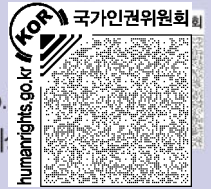


www.humanrights.go.kr
사람이 사람답게 사는 세



평등법 입법 연속 토론회

혐오차별 너머, 평등으로

일시 2023. 6. 30.(금) 14:00

장소 국회 의원회관(제1세미나실)

공동주최 • 국회의원 이상민, 박주민, 권인숙, 장혜영, 차별금지법제정연대,  국가인권위원회

개 회 사



혐오와 차별을 넘어
누구나 존엄하게



여러분 안녕하십니까? 국가인권위원회 위원장 송두환입니다.
평소 존경해오던 여러 귀한 분들을 모시고 오늘 토론회를
시작하는 자리에 서게 되니, 여러 감회를 느끼게 됩니다.

먼저 이번 토론회를 공동 주최해 주신 이상민 의원님, 박
주민 의원님, 권인숙 의원님, 장혜영 의원님, 그리고 차별금
지법제정연대에 깊은 감사를 드립니다. 아울러 바쁘신 중에도
오늘 토론회에 발제와 토론을 흔쾌히 맡아주신 모든 분
들께도 감사드립니다.

특히, 오늘 이 자리에 직접 참석하지는 못하였으나, 멀리
유럽에서 현지 시간으로 매우 이른 아침임에도 불구하고, ‘유엔 포괄적 차별금지법 제
정 지침’에 대한 강연을 기꺼이 맡아 주신 UN OHCHR(유엔 인권최고대표사무소)의
Mr. Claude Cahn님께 깊은 감사의 말씀을 드립니다.

돌이켜보면, 우리나라에서 평등법 또는 차별금지법의 제정 필요성을 주장하고 논의하
기 시작한 것은 2006년 국가인권위원회에서 국무총리에게 차별금지법 제정을 권고하
기 전으로 거슬러 올라가, 어느덧 20여년에 이른 것 같습니다.

그리고, 오늘은 우리 국가인권위원회가 평등법 시안을 마련하여 국회의장에게 의견표
명을 한 지 꼭 3년이 되는 날입니다.

국가인권위원회는 내·외부 전문가들과 시민사회단체 등 각계 의견을 수렴하여 평등
법 초안을 마련한 다음, 3년전 오늘 2020년 6월 30일『평등 및 차별금지에 관한 법률』
시안을 확정하고, 그 시안을 첨부하여 국회의장에게 평등법 제정이 필요하다는 의견표
명을 하였습니다. 그리고 그를 전후하여 의원입법안으로 4건의 평등법 제정안이 발의된
바도 있습니다. 그런데 그 후 3년이 지난 지금까지도 평등법 제정안은 국회 법제사법위
원회에서 더 이상 앞으로 나아가지 못하고 멈춰 서 있습니다.

이렇게 세월이 흐르는 사이에 과연 우리 사회가 평등한 세상을 향하여 변화, 진전하고 있는지를 살펴보면, 깊은 우려를 하지 않을 수 없습니다.

우리 사회 곳곳에 불평등의 요소가 그대로 남아 있을 뿐만 아니라, 근래에 이르러, 여성·장애인·성소수자·노인·사회적참사 피해자 등을 향한 혐오표현을 온라인·오프라인 모두에서 쉽게 접할 수 있고, 10.29 이태원참사 시민분향소 옆에는 피해자들을 조롱하는 현수막, 대구시 북구 이슬람사원 건축 현장 앞에는 다른 국적 또는 종교에 대한 모멸적 표현물이 널려 있는 것 등을 보면, 인류의 존엄과 평등에 역행하는 사태가 끊이지 않고 있을 뿐만 아니라, 오히려 인권상황이 점점 더 악화되고 있는 것이 아닌가 하는 생각이 들 정도여서, 매우 심각한 우려를 하지 않을 수 없습니다.

평등법이 제정된다고 하여 지금 말씀드린 혐오와 차별 행위 등의 문제가 즉시 해소, 해결되지는 않을 것입니다. 그러나 평등법이 제정되면 무엇이 혐오와 차별인지, 그에 대한 판단기준은 무엇인지, 혐오와 차별은 무엇이 문제인지, 모든 사람이 존엄한 인격으로 대우받는 세상을 만들기 위하여는 어떤 노력을 해야 하는지 등이 분명하게 제시되어, 그 목표로 향하는 탄탄한 출발점이 될 것입니다.

그런데 오늘의 상황을 보면, 이러한 과정이 멈춰 서 있고, 혐오와 차별로 인한 갈등이 더욱 격화되고 있으며, 사회적 분열의 양상마저 나타나고 있어 평등법 제정이 더욱 절박하다고 할 것입니다.

바로 이러한 때에 평소 존경하는 의원님들과 차별금지법제정연대 및 여러 분야의 전문가 분들과 함께 평등법 제정을 위한 의지를 다시 한번 다져 보는 자리가 마련되어 더욱 의미가 깊다고 생각합니다.

우리 국가인권위원회는 오늘 제안해 주시는 의견을 모아 평등법 입법 지원을 위해 더욱 노력하겠으며, 아울러 국회에서는 이제 얼마 남지 않은 21대 국회의 시간 동안, 평등법 제정 추진과 관련한 여러 현실적 방안들을 고민하고 또 논의해 주시기를 간곡히 부탁드립니다.
감사합니다.

2023년 6월 30일

국가인권위원회 위원장 **송두환**

인 사 말



안녕하십니까?

더불어민주당 대전유성구를 국회의원 이상민입니다.

오늘 ‘혐오차별 너머 평등으로’ 평등법 입법 연속 토론회에 참석해주신 모든 분들을 환영합니다.

오늘 토론회를 공동주최해주신 국가인권위원회 송두환 위원장님과 차별금지법제정연대 관계자분들, 공동주최를 해주시는 모든 의원실께 감사인사드립니다.

이미 지난 5월 평등법 관련하여 법안이 왜 필요한지 살펴보고 현장에서 느끼는 혐오차별의 실태를 알리는 토론회를 가진 바 있습니다. 이어 이번에는 유엔의 포괄적 차별금지법 제정 지침을 알아보고 평등법·차별금지법이 존재했다면 달라졌을 주요 현안들을 살펴보는 시간을 갖고자 합니다.

평등법은 2007년 노무현 정부 당시 법무부가 입법예고한 뒤로 매 국회마다 발의됐지만 논의조차 되지 못했고, 21대 국회에서는 많은 의원님들이 평등법·차별금지법으로 발의해 법사위에 계류되어 있습니다. 지난 5월 법사위에서 소위차원에서 법안제정공청회가 처음 열렸습니다. 작게나마 국회에서도 한 걸음씩 진전하고 있다고 생각합니다.

인권위가 실시한 설문조사 결과에 따르면 2020년 조사에선 응답자 10명 중 9명, 2021년 조사에선 10명 중 7명이 평등법 제정에 찬성한다는 결과가 나왔습니다. 2022년 한국갤럽이 발표한 ‘포괄적 차별금지법’에 대한 여론조사 결과 전체 응답자 과반을 넘긴 57%가 ‘제정해야 한다’고 답했다고 합니다. 국민들의 의식수준도 달라지고 있습니다.

대한민국은 이제 세계를 선도하는 선진국에 가까워졌습니다. 이에 걸맞은 국격을 갖
추기 위해서도 평등법 통과는 꼭 필요하다고 생각합니다. 모쪼록 오늘 토론회를 통해
국회에서 실질적으로 평등법을 논의할 수 있는 계기가 되길 바랍니다. 저도 국회에서
노력하겠습니다.

감사합니다.

2023년 6월 30일

더불어민주당 국회의원 이상민

인 사 말



안녕하십니까. 더불어민주당 박주민 국회의원 입니다.

먼저, 오늘 「혐오차별 너머, 평등으로」 평등법 입법 연속 토론회에 참석해주신 여러분께 감사와 환영의 인사를 드립니다.

이번 토론회를 함께 주최해 주신 국가인권위 송두환 위원장님, 발제를 맡아 주신 UN OHCHR의 Claude Cahn님, 박고은 한겨레신문사 기자님, 그리고 한상희 건국대 교수님께 감사의 말씀을 드립니다.

아울러, 좌장을 맡아 주신 염형국 국가인권위 차별시정국장님, 토론을 맡아주신 박한희 공익인권변호사모임 희망을만드는법 변호사님, 김진 사단법인 두루 변호사님, 최형묵 목사·한국기독교교회협의회 인권센터 이사님, 그리고 함께 공동주최 해주신 이상민, 권인숙, 장혜영 의원님께도 감사의 말씀을 드립니다.

우리 「헌법」제11조제1항에는 “모든 국민이 법 앞에 평등하며, 성별·종교 또는 사회적 신분에 의하여 정치적·경제적·사회적·문화적 생활의 모든 영역에 있어서 차별을 받지 아니한다”고 규정하며 평등의 원칙을 명시하고 있습니다. 이렇듯, 평등법은 한 사회가 정확히 가야 할 방향을 가리키는 지표이자, 누구보다 충실하게 삶을 누리며 살아가고자 하는 우리 국민들이 차별받지 않기 위한 권리입니다. 하지만, 우리의 현실은 헌법이 보장하는 이 기본권을 마련하기 위한 논의의 장조차 마련되지 않고 있습니다.

21대 국회가 들어서고 평등법을 대표발의한 후, 저는 평등법의 필요성을 강조하고 논의가 이루어지도록 돕기 위해 노력해왔습니다. 작년에는 법사위에서 1소위 공정회가 마

련되기도 하였지만, 그 이상의 논의는 이루어 내지 못하고 있습니다. 이에, 지난 3년간 각계 시민사회, 언론, 국내외 인권기구들은 법안 통과를 위한 논의의 장을 마련하자는 거센 요구를 하였지만, 결국은 이렇게, 21대 국회는 현재 평등법 마련을 위한 충분한 논의조차 이루지 못한 채 이제 1년여를 남겨 두고 있습니다. 이는, 국회의 직무유기가 아닐 수 없습니다. 정치는 무릇 시민들의 준엄한 요구에 답해야 합니다.

얼마 전, 오늘의 토론회를 함께 준비해 주신 송두환 국가인권위 위원장님께서 ‘국제 혐오표현 반대의 날’ 2주년 성명을 통해 “평등법이 제정되면 혐오와 차별에 대한 대응 의지를 표명하고 평등사회로 나아가기 위한 구체적인 노력을 가능케 하는 계기이자 토대가 될 것”이라는 말씀을 주셨습니다. 저 또한 깊이 공감합니다.

평등법은 제정만으로도 우리 사회의 평등과 다양성을 존중하는 문화를 확립하고, 부당한 차별과 혐오를 근절하고, 불평등에 맞서 싸우는 피해자들을 보호할 수 있는 중요한 기반을 마련할 수 있다는 점에서 그 존재만으로도 큰 의미가 있습니다.

저는 오늘의 토론회가 모두의 염원이 담긴 평등법을 통과시키기 위한 다양한 노력과 협의를 이끌어 낼 수 있는 중요한 장이 될 수 있기를 기대합니다. 증오와 배척, 불평등과 불공정 너머의 세계를 꿈꾸며 저도 최선을 다해 국회에서 할 수 있는 입법과 제도개선에 함께 하겠습니다.

감사합니다.

2023년 6월 30일

더불어민주당 국회의원 **박주민**

인 사 말



안녕하십니까, 더불어민주당 국회의원 권인숙입니다.

21대 국회 평등법·차별금지법 발의 3년을 맞아 연속토론회를 개최하고 있습니다. 지난 4월 ‘대한민국 혐오차별 현실 진단 대토론회’에 이어 오늘은 〈혐오차별 너머, 평등으로〉를 제목으로 토론회를 열게 되었습니다. 함께 뜻깊은 자리를 마련해주신 평등법 대표발의 의원님들과 국가인권위원회 그리고 차별금지법제정연대에 감사드립니다.

지난 4월 유엔인권최고대표사무소(OHCHR)의 Sara Brandao 한국담당관이 국회를 찾았습니다. 한국에서 평등법 논의가 진전되지 못하는 상황에 대해 진지하게 이야기 나누며, 우리의 현실을 보다 객관적으로 살펴볼 수 있었습니다. 인권위 발표에 따르면 OECD주요국 중에 포괄적 차별금지법이 아예 없는 나라는 우리나라와 일본 정도입니다. OECD주요국으로서 수 차례 국제사회의 권고를 받고있는 상황이 부끄러울 따름입니다.

현재 유엔인권최고대표사무소의 주요 과제가 세계 각국의 평등법 제정이라고 합니다. 지난해 〈유엔 포괄적 차별금지법 제정 지침서〉를 발간하였고, 우리나라에서도 번역 배포될 예정입니다. 오늘 그 주요 내용을 강연해주실 Mr. Claude Cahn님께 감사드립니다. 귀담아듣고 우리나라의 법 제정 논의에 반영할 수 있도록 하겠습니다.

오늘 토론회 발제를 맡아주신 박고은 기자님, 한상희 교수님께 감사드리고, 박한희, 김진 변호사님, 최형묵 목사님께도 감사드립니다. 좌장을 맡아주신 국가인권위 염형국 차별시정국장님께도 감사드립니다. 여러 고견을 모아 다시 한번 평등법 제정의 필요성

을 되새기는 자리가 되었으면 합니다.

차별과 혐오를 막고 다양성을 존중하는 것은 우리 사회의 경쟁력을 위해서도 꼭 필요한 과제입니다. 장애인이나 이주민, 여성, 소수자분들만 평등법의 대상자가 아닙니다. 누구나 차별과 낙인의 대상이 될 수 있다는 점, 평등법은 우리 사회의 최저 기준이라는 점 다시 한번 말씀드리고 싶습니다.

21대 국회에서 4명의 국회의원이 평등법·차별금지법을 대표발의했고, 법 제정 논의가 시작된 지 15년 만에 국회 공청회가 이루어졌습니다. 법 제정 찬성 여론은 대부분의 여론조사에서 압도적입니다. 평등으로 가는 길, 아직 넘어야 할 산이 많지만, 희망 잃지 않고 노력하겠습니다. 함께해 주신 여러분 고맙습니다.

2023년 6월 30일

더불어민주당 국회의원 권인숙

인 사 말



안녕하세요. 정의당 국회의원 장혜영입니다.

21대 국회에서 가장 먼저 차별금지법을 대표발의한 지 어느덧 3년이라는 시간이 지났습니다. 20대 국회에서는 발의조차 되지 못했지만 21대 국회에서는 저를 비롯해 이상민, 박주민, 권인숙 의원님의 법안 발의와 국가인권위원회의 의견표명, 그리고 10만 국민동의 청원까지 달성했습니다. 각종 여론조사에서 차별금지법에 대한 찬성 여론은 70% 이상을 보이며 그 어느 때보다 입법 가능성이 높게 점쳐졌습니다.

그러나 21대 국회는 지금껏 차별금지법을 철저히 외면해 왔습니다. 17대·18대 국회에서 반복한 것처럼 또다시 소관 상임위의 문턱을 넘지 못하고 제대로 된 논의조차 이뤄지지 않고 있습니다. 차별금지법 제정을 염원하는 시민들의 평등행진과 활동가들의 전국도보행진, 그리고 목숨을 건 단식농성까지 이어졌지만 정치는 이를 외면했습니다.

지난 4월 차별금지법제정연대가 주관한 토론회 자리를 통해 정치가 차별금지법을 외면하는 동안 차별과 혐오의 영역에서 우리 사회가 얼마나 후퇴했는지 확인했습니다. 여러 현장에서 차별로 고통받는 당사자분들의 증언은 우리 사회 인권 기본법의 부재가 어떤 영향을 미치는지 다시금 확인시켜주었습니다. 차별은 차별받는 사람뿐만 아니라 차별하는 사람마저 소외시키고 인간의 불가침한 존엄성을 부정하며 혐오와 폭력의 숙주라는 사실입니다.

지난해 12월 유엔인권최고대표사무소는 ‘포괄적 차별금지법 제정을 위한 실용 지침서’를 출간하며 국제인권의무로서 포괄적 차별금지법을 다시금 강조했습니다. 또한 올

해 초 국가별 정례인권검토를 통해서도 세계 각국은 차별금지법 입법을 한국 정부에 권고하기도 했습니다. 특히 최근 G7 국가들의 요청으로 일본 중의원과 참의원에서 'LGBT이해증진법안'이 가결된 것은 한국 정부와 국회에 시사하는 바가 크다고 생각합니다.

