

# 01

## 20대 국회의 인격권 이슈 및 관련 법안의 비판적 검토 —혐오표현과 차별금지법을 중심으로

박미숙 한국형사정책연구원 선임연구위원



## 1. 들어가며

‘혐오’와 ‘혐오표현’은 최근 몇 년간 계속해서 우리 사회의 중요한 화두로 등장하고 있다. 여성이나 이주민, 성정체성이나 성적 지향을 둘러싼 여과 없는 편견적 표현 나아가 특정 지역에 대한 폄하 내지 비방 글 등을 인터넷상에서 얼마든지 접할 수 있다.

특정 여성을 빗댄 김치녀, 특정 남성을 빗댄 한남충 등의 표현은 마치 일상적 용어처럼 사용되고 있다. 외국인 체류자와 다문화 가족에 대한 폄하, 국내 특유의 정치·경제적 상황에서 반일감정에 근거한 혐오표현, 더 나아가 세월호 사건의 당사자나 유족에 대한 비하·폄하 표현을 쉽게 찾아볼 수 있고, 5·18 광주 민주화항쟁 피해자와 유족에 대한 비하 표현도 드물지 않게 찾아볼 수 있다. 이러한 혐오표현의 경우 특히 ‘묻지마 범죄’ 형태로 상대를 공격하는 현상으로까지 나타나고 있다.<sup>1)</sup>

20대 국회에서는 혐오표현 대응방안으로서 규제입법 논의가 어느 때보다 활발히 이루어졌다. 특히 이 시기 동안 한국 사회의 혐오 논쟁을 촉발한 강남역 살인사건(2016년 5월 17일)이 발생하였고, 이 사건은 여성혐오 논쟁이 보다 광범위하고도 공격적으로 일어나게 된 계기가 되었으며 더 나아가 사회적 약자 특히, 여성·이주민·장애인·성소수자를 대상으로 하는 혐오표현에 대한 규제 논쟁의 주요 유인이 되었다. 그리고 이 시기는 한국 사회 특유의 정치 상황에서 비롯되는 5·18 민주화운동의 당사자와 유가족에 대한 극단적인 혐오표현, 2014년 4월 세월호 참사 사건 이후 소위 재난 피해자에 대한 혐오표현이 급격히 생산·전파된 시기이기도 했다.<sup>2)</sup>

자칫 혐오표현 자체를 모두 문제시하여 규제할 경우에는 표현의 자유와의 충돌 및 제한 문제를 피하기 어렵다. 그렇다고 하여 헌법적 가치인 민주주의와 인간의 존엄 및 인권을 침해하는 문제를 그대로 방기할 수도 없다. 혐오표현의 경우 그 개념에서부터 규제에 이르기까지 표현의 자유와의 관계 속에서 신중한 대응방법이 모색되어야 할 것이다.

이런 문제의식 하에 이 글에서는 20대 국회에서 혐오표현에 대응하기 위한 입법노력 가운데 그 배경 및 개념과 관련한 내용을 짚어보고 그 문제점과 한계, 향후 입법을 위한 과제 등을 검토해보고자 한다.

1) 한승곤 등 (2020, 5, 18). “여성이 혐오 대상인가요” 일상 속 여성, 막을 수 없다. <아시아경제>. URL: <https://www.asiae.co.kr/article/2020051718542823945>

2) 재난피해자들에 대한 혐오발언과 명예훼손에 대한 실태조사 연구결과는 사회적 참사 특별조사위원회 (2020, 4). <재난 피해자 명예훼손 등 실태조사 및 개선방안> 용역보고서 참조.

## 2. 20대 국회에서의 혐오표현 규제 법안과 배경

### 가 입법안

20대 국회는 혐오표현의 확산이 가속화된 시기로서, 혐오표현에 대한 법적 규제 논의가 활발히 일어났다.<sup>3)</sup> 주요 혐오표현 규제 입법안은 <표 1>과 같다.

<표 1> 주요 혐오표현 규제 입법안

순번	의안번호	대표발의	법안명	주요 내용	결과
1	65 (2016. 6. 1.)	박지원	5·18민주화운동 특별법 일부개정법률안	<ul style="list-style-type: none"> <li>신문, 방송이나 각종 출판물 또는 정보통신망을 이용하여 5·18 민주화운동을 비방·왜곡하거나 사실을 날조하는 행위 금지</li> <li>5년 이하의 징역 또는 5천만 원 이하의 벌금</li> </ul>	임기만료 폐기
2	11934 (2018. 2. 13.)	김부겸	국가인권위원회법 일부개정법률안	<ul style="list-style-type: none"> <li>국가인권위원회의 업무에 혐오표현에 대한 조사와 규제 추가</li> <li>국가인권위원회 조사대상에 혐오표현 포함</li> </ul>	철회
3	11936 (2018. 2. 13.)	김부겸	혐오표현규제법 (제정안)	<ul style="list-style-type: none"> <li>혐오표현 개념 정의               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 합리적인 이유 없이 행해지는 성별, 장애, 병력, 나이, 언어, 출신 국가, 출신민족, 인종, 피부색, 출신지역, 용모 등 신체조건, 혼인 여부, 임신 또는 출산, 가족형태 또는 가족상황, 종교, 사상 또는 정치적 의견, 전과(前科), 학력(學歷), 고용형태, 사회적 신분 등의 특성에 따라 규정된 집단 또는 개인에 대한 행위</li> </ul> </li> <li>국가인권위원회에 의한 시정명령, 이행강제금 부과, 법원의 임시조치명령 및 시정조치 판결</li> <li>3년 이하 징역 또는 3천만 원 이하의 벌금</li> </ul>	철회
4	14522 (2018. 7. 24.)	박선숙	전기통신사업법 일부개정법률안	<ul style="list-style-type: none"> <li>부가통신사업자의 유통방지 조치 대상에 불법정보(혐오, 차별, 비하표현 등) 포함</li> <li>부가통신사업자의 불법정보등에 대한 모니터링 및 삭제조치 의무화</li> </ul>	대안반영 폐기
5	15603 (2018. 9. 18.)	신용현	정보통신망법 일부개정법률안	<ul style="list-style-type: none"> <li>차별 및 편견조장 정보의 불법정보에의 포함</li> <li>- 불법정보로 "인종, 지역, 성별, 신체적 조건 등을 이유로 행해지는 차별, 편견 조장내용의 정보"</li> <li>방송통신심의위원회의 심의, 방통위의 시정명령</li> </ul>	철회
6	18768 (2019. 2. 22.)	이철희	5·18민주화운동 특별법 일부개정법률안	<ul style="list-style-type: none"> <li>5·18민주화운동에 대해 부인·비방·왜곡·날조하거나 허위사실을 유포하는 행위 금지</li> <li>예술·학문, 연구·학설, 시사 사건이나 역사의 진행과정에 관한 보도, 기타 이와 유사한 목적에 기여하는 경우 불처벌</li> <li>7년 이하의 징역 또는 7천만 원 이하의 벌금</li> </ul>	임기만료 폐기

