에 대해서 '차별적 의식을 조장하거나 유발할 목적'을 가지고, '본방의 역외에 있는 국가나 지역 출신인 것을 이유로', '본방 외 출신자를 지역 사회에서 배제하고자 선동할 것'이라는 4가지 요건을 만족하는 경우에 해당되는 개념이다. 따라서 일반적으로 인식하는 헤이트스피치와 비교해 볼 때 규제대상은 매우 좁아진다는 것을 알 수 있다. 헤이트스피치를 하는 자의 입장에서 이 요건의 일부를 피하여 데모를 할 여지가 얼마든 남아있는 것이다. 이 법률의 내용에 따라 지방자치단체의 조례나 가이드라인이 작성되고 있다.¹⁵⁾

III. 일본 지방자치단체의 조례와 효과 검토

1. "오사카시헤이트스피치의 대처에 관한 조례"(이하, '오사카시 조례')의 검토

오사카시는 츠루하시(鶴橋) 지역을 중심으로 7만여 명의 재일교포가 거주하는 도시로서 그간 일본 보수우익단체의 혐한시위 주무대의 한 곳이었다. 재특회를 비롯한 이들의 헤이트스피치가 재일교포뿐만 아니라 일본의 일반시민에게도 혐오감을 강하게 불러일으키는 등 비판이 거세졌고 시민 사회의 지속적인 노력과 오사카시의 대응으로 일본에서 최초로 헤이트스피치를 규제하는 조례가 2016년 1월 시의회에서 가결되었다. 이는 관련 법률의 지속적인 제정시도가 무산된 사례에 기초해 볼 때 상당히 고무적인 일로 평가할 수 있다. 오사카시 조례는 총 12개 조문과 부칙으로 이루어져 있으며 목적과 헤이트스피치에 대한 정의, 시민에 대한 계몽활동, 헤이트스피치 확산방지 및 인식 등의 공표와 헤이트스피치 심사회 설치 등에 관한 사항을 정하고 있다. 이 조례 또한 벌칙조항은

13) "인종 등을 이유로 하는 차별철폐를 위한 시책추진에 관한 법률안"에 대해서는 일본 참의원 홈페이지 참조. URL: http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_gian.nsf/html/gian/honbun/houan/g18902007.htm(최종검색일: 2019. 9. 9.)

14) 成嶋隆「ヘイトスピーチ再訪(1)(2)」, 獨協法学92号, 2013年, p.745~751.

15) 가령, 가와사키시의 "本邦外出身者に対する不当な差別的言動の解消に向けた取組の推進に関する法律に基づく「公の施設, 利用許可に関するガイドライン」

규정되지 못하고 있는 한계가 있지만 헤이트스피치를 제도적으로 정의하고 법제화할 수 있는 내용을 최초로 담아 다른 조례에 모범을 보였다는 면에서 긍정적인 평가를 할 수 있다.

2. 도쿄도 “올림픽현장에 따른 인권존중 이념의 실현을 목표로 하는 조례” 검토

2018년에 도쿄도는 2020년 도쿄올림픽을 맞이하여 “올림픽현장에 따른 인권존중 이념의 실현을 목표로 하는 조례”를 제정하였다.

이 조례는 헤이트스피치 해소법 제4조 제2항에 따른 차별적 언동해소를 위한 지방공공단체의 노력의무에 따라 헤이트스피치에 대한 규제를 담았다. 또한 성적소수자 보호를 주된 내용으로 하면서 모든 유형의 차별을 금지한다.

이 조례는 제1조에서 “도쿄도가 계발, 교육 등의 시책을 종합적으로 실시함에 따라 어떠한 종류의 차별도 허용하지 않는다는 올림픽현장에 따른 인권존중의 이념이 시민사회에 넓게 침투한 도시를 만들기”를 목적으로 한다고 밝히고 있다. 또한 헤이트스피치해소법에 따라 제2조에서 인권존중을 위한 조직을 추진하도록 하고 도내에 속한 시, 정, 촌이 관련 조직을 만들 때 협력하도록 의무화하고 있다. 이에 더하여 부당한 차별적 언동이 발생하지 않도록 공공시설의 이용제한에 대한 기준을 정하고 도지사는 문제가 된 표현활동의 개요를 공표할 수 있도록 정하였다.

2016년에 제정된 오사카시 조례와 헤이트스피치 해소법에 이어 제정된 조례이지만 광역지자체 가운데는 최초로 헤이트스피치를 규제하는 것으로서 도내에 속한 기초지자체에 일정한 방향성을 제시하는 성격이 있는 만큼 영향력이 있다고 볼 수 있다. 나아가 성적소수자를 중심으로 헤이트스피치 대상에 대한 한층 넓은 보호범위를 설정하고 도민과 시민 등의 책무도 선언적으로 규정한 데서 시민사회의 적극적인 동참을 호소한다는 의미가 있다.

그러나 도쿄올림픽을 대비해 나타난 제정취지상의 한계와 별치조항을 담지 않았다는 부분에서 실효성이 크다고 할 수 있을지는 지켜볼 대목이다.