오늘 토론회를 통해 21대 국회에서 차별금지법 입법을 위한 과제와 방향에 대해서 의미있는 토론이 이어지기를 기대합니다. 오늘 토론회를 주관해주신 국가인권위원회와 공동주최해주신 동료 의원님들께 감사의 인사를 드립니다. 그리고 오늘 토론회 발제를 맡아주신 Mr. Claude Cahn 님과 박고은 기자님, 한상희 교수님께 존경과 감사의 인사를 드립니다. 또한 지정토론을 맡아주신 박한희 변호사님, 김진 변호사님, 최형묵 목사님께도 감사의 인사를 드립니다.

비록 지금껏 차별금지법이 제대로 논의되지 않았지만, 우리 민주주의에 대한 힘을 믿고 인권의 가치를 끝까지 지켜나간다면 우리는 끝내 차별금지법을 제정할 수 있을 것이라 확신합니다. 시민 모두의 존엄한 삶을 위해 저와 정의당은 모든 노력을 다하겠다는 약속을 드립니다.

감사합니다.

2023년 6월 30일

정의당 국회의원 **장혜영**

인 사 말



1923년 4월 25일, 경남 진주에서는 ‘형평사’ 창립대회가 열렸습니다. 일제 강점기 때 가장 오랜 시간 유지되었던 단체였고, 차별금지-평등을 기치로 내건 인권단체의 창립식이었습니다. 그로부터 100년이 지났습니다. 가장 천대받던 백정들이 일어나서 인간 선언을 했던 그 날로부터 100년이 지났지만 우리는 여전히 차별에 숨고, 울고, 극단적인 선택을 해야 하는 나라에 살고 있습니다.

우리는 오랜 시간 국가의 폭력에 맞서서 시민적 자유를 확보하기 위한 인권투쟁을 벌여왔습니다. 국가폭력이 어느 정도 합법적인 규제, 시민들의 인권 의식에 힘입어 점차 사라져가자 그 자리에 차별과 혐오가 들어섰습니다. 사회적 약자와 소수자를 시민의 범주에서 배제시켜 존재마저 숨겨야 하는 상황이 지속되고 있습니다.

우리는 16년째 차별금지법-평등법 제정 운동을 벌이고 있습니다. 대한민국이 차별금지법-평등법을 제정하지도 못하는 현실이 개탄스럽습니다. 개발도상국의 딱지를 떼고 선진국의 대열에 들어섰다고, K-팝, K-드라마, K-영화로 세계의 대중문화를 선도한다고 하는 대한민국에서 아직도 차별금지법-평등법 논의가 일부 기독교 세력들의 왜곡된 선전 앞에서 멈추어 있는 현실을 어떻게 설명해야 하는가요? 유엔을 비롯한 국제사회에서는 매년 차별금지법-평등법을 제정하라는 권고가 쏟아져 나오는데도 여전히 국회의 문은 열리지 않고 있습니다.

그 사이에 수없이 국회의 문을 두드렸습니다. 전국 도보행진에 이어서 지난해 상반기 국회 앞 단식농성이 이어지자 국회의 문이 아주 조금 열렸습니다. 국가인권위원회가 평등법안을 국회의장에게 권고하고, 차별금지법-평등법이 발의되고, 처음으로 공청회가

열리기도 했고, 더불어민주당의 원내대표는 국회 내 공론화를 약속하기도 했습니다. 그런데 다시 그 문이 닫히려고 하고 있습니다. 특히 실망스러운 일은 아직도 사회적 합의가 필요하다는 얘기가 책임 있는 정치인들에게서 나오고 있다는 것입니다. 얼마나 더 합리적 토론과 합의가 필요하다는 것인지 답답합니다.

정치권에서 사회적 합의를 말하는 것은 혐오세력들에게 용기를 주는 일입니다. 여론조사에서 다수의 국민들이 차별금지법 제정을 찬성한다고 해도 국회가 망설이고 주저하는 것을 보면서 과대표되고 있는 혐오세력이 자신들의 힘을 과신하게 됩니다. 공론화와 사회적 합의는 국회에서부터 적극적으로 만들어내시되 그 과정에서 혐오세력에 마이크를 주는 일은 제발 삼가시기 바랍니다. 표현의 자유에도 분명 제한이 따른다는 분명한 원칙을 확인하시기 바랍니다.

오늘의 이 토론회가 다시 문이 닫히려는 차별금지법-평등법 입법의 문을 여는 계기가 되기를 바랍니다. 오늘 이 토론회에 함께 해주신 국회의원님들 고맙습니다. 함께 평등의 문을 열어갈 수 있기를 바랍니다. 아울러 오늘 토론회에 발제와 토론자로 나오신 분들께도 감사드립니다. 함께 차별 없는 세상을 향한 걸음을 멈추지 맙시다. 오늘 차별금지법제정연대와 함께 토론회를 주관해주신 국가인권위원회에도 감사드립니다. 차별금지법제정연대와 국가인권위원회는 차별금지법-평등법의 제정 너머, 인간의 존엄이 보장되는 세상을 향해 함께 가야 할 파트너임을 확인합니다.

고맙습니다.

2023년 6월 30일

차별금지법제정연대 공동대표 **이종걸**

프로그램



- 일시 : 2023년 6월 30일 금요일 14:00
- 장소 : 국회 의원회관(제1세미나실)
- 공동주최 : 국회의원 이상민, 박주민, 권인숙, 장혜영, 차별금지법제정연대, 국가인권위원회

	시간	내용
제1부	14:00~ 14:30	개회사 - 송두환 (국가인권위원회 위원장) 인사말 - 이상민 (더불어민주당 국회의원) - 박주민 (더불어민주당 국회의원) - 권인숙 (더불어민주당 국회의원) - 장혜영 (정의당 국회의원) - 이종걸 (차별금지법제정연대 공동대표)
	14:30~ 14:40	평등법 입법촉구 ‘평등엽서’ 전달
제2부	14:50~ 15:10	강연 유엔의 권고: ‘유엔 포괄적 차별금지법 제정 지침’ 강연(실시간 온라인) - Mr. Claude Cahn (UN OHCHR 직원)
	15:20~ 15:40	발제 차별금지법 있었더라면 달라졌을 사건들 - 박고은 (한겨레신문사 기자) 차별금지법 제정 반대론의 법동원 양상 - 한상희 (건국대학교 법학전문대학원 교수)
	15:40~ 16:30	패널토론 (좌장: 염형국 국가인권위원회 차별시정국장) - 박한희 (차별금지법제정연대 집행위원·희망을만드는법 변호사) - 김진 (사단법인 두루 변호사) - 최형묵 (차별과 혐오 없는 평등세상을 바라는 그리스도인 공동대표·한국기독교교회협의회 인권센터 이사) 질의응답

목 차

● 개회사	ii
● 인사말	xiv
● ‘유엔 포괄적 차별금지법 제정 지침’ 강연	1
Mr. Claude Cahn (UN OHCHR 직원)	
● 발제	
박고은 (한겨레신문사 기자)	15
한상희 (건국대학교 법학전문대학원 교수)	33
● 패널토론	
박한희 (차별금지법제정연대 집행위원·희망을만드는법 변호사)	57
김진 (사단법인 두루 변호사)	65
최형묵 (차별과혐오없는평등세상을바라는그리스도인 공동대표·한국기독교교회협의회 인권센터 이사)	77
● 참고자료	
1. 유엔 포괄적 차별금지법 제정 지침(요약본 : 국문)	85
2. 유엔 포괄적 차별금지법 제정 지침(요약본 : 영문)	103
3. 대한민국 혐오차별 현실 진단 대토론회 프로그램(차제연 주관)	117



평등법 입법 연속토론회
〈혐오차별 너머, 평등으로〉

[강연]

유엔의 권고: ‘유엔 포괄적 차별금지법 제정 지침’ 강연

Mr. Claude Cahn
(UN OHCHR 직원)

‘유엔 포괄적 차별금지법 제정 지침’ 강연

Mr. Claude Cahn (UN OHCHR 직원)



Claude Cahn is a Human Rights Officer at the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (OHCHR). He has previously held UN human rights field posts in the OHCHR Brussels regional office, Serbia and the Republic of Moldova. Before joining the OHCHR, Mr. Cahn was Head of Advocacy Unit with the Centre on Housing Rights and Evictions (COHRE). Between 1996 and 2007, he worked for the European Roma Rights Centre (ERRC) in a number of capacities including Programmes Director and Acting Executive Director. In the course of his career, he has been extensively involved in the development of equality law and international law in the area of economic, social and cultural rights. He has been continuously involved in efforts to secure justice for Romani women forcibly sterilized in the Czech Republic, Slovakia, and Hungary, and has been directly involved in a number of landmark rulings by the European Court of Human Rights on Roma rights issues. Other areas of experience include the rights of persons with disabilities, LGBTI rights, and the human rights of older persons. Mr. Cahn holds degrees in Law, History and Literature, including a PhD in Law from the University of Nijmegen (Netherlands).

PROTECTING MINORITY RIGHTS

A Practical Guide to
Developing Comprehensive
Anti-Discrimination Legislation



Structure

- **Six parts:**
- **State Obligations to Enact Comprehensive Anti-Discrimination Law**
- **Content of Comprehensive Anti-Discrimination Law**
- **Protecting Minority Rights**
- **Discriminatory Violence and Hate Crime**
- **Discrimination and Expression**
- **Promoting Diversity and Equality**

Content of Comprehensive Anti-Discrimination Law

- **Rights to Equality and Non-Discrimination**
 - Prohibition of discrimination
 - Personal scope
 - Forms of Prohibited Conduct
 - Material scope
 - Justifications
 - Positive action
 - Equality Duties
- **Remedy**
 - Sanction
 - Reparation
 - Institutional and Social Remedies

Content of Comprehensive Anti-Discrimination Law

- **Justice and Enforcement**
 - Access to Justice and Procedure
 - Evidence and proof
 - International justice mechanisms
- **Equality Bodies**
 - Institutional requirements
 - Mandates, functions and powers
 - Ensuring Effectiveness
- **Implementation Obligations**
 - Equality policies and strategies
 - Equality impact assessment
 - Monitoring and data
 - Consultation, engagements and participation

Executive Summary – Core Obligations

II. CONTENT OF COMPREHENSIVE ANTI-DISCRIMINATION LAW

To be comprehensive, anti-discrimination legislation must meet a number of criteria. In particular, international human rights law requires that anti-discrimination legislation:

- Prohibit all forms and manifestations of discrimination on the basis of an extensive and open-ended list of grounds and in all areas of life regulated by law.
- Provide explicit definitions of all forms of discrimination that are consistent with the definitions recognized under international human rights law.
- Explicitly permit, require and provide for the adoption of positive action measures designed to make progress towards the realization of equality for persons and groups that experience or are exposed to discrimination and disadvantage.
- Operationalize the rights to equality and non-discrimination within the public and private spheres by ensuring accessibility and establishing equality duties.
- Provide for: effective remedy, including sanctions that are effective, dissuasive and proportionate; recognition, compensation and restitution for survivors; and relevant institutional and societal remedies.
- Establish the necessary procedural safeguards and adjustments to ensure access to justice, including, but not limited to, provision for the shifting of the burden of proof after a prima facie case of discrimination has been made by a complainant and provision for the prohibition of victimization.
- Provide for the establishment of an independent, specialized equality body with sufficient resources, functions and powers to ensure its effectiveness.
- Mandate the adoption of other implementation measures necessary to address structural discrimination and make progress towards equality. This should include the use of equality impact assessment in all aspects of public law and policy to identify and avert any discriminatory policy impacts before they occur and to assess and ensure the necessary impacts on realizing equality.

Executive Summary – Core Obligations

B. Positive action

Comprehensive anti-discrimination legislation must explicitly both permit and require the adoption of positive action measures. Positive action – sometimes referred to as affirmative action, specific measures or temporary special measures – includes any targeted measures developed for the purpose of advancing or achieving equality and redressing disadvantage. Positive action must not result in the perpetuation of isolation, segregation, stereotypes or stigma or lead to the maintenance of unequal or separate standards. Positive action measures must be time-limited, although they must also be established for sufficient time to bring about durable positive change in eliminating disadvantage.

The right to equality requires the adoption of positive action.

Positive action includes any targeted legislative, administrative or policy measures to reduce or overcome inequality and realize equality. Such measures should be time-limited, subject to regular review and proportionate to their purpose of advancing or achieving equality.

Time-limited should not be interpreted to mean necessarily short in duration. Positive action measures must be discontinued once their purpose has been achieved.

Positive action does not amount to discrimination.

Text boxes – Examples + Specific Issues

Section summaries are provided in boxes like this one.

Green-coloured boxes provide examples from national practice, primarily in the form of provisions from national anti-discrimination laws. These are provided with the aim of providing those involved in the development of anti-discrimination laws with best practice provisions that can be adopted or adapted.

Sand-coloured boxes provide examples of regional or international practice, law, jurisprudence or commentary.

Red-coloured boxes examine specific issues in anti-discrimination law. These boxes are included when it is important to examine a particular issue in order to provide a complete picture of the law in this area, but the matter at issue is not one that requires specific or additional codification in comprehensive anti-discrimination law. Thus, for example, the role of intent in discrimination law, questions of discrimination against non-citizens and discussion of comparators are all included in a red text box.

Summaries – Core Obligations

II. REMEDY

SUMMARY

- Anti-discrimination laws should provide for effective remedy for discrimination. Remedy includes, but is not limited to: sanctions for those found responsible for discrimination; reparations, including recognition, compensation and restitution for victims of discrimination; and institutional and societal measures designed to address the social causes and consequences of discrimination.
- Anti-discrimination laws should provide for sanctions for discrimination that are effective, dissuasive and proportionate.
- Anti-discrimination laws should provide for recognition and reparation for victims of discrimination, including in the form of compensation, restitution and rehabilitation. Reparations should be victim focused and equality sensitive.
- Anti-discrimination laws should empower courts and bodies with responsibility for determining cases of discrimination to order such institutional or societal measures as are appropriate to correct, deter and prevent discrimination and to ensure non-repetition.
- In situations in which national laws specify types of remedies for victims of discrimination, such lists of possible remedies should not be exhaustive; courts and other adjudicating bodies should have discretion and scope to fashion remedies that are appropriate in type, scope and order to the harm at issue in any particular case.

Example Legal Provisions

KENYA: THE NATIONAL GENDER AND EQUALITY COMMISSION OF KENYA

The National Gender and Equality Commission of Kenya is a multi-ground equality body that was established pursuant to the National Gender and Equality Commission Act, 2011.

The mandate of the Commission is detailed under section 8 of the Act and entails both promotion and prevention, and support and litigation functions, as follows:

The functions of the Commission shall be to—

- (a) promote gender equality and freedom from discrimination in accordance with Article 27 of the Constitution;
- (b) monitor, facilitate and advise on the integration of the principles of equality and freedom from discrimination in all national and county policies, laws, and administrative regulations in all public and private institutions;
- (c) act as the principal organ of the State in ensuring compliance with all treaties and conventions ratified by Kenya relating to issues of equality and freedom from discrimination and relating to special interest groups including minorities and marginalised persons, women, persons with disabilities, and children;
- (d) co-ordinate and facilitate mainstreaming of issues of gender, persons with disability and other marginalised groups in national development and to advise the Government on all aspects thereof;
- (e) monitor, facilitate and advise on the development of affirmative action implementation policies as contemplated in the Constitution;

Explanation of Specific Issues

GROUPS OF DISCRIMINATION RECOGNIZED UNDER INTERNATIONAL LAW

Age	Migrant status
Birth	Minority status
Civil, family or carer status	National origin
Colour	Nationality
Descent, including caste	Place of residence
Disability	Political or other opinion
Economic status	Pregnancy
Ethnicity	Property
Gender expression	Race
Gender identity	Refugee or asylum status
Genetic or other predisposition towards illness	Religion or belief
Health status	Sex and gender
Indigenous origin	Sex characteristics
Language	Sexual orientation
Marital status	Social origin
Maternity or paternity status	Social situation

In addition, under international law, States must maintain an “open-ended” list of grounds, including by prohibiting discrimination on the basis of “other status”.



평등법 입법 연속토론회
〈혐오차별 너머, 평등으로〉

[발제 1]

차별금지법 있었더라면 달라졌을 사건들

박고은
(한겨레신문사 기자)

차별금지법 있었더라면 달라졌을 사건들

박고은 (한겨레신문사 기자)

PRESENTATION

차별금지법이 있었더라면 달라졌을 세 가지 사건

한겨레신문
박고은 기자

CONTENTS

- 00 차별금지법이 필요한 이유
- 01 고 변희수 전 하사 강제전역
- 02 동아제약 성차별 면접 피해
- 03 스쿨미투 이후의 학교
- 04 그리고 일상 속 차별들

00

차별금지법이 필요한 이유

차별금지법이 필요한 이유

헌법 제11조 1항

“누구든지 성별·종교 또는 사회적 신분에 의하여 정치적·경제적·사회적·문화적 생활의 모든 영역에 있어서 차별을 받지 아니한다.”