### 나 20대 국회 혐오표현 규제법안의 정치·사회적 배경 및 의의

20대 국회에서의 혐오표현 규제 관련 법안은 공통적으로 최근 온·오프라인을 불문하고 인종, 지역, 성별, 신체적 조건 등에 대한 차별적·모욕적 발언으로 국민들 상호 간의 갈등의 골이 깊어지고 사회통합을 저해하고 있으며, 특히 이러

3) 혐오표현에 대한 규제입법이 처음 등장한 시기는 19대 국회이며, 인종 및 출생지역 등을 이유로 한 혐오행위에 대하여 1년 이하의 징역 또는 1,000만 원 이하의 벌금에 처하도록 하는 혐오죄 신설을 주요내용으로 한다(안호대 의원 대표발의, 의안번호 1905550). 이 법안은 임기만료로 폐기되었다. 당시 여당인 새누리당에서 혐오죄 신설을 주요 내용으로 하는 형법 일부개정법률안이 발의되었다는 점은 현재 상황에 비추어보면 격세지감을 불러일으킨다.



한 차별적·모욕적 발언은 개인적 증오의 표현을 넘어 혐오범죄 등의 사회문제로 확산되고 있는 실정이며, 그럼에도 불구하고 혐오표현을 제재할 법적 근거가 없다는 데에서 출발하고 있다. 20대 국회에서 혐오표현에 대응하여 발의된 법안들을 보면 혐오표현을 처벌하기 위한 특별법 형식으로 논의되어 왔음을 알 수 있다. 19대 국회에서 혐오죄 신설을 주요 내용으로 하는 안효대 의원 대표발의의 형법 일부개정법률안이 혐오죄 구성요건의 불명확성과 혐오의 대상이 되는 차별금지사유의 제한 등으로 인해 논의도 해보지 못한 채 폐기된 점과 달리 20대 국회에서의 혐오표현 규제법안들은 특별법으로 대응하고자 한 점에서 차이를 보이고 있다.

혐오표현의 심각성에 대한 대응방법으로서는 기본적으로 혐오표현규제법을 통한 대응과 온라인상의 불법정보 등에 대한 규제를 통한 대응으로 나누어볼 수 있다.

먼저 김부겸 의원 대표발의안은 혐오표현을 명확히 규정하고 혐오표현이 금지됨을 분명히 하며, 국가인권위원회가 시정명령을 내리는 등 실효성 있는 규제가 가능하도록 하고, 혐오표현의 피해자에 대한 법원의 적극적 구제조치가 가능하도록 하는 등 혐오표현의 규제에 대한 근거법을 마련하고자 한 데 기본 취지가 있다(제안이유 참조).

그리고 신용현 의원이 대표발의한 정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률(이하 정보통신망법) 개정안은 정보통신망법 제44조의7 제1항의 불법정보 유통금지 조항에 혐오표현을 신설하여 금지한 법안이며, 박선숙 의원이 대표발의한 전기통신사업법 개정안은 부가통신사업자들이 제공하는 서비스와 관련하여 불법정보 및 혐오·차별·비하 표현을 내용으로 하는 정보(이하 “불법정보등”이라 함)가 유통되어 사회적으로 문제가 되고 있는 상황에서(박선숙 의

원 대표발의안 제안이유 참조) 부가통신사업자가 이용자에게 차단수단을 제공해야 하는 불법정보로서의 혐오표현을 포함한 법안이다. 이 두 법안은 혐오표현을 인터넷상 불법정보로서 명확히 한 점에 의의가 있다.

2014년 4월 16일 세월호 사건 이후 그 피해자 및 유가족에 대한 명예훼손 등의 혐오표현은 단순히 일반국민뿐만 아니라 특정 정치세력에 의해 조장되면서 이후 확대 및 재생산 과정을 거쳐 왜곡되었고 피해자들이 낙인과 배제의 과정을 고스란히 겪어내야 하는 상황에 이르렀다. 5·18민주화운동 유가족의 경우도 마찬가지이다.<sup>4)</sup> 20대 국회에 들어와 재난 피해자들에 대한 혐오표현의 심각성에 대응하고자 한 국회 차원의 입법 노력은 5·18민주화운동특별법 개정안 발의로 가시화되기에 이르렀다. 5·18민주화운동 피해자 및 그 유가족에 대한 혐오표현 규제입법으로는 박지원 의원 대표발의안과 이철희 의원 대표발의안이 있다. 이 법안들은 5·18민주화운동을 끝없이 비방, 폄훼하고 나아가 사실을 왜곡·날조함으로써 국론 분열을 조장하거나 이를 정치적으로 이용하고 있다. 특히 정치인들에 의한 5·18 폄훼발언은 심각한 상황이며, 단순히 희생자와 그 유족 등에게 모욕감을 주거나 그들의 명예를 훼손하는 것을 넘어 이념 논쟁을 불러일으켜 의견 대립으로 치닫는 등 사회적 통합에 미치는 영향이 적지 않다는 데에서 출발하고 있다. 이철희 의원 대표발의안은 「형법」이나 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」 등 일반 법률보다 더욱 강하게 처벌할 필요가 있다고 보아 벌칙조항을 강화하여 법정형을 최고 7년까지로 규정하고 있으며, 이는 박지원 의원 대표발의안에서의 5년까지의 벌칙조항과 차이가 있다.