3. 가와사키시 “차별없는 인권존중도시 만들기 조례” 검토

가나가와현(神奈川県)에 위치한 가와사키시(川崎市)는 한인타운이 있는 곳으로 주로 재일교포를 상대로 한 헤이트스피치 시위가 잦았던 곳이다.¹⁶⁾ 따라서 가와사키에서는 혐한시위, 헤이트스피치에 대한 규제론이 줄곧 문제되었던 바 2019년 6월 23일 시는 오사카시의 조례와 헤이트스피치

16) 가와사키시에서의 헤이트스피치에 대한 일본 언론의 보도는 산케이신문 인터넷판(URL: <https://www.sankei.com/premium/news/181106/prm1811060001-n1.html>) 그리고 아사히신문 인터넷판(URL: <https://www.asahi.com/articles/ASL636DGBL63JULOB00J.html>) 등에서 확인할 수 있다. (최종검색일: 2019. 9. 8.)



해소법 제정 이후 최초로 벌칙조항을 담은 조례안(가칭 '차별 없는 인권존중조시 만들기 조례안')을 시의회에 제출하였다. 이 조례의 주요내용은 시내의 공공장소에서 헤이트스피치를 하거나 시키는 것을 금지하고 위반한 경우 시장은 '차별방지대책심의회'의 의견을 들어 ①위반행위를 중지하도록 권고하거나 ②2회 위반한 자에 대해서는 중지할 것을 명령할 수 있고 ③3회 위반한 경우에는 위반자의 이름, 단체명 등을 공표하고 시가 피해자를 대신해 검찰청이나 경찰에 고발하도록 하고 있다. 이에 따라 벌금을 부과할지 여부를 재판소(법원)의 판단에 맡기도록 하는 구조인데 당해 문제의 표현행위가 헤이트스피치에 해당하는지에 대한 판단을 행정부가 아닌 사법부에서 하도록 한 것이다. 이것은 일본 헌법학에서 표현의 자유에 대한 절대금지로서 사전검열을 제한하고 있으며, 사전검열의 요건 가운데 핵심적인 사항은 검열의 주체가 행정부일 것을 요한다는 논리에 맞춘 것으로 보인다.¹⁷⁾

이와 관련하여 가와사키시는 이미 2018년에 헤이트스피치의 발생 우려가 강한 경우에 공원과 같은 공적 시설의 이용을 제한하는 가이드라인(지침)을 전국에서 최초로 시행하여 어느 정도의 효과를 보았다고 밝히고 있으나 보다 실효성을 거두기 위해서는 벌칙을 담은 내용의 시조례가 필요하다고 보아 조례안을 마련했으며 당해 조례안을 2019년 12월에 시의회에 제출할 예정이다.

이 조례안은 시장의 헤이트스피치 중지명령에 3회 이상 불응한 경우에 50만 엔 이하의 벌금에 처하도록 규정하고, 위반 시 행위자를 벌하는 동시에 행위자가 법인인 경우 이에 대해서도 벌하도록 양벌규정을 마련하고 있어 실효성을 거둘 수 있을 것으로 기대된다.

또한 헤이트스피치해소법 제4조 제2항의 위임을 받아 이 조례안에서는 '본방 외 출신자에 대한

17) 辻村みよ子『憲法』第4版,日本評論社,2012年,p.212.

부당한 차별적 언동의 해소를 위한 대책의 추진에 관한 사항으로서 금지되는 장소와 행위의 태양에 관한 사항, 공공시설의 이용 허가 기준, 인터넷상에서의 표현활동에 관한 확산방지조치와 규제에 대해서 상세하게 정하고 있다. 또한 헤이트스피치를 하는 조직이나 개인에 대한 규제로서 시장의 명령, 공표 등에 대하여 심의기구인 '차별방지대책등심사회'의 조직에 관한 사항도 담고 있다.

IV. 일본 헤이트스피치 규제제도에 대한 평가

1. 제정의 의미

이상의 순서에 입각해 보면 일본의 경우 지자체의 조례가 먼저 제정되고 법률이 제정되었으며 그 법률에 따라 다시 조례에서 관련 내용을 반영하여 규정하는 흐름을 읽을 수 있었다. UN인종차별철폐조약 체결국이면서도 특정집단에 대한 헤이트스피치가 사회적 차별문제로 부각된 일본에 UN인종차별철폐위원회는 그간 여러 차례 관련 규제법 제정을 권고하였다. 이에 비하면 매우 늦은 감이 있으나 그나마 헤이트스피치를 직접 대상으로 하는 법률이 제정되고 지자체가 이에 따라 조례로 규제를 가하는 태도는 긍정적으로 평가할 수 있다. 물론 법률에서 헤이트스피치를 직접 금지하는 규정과 벌칙조항이 없다는 부분은 아쉬움으로 남지만 그나마 지자체의 조례는 점점 규제를 강화하고 있고 벌금을 규정하기에 이르렀다는 데에서 한층 더 긍정적인 의미를 부여할 수 있다.