차별금지법이 필요한 이유

무엇이 차별인지

차별의 예방과 구제는 어떻게 해야 하는지

차별을 설명할 법적, 제도적 언어 부재

차별 입증 단계부터 높은 벽 경험

차별금지법이 필요한 이유

차별금지법 제정을 위한 ‘사회적 합의’가 필요하다?

2020년 차별에 대한 국민인식 조사

자료: 국가인권위원회

지난 1년간 차별받은 경험

(단위: %)

있다 72.8

없다 27.2

차별 금지 법률 제정

찬성 88.5

반대 11.5

01

고 변희수 하사 강제전역 결정

01 고 변희수 하사 강제전역 결정

현실에선...

2020년 1월22일 한 군인이 강제전역했다. 군 복무 중 성전환 수술(성확정 수술)을 했다는 이유에서다. 고 변희수 전 하사는 상관에게 보고한 뒤 2019년 11월 타이에서 성확정 수술을 했다. 그는 군인으로 남길 희망했다. 육군은 심신장애 3급 판정을 내리고, 전역심사위원회에 회부해 강제전역을 결정했다. “전역 심사위원회 개최를 연기하라” “전역 처분을 취소하라”는 두 차례에 걸친 국가인권위원회 권고는 소용없었다. 변 전 하사는 2021년 3월3일 자택에서 숨진 채 발견됐다.

01 고 변희수 하사 강제전역 결정

차별금지법안(장혜영 의원 대표발의)으로 따져보기

✓육군과 국방부의 강제전역 처분, 차별금지법 제3조(금지대상 차별의 범위) 위반에 해당.

→법안 제2조(정의)는 차별금지 대상으로 ‘성별 정체성’을 포함. 이 법에서 성별 정체성이란 자신의 성별에 관한 인식 혹은 표현을 말하며, 자신이 인지하는 성과 타인이 인지하는 성이 일치하거나 불일치하는 상황을 포함함.

→차별금지법은 성별 정체성을 이유로 채용·배치·퇴직·해고 등 고용에 있어 특정 개인이나 집단을 분리·구별·제한·배제·거부하거나 불리하게 대우해서는 안 된다고 규정.

차별금지법안으로 따져보기

- ✓차별금지법이 있다면 구제 수단도 다양해진다
 - 국가인권위는 현재 가지고 있는 권한인 시정 권고보다 한 단계 높은 시정명령을 할 수 있게 돼.
 - 시정명령을 받고도 기간 내 이행하지 않으면 이행강제금 부과 가능.
 - 이행강제금은 벌금과는 달리 명령을 따를 때까지 주기적으로 부과돼. 이를 멈추려면 인권위 명령을 따르든지 인권위를 상대로 소송을 걸어야.

차별금지법안으로 따져보기

- ✓법정 다툼을 하게 되더라도 입증책임 주체가 달라져
 - 차별금지법안은 '차별행위가 있었다는 사실을 피해자가 주장하면 그러한 행위가 없었다거나, 성별 등을 이유로 한 차별이 아니라거나, 정당한 사유가 있었다는 점을 상대방이 입증해야 한다'고 명시.
 - 지금은 변 전 하사 쪽이 차별을 입증해야 한다면, 차별금지법이 도입되면 군이 변 하사 강제전역은 정당하다는 입증책임을 져야.

01 고 변희수 하사 강제전역 결정

차별금지법이 있었다면...

성확정 수술을 하고 돌아온 변 하사는 군 복무를 계속 하길 희망했다. 육군은 심신장애 3급 판정을 내리고, 전역심사위원회에 회부해 강제전역을 결정했다. 변 하사는 즉각 인권위에 진정했다. 인권위는 육군의 강제전역 조치가 인권침해에 해당한다며 육군참모총장에 전역처분을 취소할 것을 **명령**했다. 육군은 이를 받아들이지 않았다. 인권위는 육군이 명령에 따를 때까지 **이행 강제금**을 부과하기로 결정했다.

01 고 변희수 하사 강제전역 결정

변 하사는 군의 결정이 명백한 차별이라는 법원의 판단을 받기 위해 소송도 제기했다. 이번 일을 계기로 본인을 비롯한 모든 성소수자 군인들이 차별받지 않는 환경에서 임무를 수행할 수 있게 되길 바랐기 때문이다. 차별금지법에 따라 **증명책임은 군의 몫**이었다. 변 하사 쪽은 법원이 차별금지법에 따라 적극적인 **구제조치** 판결을 내려주길 기대하고 있다. 군의 차별 행위를 멈추게 하고, 재발 방지 대책이 마련되려면 꼭 필요하기 때문이다.

01 고 변희수 하사 강제전역 결정

변 하사는 기자회견에서 “차별금지법이라는 명확한 근거조항이 있다. 대한민국에서 성별정체성으로 인한 고용 차별은 있을 수 없는 일”이라고 밝혔다. 정부도 변 하사의 목소리에 힘을 실었다. 청와대는 “차별금지법에 역행하는 육군의 판단이 우려스럽다. 정부는 차별금지법에 따라 **5년마다 차별시정기본계획을 수립**하고 있다. 국방부에도 성소수자 군인 포용 대책을 마련하라고 권고한 바 있다. 한국 사회에 더 이상 차별이 발 붙일 곳이 없도록 정부 차원에서 최선의 노력을 다하겠다”고 밝혔다.

02 동아제약 성차별 면접

02 동아제약 성차별 면접

현실에선...

ㄱ씨는 2020년 11월 동아제약 신입사원 면접 자리에서 성차별 질문을 받았다. 인사팀장이 면접자 중 유일한 여성이었던 ㄱ씨에게 “여성이라 군대에 가지 않았으니 남성보다 임금을 적게 받는 것에 대해 어떻게 생각하느냐”고 물은 것이다. 이런 질문을 들은 면접자는 ㄱ씨만이 아니었다. 기업정보플랫폼 잡플래닛에는 동아제약이 면접에서 여성 지원자에게 ‘군대에 갈 생각이 있냐’ ‘여자는 결혼을 하면 그만둬서 안 된다’ 등의 발언을 했다는 면접 후기가 이어졌다. ㄱ씨는 동아제약이 고용상 성차별 행위를 했다고 보고 2021년 3월 고용노동부에 민원을 넣었다. 전문가들은 대체로 면접 과정에서의 차별적 발언만으로는 현행법상 처벌이 어려울 거라 본다.

02 동아제약 성차별 면접

차별금지법안으로 따져보기

- ✓면접 중 성차별 질문, 차별금지법 제10조(모집·채용상의 차별 금지) 3호 위반
 - 이 조항은 ‘서류지원 및 면접 시 직무와 관련 없는 성별 등의 정보를 제시 요구하거나 채용 시 성별 등을 평가 기준으로 하는 행위를 해서는 안 된다’고 규정.
 - 기존 남녀고용평등법 규정은 통상 채용공고에서의 성차별을 처벌하는 것으로 해석돼.
 - 차별금지법안은 모집 공고에서부터 서류지원, 면접, 최종채용 단계까지 모든 과정에서의 차별을 금지.

※ 차별금지법 제10조(모집·채용상의 차별금지)

- 성별 등을 이유로 모집·채용 기회를 주지 않거나 제한하는 행위
- 모집·채용 광고 시 성별 등을 이유로 한 배제나 제한을 표현하는 행위
- 서류지원 및 면접 시 직무와 관련 없는 성별 등의 정보를 제시 요구하거나 채용 시 성별 등을 평가 기준으로 하는 행위
- 채용 이전에 응모자로 하여금 건강진단을 받게 하거나 건강진단 자료 제출을 요구하는 행위
- 성별 등을 기준으로 채용인원수를 구분하는 행위 등을 금지한다.

차별금지법이 있었다면...

동아제약 신입사원 면접 자리에서 성차별 질문을 받은 ㄱ씨. 면접 뒤 '여성이기 때문에 받은 질문'이란 생각을 지울 수 없었다. 그는 차별금지법을 근거로 소송을 제기하기로 했다. 남녀고용평등법을 활용하기엔 면접에서 나온 질문만으로 채용차별을 입증하기가 까다롭고, 선례도 없기 때문이다. 차별금지법에서는 **면접 과정에서**의 차별을 구체적으로 명시 하고 있어 승소 가능성이 높다는 게 변호사의 판단이다.

법원의 **구제조치**도 적극적으로 이뤄질 가능성이 높아졌다. ㄱ씨는 무엇보다도 동아제약이 명확히 차별을 인정하고 재발 방지 대책을 세우도록 하는 것이 이번 소송의 목표다. 법원은 피해자 청구에 따라 **차별적 행위의 중지, 시정을 위한 적극적 조치, 손해배상** 등의 판결을 할 수 있다. ㄱ씨는 "이번 계기로 성차별적 면접이 분명한 차별행위라는 인식이 기업 사회에 자리 잡았으면 한다"고 밝혔다.

03 스쿨미투 이후의 학교

03 스쿨미투 이후의 학교

현실에선...

대전의 한 고등학교에 다니는 L(17)씨는 졸업사진을 찍는 날 교사로부터 황당한 얘기를 들었다. L씨가 맨얼굴로 사진을 찍으러 갔더니 한 교사가 “너는 화장 안 했네? 자신 있나봐”라고 말한 것이다. ‘여자라면 당연히 꾸며야 한다’는 고정관념을 아무렇지 않게 학생에게 전파한 것이다. 성차별적 경험은 수업시간에도 일어난다. 체육시간은 남학생에게는 자유시간이나 다름없다. 체육실습은 여학생 위주로만 진행된다. **체육교사는 ‘남자는 체육을 잘하고, 여자는 체육을 못한다’**고 말했다. 남학생, 여학생 모두에게 차별 발언이다. L씨는 “**학생총회의를 통해 문제제기를 해봤지만 선생님들은 ‘이게 왜 차별이냐’고 말한다. 차별을 설명하고 설득하는 것 자체가 어렵다보니 문제제기하는 일에도 큰 용기가 필요하다**”고 말했다.

03 스쿨미투 이후의 학교

교육 현장에서 성차별을 경험하는 건 L씨만의 일이 아니다. 한국여성정책연구원이 2019년 전국 190개 초·중·고등학교 학생 4000명을 대상으로 설문조사한 결과(‘초·중등 성평등 교육의 요구 현실과 활성화 방안’ 보고서)를 보면, **지난 1년 간 학교에서 성차별적 발언이나 행동을 당하거나 목격한 적 있다고 답한 비율이 여학생의 경우 19.3%(남학생 9%)에 달했다. 성차별적 경험을 하거나 목격했을 때 3명 중 2명(64.7%)은 ‘그냥 넘어갔다’고 답했다.** 여학교에서 성희롱과 성차별을 경험한 학생 10명 중 8명(75.7%)은 가해자가 교사였다고 밝혔다.

03 스쿨미투 이후의 학교

차별금지법안으로 따져보기

✓스쿨미투 가해 교사들이 ‘농담 삼아’ ‘분위기 환기를 위해’ 한 발언은 변명의 여지 없는 차별.

→ 차별금지법 제3조 1항은 ‘성적 언동이나 성적 요구로 상대방에게 피해를 주거나 피해를 유발하는 환경을 조성하는 행위’를 차별로 명시.

→ 특히 차별금지법안은 교육기관에서의 차별금지를 구체적으로 명시하고 있어.

→ L씨가 겪은 차별적 경험은 차별금지법안 제32조(교육내용의 차별금지)에 모두 담겨 있음.

03 스쿨미투 이후의 학교

※ 차별금지법 제32조(교육내용의 차별금지)

- 교육목표·교육내용·생활지도 기준이 성별 등에 대한 차별을 포함하는 행위
- 성별 등에 따라 교육내용 및 교과과정 편성을 달리하는 행위
- 성별 등을 이유로 특정 개인이나 집단에 대한 혐오나 편견을 교육내용으로 편성하거나 이를 교육하는 행위
- 그밖에 교육내용 등에 있어 성별 등을 이유로 불리하게 대우하거나 현존하는 차별을 유지·심화하는 행위 등을 금지한다.

03 스쿨미투 이후의 학교

차별금지법이 있었다면...

ㄴ 씨는 최근 학생총회의에서 성차별적 체육수업과 관련해 문제제기를 했다. 체육교사는 “여성이 체육을 못하는 건 당연한 것이니 여학생에게만 체육실습 기회를 주는 것이다. 이게 왜 차별이냐”고 말했다. ㄴ 씨와 친구들은 체육교사가 절대 반박할 수 없는 근거를 들이댔다. “차별금지법에 따라 **교육내용 및 교과과정 편성을 달리하는 행위는 차별이다**”

차별금지법이 도입되고 나서부터 학교에서는 차별에 대해 이야기하는 일이 일상이 됐다. 더는 학생 개인이 큰 용기를 내야만 문제를 제기할 수 있는 구조가 아니다.

03 스쿨미투 이후의 학교

교사들도 수업시간에 농담처럼 툭툭 내뱉던 성희롱이나 차별적 발언을 조심하는 눈치다. 학교는 차별금지법에 따라 **차별 없는 환경을 조성하기 위해 성평등위원회를 운영**하는 등 제도 운영에 힘쓰고 있다. 최근에는 학생과 교사들이 참여한 성평등위원회에서 **여학생에게만 적용되던** ‘속옷은 무늬 없는 흰색만 입어야 한다’는 복장 규정, ‘바리칸을 사용한 짧은 스포츠형 헤어스타일을 금지한다’는 두발 규정이 사라졌다. L 씨는 “차별금지법이 생기면서 비로소 차별을 차별이라고 말할 수 있게 됐다. 여전히 학교에서 바뀌나갈 차별적 사안이 많다. 누구나 차별 받지 않는 학교생활을 할 수 있도록 계속해서 목소리를 낼 것”이라고 말했다.

04

그리고 일상 속 차별들

04 그리고 일상 속 차별들

✓경북대학교병원, 비정규직 경력 불인정에 대한 차별

→ㄷ씨는 경북대학교병원 영상의학과 방사선사로 입사하기 전 다른 상급종합병원 영상의학과에서 2년 동안 방사선사로 근무했지만, 경북대학교병원 측은 당시 **경력이 비정규직이었다는 이유로** 경력을 전혀 인정하지 않음.

→인권위는 병원장에게 직원의 입사 전 경력 가치를 평가할 때 업무분야와 전문성 등을 고려해 과거 경력이 수행예정 업무에 도움이 되는 경력인지 여부를 판단하지 않고, 단지 비정규직 경력이었다는 이유만으로 차별하지 않도록 관련 규정을 개정할 것을 권고. 그러나 경북대학교병원장은 '불수용' 입장 밝혀. **"채용직원의 경력 인정 범위를 정하는 건 기관의 재량행위에 해당한다"**는 주장.

→차별금지법 제13조(임금·금품 지급상의 차별금지) 1항, 고용형태 등을 이유로 임금 및 금품을 차등 지급하거나 호봉산정, 연봉 책정 등 임금결정 기준을 다르게 정하거나 적용해서는 아니 된다.

04 그리고 일상 속 차별들

✓노키즈존, 아이들의 출입이 직업·영업의 자유를 침해한다?

→인격권에 대한 존중이 우선돼야. 그러나 뚜렷한 법적 근거는 없어. 제주도의회에선 지난 5월 노키즈존을 금지하는 조례안이 발의되기도.

→시작은 노키즈존이지만 앞으로 나이를 이유로 노인이 출입 금지 대상이 될 수도 있고, 다양한 종류의 차별로 이어질 수도 있어.

→차별금지법 제3조는 '나이'를 이유로 특정 개인이나 집단을 분리, 구별, 제한, 배제, 거부하거나 불리하게 대우하는 행위를 금지하고 있어.

04 그리고 일상 속 차별들

✓장애여성, 이주여성 등을 향한 ‘복합차별’

→장애여성이나 탈북여성, 이주여성 등은 일터에서 근로조건, 성희롱 등 2가지 이상의 차별을 동시에 당할 수 있어.

→피해를 구제받으려면 ‘남녀고용평등법’, ‘장애인차별금지법’ 등 개별법의 조항을 따져야 하는데 문제 해결이 더뎒을 수도.

→차별금지법 제3조1항 6호는 2가지 이상 정체성으로 인해 발생하는 차별 행위를 차별 금지 대상으로 명문화.