〈표 2〉 이철희 의원 대표발의안 및 박지원 의원 대표발의안 비교

이철희 의원 대표발의	박지원 의원 대표발의
제8조(5·18민주화운동 부인·비방 또는 허위사실 유포 등의 금지) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 방법으로 5·18민주화운동에 대해 부인·비방·왜곡·날조 또는 허위사실을 유포한 자는 7년 이하의 징역 또는 7천만 원 이하의 벌금에 처한다. 1. 신문, 잡지, 방송, 그 밖에 출판물 또는 정보통신망의 이용 2. 전시물 또는 공연물의 전시·게시 또는 상영 3. 기타 공연히 진행한 토론회, 간담회, 기자회견, 집회, 가두연설 등에서 발언 ② 제항의 행위가 예술·학문, 연구·학설, 시사사건이나 역사의 진행과정에 관한 보도, 기타 이와 유사한 목적에 기여하는 경우에는 처벌하지 아니한다.	제8조(신설)(5·18민주화운동에 대한 비방·왜곡·날조 등 금지) ① 누구든지 신문, 방송이나 각종 출판물 또는 정보통신망을 이용하여 5·18민주화운동을 비방·왜곡하거나 사실을 날조하는 행위를 하여서는 아니 된다. ② 전항의 행위를 한 자에 대해서는 5년 이하의 징역 또는 5천만 원 이하의 벌금에 처한다.

4) 김원진 (2020, 4, 11). 때되면 찾아오는 불청객 '세월호 혐오표현', 누가·언제 퍼뜨렸나. <경향신문>. URL: [http://news.khan.co.kr/kh\\_news/khan\\_art\\_view.html?art\\_id=20200411119011#csidx05afac43919f715bb4a3c85a426354e](http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?art_id=20200411119011#csidx05afac43919f715bb4a3c85a426354e)



### 3. 혐오표현 규제 관련 법안의 혐오표현 개념

#### 가 혐오표현의 개념

혐오표현은 시대 상황 및 지역과 국가별로 다소 다른 양상을 보인다. 혐오표현이 특정한 속성이나 차이를 근거로 차별적 표현으로 드러난다는 기본 속성을 가지면서도 이러한 특정 속성과 차이는 유동적이기 때문이다. 이 때문에 혐오표현에 대한 합의된 개념 정의는 아직 없다.<sup>5)</sup> 다만 국제인권규범과 해석지침, 비교법제 등을 종합해보면 - 이 또한 완전 합의된 개념은 아니지만 - 혐오표현은 “성별, 장애, 종교, 나이, 출신지역, 인종, 성적 지향 등을 이유로 어떤 개인이나 집단에게 ①모욕, 비하, 멸시, 위협, 또는 ②차별·폭력의 선전과 선동을 함으로써 차별을 정당화·조장·강화하는 효과를 갖는 표현”이라고 정의할 수 있다.<sup>6)</sup> 혐오표현 여부가 중요한 의미를 갖는 이유는 신체적·물리적 폭력행위가 없는 발언이나 표현행위를 법적 규제나 처벌의 대상으로 할 수 있는지가 쟁점이기 때문이다. 차별사유에 근거한 직접적 폭력은 혐오범죄에 해당한다는 점에서 혐오범죄와 혐오표현은 구분된다.

5) 박미숙·추지현 (2017), 혐오표현의 실태와 대응방안. (형사정책연구원 연구총서), p.40; 윤성옥 (2019, 8, 27), <혐오표현 진단과 대안마련 토론회>(국가인권위원회 주최), 발제문 「혐오표현 규제와 방송통신심의」, p.70 이하에서는 혐오표현 개념정의의 다양성을 적시하면서 주요한 쟁점별로 혐오표현의 개념을 정리하고 있다.

6) 국가인권위원회 2019. 12. 24. 결정문(정치인의 혐오표현 예방·대응 의견표명), p.3.



# HATE SPEECH

이와 같은 혐오표현의 개념 정의에서 알 수 있듯이 혐오표현은 특정 개인이나 집단에 대하여 부정적인 관념이나 편견에서 출발하고 이러한 부정적 관념과 편견은 어떤 계기나 이론으로 정당화되고 동시에 허위정보가 부가되어 더욱 확산될 수밖에 없다. 혐오표현은 단순히 부정적인 생각이나 표현에 그치는 것만이 아니라 적대적 행동을 조장·선동하게 되고, 그 결과 폭력행위까지 이르게 된다.<sup>7)</sup> 따라서 단순히 부정적 생각이나 편견에 머물러 있는 경우나 차별을 정당화·조장·강화하는 효과를 갖지 못하는 경우에는 혐오표현에 해당하지 않는다고 보는 것이 타당하다.

## 나) 규제대상으로서의 혐오표현

혐오표현은 특정 대상으로 하여금 불쾌한 감정이나 공포·해악을 느끼게 하여 명예를 훼손하고 인격에 상처를 입힌다는 점에서 인격권에 대한 침해행위로 정의될 수 있다. 또한 혐오표현이 장기간 지속될 경우 편견 조장과 사회적 분열 및 통합 저해 등의 해악이 발생하기도 한다. 이 지점에서 혐오표현에 대한 규제 논의가 출발한다.

7) 앞의 박미숙·추지현 (2017), p.42.

혐오표현이 인격권에 대한 침해행위로서 형법상 명예훼손죄와 모욕죄의 구울대상이 될 수 있기는 하지만, 형법상 명예훼손죄와 모욕죄는 피해의 구체적 특성을 요건으로 하므로 집합명칭을 사용한 특정되지 않은 집단의 구성원에 대하여는 적용되지 않는다는 한계가 있다.<sup>8)</sup> 특정되지 않은 집단의 구성원에 대한 표현행위가 명예훼손이나 모욕에 해당하기 위해서는 사인의 경우와 같이 동일한 기준을 적용할 수 없고, 보다 엄격한 기준을 적용해야 한다는 것이다.<sup>9)</sup>