2. 법률 및 조례제정에 따른 변화상

2017년을 기준으로 과거 3년간 일본 내의 혐한시위나 헤이트스피치 시위는 1,000여 건으로 집계되었으나 일본정부, 지자체, 시민사회가 나서서 법률제정과 조례제정을 통한 제도적 규제를 통해 시위는 잦아든 양상을 보인다. 가령, 법무성은 헤이트스피치에 대한 판단기준을 제시하여 지자체 70여 곳에 배포하였고, 지자체는 의견표명의 형식으로 정부에 규제법을 제정할 것을 촉구하기도 하였다.

시위를 주도하는 우익단체는 시위 전 참가자들에게 헤이트스피치 해소법을 준수하면서 시위할 것을 지침처럼 고지하기도 하였으며, 시위의 양상에 있어서도 직접적인 헤이트스피치보다는 간접적인 표현을 사용하였다. 이러한 시위 양상의 변화는 법률에 따른 것이라기 보다는 법률의 영향을 받은 조례와 지자체의 강화된 운용에 따른 것으로 보인다. 즉, 시위참가자는 조례에서 정한대로 시위자에 대한 공표제도를 피하고자 한 것이다.

그러나 법률에서 규제의 필요성과 정당성을 규정하고 그에 따른 조례에서도 헤이트스피치 규제에 대한 절차와 방법 및 시민사회의 참여와 조직정비를 정했다는 측면에서 헤이트스피치를 체계적으로 규율할 수 있는 제도적 틀을 향해 진전하고 있다는 평가를 내릴 수 있다.

3. 과제


다만 상기와 같은 성과에도 불구하고 일본의 헤이트스피치 규제제도는 몇 가지의 과제와 문제점을 남기고 있다.

먼저 법률에 직접적인 금지규정과 벌칙조항을 담아야 한다는 점이다. 우선 규제법을 제정하고 보자는 정치권의 입장에 따라 반쪽짜리 입법이 되었으나 이 법의 제정목적과 취지에 따라 완성된 법률이 되기 위해서는 헤이트스피치에 대한 정의를 넓히는 동시에 헤이트스피치 금지와 벌칙을 입법해야 할 것이다.

또한 법률과 조례의 내용을 위반하지 않으면서 사실상 헤이트스피치를 할 수 있는 편법적 방법의 헤이트스피치를 규제하는 입법기술을 고안해야 한다. 실제로 직접적인 표현보다는 과거를 향수한다는 뜻으로 욕일기를 들고 행진한다든가, 강연회를 개최한다든가, 반한 여론을 부추기는 기고나 언론플레이 같은 행위가 나타나고 있고 이러한 경우 헤이트스피치에 해당된다고 보아 과감하게 규제할 수 있는가의 문제가 나타난다.¹⁸⁾ 관련하여 이것이 헌법상 보장된 표현의 자유를 억압할 수 있다는 우려에 따른 인권 제한과 보호의 관계에서 양자의 조화관계를 모색해야 하는 법리적 과제를 남기고 있다.

운용 측면에서 보면 법률 제정 이후 실제 시위현장에서 일본의 경찰은 혐한 시위에 참가한 자에 대해 과격한 행동을 한 경우에도 체포를 하지 않고 오히려 반대 시위자를 막아서는 상황을 보이기도 하였다는 점에서 법률의 취지와 조례의 내용대로 직무를 집행해야 한다. 2016년 한일의원친선연맹에서 아베 총리는 “헤이트스피치는 일본의 수치”라고 의견을 표한 바 있는 만큼 헤이트스피치 해소법은 보다 강화된 내용을 규정해 나가야 하는 과제를 안고 있다고 하겠다. 즉, 이 법률이 가지는 한계로 인하여 헤이트스피치 규제가 불완전하고, 종전처럼 공공시설사용의 불허가 처분을 통해 헤이트스피치를 규제함으로써 편법적 시위의 여지를 남기고 있는 셈이다.

도쿄도가 제정한 조례에 나타나듯 ‘2020 도쿄올림픽’을 맞이하여 사회 전영역에서의 차별을 적극적으로 시정해 나가는 노력을 입법으로 보여야 진정성을 평가받을 수 있을 것으로 보인다.

끝으로 우리 정부는 일본과 같은 UN인종차별철폐조약의 체약국으로서 재일본 국민과 재외동포를 보호하기 위하여 동조약의 준수, 올림픽정신과 헤이트스피치규제법, 각 지자체의 조례에서 정하는 바에 따른 법집행을 일본 정부에 촉구할 수 있을 것이다. 

18) 실제로 필자가 일본에서 연구하면서 일본의 사법문화를 느껴올 때 최초로 뭔가를 판단하는 데 매우 어려움을 느끼고 망설이는 문화가 있다는 것을 알 수 있었다. 가령, 최고재판소의 위헌판단이 극소수라는 점도 소위 “얼굴없는 재판관”이라는 논리에 따라 색다른 판결이나 주목받는 판결을 내는 것에 대한 부담을 나타내는 사례라 할 수 있다.