→차별이 발생하는 복잡한 원인을 입체적으로 바라볼 수 있게 되는 효과.

Thank You



평등법 입법 연속토론회
〈혐오차별 너머, 평등으로〉

[발제 2]

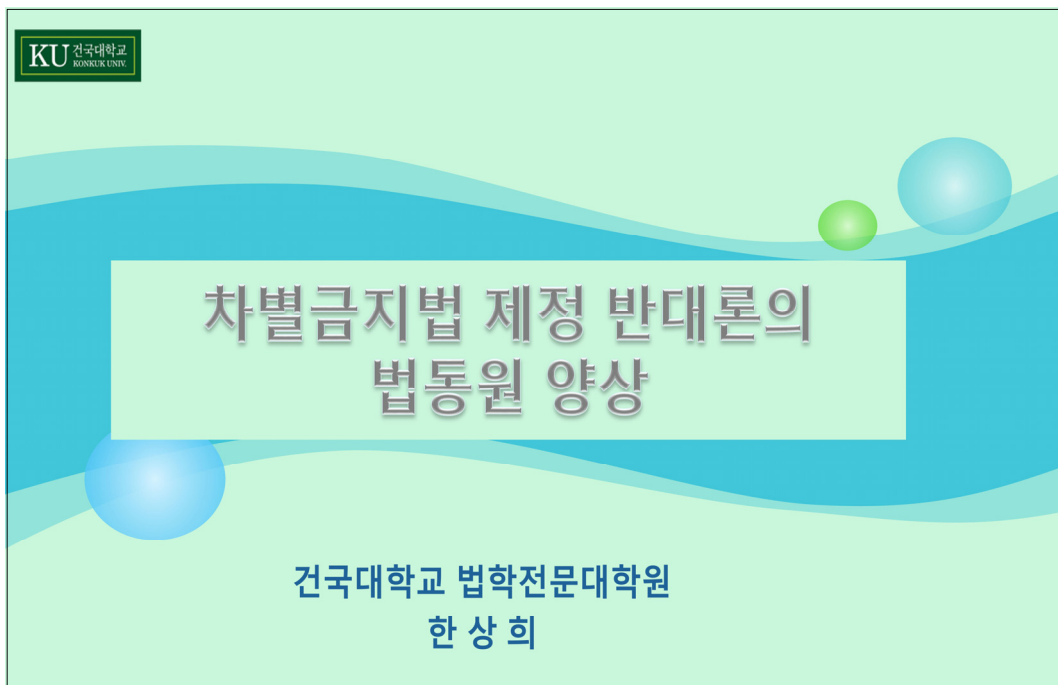
차별금지법 제정 반대론의 법동원 양상

한상희

(건국대학교 법학전문대학원 교수)

차별금지법 제정 반대론의 법동원 양상

한상희 (건국대학교 법학전문대학원 교수)



한국사회, 다중격차와 평등법

Dred Scott의 운명

○ 모든 사람은 평등하게 태어났다... <미국독립선언>

○ 노예가 된 아프리카인종들은 [인간]에 포함되지 않는다는 사실은 너무 명백해서 더 이상 다룰 필요가 없다... 이 불행한 흑인인종들은 지울 수 없는 표지를 가지기 때문에 그리고 오래 전에 제정된 법에 의하여, 백인들과 분리된다. 그들은 재산이라는 사실 외에는 생각된 적도, 언급된 적도 없다... 노예에 대한 재산권은 헌법에 의하여 분명하게 그리고 명백히 인정되어 왔다... 이는 너무도 쉬운 말로 적혀 있으며, 너무 쉽기 때문에 오해될 여지도 없다. – Dred Scott v. Sandford (1857)

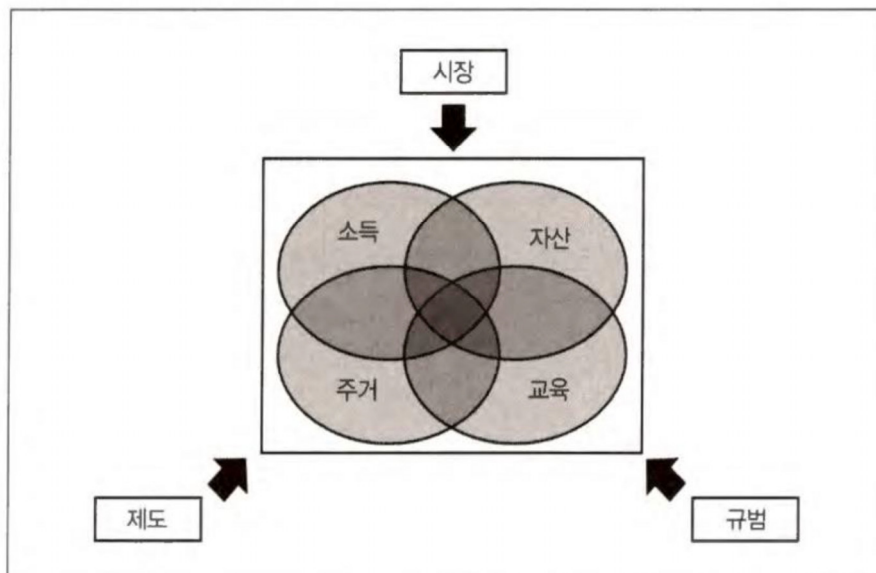
한국사회의 다중격차

○ 다중격차(multiple disparities)

- ⊙ 계급, 소득, 고용형태, 자산, 교육, 젠더, 인종, 민족 등 여러 측면에서 사회구성원간의 불평등 관계가 존재할 뿐 아니라 그것을 구조화하는 원천과 메커니즘이 존재하는 것
- 불평등요인들의 분리, 첨가 수준을 넘어 그것을 횡단하면서 모든 개인들로 하여금 복수의 위치성을 부여:
 - ⊙ 주로 소득, 자산, 주거, 교육 등의 불평등영역들이 반복`지속적으로 상호작용하면서 서로 강화시키고
 - ⊙ 그 결과 새로운 불평등양상이 구성되고 또 구조화되는 것

〈그림 1〉 다중격차의 소재지

출처: 황규성



다중격차의 속성(구조화)

- ① 불평등범주간 상호작용에 의해 형성,
- ② 고유한 문법을 가짐(수신자-발신자 교차),
- ③ 구조화 경향,
- ④ 재생산(다중격차 문법의 시공간적 확장),
- ⑤ 원래의 불평등범주로 환원불가능성: 새로운 불평등 발생

다중격차와 신분구조

- 다중격차의 구조화경향
 - 다중격차의 견고화, 지속화, 자기조직화, 점증적 발전
 - 예) 자산소득불평등 + 주거불평등의 경우
 - 예금이자율 하락 → 임대사업자는 이익보전을 위해 보증금인상 또는 월세전환 → 임차인은 대출 발생시켜 주택구입, 보증금인상 또는 월세전환 → 임차인은 이자/월세지출로 가용소득 저하 → 소득불평등 심화
- 다중격차의 시공간적 확장` 재생산
 - 소득격차 심화 → 자녀교육비 감소 → 교육격차 심화: 격차의 세습, 고정화
- 젠더, 세대, 지역의 격차는 소득, 자산, 주거, 교육의 격차와 병렬 가능 : 상호간 원인-결과의 관계를 형성할 수 있음
- 다중격차는 이런 과정을 통해 다중적으로 차별받는 계층과 우대되는 계층으로 사회를 분화 → 사회구조로 고착, 신분화

다중격차: 해소를 위한 전략

- Schattschneider: 민주주의는 경제권력이 만들어내는 불평등에 대
하여 이를 제어할 수 있는 제도와 정책수단을 제공하는 대안적 권
력체계
- ➔ 다중격차의 구조화, 특권구조의 고착화에 대한 최선의 방책은 민
주주의
 - ➔ 실질적`내용적 민주주의의 재확립은 기울어진 운동장을 바로 잡는 기회
를 제공
 - 다중격차의 문제는 정체성 정치의 한계를 의미
 - 다양한 불평등범주들에 대한 대항지점들을 유기적으로 연결하고 연
대하는 전략이 필요

'For A Left Populism' - 상탈 무폐

- : 우리 사회의 '과두지배(oligarchic...)' 수의
- 평등법:
 - 평등 이념의 정치화를 위한
발판
 - 집행을 위한 법에서
실천(praxis)을 위한 법으로
- 평등, 사회정의, 주권재민의 이념에 따라 시민들을 정치화, 사회화시켜야

법동원

법동원 (Legal Mobilization)

- “a desire or want is translated into a demand as an assertion of one’s rights”(Zemans)
 - ⊙ 주로 high-profile litigation effort for (against) social change에 집중
 - ⊙ 넓은 의미로서는 legal framing만의 경우도 포함: 법규범이나 법리 논쟁, 법적 상징등을 이용하여 자신의 주장을 변형하고 이를 통해 정책이나 행태에 영향을 미치고자 하는 행위
- 주장(desire/want: cause) + 법적 가공(legal framing) + 소송 (로비, 선거활동 등)
 - ➔ 사회변화(촉진/저지: mobilization v. counter-mobilization)

법동원 (Legal Mobilization)

- 정치참여의 한 형태
 - ◎ A. Bently(1908), D. Truman(1951)
 - ◎ R. Jackson(1951): 일종의 power politics 같은 것
 - ◎ 1960-70 이후: 여호와의 증인, 진보적 유대인집단, 원주민, 창조론자 등
- 대표강화?
 - ◎ 특히 대표를 확보하지 못하거나 과소대표된(되었다고 생각하는) 집단이 선택하는 경향
 - ⊙ 현재의 법상태/정치구도가 자신들에게 불리하게 되어 있다고 보는 집단들이 주로 선택: 대의제의 보완재로서의 사법절차
 - ◎ the least/most visible Branch?

법동원 (Legal Mobilization)

- 주로 미국에서...
 - ◎ 높은 소송성향 + 개인주의적 법감정(권리중심, 경쟁적 사고) + 개방적인 소송절차(특히 제3차 참여 기회 확대)
 - ◎ 1980년대 이후에는 기독교보수주의 집단에서 적극 활용
 - ⊙ American Exceptionalism: exceptionally litigious + exceptionally religious(protestant/evangelical/catholic)
- 변수들(←합리적 선택론)
 - ◎ ideological/incentive factors: cause lawyering
 - ⊙ "with a vision of the good society"(A. Sarat/S. Scheingold)
 - ◎ 동원가능한 자원
 - ◎ 정치적 기회
 - ⊙ Power of Judicial Review - 주로 amicus curiae 제출의 방식으로 참여

Legal Framing(G. Leachman)

Table 1. Ideal-Type Legal Frames.

	Collective Rights Framing	Individual Rights Framing	Nationalistic Legal Framing
Definition of harm	Collective harm	Individual harm	Societal harm
Legal grievance	Equal protection	Individual right	Transgression of political authority
Ideological content	Democracy	Liberal legalism	Liberal legalism Republicanism Democracy
Example	Affirmative action	Right to choice (abortion)	Judicial activism Popular sovereignty
Effect on mobilization	Assists mobilization	Divisive (for progressive movements)	Assists mobilization
Determinants	Grassroots activism	Backlash Marginalization	State involvement in key movement issue

(참조) 차별금지법의 성격

평등이란?

- 두 집단의 관계를 표현하는 일종의 "관계개념"
 - 같은 것은 같게, 다른 것은 다르게...
- 평등화대상: 접근(기회)의 평등 v. 성취(결과)의 평등
 - 자유의 평등 v. 복지의 평등
- A. Sen: 왜 평등인가?(정당화) 무엇의 평등인가?(대상)
 - 자유주의자: 자유 v. 평등이 아니라 "자유의 평등"

<그림출처: 미리내>



차별금지의 대상으로서의 차별

- 차별의 논증은 평등과는 다른 방식으로 규정되어야
 - 평등은 규범적으로 바람직한 상태를 의미
 - 그것은 인권법/헌법적으로 최대한 실현되어야 하는 원칙이자 권리
 - 차별은 무가치 행위를 의미
 - 차별금지 평등의 한 요소이자 평등의 실현을 위한 충분조건
- 차별의 개념
 - 상위의 규범(인권규범/헌법)에 따라 정당화되지 아니하는 차등대우
 - 집단의 분할여부에 따른 동등대우/차등대우의 존재 → 그러한 취급이 규범적(인권적/헌법적)으로 정당한가?
 - 요컨대, 차별금지법의 규제대상인지의 여부는 그 다른 취급의 적당하 여부에 달려 있음

차별금지법의 성격: 차별금지사유 및 유형

- 차별금지사유: 선언적 법률
 - ⊙ 차등대우를 정당화하는 상위규범을 정하는 형성적 법률이 아니라,
 - ⊙ 상위의 규범에 의하여 이미 무가치한 차별로 선언되었거나 되는 행위에 대한 유형과 및 그에 대한 처리의 체계를 다루는 확인적 성격의 법률
 - ⊙ 이미 우리 사회의 민주적 합의가 존재함으로 전제로 구성되는 법률
- 따라서 그것은 상위규범(헌법)의 규율내용을 구체화하는 수준에서 입법
 - ⊙ 차별사유(성별등), 차별유형(직접차별, 간접차별, 성희롱, 괴롭힘) 등은 우리 사회현실을 반영하는 것

차별금지법의 성격-입법형성의 영역

- “차별금지”영역”의 선언
 - ⊙ 고용/교육/사회서비스/행정 등 4개 영역에 한정
- 형성적 성격
 - ⊙ 이러한 차별금지영역은 입법자의 결단에 의한 공공성의 형성에 기반한 것임
 - ⊙ 고용, 교육, 서비스 등의 영역은 종래 사적 (private) 영역으로 차별판단의 대상이 되지 않았던 영역이나 20C에 접어들면서 부터 공적(public) 영역으로 편입되어 왔음
 - ⊙ 차별금지법은 이 세 영역을 법률적으로 확정, 규범화하는 의미를 가짐
 - ⊙ 즉, 그것은 입법자의 입법적 결단에 해당되는 부분임

차별금지법의 성격-입법형성의 영역

- 요컨대, 종래 법으로부터 자유로운 영역이었던 사적 공간에 대한 법적 규제를 강화한 법규범
 - ⊙ 다만, 이 경우 발생하기 쉬운 지나친 국가주의 내지는 국가권력강화의 현상을 예방, 완화하기 위하여 차별금지규범의 집행을 국가인권위와 더불어 사법권에 일임하는 틀을 갖추
 - ⊙ 고용, 교육, 서비스 등을 제외한 "사적 영역"의 경우 차별금지법의 직접적인 규율대상으로 하지 않음
- 차별금지영역에 대한 헌법규율
 - ⊙ 고용 - 제32조, 제33조
 - ⊙ 교육 - 제31조
 - ⊙ 서비스: 통신·방송 - 제21조제3항 제4항; 광고 - 제21조제4항
 - ⊙ 기타서비스: 제34-36조
 - ⊙ 사회보장, 사회복지, 보건, 위생, 주거, 혼인과 가족, 모성보호 등

포괄적 차별금지법의 보호영역<서창호>

개별적 차별금지법

영역	사유	성별, 혼인,가족 지위,임신 출산	장애	나이	고용형태 일부	그 외 사유
고용	모집채용	남녀고용 평등법	장애인차별금지법	연령차별금지법	기간제법 파견법	
	계약체결이후					근로기준법
교육			장애인차별금지법			
재화용역 (은행/교통이용 등)			장애인차별금지법			

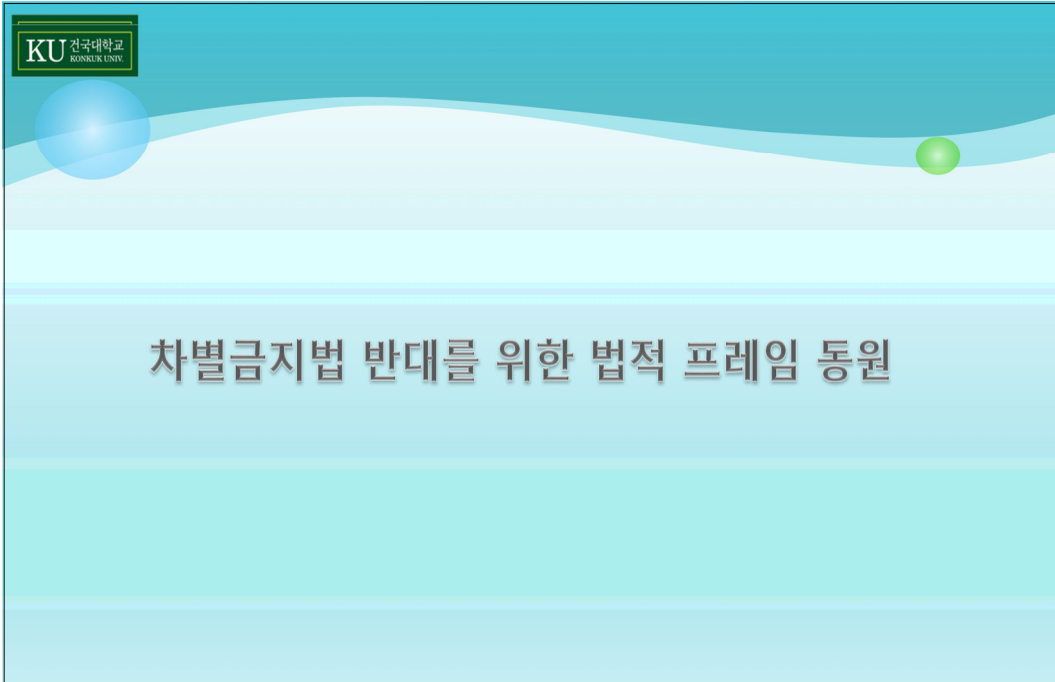
국가인권위원회법의
규율만 있는 영역들

차별금지법의 보호대상

- 사회적 소수자: 수적 개념이 아니라 권력관계를 반영하는 개념
 - ◎ 성별 등의 표지에 의하여 구획, 구분되어 사회적 생활관계로부터 배제되거나 핍박받아 온 집단, 집단구성원을 대상
 - ◎ 사회적 수준에서 행해지는 편견, 선입견, 왜곡, 혹은 변형 등에 의하여 발생하는 집단적, 구조적, 체계적 억압/지배현상을 전제로 하는 것
 - ⊙ 사회적으로 가해지는 권력성은 일반적인 구별, 배제, 소외 등의 행위뿐 아니라 학술, 예술, 종교 등의 형식으로도 발현되기도 함
- 행위(예: 동성애)가 아니라 그 행위에 의하여 사회적으로 구성되는 소수자인 사람 혹은 사람의 집단이 보호대상
 - ◎ “성별 등”은 차별이 이루어지는 표지
 - ◎ 이러한 표지와 무관한 “영역”에서 사람을 차등대우하는 것이 차별임.