혐오표현은 단순한 생각에 그치지 않고 폭력에 이를 정도가 되면 표현의 자유 보호 영역이 아닌 규제대상의 영역이 될 수 있다. 그 한계를 설정하는 것이 쉽지 않은 만큼 규제 입법을 해야 하는 것인지 아니면 교육이나 시민사회 역량으로 이에 대응하는 것이 바람직한지에 대하여 여전히 논쟁중이다. 다만 분명한 것은 혐오표현이 갖는 해악은 개인에 대한 공격으로만 나타나는 것이 아니라 전사회적이며, 인권침해로서 민주적 가치를 훼손하고 사회통합과 인간존엄성을 해하는 심각한 공격행위라는 점이다.<sup>10)</sup> 2019년 국가인권위원회의 혐오표현 대응정책 마련에 대한 국민인식조사 결과에 의하면 혐오표현은 범죄로 이어질 가능성이 크고, 사회갈등 심화와 차별을 고착화하며, 소수자의 표현의 자유를 위축시키는 결과를 초래하는 것으로 나타났다.<sup>11)</sup> 또한 국민 대다수가 혐오표현 해결에 적극적으로 나서야 한다는 의견을 나타내고 있다.<sup>12)</sup>

평등권 침해로서의 차별행위에 대하여 형벌을 직접 부과하는 것은 적정하지 않으며, 차별에 대한 가장 바람직한 구제방법은 자율적 분쟁해결이다.<sup>13)</sup> 한편으로 혐오표현에 대한 대응을 사적 자치의 영역으로만 맡길 수는 없다.<sup>14)</sup> 혐오표현의 문제는 결국 국가 내지 지역사회 내에서 특정 개인이나 집단의 특정 속성의 차이를 차별하는 데에서부터 비롯된다. 따라서 혐오가 갖는 문제의식을 서로 공유하면서 혐오대상에 맞설 수 있도록 편견과 부정적 관념을 극복하는 것은 매우 중요한 의미를 갖는다. 이를 위해 시민사회가 서로 연대하거나 교육을 통해 공동대응을 하거나, 공식·비공식 주체가 서로 참여하면서 대응을 이끌어 나갈 수 있다.<sup>15)</sup>

8) 대법원 2000. 10. 10. 선고 99도5407 판결; 대법원 2016. 12. 27. 선고 2014도15290 판결.

9) 유제민 (2017). 정부, 국가기관, 지방자치단체, 공직자 개인에 대한 명예훼손 및 모욕 성립 여부. <미디어와 인격권>, 제3권 제2호, p.205.

10) 한상희 (2020). 혐오와 싸울 권리를 허하라. 월간 <참여사회>, 1월호. URL: <http://www.peoplepower21.org/Magazine/1676962>

11) 강문민서 (2019. 8. 27). <혐오표현 진단과 대안마련 토론회>(국가인권위원회 주최), 발제문 「혐오표현에 대한 국민인식과 대응방안」, p.30. 이하

12) 앞의 강문민서 (2019. 8. 27). p.30. 이하

13) 이준일 (2014). 차별금지법의 제정필요성과 입법적 고려사항. <의정연구>, 제20권 제1호(통권 제41호), pp.255-266.

14) 앞의 한상희 (2020).

15) 앞의 박미숙·추지현 (2017), pp.281-288.

### 다 법안의 혐오표현 개념에 대한 검토

20대 국회에서 발의된 혐오표현 규제법안을 살펴보면 첫째, 우리나라 특유의 정치·사회적 상황이 반영된 것으로 보이며 둘째, 정치인의 혐오표현에 대한 예방과 대응이 필요하다는 점에 주목하고 있다. 혐오표현은 특정 소수자 및 집단을 대상으로 한 인격권 침해적인 표현을 말한다. 그 대상은 시대상황과 국가 및 지역에 따라서 유동적일 수 있다. 따라서 혐오표현의 개념과 내용의 구성은 그때그때 사회적 맥락을 고려하여 정의될 수밖에 없다.<sup>16)</sup>

혐오표현의 개념 정의를 한 법안은 김부겸 의원 대표발의안인 “혐오표현규제법(안)”이다. 여기서는 “혐오표현”을 합리적인 이유 없이 행해지는 성별, 장애, 병력, 나이, 언어, 출신국가, 출신민족, 인종, 피부색, 출신지역, 용모 등 신체조건, 혼인 여부, 임신 또는 출산, 가족형태 또는 가족상황, 종교, 사상 또는 정치적 의견, 전과(前科), 학력(學歷), 고용형태, 사회적 신분 등의 특성에 따라 규정된 집단 또는 개인에 대한 행위로서 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위로 규정하고 있다(안 제2조). 개인 또는 집단이 가지고 있는 특성을 차별하거나 분리·구별·제한·배제하는 내용을 공개적으로 드러냄으로써 해당 개인 또는 집단에 대한 차별, 폭력 또는 증오를 선동·고취하는 행위(동조 제1호), 개인 또는 집단이 가지고 있는 특성을 이유로 해당 개인 또는 집단을 공개적으로 멸시·모욕·위협하는 행위(동조 제2호)를 한 자는 3년 이하의 징역 또는 3천만 원 이하의 벌금에 처한다(제18조). 그 외 개인 또는 집단이 가지고 있는 특성을 차별하거나 제한·배제하는 내용을 유인물, 이미지 등의 형태로 공개적으로 보급하거나 인터넷, 미디어, 통신기기 등을 이용하여 게시·배포하는 행위(동조 제3호), 개인 또는 집단이 가지고 있는 특성을 이유로 해당 개인 또는 집단에게 수치심, 모욕감, 두려움 등 정신적 고통을 주는 행위(동조 제4호)에 대하여는 별도의 처벌규정을 두고 있지 않다.

이 법안에 의하면 실제로 어떠한 표현이 혐오표현으로 분류가 되는지, 혐오표현 가운데에서도 젠더, 성소수자, 장애인, 이주민 등 어떠한 표현이 심의 규정에 위반되는지, 한국 특유의 정치·사회적 상황에서 비롯되는 지역혐오, 세월호 유가족, 5·18광주민중화운동 유가족 그리고 일본군 위안부 혐오 등 다양한 영역에서 발생하는 표현들이 혐오표현에 해당하는지에 대한 명확한 기준을 찾

16) 한상희 (2019, 8, 27). <혐오표현 진단과 대안마련 토론회>(국가인권위원회 주최), 발제문 「혐오표현 개념과 문제」, p.16.

아보기는 어렵다. 혐오표현에 대한 판단기준이 애매하거나 자의적일 경우 위헌성이 문제될 수 있으므로 명확성의 원칙에 어긋나지 않는 구체적인 기준을 정립하는 것이 바람직하다.<sup>17)</sup>

이와 별개로 방송 및 통신에서의 지나친 혐오표현에 대한 규제는 필요하다. <표 3>에 나타난 지난 6년간 방송통신심의위원회 심의대상 유해정보 중 차별·비하 유형을 보면<sup>18)</sup> 심의를 받은 사건은 총 9,813건이며, 이중 시정조치를 받은 사건은 총 8,209건으로서 83.7%에 이른다.