세속법으로서의 차별금지법

- 차별을 규정하는 “상위법”은 세속의 법
 - ◎ (국제)인권법, 헌법 등은 상위법의 전형이 되는 세속법
 - ◎ 차별을 정당화하기 위해서는 이러한 세속의 법을 의율하여야 함
- 세속국가에서 종교규범은 “상위법”이 될 수 없음
 - ◎ 종교규범은 그 자체로 상위법이 될 수 있는 것이 아님
 - ◎ 세속화의 과정 즉, 입법이나 관습 등 규범화의 과정을 거쳐 사회규범의 영역으로 변형됨으로써 비로소 차별의 판단기준으로서의 상위법이 될 수 있음
 - ⊙ 예컨대, 석탄일, 성탄일 등
- 따라서 교리로써 차별금지법을 “판단”하려면 반드시 세속적 정당화의 과정을 경유하여야 함



차별금지법: 대항-법동원의 출현

- 사회/정치의 법화(Legalization)
 - ⊙ 민주화 – 촛불집회: 민주/자유의 주장에서 “권리” 중심의 운동
 - ⊙ 사법체계의 정비
 - ⊙ 법률가집단의 확장: “legal advocacy” 능력의 획득
- 정치구도의 변화
 - ⊙ 촛불 이후 자유주의 정당의 약진(의석수뿐 아니라 영향력)
 - ⊙ 사회운동의 활성화
 - 차별금지법 입법동력의 강화: 위기의식
- 시민의식의 변화
 - ⊙ 평등/차별금지에 대한 인식 확산
 - ⊙ 학생인권조례, 개별적 평등실현법의 등장
- 정당성 확보의 필요성: 주장의 세속화 요청
 - ⊙ 종교적 주장이 가지는 보수성/편협성을 극복
 - ⊙ 대중적 지지를 획득할 필요

국가법체계의 동원 1

- “동성애 문제는 자칫 <규범공동체의 내전 상태>를 가져올 가능성이 매우 크다.”(음163)
 - ◎ “사안에 따라서는 종교도덕이 강력한 목소리를 내는 경우도 있다.”(음 162)
 - ◎ “사회의 다수가 종교적 배경을 가지고 있는 경우다. 동성애.동성혼처럼 사안 자체가 종교적 논쟁의 대상인 경우가 그러하다.” (162 각주13)
- “포괄적 평등법은 인권위를 범국가적인 차별시정의 최상위 기구로 격상시킨다.”(서 13)
 - ◎ “[목야카르타 원칙은] 각 국가[의] 입법권 및 사법권을 정면으로 무시하는 것이다.”(음 154)
 - ◎ “평등법시안은 모든 차별을 판단하는 권한을 주무부서에서 인권위로 일원화하고 우위에 두려는” 것(서 9)

국가법체계의 동원 2

- “젠더 정체성이 문제되는 경우는 자신의 젠더를 태어날 때의 성(sex)과 다른 것으로 인식할 때”(음 146)
 - ◎ “미국 뉴욕시는 (...) 31가지 젠더 정체성에서 자신을 선택할 수 있도록 하였다.”(음 146)
- “동성애를 인정하는 것은 곧 양성애도 인정하는 것이 되기 때문에”(음 160)
 - ◎ “동성혼은 결국 동성과 이성을 막론하고 1+1+1, 2+2, 2+2 등의 결합을 의미하는 일부다처, 일처다부, 난혼(잡혼)으로 연결될 수 있다.”(음 160)

국가법체계의 동원 3

- "입법의 대상 또는 규율의 대상으로서의 동성애는 '동성간의 성 행위'를 의미한다."(음 145)
 - ⊙ "'동성애자의 인권(권리)'과 '동성애의 권리'를 명확하게 구별하여야 한다."(149)
 - ⊙ "동성애자를 합리적인 이유 없이 차별하지 않아야 한다는 주장과 동성애 행위를 금지하며 차별하여야 한다는 주장이 모순되는 것이 아님"(음 149)
 - ⊙ "특정한 동성애자를 지적하여 명예훼손하는 것은 허용되지 않지만, 동성애 행위 자체에 대한 학문적·도덕적·종교적 비판은 가능하다고 볼 것이다."(음 149)
- "젠더 퀴어의 다수가 동성애자이므로 젠더 퀴어를 동성애자로 통칭하기로 한다"(음 146)
 - ⊙ "'성소수자'라는 용어는 (...) 사실 숫자(사회세력)의 차원에서 소수자 지위에 있음을 강조하는 개념"

국가법체계의 동원 4

- "동성애는 인간의 존엄성 존중에 전혀 도움이 되지 않는다."(음 162)
 - ⊙ "또는 건강에 해로울 뿐 아니라 생식 및 종족번식에 전혀 도움이 되지 않는다는 점에서 인권으로 보호할 가치나 명분이 없다고 본다."(162 각주13)
- "동성애가 내심의 영역이 아닌 외적으로 드러난 동성 간 성 행위인 한, 이에 대하여는 당연히 헌법 제37조 제2항에 의하여 제한(금지)이 가능하다."(음 163)
 - ⊙ "우리 헌법의 표현대로 하자면, 질서유지에 반하는 동성애는 제한(금지)되어야 한다."(164-5)

국가법체계의 동원 5

- “우리나라는 각자가 서로 다르다는 차이를 인정 하면서도 그 차이를 이유로 부당한 차별을 받지 않도록 하는 차별금지법을 이미 충분히 가지고 있다.”(서 8)
 - ◎ “평등법시안은 이러한 차별의 다양성을 부인하고 모든 차별에 대해 획일적인 제재를 부과하려는 것이다.”(서8)
 - ◎ 공/사법구분론의 원용: 사적 영역에 대한 국가의 부당한 개입
- “우리나라 민형사법의 대원칙인 청구인 입증책임을 전환하고 있다.”(서 6)
 - ◎ “이렇게 되면 차별이 있었는지, 그것이 정당한 사유에 기한 것인지를 묻지 않고”(7)

집단적 권리개념의 동원 1

- 성소수자 집단의 특징
 - ◎ “‘성소수자’라는 용어는 (...) 사실 숫자(사회세력)의 차원에서 소수자 지위에 있음을 강조하는 개념”
 - ◎ “‘동성애자의 인권(권리)’과 ‘동성애의 권리’를 명확하게 구별하여야 한다.”(149)
- “동성애자를 합리적인 이유 없이 차별하지 않아야 한다는 주장과 동성애 행위를 금지하며 차별하여야 한다는 주장이 모순되는 것이 아님”(음 149)
 - ◎ “마약복용자에 대한 취급과 마약 복용 행위에 대한 취급이 다를 수 상기하여야 한다.”(149)
 - ◎ “동성애를 인권으로 인식하고 이를 존중하라는 주장”(음 156)

집단적 권리개념의 동원 2

- “종래 개인적인 문제로 여겨졌던 성문제를 정치적인 문제로 부각시키고 성해방을 통하여 진정한 인간해방을 이룰 수 있다고 주장하는 이른바 ‘성정치(sexual politics)’ 또는 ‘젠더 정치’(gender politics)가 전면에 드러나는 상황이 된 것이다.”(음 156)
- “성적지향과 성별정체성(젠더정체성)에 대해서도 (...) 강력한 제재를 하겠다는 숨은 의도를 의심하게 한다.”(서 8)
 - ⊙ “성적 지향과 성별정체성을 성별이나 장애와 동등한 수준으로 취급하여야 할 것인가에 대해서는 어떠한 국민적 합의도 없는 상태에서 ‘모든 이를 위한 평등’이라는 미명하에 법으로 입을 막겠다는 의도이다.

개인적 권리개념의 동원 1

- “[사립]학교에서 예배를 드리거나 종교교육을 하게 되면 이것이 바로 다른 종교에 대한 차별로 되어 종교교육 자체가 불가능하게 된다.”(서 11)
 - ⊙ “종교인들이 [이단종파 등]에게 그들의 잘못된 믿음을 지적하고 전도하거나 포교활동을 할 때”(서 6)
 - ⊙ “의과대학 교수가 강의실에서 에이즈 확산의 주된 통로가 항문성교를 하는 동성애자라는 통계자료를 제시한다든가”(서 6)
 - ⊙ “이태원 게이클럽을 방문한 사람들간에 코로나가 확산되었다는 사실을 보도한 언론인도 모두 ‘구별’이라는 차별행위로 처벌의 대상”(서 6)
- “동성애를 하나님의 창조질서에 반하는 것으로 가르치고 있는 기독교인의 양심에 반한다.” (서 11)
- “교회에서 직원을 채용하면서 기독교 신자임을 요구하거나 기독교로 개종을 권하면 평등법의 제재를 받게 된다.(11)
 - ⊙ “교회의 대표자인 담임목사가 처벌받게 되며 양벌규정에 의해 교회에도 벌금형이 부과된다(제39조).”

개인적 권리개념의 동원 2

- “평등법시안은 ‘차별’이라는 지극히 모호하고 주관적인 잣대로” (서5)
 - ◎ “‘구별’을 차별의 하나로 규정하고 있는데 구별한다 는 것은 ‘다른 것을 다르게’ 취급하는 것을 의미 ” (서 5)
 - ◎ “평등법시안상의 ‘괴롭힘 ’ 이 (...) 매우 포괄적이고 모호하며 주관적인 개념이라는 것이다 (...) 피해자의 주장을 일방적으로 앞세우는 경우, 객관적 사실과 관계없이 억울하게 가해자로서의 누명을 쓸 수 있는 위험성이 상존”(서 6)
- “직접차별뿐 아니라 간접차별까지 포함”(서 6)
 - ◎ “이러한 모호하고 넓은 개념인 ‘차별’ [으로 인하여] 이제까지 국민들이 누려온 표현의 자유, 종교의 자유, 교육의 자유, 경제활동의 자유는 심각하게 훼손되고 위축될 것이다.”(서 6)

차별금지법 반대론의 한계

반대론의 특성과 한계 1

- 지나치게 국가법체계에 의존하는 추상적 수준의 담론구성
 - ◎ 초월적 담론인 종교적 교리를 세속국가의 법제에 편입해야 하는 과제를 초기단계에서 정지한 수준
 - ◎ 반대론이 주창하는 가치/이념을 집단이익 혹은 개인적 이익에 맞추어 재구성하는 작업이 미흡
 - ◎ 이익 특징이 없이 권리담론을 성급하게 도입함으로써 규범적 타당성이 결여
- 그럼에도 제시하는 법담론은 주로 개인적 자유주의의 법개념들을 차용하고 있음
 - ◎ 권력분립, 명확성의 원칙
 - ◎ 표현의 자유, 종교(선교)의 자유, 양심의 자유, 혼인/가족제도와 같은 사회구조 요소에 대한 비판조차도 1+1+1, 일부다처/일처다부제, 수간 등과 같은 개인적 행위에 집중

반대론의 특성과 한계 2

- 개인적 자유주의 법개념들에 대한 조작개념 형성의 실패
 - ◎ 행위(동성애)/인간(동성애자)의 분리
 - ◎ 종교적 교리와 자기운명결정권이라는 인권개념의 간극을 극복하지 못함
 - ◎ 미국식 개인주의적 자유론과 우리의 헌법체계에 대한 혼란
 - ◎ 특히 표현의 자유/종교(선교)의 자유
- 차별금지와 평등실현의 간극에 대한 이해 부족
 - ◎ 소극적 규제인 차별금지와 적극적 형성인 평등실현의 혼탁
 - ◎ 다른 취급/차별의 혼탁
 - ◎ 구체적 정의로서의 다른 취급과, 합리적 이유없는 차별행위를 구분하지 않음
 - ◎ 특히 최근 평등(권)에 대한 사회적 논의/합의의 수준을 반영하지 못함

요컨대...

- 반대론의 법(프레임)동원 실패
 - ⊙ 종교적 도그마를 권리담론으로 포섭하지 못한 채 추상적인 반론으로만 일관함
 - ⊙ 국가적 이익:공익, 개인적 이익: 해악원리 등의 자유주의 담론도 미흡
- 개인적/집단적 이익의 특정 미비
 - ⊙ 차별금지라는 공익의 대항점에 자리한 개별이익의 존재/크기를 입증하지 못함
 - ⊙ 차별금지는 이미 시대적 에토스로서 자리함에도 불구하고 그것을 반대하여야 하는 구체적이고도 실질적인 이해관계를 제대로 제시하지 못함
 - ⊙ 결국 이익형량 내지는 미시적 조정 가능성 거부
 - ⊙ 법변론의 핵심인 경합적(agonistic) 논쟁의 가능성 배제
- 무리한 법제비교, 막연한 위기담론=>신뢰성 손상

결론

- 차별금지법제정운동과 그에 대한 반대운동은 현 시대 보기 드문 법정치의 현장
 - ⊙ 차별금지는 전사회적 수준의 (법)아젠다인 만큼 “법을 통한” 사회변화에 대한 사회적 대응이 가장 첨예한 방식으로 나타난 사건
 - ⊙ 찬반론이 다양한 정치과정, 사회과정을 통해 자신의 주장을 조직화하고 선전하며 상호 대응 전략을 실천함
 - ⊙ 이 과정에서 우리 사회의 법화(legalization) 수준, 혹은 법의 사회적 기능(성)을 관찰할 수 있는 보기 드문 기회를 확보할 수도 있었음
- 하지만, 반대론의 법동원전략의 실패는 이러한 기회 of 의의를 현저하게 떨어뜨림
 - ⊙ 법정치의 장(field)을 조성하기 위한
 - ⊙ 별도의 노력이 절실





평등법 입법 연속토론회
〈혐오차별 너머, 평등으로〉

[패널토론 1]

평등을 요구하는 시민들 뒤에서, 언제까지 정부와 국회는 머물러 있을 것인가

박한희

(차별금지법제정연대 집행위원·희망을만드는법 변호사)

평등을 요구하는 시민들 뒤에서, 언제까지 정부와 국회는 머물러 있을 것인가

박한희 (차별금지법제정연대 집행위원·희망을만드는법 변호사)

차별금지법/평등법 제정의 의의

“언제나 평등하지 않은 세상을 꿈꾸는 당신에게 바칩니다”

최근 한 아파트 시행사가 내걸은 광고문구이다. 광고가 알려진 직후 여러 비판들이 제기되었고 결국 시행사는 사과문을 올렸다. 어찌 보면 하나의 해프닝이라고 할 수도 있지만 그 함의가 결코 적지 않은 사건이라고 생각한다. 평등이 우리 사회가 지향해야 할 가치고 개인과 집단을 구별하고 배제하는 차별은 해소해야 한다는, 누구나 동의할 수 있으리라 생각한 대전제를 뒤흔드는 문구였기 때문이다. 이에 대해 사회학자 오찬호 박사는 “노골적인 차별에 대해 겉으로나마 ‘잘못됐다’고 말할 수 있는 시대는 끝났다는 것을 보여준다”고 지적했다.¹⁾

차별금지법/평등법(이하 ‘차별금지법’)이 있었다면 달랐을까. 차별금지법 논의가 최초로 시작된 2003년부터 20년이 지나도록 차별금지법 하나 없는 나라에서 이와 같은 사건을 마주한다면 으레 이런 질문이 나오곤 한다. 알 수는 없다. 차별금지법이 가져올 효과는 분명 크지만 아직은 미지수이기도 하니까. 하지만 분명한 것은 한 가지 말할 수 있다. 차별금지법조차 만들지 못하고, 국가가 공적으로 차별과 혐오는 잘못된 것이라고조차 이야기하지 못하는 사회 속에서 위 광고와 같은 황당한 일들은 언제든 또 벌어질 수 있으리라는 것이다.

1) “평등하지 않은 세상 꿈꾸는 당신에게”...대놓고 내세운 아파트 광고, 경향신문(2023. 6. 4.)
<https://www.khan.co.kr/national/national-general/article/202306041504001>

실제 국가인권위원회 결정이나 법원의 판결을 통해 알려지는 차별 사건들을 보면, 지금 이 시대에 아직 이런 차별이 있을 수 있는가 하는 당혹감을 느끼는 경우가 많다. 가령 최근에 신입사원 합격자 성비를 7:3으로 맞추고자 남성 지원자의 점수를 무더기로 조작한 혐의로 신한카드와 담당 부사장이 기소되는 일이 있었다. 언론 보도에 따르면 신한카드는 2017년 9월 신입사원 공채 당시 남성 지원자가 56%, 여성 지원자가 44%를 차지하자, 남성 지원자의 점수만을 임의로 올렸고, 그 결과 여성 지원자 92명이 부당하게 탈락하여야 했다.²⁾ 2020년에는 같은 고졸 사원으로 입사했는데 여성 직원만 20년째 승진을 시키지 않은 회사에 대해 국가인권위가 의견표명을 결정하기도 했다.³⁾ 이미 1988년부터 고용에 있어 성차별을 금지하는 남녀고용평등법이 제정되어 있음에도 이러한 성차별이 버젓이 이루어지고 있다.

법률의 공백·흠결로 차별을 차별로 인정받지 못하는 상황도 발생한다. 최근 법원에서는 잇따라 정부 부처에 소속돼 근무하고 있는 무기계약직 근로자에게 일반 공무원보다 적게 명절 휴가비와 가족수당 등 각종 수당을 차등적으로 지급하는 것은 차별 대우가 아니라는 판단을 내놓았다. 무기계약직은 헌법 제11조와 근로기준법 제6조가 차별을 금지하는 사유인 ‘사회적 신분’에 해당하지 않는다는 이유에서 이다. 무기계약직은 비정규직이 아니기 때문에 비정규직 차별을 보호하는 기간제법에 따른 보호도 받기가 어렵다.⁴⁾ 2016년 서울남부지법에서 MBC 소속 무기계약직에 대한 차별이 근로기준법 제6조에 위반된다는 판결이 나오기는 하였으나 하급심의 예외적인 사례에 그쳤다.⁵⁾

한쪽에서는 법이 있어도 태연하게 성차별이 이루어지고 한쪽에서는 법이 없다는 이

- 2) [단독]카드사 채용부정...남녀 성비 7:3 맞추려 점수조작, 머니투데이(2023. 5. 8.)
<https://news.mt.co.kr/mtview.php?no=2023050810270833092>
- 3) 같은 고졸인데 여직원만 20년째 사원, 인권위 “승진 성차별”, 여성신문(2020. 3. 1.)
<http://www.womentimes.co.kr/news/articleView.html?idxno=44577>
- 4) (단독)[판결] 부처 소속 무기계약직, 일반 공무원과의 수당 차등은 ‘정당’, 법률신문(2023. 5. 18.)
<https://www.lawtimes.co.kr/news/187620>
- 5) 이 사건에 관하여 보건대, 원고들과 일반직은 채용절차나 방법, 임금체계, 보직의 부여 및 직급승진 가능성 등에 있어서 차이가 있음은 앞서 본 바와 같은바, 이처럼 채용절차 단계에서부터 각자의 직역이 결정되어 업무직이나 연봉직의 경우 자신의 의사나 능력과 상관없이 일반직처럼 보직을 부여 받을 수도 없고 직급승진도 할 수 없는 구조에서는 피고 회사의 업무직 또는 연봉직이라는 고용형태 내지 근로형태는 피고 회사 내에서 자신의 의사나 능력발휘에 의해 회피할 수 없는 사회적 신분에 해당한다고 봄이 타당하다. - 서울남부지방법원 2016. 6. 10. 선고 2014가합3505 판결

유로 무기계약직 차별이 해소되지 않고 있다. 이는 법의 무력함을 보여주는 것이 아니다. 그보다는 제대로 된 차별금지법이 만들어지기 위해서는 무엇이 필요한지를 보여준다. 단지 차별을 금지한다는 법률을 만드는 것을 넘어 차별금지법이 금지하고자 하는 차별이 무엇인지, 법을 통해 만들어 나가하고자 하는 평등이 어떤 의미인지에 대한 제대로 된 논의가 이루어질 필요가 있다. 차별금지법을 국회에서 토론하고 제정을 향해 나아가는 과정은 하나하나가 바로 그러한 논의의 장이 될 것이다.

이미 시기는 너무나 늦고도 늦었다. 더 이상 차별을 당연하게 여기는 어처구니없는 말이 나오지 않기 위해 서둘러야 한다. 차별금지법은 미룰 수 없는 시대의 과제이다.

차별금지법/평등법을 가로막는 것은 누구의 책임인가

“포괄적 차별금지법 도입 필요성에 공감하나 국민 인식 제고 및 개별 부처의 노력만으로는 부족하여 범정부적 대응이 필요하다”

2017년 유엔 사회권위원회는 대한민국에 대한 제4차 최종견해에서 포괄적 차별금지법을 즉시 도입할 것을 권고했다. 이에 대해 법무부는 위와 같이 답변을 내놓았다.⁶⁾ 2007년 보수개신교계 등의 반대로 성적지향 등 7가지 사유를 삭제한 소위 ‘누더기 차별금지법’을 만들고 계속해서 차별금지법 제정을 미뤘을 때와 한치도 다르지 않은 답변이다. ‘필요성에 공감’, ‘국민 인식 제고’, ‘범정부적 대응’ 이렇게 무의미한 단어의 낭비도 없을 것이다. 최소한의 타임라인을 제시하라거나 하다못해 구체적으로 차별금지법 도입을 위한 연구용역을 하라는 국제사회와 시민사회의 권고조차 모두 무시하고 침묵으로 일관한 것이 2007년 이후 16년의 시간 동안 법무부가 보여 온 한결같은 태도였다.

행정부가 이렇게 소극적인 자세로 일관할 때 법을 만들고 논의를 발전시켜 나가야 하는 것은 입법부의 책임이다. 그러나 국회 역시 차별금지법 제정을 위해 역할을 했다고는 볼 수 없다. 2020년 21대 국회가 개원하고 얼마 지나지 않은 2020. 6. 29. 차별금지법안이 발의되었고 이후 평등에 관한 법률안 등 총 4개의 차별금지법/평등법이 발의

6) 국가인권위원회 등, 「유엔 사회권규약위원회 제4차 최종견해 이행점검 및 향후 과제 토론회」 2023. 3. 14.

되었다. 차별금지법이 발의조차 되지 못했던 20대 국회에 비해 이는 분명한 성과이다. 그럼에도 이후의 논의 과정은 지지부진하기만 했다. 2021년 10만 명의 차별금지법 제정을 요구하는 국회 국민동의청원이 성사되고, 2022년 4월부터 46일간 미류, 종결 두 활동가의 단식 농성 등 시민사회의 지속적인 요구들이 이어졌지만 국회에서 결국 이루어진 것은 법사위 1소위 공청회라는 국회법에도 없는 형식적인 절차였다. 이후 2022. 12. 6. 법사위 1소위에서 차별금지법 상정이 시도되었으나 국민의힘과 법무부의 불참으로 결국은 불발되었다.⁷⁾ 그렇게 차별금지법은 아직까지 소위원회에서 제대로 상정되어 논의조차 이루어지지 못하고 있다.

이 문제를 단지 전 야당, 현 여당인 국민의힘의 발목잡기 탓만으로 돌릴 수는 없다. 민주당 역시 차별금지법 제정에 있어 뚜렷한 의지를 보여주지 않기는 마찬가지이다. 최근에는 이재명 더불어민주당 대표가 외신기자클럽 간담회에서 “차별금지법은 필요한 법이지만 무리해서까지 밀어붙일 사항은 아니다”고 발언하기도 했고,⁸⁾ 민주당 입법목록에 차별금지법이 없다는 비판 기사가 나오기도 했다.⁹⁾ 거대 여당이던 시절에도, 다수 야당인 현재에도 적극적 의지를 보여주지 않는 민주당 역시 차별금지법 제정을 가로막고 있는 것은 마찬가지이다.

이런 이야기를 할 때면 언제나 나오는 단어가 ‘합의’이다. 사회적 합의, 여야 합의가 필요하다. 그러나 이러한 공허한 합의를 외치는 것 외에 정부와 각 정당이 구체적으로 합의를 만들어나가는 모습은 볼 수 없다. 이에 비해 시민들은 이미 합의를 이루었다. 10만 명의 국민동의청원과 그 어떤 여론 조사에서도 80% 이상이라는 차별금지법 제정

7) 법사위, 차별금지법 상정 불발...국민의힘·법무부 불참, 중앙일보(2022. 12. 6.)
<https://www.joongang.co.kr/article/25123647#home>

8) 차별금지법제정연대, 「[성명] 이재명 대표는 후퇴를 멈춰라. 차별금지법 제정은 당신의 역할과 책임이다.」, 2023. 4. 13.

9) “차별금지법(평등법)은 도대체 어떻게 된 거죠? 우리 당은 왜 차별금지법은 제정 안 하는 걸까요. ‘낙태죄’ 헌법불합치 결정된 게 4년 전인데 왜 대체입법엔 나서지 않는 건지...” 지난달 23일 국회 의원회관에서 만난 한 초선 의원은 갑갑하다는 듯 말했다. 21대 국회 전반기까지만 해도 논의의 불씨는 살아 있던 차별금지법은 법제사법위원회 법안심사1소위원회에 계류된 채 1년여간 정치의 공론장에서 ‘실종’된 상태다. 여당의 반발이 거세다곤 하나, 민주당 역시 뜻뜻미지근하다. 민주당 입법 목록에 차별금지법·낙태죄 대체입법은 없다, 한겨레(2023. 6. 9.)
<https://www.hani.co.kr/arti/politics/assembly/1095230.html>

찬성 여론은 차별금지법이 처음 논의된 지 20년이 넘는 기간 동안 평등을 향해 투쟁해 온 시민들이 만든 성과이다. 동시에 더 이상 차별이 당연시 되고, 구조적 차별이 또 다른 차별을 낳는 상황을 마주하지 않겠다는 사회적 선언이기도 하다. 오직 합의를 핑계로 머물러 있는 것은 국회와 정부일 뿐이다.

‘차별금지법 제정 실패가 아닌 정치의 실패다’, 지난 해 5월 차별금지법제정연대는 46일 간의농성 및 단식투쟁을 마무리하며 이와 같은 입장을 내었다. 이 말은 아직도 유효하다. 차별금지법 제정은 아직 유예되고 있지만 차별금지법 제정을 위한 투쟁은 결코 실패하지 않는다. 대구 이슬람 사원 건립, 전장연 이동권 투쟁, 퀴어문화축제에 대한 지자체의 방해, 학생인권조례와 지역인권조례 폐지·개악 시도, 노조탄압과 집회의 자유 침해에 맞서는 투쟁 등 곳곳에서 이루어지는 차별에 맞서고 평등을 실현하기 위하여 시민들이 앞장서고 길을 넓히며 나아가고 있다. 정치라는 것이 민의를 대변하고 실현하는 공간이라면 차별금지법조차 만들지 못하는 지금의 정치는 제도로 된 정치라고조차 부를 수 없을 것이다. 언제까지 시민들과 괴리된 채로 남을 것인가. 이제 1년이 채 남지 않은 제21대 국회의 마무리가 차별금지법 제정으로 끝나기를, 그리하여 제21대 국회가 최소한의 역할은 다한 국회로 남을 수 있기를 바란다. 기회는 아직 남아 있다. 실행하면 될 뿐이다.



평등법 입법 연속토론회
〈혐오차별 너머, 평등으로〉

[패널토론 2]

주요 국제인권조약과 차별금지법

김진

(사단법인 두루 변호사)

주요 국제인권조약과 차별금지법

김진 (사단법인 두루 변호사)

2021년 12월, 유엔인권최고대표사무소 (UN Human Rights Office of the High Commissioner)는 언론 브리핑노트를 통해 한국 국회에 “국제인권법에 의해 보호되는 다양한 사유를 망라하는 강력하고 포괄적인 평등법”을 제정할 것을 촉구했다. 포괄적 평등법안의 채택은 시급한 것으로, 한국은 이미 오래 전에 포괄적 법안을 채택하여 차별금지를 법제화해야 하는 기한을 넘겼다는 것이다. 실제로 유엔 인권이사회와 조약기구 등 다양한 유엔 인권메커니즘은 2000년대부터 수 년에 걸쳐 한국 정부에 국제인권법에 보호되는 모든 사유에 대한 차별을 금지하는 법을 제정하고, 차별 발생 시 법적 보호를 제공하는 한편 효과적인 구제책에 접근이 가능해야 한다고 권고해 왔으며, 2023년에는 국가별 인권상황 정기검토(Universal Periodic Review, UPR) 과정에서 20개 국가가 한국 정부에 포괄적 차별금지법의 필요성을 강조하며 즉각 제정할 것을 권고하기도 했다.

유엔 조약기구 등의 차별금지법 제정에 대한 권고

유엔 인권최고대표사무소는 국제인권조약 중 핵심이 되는 9개의 조약을 핵심 국제인권문서 (core international human rights instruments)로 정하고 있다. 이 중 기존에 도덕적 구속력만을 가졌다고 인식되었던 세계 인권선언을 바탕으로 하여 법적 구속력을 가진 보편적 국제법으로 마련된 조약이 「시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약 (이하 “자유권규약”）」과 「경제적·사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약 (이하 “사회권규약”）」으로, 세계인권선언과 함께 일반적으로 국제권리장전(International Bill of Human Rights)라 불린다. 한국은 1990년 두 협약을 비준해 당사국으로서 협약에 명시된 인권을 증진하고 보호할 국제법적 의무를 지닌다. 이러한 의무의 이행을 돕고, 의무가 당사국에서 이행되고 있는지 감독하기 위해 조약기구는 독립적 지위의 전문가를

위원으로 한 조약기구를 설치·운영하고 있다.

조약기구는 당사국의 조약 이행 여부를 점검하기 위해 당사국으로부터 조약 이행에 대한 국가보고서를 정기적으로 요청하여 심사하는 국가보고 절차를 운영한다. 자유권규약과 사회권규약은 조약 내 규정을 통해 조약기구를 두어 대한민국 정부로부터 정기적으로 국가보고서를 제출받아 심사하고 이에 대한 최종견해를 발표하여, 한국의 조약에 따른 인권보호 의무 이행을 감독, 권고를 제시하고 있다. 최근 자유권위원회 (2015)와 사회권위원회(2017, 2009)는 모두 포괄적 차별금지법의 필요성을 강조하며 한국정부에 차별금지법의 입법을 촉구하였다.

1) 유엔 자유권위원회의 최종견해

유엔 자유권위원회는 2015년, 대한민국 정부가 제출한 제4차 국가보고서를 심의 후 차별금지법이 부재한 점에 우려를 표하며 포괄적 차별금지법을 채택할 것, 차별에 처벌을 부과하고 효과적인 구제수단을 제공할 것을 권고했다.