<표 3> 2013~2018년 방송통신심의위원회 심의대상 유해정보 차별·비하 현황

연도	2013	2014	2015	2016	2017	2018
심의	752건	861건	1,184건	3,022건	1,356건	2,638건
시정요구	622 (82.7%)	723 (84.0%)	891 (75.3%)	2,455 (81.2%)	1,166 (86.0%)	2,352 (89.2%)

출처: <방송통신심의 연감> 2013~2018년도 자료 재구성, 앞의 강문민서 (2019, 8, 27), p.23. 재인용

시정조치 요구를 받은 사업자가 이를 시정하지 않은 경우에는 시정조치가 아무런 의미를 가지지 못하므로 방송통신위원회 시정명령의 집행력 확보차원에서 처벌규정을 두는 것은 그 의미가 크다. 신용현 의원이 대표발의한 정보통신망법 개정안은 방송통신위원회 시정조치 요구를 따르지 않는 사업자에 2년 이하 징역 또는 2,000만 원 이하 벌금을 부과하는 처벌 규정을 둬으로써 실질적 집행력 확보방안을 마련하고 있다. 여기서도 정보통신망법상 불법정보를 ‘인종, 지역, 성별, 신체적 조건 등을 이유로 행해지는 차별, 편견 조장 내용의 정보(안 제44조의7 제1항 제4호 신설)’라고 규정함으로써 혐오범죄 등 사회문제가 될 수 있는 혐오표현을 규제하는 것으로 이해된다.

박선숙 의원이 대표발의한 전기통신사업법개정안은 부가통신사업자가 운영·관리하는 정보통신망에 유통되는 ‘정보통신망법 제44조의7 제1항에 따른 불법정보와 대통령령으로 정하는 혐오·차별·비하 표현을 내용으로 하는 정보’를 ‘불법정보등’으로 정의하고(안 제22조의5 제1항), 이 불법정보등에 대하여 부가통신사업자의 유통방지 조치의무를 신설하여 부가통신사업자에게 불법정보 및 혐오·차별·비하 표현을 내용으로 하는 정보에 대한 차단수단을 제공하고, 이러한 정보가 유통되지 않도록 모니터링하며, 이를 발견하는 즉시 삭제하는

17) 방송통신심의위원회 (2013). <방송통신 심의동향>, 2013-03호, p.14.

18) 앞의 강문민서 (2019, 8, 27), p.23.



등 유통방지의무 부과규정을 도입하고 있다(안 제22조의5 제2항). 이러한 개정안은 불법정보에 대한 신속한 대응을 위해 부가통신사업자에게 관리책임을 부과하여 사회적 문제로 대두하고 있는 정보통신망의 불법정보등(불법정보 및 혐오·차별·비하 표현 포함)을 효과적으로 차단하려는 것이다.

이미 정보통신망법에서 누구든지 정보통신망을 통하여 불법정보를 유통하지 못하도록 규정하고 있고 방송통신위원회가 방송통신심의위원회의 심의를 거쳐 운영자로 하여금 해당 불법정보의 처리를 거부·정지 또는 제한하도록 명할 수 있도록 사후규제를 하고 있다는 점(제44조의7 제1항, 제2항 참조), 나아가 ‘정보통신에 관한 심의규정’(방송통신위원회 규칙) 제8조 제3호에서는 사회통합 및 사회질서를 저해하는 정보로서 다른 종교·소외계층 등을 비하하거나 합리적 이유 없이 성별·종교·나이 등을 차별하거나 편견을 조장하는 내용의 정보를 유통할 수 없도록 하고 있는 점, 방송통신심의위원회의 심의 절차 없이 특정 콘텐츠에 대하여 불법정보등인지 여부를 스스로 결정하도록 하는 것은 사전검열의 우려가 제기될 수 있다는 점의 문제제기가 가능하다.<sup>19)</sup> 무엇보다 정보통신망법의 기본목적상 사업자의 산업육성이라는 측면을 무시하기 어려운데, 불법정보등에 대한 유통관리책임을 사업자에게 전가하는 것일 뿐만 아니라, 국내 사업자에 대한 검열은 장기적으로 인터넷 플랫폼 산업 활성화에 저해될 수 있다는 점도 문제된다.<sup>20)</sup>

19) 과학기술정보방송통신위원회 검토보고서 (2018. 9.) 참조

20) 과학기술정보방송통신위원회 검토보고서 (2018. 9.) p.16. 참조



특히 유통금지 조치의 대상으로서 ‘불법정보등’의 개념이 명확하지 않을 경우 이용자와의 분쟁은 불가피할 수 있어 특히 영세사업자가 대부분인 부가통신사업자에게 과도한 부담을 지우는 것은 아닌가 하는 우려도 제기된다.<sup>21)</sup> 혐오·차별·비하를 내용으로 하는 표현이 불법정보등에 해당하는지에 관한 판단기준이 명확히 제시되지 않을 경우 과도한 검열, 표현의 자유와의 충돌 문제, 자의적 판단 문제가 여전히 제기될 것이며, 전기통신 산업의 위축을 초래할 수 있음을 염두에 두어야 할 것이다.