자유권규약 제4차 국가보고서에 대한 위원회의 최종견해 (2015)

차별금지

12. 위원회는 대한민국 내 특정한 형태의 차별을 금지하는 여러 개의 개별법이 있다는 것에 주목하면서도, 포괄적인 차별금지법의 부재 상황에 우려를 표한다. 특히 인종 차별과 성적지향, 성별정체성을 이유로 한 차별을 규정하고 금지하는 법률이 현재 없다는 점에 대해 우려한다.

13. 대한민국 정부는 명시적으로 삶의 모든 영역에 있어서 인종, 성적지향 및 성별정체성을 근거로 한 차별을 포함한 모든 종류의 차별을 규정하고 금지하는 포괄적 차별금지법을 채택하여야 한다. 이 법은 공공 및 민간 영역의 행위자들에 의한 직접·간접 차별에 대해 적절한 처벌을 부과하고, 효과적인 구제수단을 제공하여야 한다.

2) 유엔 사회권위원회의 최종견해

유엔 사회권위원회는 2009년, 대한민국의 제3차 국가보고서를 심의 후, 제17대 국회

에 차별금지법안이 발의되었으나 상정도 되지 않은 채 폐기된 것, 그리고 차별 사유에 국적과 성적 지향 등이 배제된 채 논의되는 점 등에 우려를 표했다. 2009년 진행된 제3차 심의에 이어 8년만에 진행되었던 제4차 심의에서도 차별금지법에 대한 권고는 이어졌다. 권고의 구체적인 내용은 다음과 같다.

사회권규약 제4차 국가보고서에 대한 위원회의 최종견해 (2017)

차별금지법

22. 위원회는 특히 당사국의 헌법이 성별, 종교, 사회적 신분의 차별만을 금지하는 것을 감안할 때, 차별금지법의 도입의 지연에 우려한다. 또한, 위원회는 당사국이 차별금지 사유를 둘러싸고 공감대를 형성하기 위하여 적극적이고 효과적인 조치를 충분히 취하지 않은 것을 우려한다 (제2조 제2항).

23. 위원회는 포괄적인 차별금지법을 채택할 긴급성을 반복하며 당사국이 인권 존중의 보호와 인권의 평등한 향유에 대한 차별의 해로운 영향에 대해 국민과 입법자들에게 인식을 제고할 것을 권고한다. 위원회는 당사국에게 경제적·사회적 및 문화적 권리에 대한 차별 금지에 관한 일반논평 제20호(2009)를 제시한다.

사회권규약 제3차 국가보고서에 대한 위원회의 최종견해 (2009)

9. 위원회는 2007년 12월에 제17대 국회에 제출되었던 차별금지법안이 심의도 거치지 않고 폐기된 것에 따라 아직도 포괄적인 차별금지법이 채택되지 않았다는 점에 대해 우려한다. 위원회는 이와 더불어 현재 TF에 의해 검토되고 있는 방안이 “차별금지사유를 열거하는 것이 아니라 전형적인 차별금지사유의 예시만을 들고 있는 것”과 일정 차별사유 외에 원래의 법안에 규정되었던 국적과 성적 지향 등은 배제하고 있는 것에 대하여 우려한다 (제2조).

위원회는 한국 정부가 신속히 규약 제2조 제2항에 따라, 경제적·사회적 및 문화적 권리에 대한 차별 금지에 관한 일반논평 제20호(2009)에 부합하도록 모든 차별금지사유를 명확히 규정하는 포괄적인 차별금지법을 채택할 것을 촉구한다.

자유권규약과 사회권규약이 인권에 대한 포괄적인 내용을 담고 있다면 보다 특정한 주제 또는 집단에 초점을 맞춰 채택된 주요 인권협약으로는 「모든 형태의 인종차별 철폐

폐에 관한 국제협약 (이하 “인종차별철폐협약”)과 「여성에 대한 모든 형태의 차별 철폐에 관한 협약 (이하 “여성차별철폐협약”)», 「고문 및 그 밖의 잔혹한, 비인도적인 또는 굴욕적인 대우나 처벌의 방지에 관한 협약 (이하 “고문방지협약”)», 「아동의 권리에 관한 협약 (이하 “아동권리협약”)», 「장애인의 권리에 관한 협약 (이하 “장애인권리협약”)», 「모든 이주노동자와 그 가족의 권리보호에 관한 국제협약 (이하 “이주노동자권리협약”)», 그리고 「강제실종으로부터 모든 사람을 보호하기 위한 국제협약 (이하 “강제실종방지협약”)이 있다. 한국은 2023년, 강제실종방지협약을 비준하면서 이주노동자권리협약을 제외한 8개의 주요 인권협약을 모두 비준하였다. 이 중 아직 국가보고서 제출 및 심의 절차를 거치지 않은 강제실종방지협약의 위원회를 제외한 대부분의 기구는 다양한 언어로 한국 정부에 포괄적 차별금지법의 제정을 촉구했다.

3) 인종차별철폐위원회의 최종견해

2018년, 유엔 인종차별철폐위원회는 대한민국의 협약 이행에 대해 심의하는 중, 한국의 인종차별 상황이 심각함을 지적하며, 한 위원은 “이렇게 계속 가다 보면 국가적인 위기로 이어질 수 있다”고 우려를 표명했다. 이러한 상황에서도 인종차별을 막기 위한 법적 기반이 부재함에 유감을 표하며 “모든 차별 금지 사유에 대한 직, 간접적 인종차별에 대해 정의하고, 이를 금지하는 포괄적인 법을 신속하게 마련할 것을 권고했다. 이는 2007년, 2012년에 이어 세 번째로 제시된 권고에 해당한다.

인종차별철폐협약 제17-19차 국가보고서에 대한 위원회의 최종견해 (2018)

인종차별의 정의와 법제

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

인종차별철폐협약 제15-16차 국가보고서에 대한 위원회의 최종견해 (2012)

인종 차별에 대한 법률 제정

7. 위원회는 법무부가 위원회의 지난 권고에 따라 2007년 국회에 제출한 차별금지법안에 주목한다. 위원회는 2008년 5월, 제17차 국회의 회기 만료로 이 법안이 폐기된 것에 아쉬움을 표명한다. 위원회는 차별금지법에 관한 숙고를 계속하기 위해서 전문가 위원회를 구성하였다는 당사국의 정보에 주목한다.

위원회는 당사국이 인종차별을 금지하기 위하여 협약 제4조에 일치하는 차별금지법이나 다른 포괄적인 입법의 도입과 시행에 신속하게 행동할 것을 촉구한다. 위원회는 2009년 경제·사회·문화적권리위원회(E/C.12/KOR/CO/3), 2011년 여성차별철폐위원회 (CEDAW/C/KOR/CO/7)와 아동권리위원회(CRC/C/KOR/CO/3-4)가 동일한 권고를 했음을 상기한다.

인종차별철폐협약 제14차 국가보고서에 대한 위원회의 최종견해 (2007)

13. 위원회는 대한민국이 차별금지법 제정안의 채택과 관련하여 현재 진행중인 논의를 언급하는 동시에, 현재 대한민국의 법이 이 협약 제4조의 요구사항을 완전히 부합하지 못하고 있다는 이전 최종견해의 제9항에 표시된 우려를 재차 강조한다.

위원회는 이 협약 제4조의 이행과 관련하여 일반권고 7호 (1985)와 15호(1993)에 대한민국의 관심을 촉구하며, 대한민국이 이 협약 제4조에 따라 인종적으로 유발된 범죄의 금지 및 처벌을 위한 세부적인 법률적 조치를 채택할 것을 권고한다. 이러한 측면에서 위원회는 대한민국이 차별금지법 마련 및 채택을 위하여 신속하게 행동해줄 것을 촉구한다.

4) 여성차별철폐위원회의 최종견해

2018년 진행된 심의에서 여성차별철폐위원회는 국가인권위원회가 2006년과 2016년, 두 차례에 걸쳐 정부에 권고했음에도 불구하고 차별금지법이 제정되지 않은 점을 우려하며 여성차별 문제를 해결하기 위해서는 포괄적 차별금지법의 제정이 반드시 필요함을 강조하였다.

여성차별철폐협약 제8차 국가보고서에 대한 위원회의 최종견해 (2018)

12. 위원회는 당사국이 국가인권위원회가 2006년과 2016년 권고한 바에 따라 포괄적인 차별금지법을 아직 제정하지 않았다는 점에 주목하며 우려를 표한다. 위원회는 상호 대화 중, 당사국이 성적지향과 성별정체성 등을 근거로 한 차별에 대응할 것이며 포괄적인 차별금지법의 제정이 2017-2021 제3차 국가인권정책기본계획에 포함될 것이라는 당사국이 제공한 정보에 주목한다. 또한 2005년 「성차별금지법」 폐지 이후 성차별 방지에 관한 별도의 법률이 아직 제정되지 않았다는 점에 주목하며 우려를 표한다. 위원회는 또한 2015년 여성가족부가 대전광역시의 성평등 조례에서 레즈비언, 양성애자, 트랜스젠더, 인터섹스 관련 규정을 삭제하도록 요청한 점에 주목한다.

13. 위원회는 이전의 최종견해 (CEDAW/C/KOR/CO/7)를 반복하면서, 협약 제1조의 내용 및 제2조에 따른 당사국의 핵심 의무에 관한 일반권고 제28호 (2010)에 따라, 여성에 대한 직접·간접 차별 및 빈곤 여성, 소수 인종·종교 그룹 및 성적 소수자에 속하는 여성, 장애여성, 난민 및 난민 신청 여성, 무국적 및 이주 여성, 농촌 여성, 비혼 여성, 청소년, 여성 노인과 같은 소외 계층에 영향을 미치는 교차적인 차별을 금지하는 포괄적인 차별금지법을 채택할 것을 권고한다.

여성차별철폐협약 제7차 국가보고서에 대한 위원회의 최종견해 (2011)

차별적 법률

14. 위원회는 ‘차별금지법 분과위원회’가 차별금지법 제정 및 현존하는 차별 관련 90여개 법률의 효과성에 관한 협의를 2010년 말에 종결한 것을 인지하지만, 이러한 협의의 결과에 대한 정보가 없고 2008년 5월 이후 보류된 차별금지법 제정의 더딘 진행상황에 대해 유감으로 생각한다.

15. 위원회는 당사국이 직·간접적 차별 등 모든 형태의 차별을 명백히 금지하는 내용을 포함하고 있는 협약 제1조 및 제2조와 일반권고 28호(2010)에 따라, 그리고 성적 지향에 근거한 차별을 금지하고 있는 국가인권위원회법 제2조 제4항을 참조하여 포괄적인 차별금지법을 제정하기 위한 시급한 조치를 취할 것을 요청한다.

5) 아동권리위원회의 최종견해

2019년 진행된 유엔 아동권리협약 제5-6차 국가보고서 심의를 위한 사전 심의자리에서 아동권리위원회의 한 위원은 한국 사회에서 점점 늘어가는 ‘노키즈존’, 난민신청을 한 아동이 공항에서 방치되고 있는데도 조치를 취하지 않는 한국의 아동 인권 실태를 지적하며 “한국은 아동을 혐오하는 국가라는 인상을 받았다”고 이야기하며 아동의 차별을 금지하는 법 제정의 필요성을 강조했다. 이어, 차별금지법을 신속하게 제정할 것을 권고하였다.

아동권리협약 제5-6차 국가보고서에 대한 위원회의 최종견해 (2019)

비차별

16. 위원회는 취약한 상황에 있는 아동을 위한 지원 조치를 환영하나, 2007년 이후 차별금지법안 채택이 여전히 이루어지지 않았다는 데 우려를 표한다. (...)

17. 차별적인 법규, 정책, 관행을 철폐하고 이와 관련한 적절한 법, 정책, 활동을 증진하는 등의 노력을 포함하여 평등한 기회를 보장하고 결과의 불평등을 감소시킨다는 지속가능발전목표(SDGs) 세부목표 10.3를 감안하여 위원회는 차별금지법을 신속하게 제정하고 해당법이 출신지, 성적 지향 및 성 정체성에 근거한 차별을 금지할 것을 당사국에 촉구한다. 또한 당사국에 다음을 권고한다.

- a) 포괄적인 차별금지법 제정 및 전략을 시행하고, 취약하고 소외된 상황에 있는 아동에 대한 차별 방지 및 근절을 위한 대중 캠페인을 시행할 것;
- b) 당사국 영토 내에 있는 모든 아동이 출생시 동등하게 등록되고, 보육시설, 교육, 보건, 복지, 여가, 국가의 지원에 접근할 수 있도록 보장할 것
- c) 학교에서 학업성적에 근거한 차별을 방지하고 근절할 것;
- d) 양육비 접근 등에 있어 모든 가정에 동등한 대우를 보장하고, 이에 따라 관련 법 및 관행을 점검할 것

아동권리협약 제3-4차 국가보고서에 대한 위원회의 최종견해 (2011)

비차별

28. 위원회는 2007년 12월에 당사국의 차별금지법안이 국회 논의를 거치지 못한 채 폐기된 것과 차별에 대한 입법적 정의가 성적 지향이나 국적으로 인한 차별 금지를 명시하지 않은 것을 유감스럽게 생각한다. 그리고 위원회는 다문화·이주자·탈북자 출신의 아동에 대한 차별, 난민 아동, 장애아동, 비혼모, 특히 청소년 비혼모에 대한 정부의 지원 조치로부터의 배제를 포함하여 당사국에서 끈질기게 지속되고 있는 차별의 복합적인 형태에 대해 우려한다.

29. 위원회는 당사국에 다음과 같이 촉구한다.

- a) 협약 제2조를 충실히 따르는 법률을 채택하기 위해 차별금지법을 신속하게 제정할 것;
- b) 인식 향상, 대중 교육 캠페인을 포함하여 취약하거나 소수자 상황의 아동을 향한 차별적 태도를 근절하고 방지하기 위해 모든 조치를 취할 것;
- c) 청소년 비혼모를 포함한 비혼모들에게 적절한 지원을 제공할 것.

6) 장애인권리위원회의 최종견해

2022년, 8년만에 진행된 유엔 장애인권리위원회의 한국 심의에서 위원회는 장애인의 차별에 대해 특별히 다루는 장애인차별금지법에도 불구하고 장애인, 특히 장애여성, 이주장애인, 성소수자 장애인 및 HIV 감염 장애인이 겪는 다중적이고 교차적인 형태의 차별이 적절히 다뤄지지 못하고 있는 점을 우려하며 이에 대응할 수 있는 포괄적 차별금지법의 제정을 권고했다.

장애인권리협약 제2-3차 국가보고서에 대한 위원회의 최종견해 (2022)

평등과 비차별

12. 위원회는 일반논평 제6호(2018)와 지속가능발전목표의 세부목표 10.2 및 10.3을 상기하며 당사국에 다음을 권고한다.

a) 현재 있는 차별금지 법령, 특히 「장애인차별금지 및 권리구제 등에 관한 법률」을 재검토하고, 다중적이고 교차적인 형태의 장애에 기반한 차별과 그것이 연령, 성별, 인종, 민족성, 성 정체성, 성적지향 또는 어떠한 다른 지위에 기반한 차별과 교차한다는 점을 인식하는 포괄적 차별금지법을 제정하고, 다중적이고 교차적인 형태의 차별을 종식시키기 위한 전략을 수립할 것.

유엔 권고만 15년째, ‘이미 오래전에 기한을 넘긴’ 차별금지법의 제정

살펴본 바와 같이 2007년 유엔 인종차별철폐위원회의 권고를 시작으로 현재까지 11번의 유엔 인권기구의 권고가 있었을 정도로 포괄적 차별금지법의 제정은 오랜 기간에 걸쳐 필요성이 강조되어 왔다. 유엔 인권이사회의 국가별 인권상황 정기검토에서도 2008년 제1차 검토부터 2023년 제4차 검토까지 빠짐없이 같은 권고를 받고 있다. 별도의 조치 없이는 2023년 10월로 예정된 자유권위원회의 제5차 한국 심의에서도 같은 권고를 반복해 받을 것으로 보인다. 그럼에도 불구하고 한국 정부는 여전히 ‘사회적 합의’를 이야기하며 법의 제정을 ‘신중하게 고려’해야 한다는 입장을 고수하고 있다.

유엔 인권최고대표사무소가 언론브리핑에서 강조한 바와 같이 한국에는 최근 포괄적 차별금지법 제정을 옹호하는 움직임이 증가해 왔고, 포괄적 평등법안의 채택은 “이미

오래 전에 그 기한을 넘겨” 매우 시급한 상황이다. 15년 이상 진행된 ‘신중한 고려’가 하루 빨리 마무리되어 국제인권법에 의해 보호되는 출신지역, 인종, 피부색, 성적지향 및 성 정체성 등 다양한 사유를 포함한 포괄적인 법, 그리고 이러한 사유에 근거한 차별과 증오 범죄에 노출된 모든 사람들에게 차별없이 적절한 법적 보호와 효과적인 구제를 제공하는 차별금지법의 제정이 이루어질 수 있기를 기대한다.