마지막으로 이철희 의원 대표발의안과 박지원 의원 대표발의안의 경우 5·18 민주화운동에 대한 부인·비방·사실날조 및 허위사실 유포행위는 강력 대응하되, 헌법상 표현의 자유와의 관계에서 정당한 범위의 비판이나 표현의 여지가 지 위축시키게 될 우려가 있다는 점<sup>22)</sup>에서 그 한계 설정을 고민한 부분이 역력한 것으로 보인다. 특히 대법원은 정보통신망법 제70조 제2항, 형법 제309조 제2항이 정한 ‘사람을 비방할 목적’이란 가해의 의사와 목적을 필요로 하는 것으로, 사람을 비방할 목적이 있는지는 적시한 사실의 내용과 성질, 사실의 공표가 이루어진 상대방의 범위, 표현의 방법 등 표현 자체에 관한 여러 사정을

21) 과학기술정보방송통신위원회 검토보고서 (2018. 9), p.16. 참조

22) 대법원 1998. 7. 14. 선고 96다17257 판결. “민주주의 국가에서는 여론의 자유로운 형성과 전달에 의하여 다수의견을 집약시켜 민주적 정치질서를 생성·유지시켜 나가는 것이므로 표현의 자유, 특히 공익사항에 대한 표현의 자유는 중요한 헌법상의 권리로서 최대한 보장을 받아야 하지만, 그에 못지 않게 개인의 명예나 사생활의 자유와 비유 등 사적 법익도 보호되어야 할 것이므로, 인격권으로서의 개인의 명예의 보호와 표현의 자유의 보장이라는 두 법익이 충돌하였을 때 그 조정을 어떻게 할 것인가는 구체적인 경우에 사회적인 여러 가지 이익을 비교하여 표현의 자유로 얻어지는 이익, 가치와 인격권의 보호에 의하여 달성되는 가치를 형량하여 그 규제의 폭과 방법을 정하여야 한다.”

감안함과 동시에 그 표현으로 훼손되거나 훼손될 수 있는 명예의 침해 정도 등을 비교형량하여 판단하여야 하며, ‘비방할 목적’은 공공의 이익을 위한 것과는 행위자의 주관적 의도의 방향에서 상반되므로, 적시한 사실이 공공의 이익에 관한 것인 경우에는 특별한 사정이 없는 한 비방할 목적은 부정된다고 판시<sup>23)</sup>하고 있음에 비추어 본다면 비방 등의 목적 유무에 대한 판단을 함에 있어서 표현의 자유와의 관계를 고려하지 않으면 안 된다. 무엇보다 형법 및 정보통신망법과의 관계에서 5·18민주화운동을 왜곡·비방하거나 사실을 날조하여 5·18 민주화운동 유공자와 유족에 대한 명예훼손을 한 경우에는 허위사실 적시 명예훼손죄로 규율하고 있는 점에 비추어 별도의 처벌규정을 마련하는 것이 실익이 있는지는 신중히 검토할 필요가 있다.<sup>24)</sup> 다만 역사적 사실에 대한 부인의 경우 이를 법적 판단의 대상으로 할 것인지에 대한 논의는 필요하다.<sup>25)</sup>

#### 4. 결론 및 향후 과제

20대 국회에서 발의된 혐오표현 규제관련 법안의 경우 대부분 제대로 된 논의조차 해보지 못한 채 철회되거나 임기만료 폐기된 상황이다. 그럼에도 불구하고 이들 법안은 향후 혐오표현 규제를 위한 입법방향을 모색하는 데 훌륭한 반면교사 내지 지침이 될 수 있을 것으로 보인다. 앞으로 21대 국회에서 혐오표현의 규제방향과 내용에 대한 지난 회기의 성과와 한계를 복기해보면서 좀 더 충분히 시간을 갖고 논의를 하여 합의를 도출해내는 성과를 기대해 보기로 한다. 이하에서는 20대 국회에서의 혐오표현 규제법안의 성과와 한계를 정리해보면서 포괄적 차별금지법 제정 필요성이라는 제안을 던지면서 결론에 갈음하고자 한다.

#### 가) 혐오표현의 해악과 표현의 자유와의 관계 비교형량

혐오표현은 개인이 선택할 수 없는 특성이나 속성에 대하여 편견과 고정관념에 근거하여 차별하고 이를 공격적·선동적으로 표현하는 행위이다. 편견과 고정관념을 통해 내재화된 혐오는 - 독일 국가사회주의 지배하의 범죄에서처럼 - 집단학살로까지 이어질 수 있다. 혐오표현의 해악은 혐오표현 관련 규제법안에서

23) 대법원 2018. 11. 29. 선고 2016도14678 판결

24) 법제사법위원회 검토보고서, 2016.11.

25) 독일 형법 제130조 제3항의 규정, 즉 국가사회주의 지배하의 범죄를 부인한 경우 이를 형사처벌하고 있는 점에 비추어 실제 사례나 역사적 경험, 우리나라 상황에서의 적용시 법리나 해석상 문제는 없는지 등에 대한 검토를 통해 해결할 필요는 있다.

보는 바와 같이 인간존엄성의 토대인 자존감 및 명예감을 저하시키고 사회적 통합을 침해한다. 다만 혐오표현에서는 결국 의도와 행동이 중요하며, 단순히 의도와 생각에 그친 경우에는 표현의 자유의 영역으로 규제대상이 되어서는 안 된다. 혐오표현에 대한 규제는 표현의 자유를 해하지 않는 범위 내에서 이루어져야 한다는 문제의식이 전제되어야 한다.

#### ㉠ 온라인 혐오표현에 대한 규제방식 고민 필요

인터넷 및 온라인 혐오표현의 경우 오프라인 혐오표현에 비해 양적으로도 훨씬 많이 생산되며 다수의 이용자가 참여하고 접근성·익명성·즉시성을 가지는 매체 특성상 향후에도 증가할 가능성이 있어, 규제의 필요성이 더 인정된다. 인터넷 혐오표현의 경우 누구나 피해자가 될 수 있으며, 여론 형성을 명목으로 누구나 자발적인 생산주체가 될 수도 있다. 이제 인터넷의 특성에 맞는 혐오표현 규제방식을 고민할 단계이다.

형법상 명예훼손이나 모욕죄처럼 전통적 방식의 규제는 익명성을 가지고 대량으로 생산되는 혐오표현에 대하여는 더 이상 큰 의미를 갖지 못하며, 규제의 실효성도 떨어진다는 점에서 한계가 있다. 모든 혐오표현을 규제한다는 것도 개인의 표현의 자유 보장 차원에서 법리적·현실적으로 제약이 적지 않다. 부가통신사업자에 의한 규제를 법으로 강제할 경우 정부에 의한 표현의 자유 침해 문제가 심각해질 수 있다. 방송통신심의 유형만으로는 그 구체적인 내용을 파악하기 쉽지 않고 심의기준이 명확하지 않다는 점은 다른 한편으로 혐오표현의 규제내용 및 기준 설정이 그만큼 어렵다는 점을 보여준다. 방송의 경우 다른 통신매체에 비하여 공공성과 공익성이 강하고, 그 전파성과 영향력이 커 혐오표현에 대한 심의기준은 더욱 엄격하게 적용되어야 한다. 다만 혐오표현에 대한 판단기준이 애매하거나 자의적인 경우 표현의 자유 침해 문제가 불거질 소지가 커 보다 명확한 기준을 설정할 필요가 있다.

국내뿐만 아니라 인터넷망을 타고 국경 없이 흐르는 혐오표현에 대해서는 국제규범을 중시하는 동시에 기술적인 측면, 교육적 측면, 자율적 시민사회의 작용 측면, 산업적 측면, 정부의 노력 등이 함께 고려되어야 한다. 통신사업자에 대하여는 자율적 가이드라인을 마련·시행하도록 하고, 불법정보 유통 시 삭제 또는 차단권한을 부여하거나 피해구제방안을 모색하는 방향으로 해결하는 것

이 효과적일 수 있다.<sup>26)</sup> 이런 점에서 시정명령이나 게시물 차단·삭제 등 조치의 무화는 필요하다. 문제는 대상이 되는 불법정보등의 개념과 내용이 명확하지 않을 경우 이용자와의 분쟁에 휘말리게 되어 사업자에게 과도한 부담으로 돌아올 수 있다는 우려를 불식시킬 방안도 동시에 요구된다.

### ㉔ 혐오표현의 형사범죄화에 대한 검역성 필요

19대 국회에서 안효대 의원은 형법 일부개정법률안(의안번호 1905550호, 2013. 6. 20.)을 통해 혐오죄 신설을 발의한 바 있다. 이에 따르면 인종 및 출생지역 등을 이유로 공연히 사람을 혐오한 자는 1년 이하의 징역 또는 1천만 원 이하의 벌금에 처한다고 규정하고 있다. 이 법안은 국회 차원에서 혐오문제에 대응하고자 한 점에서 그 의의가 크다. 이 법안에 대하여는 인종, 출생지역 등을 이유로 한 혐오표현을 형법적으로 규율해야 할 경우 죄형법정주의 및 표현의 자유와의 관계를 면밀히 검토해야 하며, 내심에 머물러 있는 혐오감정을 대상으로 처벌하는 것은 헌법적 가치에 부합하지 않는다는 문제가 제기되었다. 무엇보다 혐오표현이 비언어적 행위로 드러나는 경우에는 명예훼손이나 모욕행위로까지 이어지지 않는 경우가 많으며, 이 경우에는 그 실체에 대한 판단이 쉽지 않아 피해자의 주관적 상태에 따라 혐오죄 성립여부가 달라지게 되는 문제가 발생하게 된다.<sup>27)</sup> 구성요건이 지나치게 포괄적이고, 규제대상으로서 왜 인종과 출생지역이라는 차별금지사유에만 국한한 것인지 의문이라는 문제점도 제기되었다.<sup>28)</sup> 이와 같은 구성요건으로서의 개별적 사건에 대한 명확하고 일관되며 통일적인 법적용을 기대하기 어렵다. 국가형벌권의 행사를 형법으로 규정하고자 할 때는 최소한의 행위에 국한되어야 하는 점, 단순한 추상적 판단이나 경멸적 감정의 표현행위에 대하여는 시민사회의 자기 교정기능에 맡기거나 민사적 책임을 지우는 것으로 규제할 수 있다는 점<sup>29)</sup>도 고려할 만하다. 다만 혐오를 동기로 하는 범죄에 대한 가중구성요건화에 대한 검토는 필요하다. 즉 모욕죄, 명예훼손죄 등의 구성요건에 헌법상 차별금지의 사유에 대한 혐오나 차별의 목적을

26) 앞의 박미숙·추지현 (2017), p.279. 참조

27) 법제사법위원회 검토의견서 (2013. 12.) p.5. 이하 참조

28) 홍성수 (2016, 5, 26). <강남 '여성 살해' 사건 관련 긴급 집담회-대한민국 젠더폭력의 현주소>(한국여성단체연합 인권위원회 주최), 발제문 「혐오표현과 혐오범죄: 법개념과 사회적 의미, 법규제와 사회적 대응」, p.254.

29) 헌법재판소 2013. 6. 27. 2012헌바37 결정 반대의견 참조

갖고 행위한 경우 이를 가중적 구성요건으로 하여 처벌하는 방식의 입법은 생각해볼 수는 있다. 이 경우에도 혐오의 개념요소를 명확히 할 필요는 있다.<sup>30)</sup>

인터넷 및 온라인 혐오표현의 경우 ‘경미함’을 이유로 형사적 대응이 아닌 민사적 대응을 하는 것이 타당하다고 하지만, 실제 민사적 구제도 당사자에게 접근성이 용이한 것은 아니다. 피해구제를 신속하고도 용이하게 할 수 있도록 하는 방안, 피해자보호를 위한 임시조치나 게시물 삭제 등에 대한 지원 등 구체적인 방안이 강구되어야 한다. 혐오표현에 대하여 처벌 중심의 개입은 오히려 더욱 적극적인 처벌의 대상이 되는 등 역고소를 당하는 경우가 매우 많고 결국 대상 집단의 분열이나 개인적 삶을 희생해야 하는 결과에까지 이를 수 있기 때문이다.<sup>31)</sup>

**라) 특별법 형식의 혐오표현 규제의 한계**

세월호 유가족 및 5·18민주화운동 유가족에 대한 혐오표현이나 지역 혐오표현에 대하여도 규제할 필요성은 인정되나, 이를 특별법 형식으로 규제할 경우 여전히 문제되는 것은 혐오표현의 개념과 주요 내용에 대한 합의가 아직 미흡하다는 점이다. 5·18민주화운동 특별법 일부개정법률안의 경우에 5·18민주화운동에 대한 비방·왜곡·사실날조 행위를 금지하고 이를 처벌하고자 하나, 현행 형법 및 정보통신망법에 의해 허위사실 적시 명예훼손죄와 모욕죄로 처벌가능하다는 점에서 실익이 있는가를 검토할 필요가 있다<sup>32)</sup>는 논의도 무시하기 어렵다. 역사적 사실로서 이를 부인·왜곡하는 경우에 법적 판단의 대상으로 할 것인가에 대하여는 입법적 논의가 필요하다.

**마) 혐오표현 만연 시대의 유감**

국가인권위원회는 결정문을 통해 ‘정치인의 혐오표현에 대한 특별대응’(2019. 12. 24.)이라는 의견표명을 내놓았다. 이 결정문은 최근 들어와 정치인의 혐오표현도 - 종종 언론에 보도되고 있는 것처럼 - 실제로 적지 않다는 것을 보여준다. 세월호 사건이나 5·18민주화운동의 유가족에 대한 폄훼 및 비방은 특히

30) 법제사법위원회 검토보고서 (2013.12.) p.6.

31) 앞의 박미숙·추지현 (2017), pp.276-277. 참조

32) 법제사법위원회 검토보고서(2016, 11).

정치인에 의한 경우가 많다. 정치인에 의한 혐오표현은 특히 부정적인 영향을 미치고 있으며, 정치인이 혐오를 조장한다고 평가받고 있는 상황이다. 국가인권위원회에는 정치인에 의한 여성, 성소수자, 장애인 등에 대한 혐오표현으로 인한 진정이 끊이지 않고 있다. 정치인의 혐오표현이 줄어들기는커녕 더욱 늘어날 것이라는 관점이 지배적이다.<sup>33)</sup> 전사회적이면서 전방위적인 혐오표현에 대응할 수 있는 방안은 없을지에 대한 고민에서 다시 들여다보게 되는 것이 포괄적 차별금지법 제정 논의이다.

### 바 포괄적 차별금지법의 제정

위에서 본 바와 같이 현실에서의 차별은 현행법상 차별사유에 제한되지 않는다. 단지 어떤 특정 속성을 가졌다는 이유만으로도 차별이 이루어지고 혐오의 대상이 된다. 이런 점에서 평등권과 차별행위 금지에 대한 포괄적 차별금지법을 입법화할 필요가 있다. 포괄적 차별금지법의 제정은 국제인권조약상 차별금지규정에 대한 비준과 그 국내 이행입법 마련이라는 측면에서도 중요한 의미를 갖는다.<sup>34)</sup> 나이가 헌법상 평등 및 인간존엄성 보장의 구체적 이행이라는 측면에서도 인권 역사에서 매우 의미 있는 첫 걸음이 될 것으로 보인다.

차별금지법 발의 역사에서 눈여겨 볼 것은 제17대 국회에서 처음으로 정부 차원의 차별금지법안이 발의된 것이다. 이는 국제사회의 촉구와 국가인권위원회의 권고에 따른 것이기는 하지만, 그 의미는 적지 않다. 2006년 7월 25일 국가인권위원회의 차별금지법 권고법안의 권고 결정문이 나오고, 이에 따라 논의를 거듭한 결과 2007년 12월 12일 국회에 제출된 법무부의 차별금지법안은 비록 구체적인 쟁점에서 차이는 있지만, 정부 차원에서 차별금지법안을 마련했다는 점에서 그 의의가 컸다. 법무부의 차별금지법안이 충분한 논의조차 되지 못한 채 임기만료로 폐기된 것은 아쉬운 점으로 남는다. 이후 17대 국회에서 노회찬 의원이 대표발의한 차별금지법안(2008. 1. 28.), 18대 국회에서 권영길 의원이 대표발의한 차별금지법안(2011. 12. 02.) 또한 임기만료로 폐기되었다. 19대 국회에 들어와서도 김재연 의원이 대표발의한 차별금지법안과 김한길 의원, 최원식 의원이 대표발의한 차별금지법안 등이 있으나, 김재연 의원안은 임기만

33) 국가인권위원회 2019. 12. 24. 결정문(정치인의 혐오표현 예방·대응 의견표명)


34) 김정학 (2019. 12. 4). <차별금지법 제정 어떻게 추진할 것인가>(차별금지법 제정연대, 심상정 의원실 등 주최) 토론문, p.43. 참조



출처: 차별금지법제정연대

료 폐기, 뒤의 두 법안은 철회되었다.

20대 국회에 들어와서는 이전 국회에서 논의되던 차별금지 관련 법안 논의가 소강되면서 혐오표현에 대한 규제 입법논의가 그 자리를 대신한 것으로 보인다. 국가인권위원회 제정법 제30조 제2항의 평등권 침해의 차별행위로 포괄적인 사유를 규정한 것이 과연 우연이었는지 이 시점에서 조심스러운 물음을 제기하지 않을 수 없다. 국가인권위원회 제정법상의 차별금지사유는 인권기구 설립과 인권법 제정이라는 당면과제를 해결하기 위한 일종의 가이드라인을 제시했다는 점에서 21대 국회에서는 포괄적 차별금지법의 제정 논의가 보다 활발히 일어나기를 기대해본다.<sup>35)</sup> 2019년 1월 KBS가 조사한 혐오와 차별에 관한 여론조사 결과 우리사회에서 혐오가 확산되는 주요 요인으로는 응답자 10명 중 4명이 ‘인터넷과 SNS를 통한 가짜뉴스’를 꼽았으며, 차별금지법 제정에 대하여 응답자의 64%가 그 필요성을 인정하고 있는 것으로 나타났다. 이러한 결과는 포괄적 차별금지법을 본격적으로 제정하기 위한 동력이 될 수 있을 것으로 보인다.<sup>36)</sup>

인권은 사람의 보편적 존엄에서 출발한다. 차별금지사유는 이러한 보편적 존엄성을 확보하기 위한 전제이다. 혐오표현의 대상으로서 사회적 약자인 젠더, 이주민, 장애인, 성소수자도 우리 사회의 구성원이며, 다 같이 존중받아야 할 ‘사람’임을 자각할 때 진정한 의미의 차별금지와 그 입법이 가능할 것이다. 

35) 정의당은 21대 국회에서의 주요 입법과제로 차별금지법 발의와 제정을 추진하기로 한 바 있다. 박정연 (2020, 5, 31). 정의당 “차별금지법’ 21대 국회 가장 먼저 입법추진”. <프레시안>. URL: <https://m.pressian.com/m/pages/articles/2020053114453929329>

36) KBS (2019, 1, 3). [여론조사] “우리 사회 가장 심각한 차별은 학력 및 학벌 차별”. URL: [http://world.kbs.co.kr/service/news\\_view.htm?lang=k&Seq\\_Code=319457](http://world.kbs.co.kr/service/news_view.htm?lang=k&Seq_Code=319457)