평등법 입법 연속토론회
〈혐오차별 너머, 평등으로〉

[패널토론 3]

우리는 기독교인기 때문에 평등법/차별금지법을 지지한다

최형묵

(차별과혐오없는평등세상을바라는그리스도인
공동대표·한국기독교교회협의회 인권센터 이사)

우리는 기독교인기 때문에 평등법/차별금지법을 지지한다

최형묵 (차별과 혐오 없는 평등 세상을 바라는 그리스도인
공동대표·한국기독교교회협의회 인권센터 이사)

1. 2007년 처음 발의된 평등법/차별금지법이 아직까지 제정되지 못한 까닭이 사실상 일부 기독교의 격렬한 반대 때문이라는 것은 널리 알려져 있다. 보편적 인권을 더욱 확실하게 보장하고자 하는 인권체제의 형성이 기독교의 신앙을 명분으로 하는 반대 의견에 부딪혀 어려움을 겪고 있다. 같은 맥락에서 지역 인권보장체제 역시 어려움을 겪고 있다.
2. 차별금지법안이 2007년 처음 발의되었을 때 그 반대세력은 일부 개신교에 한정되지 않았다. 당시 전국경제인연합 역시 주요 반대세력이었다. 그러나 이후 오늘에 이르기까지 차별금지법 제정에 관한 논의 국면에서 그 입장은 거의 표면에 드러나지 않았다. 입장이 바뀌어서가 아니라 자신들의 입장을 대신해서 싸워주는 세력이 있기 때문이다. 일부 개신교가 성소수자 조항을 빌미로 차별금지법을 반대하고 있는 것이 사실상 어떤 효과를 발휘하고 있는지 새겨보지 않을 수 없다. 특정한 차별의 용인은 사회 구성원 대다수에게 폭넓게 영향을 미치는 차별의 효과를 확대 심화시키고 있다.
- 3-1. 개신교인의 한 사람으로서 늘 난처한 입장이기에 먼저 한 가지 분명한 사실부터 해명하고자 한다. 언뜻 보기에 차별금지법 및 지역의 인권조례 등을 반대하는 입장이 개신교 전체의 의견인 것처럼 보이지만 실상은 그와 다르다. 그것은 과잉 대표된 입장에 지나지 않는다. 개신교 전체의 의견이 아니라 일부 의견일 뿐이라는 이야기다. 그 입장이 과잉 대표된 것은 개신교 내의 의사결정구조와 관련되어 있다. 특정한 직분(목사, 장로)의 고연령층 남성이 공적 의사결정구조의 중심을 이루고 있는 것과 무관하지 않다. 여기에 근본주의적 신앙으로 무장한

열성적 신자들이 가세하여 그 목소리가 크게 들릴 뿐이다. 그리고 그와 다른 기독교인들의 입장을 언론에서도 제대로 조명하지 않은 탓에 일종의 착시현상이 나타나고 있을 뿐이다.

3-2. 국가인권위원회 등의 여론조사 결과에서도 드러나 있거니와, 개신교계에서 진행된 일련의 인식조사 결과(특히 한국기독교사회문제연구원의 인식조사 결과 등)를 보더라도 차별금지법과 성소수자의 인권에 대한 이해에서 포용적 입장이 일관되게 높은 비율을 차지하고 있는 것으로 드러나고 있다. 일반적 여론조사 결과에 비해 유보적 입장 비율이 다소 높기는 하지만 최근 몇 년 사이에 반대로 다는 찬성이 늘 높은 비율로 드러나고 있다. 과잉 대표된 목소리 때문에 묻혀 있을 뿐 조용한 다수의 입장은 우리 사회의 보편적 인권에 대한 인식과 크게 괴리되어 있지 않다는 것을 뜻한다. 이 점은 정치권과 교계 모두 유의해야 할 대목이다.

4-1. 기독교인의 입장에서 단도직입적으로 제기하고 싶은 물음은 이것이다. 보편적 인권의 요구가 과연 기독교 신앙에 반하는가? 신의 이름으로, 복음에 대한 믿음을 이유로 차별을 용인하는 것이 정당한가? 이에 대해 우리는 성서의 대의와 복음의 진실에 비추어 답을 찾아야 할 것이다.

4-2. 기독교 신앙의 입장에서 보편적 인권의 요구를 어떻게 수용할 것인가 하는 것은 중요한 신학적 쟁점이 되어 왔다. 근대 계몽주의의 대두 및 정치적 혁명과 더불어 제기된 보편적 인권에 대해 기독교 신앙의 입장에서 처음부터 선뜻 수용하기 어려워했던 국면이 있었던 것은 사실이다. 그러나 계몽주의 자체가 성서 및 신학의 유산을 재해석하는 측면을 지니고 있었고, 또한 종교개혁이 진정한 근대적 주체로서 개인의 발견을 초래한 측면을 지니고 있었다. 그 인식이 분명해지는 가운데 보편적 인권의 요구는 복음의 진실에 부합하는 것으로 점차 여겨지게 되었다. 여기에 <세계인권선언>의 탄생배경이 되었던 세계전쟁과 전체주의의 끔찍한 경험은 기독교 신학에도 결정적인 자극이 되었고, 그 결과 오늘날 기독교 신학은 보편적 인권의 요구를 복음의 구체화로 확고하게 받아들이고 있다.

- 5-1. 성서의 창조론은 인간이 ‘하느님의 형상’을 부여받았다는 것을 중요한 초점으로 하고 있다. 천부인권의 근거이다. 이에 따르면, 인간은 다른 피조물들과 연대 가운데서 책임적인 존재로서 하느님의 형상을 구현하는 사명을 부여받았다. 신학적인 의미에서 인간이 부여받은 하느님의 형상은 인권의 가장 근본이 되는 근거이다.
- 5-2. 그 하느님의 형상이 온전히 구현되지 않고 지배와 억압으로 갈등을 겪는 인간의 역사적 현실 가운데서, 성서는 하느님이 억압받는 백성을 선택하여 계약을 맺고 그들을 해방하였다고 증언한다. 가난하고 억압받는 사람들의 생존과 자유를 보장함으로써 인간사회 안에서 하느님의 뜻을 이룬다는 성서의 근본정신은 율법과 예언의 핵심이 되었다.
- 5-3. 예수 그리스도는 이웃을 자기 자신처럼 사랑하라고 함으로써(마태복음 7:12, 19:19) 인간들 사이에서 서로가 서로에게 존엄한 존재가 되는 관계를 형성할 것을 가르쳤다. 나아가 인간으로서 존엄성을 부정당한 이들을 일으켜 세우고자 하였다. 가장 보잘것없는 사람에게 한 것이 곧 그리스도의 길을 따르는 것이라고 가르쳤는가 하면(마태복음 25:40), 스스로 죄인과 가난한 자, 과부와 고아, 억압당하는 이들과 함께 하며 그들의 권리를 옹호하였다. 그것이 복음의 진실이다.
- 5-4. 초기 기독교의 가르침을 대표하는 사도 바울은 그리스도 안에서 유대인이나 그리스인이나, 종이나 자유인이나, 남자나 여자나 아무런 차별이 없다는 것을 역설하였다(갈라디아서 3:28~29). 사도 바울이 말한 인의론(認義論)은 일체의 자격이나 업적과 상관없이 그리스도 안에서 하나라는 것을 강조한 점에서 보편적 인권의 중요한 근거가 된다.
- 6-1. 성서의 대의와 복음의 진실이 보편적 인권의 요구를 확실히 뒷받침하고 있음에도 불구하고, 일부 기독교인들은 특정한 성서 구절을 인용하여 차별의 논리를 펼치고 있다. 특정한 행위를 문제시할 뿐 사람을 배제하는 것은 아니라고 하지

만, 고유한 인격의 표현으로서 행위를 문제시한다면 그것은 곧 사람 자체를 차별하고 배제하는 의미를 지닐 수밖에 없다.

6-2. 이 때 자주 인용되는 성서구절들이 특정한 성적 지향을 금지하는 것으로 보는 것이 과연 정당할까? 이것은 중요한 해석학적·신학적 물음을 뜻하는 것으로, 신중하게 접근하여야 한다. 무엇보다 성서의 대의에 비추어 보는 것이 당연한 전제이고, 특정한 본문의 역사적 맥락을 살피고, 더불어 오늘날 성숙한 윤리적 가치판단을 함께 고려하여 해석하는 것이 마땅하다.

6-3. 흔히 인용되는 많은 성구가 사실은 특정한 성적 지향과는 상관이 없다. 특정한 성행위를 문제시하는 구절이 없지는 않다(레위기 18:22, 로마서 1:18~32; 고린도전서 6:9~11). 그러나 그것은 전반적인 문맥과 당대의 상황을 고려해 해석해야 하고, 또한 오늘의 보편적인 가치관에 비추어 판단해야 한다. 오늘날과 같은 성적 지향 개념이 존재하지도 않고, 현대의 과학적·의학적 지식이 확립되기 이전에 문제시된 특정한 성행위에 대한 언급은 고대의 종교적·윤리적 관념을 반영하고 있다. 전반적인 문맥을 고려하면 특정한 성적 지향을 문제시한다기보다는 성적 착취 또는 성적 폭력을 문제시하는 것으로 보는 것이 오히려 적절하다.

6-4. 천동설이 지동설로 바뀌었다고 해서 성서의 진실이 무효화되는 것은 아니다. 그렇듯 인간에 대한 이해와 성적 지향에 대한 이해의 변화가 곧 성서의 진실을 무효화하는 것도 아니다. 그 변화는 오히려 훨씬 풍요로운 성서의 세계를 향한 길이 될 수 있다.

7-1. 종교적 믿음의 체계는 그 자체로 자기완결적 성격을 지니고 있어 다른 가치체계와 접촉할 때 독단에 빠질 수 있는 가능성을 안고 있다. 그러나 동시에 다른 가치체계와 접촉을 통해 오히려 스스로의 세계를 더욱 풍요롭게 할 가능성을 안고 있다.

7-2. 신앙을 사회적으로 표현하는 것은 기독교인의 고유한 책무이지만, 다른 구성원

들과 더불어 살아가는 사회적 공동체 안에서 그 표현은 보편적 가치관과 소통할 수 있는 방식으로 이뤄져야 한다. 독단은 사회에도 해악을 끼칠 뿐 아니라 종교 그 자체에도 자멸의 길이다.

8. 우리는 기독교인임에도 불구하고 평등법/차별금지법을 지지하는 것이 아니라, 기독교인이기 때문에 평등법/차별금지법을 지지한다. 그것이 모든 사람을 하느님 앞에서 동등한 존재로 여기는 성서의 대의와 복음의 정신에 부합하기 때문이다.



평등법 입법 연속토론회
〈혐오차별 너머, 평등으로〉

[참고자료 1]

유엔 포괄적 차별금지법 제정 지침(요약본 : 국문)

유엔 포괄적 차별금지법 제정 지침(요약본 : 국문)

* 현재 번역 작업이 진행중이며, 향후 전체가 번역완료되면 책자로 발간하여 배포할 예정이므로 이 자료는 본 토론회에 한해 참고용으로만 사용해 주시기 바랍니다.

- 본 지침서는 정부, 입법자, 시민사회 행위자 및 기타 공익 행위자에게 평등권과 비차별 권리에 관한 국제법률 기준을 충족하는 포괄적 차별금지법의 발전에 관한 권위있는 지침을 제공하는 것을 목적으로 한다. 본 문서는 관련 국제기준의 발전, 해석, 시행을 자세히 살펴보고 국제법의 준수를 위해서 법에 명문화가 필요한 주요 원칙들을 설명하였다. 본 요약본은 해당 주요 원칙들을 정리한 것이다.
- 본 요약본에 제시된 기준은 국가가 평등하고 차별 받지 않을 권리를 존중, 보호, 충족하기 위한 국제법 상 의무를 다 할 수 있도록 모든 형태의 차별 철폐와 평등 실현을 포괄적으로, 실질적으로 달성하기 위해 차별금지법에 담아야 할 내용을 반영하고 있다. 본 요약본에 제시된 법 구성요건은 국제인권법에서 유래된 것으로 관련 내용은 지침서 전반에 걸쳐 자세히 다루었다. 조사방법론에 세부적으로 기술하였듯이 본 지침서는 국제법에 대한 종합적인 검토 외에도 다양한 이해관계자와의 폭넓은 자문을 거쳐 작성되었다. 관련 국제기준을 지침서 전반에 설명하였고, 국제법의 요건이 국내법에 어떻게 전환되었는지를 보여주는 각국의 사례를 포함하였다. 실제로 법이 어떻게 적용되는지를 보여주기 위해서 핵심 개념과 연구, 예시를 포함하였다.
- 국제법률기준의 발전, 해석 및 적용에 대한 세부적인 논의사항은 본 지침서 전반에 담았으며, 해당 요약본은 기준 충족을 위해서 국내법에 명문화가 필요한 핵심 원칙들만 제시하고 있다. 따라서 본 요약본은 지침서의 내용을 요약한 것이기도 하지만 포괄적 차별금지법 관계자에게 별도의 독립된 참고자료로 활용될 수도 있

다. 대개의 경우, 국가는 국제기준 충족을 위한 규칙, 절차, 제도를 마련하되, 규칙, 절차, 제도의 국내법 반영 방식에 있어서는 재량이 허용된다. 국가는 때로 국제법 문서에 규정된 정의를 채택해야 하는데, 이에에는 국제조약과 이에 대한 권위 있는 기관의 해석이 포함된다. 이와 관련하여, 국제인권기준과의 일치를 위해서 입법 과정에 참여하는 입법자와 시민사회단체가 법안에 바로 사용할 수 있는 정의를 텍스트 상자 형식으로 제시하였다. 그 외에 법에 규정되어야 할 내용에 대한 설명과 지침을 본 요약본에 담았다.

I. 포괄적 차별금지법 제정 의무

포괄적 차별금지법¹⁾은 모든 형태의 차별 철폐와 모든 이의 평등이라는 목적과 이의 실현을 위해 채택된 법이다. 국가는 모든 이의 평등하고 차별 받지 않을 권리를 존중, 보호, 충족하기 위한 국제인권법 상 의무를 충족하기 위해서 포괄적인 차별금지법을 제정하여야 한다. 또한 모든 형태의 차별 금지와 평등권 실현이 소수자 보호에 관한 국제법의 근간을 이루고 있기 때문에 포괄적 차별금지법의 채택은 소수자의 권리 보호의 필요 조건이기도 하다. 포괄적 차별금지법은 특정 차별금지법(특정한 사유나 삶의 특정한 영역에서 특정 집단을 대상으로 하는 차별을 금지하는 법)과 구별된다. 그리고 헌법 등에서 규정한 일반적인 차별금지과 평등권 보장과도 구별된다.

국가는 특정 차별금지법을 채택할 수 있고, 특정 집단 구성원의 참여를 가로막는 구조적인 장애를 식별하고 해소하기 위한 법을 채택할 수 있다. 이러한 법이나 일반적인 차별금지 조항의 채택이 포괄적인 법의 채택 의무와 상충되지는 않는다. 그러나 이것으로 포괄적인 법의 채택 의무에서 벗어나는 것도 아니다. 다시 말해서 국가는 특정 법의 채택이나 현용되는 기타 차별금지 조항의 여부와 상관없이 포괄적인 차별금지법을 채택하여야 한다. 국가는 차별금지법이 실효성을 갖도록 평등하고 차별 받지 않을 권리의 실질적인 집행과 이행을 위한 세부적인 규칙, 제도, 절차를 마련하고 공공 당국과 민간 주체 등 모두에게 적용되는 의무를 명확히 제시하여야 한다. 이러한 규정은 포괄적인

1) 본 지침서에 “포괄적 차별금지법률”과 “포괄적 차별금지법”이라는 용어를 혼용해서 사용하였다.

차별금지법에 직접 반영하거나 민사소송법 등 여타 법 개정을 통해서 반영할 수 있다.

포괄적 차별금지법은 대개 단일법의 형식을 취한다. 2개 이상의 법이 채택된 일부 국가에서는 이들 법의 전체적인 적용범위가 포괄적이거나 거의 포괄적인 수준에 가깝다.²⁾ 단일법을 채택하였다 하더라도 국가의 일부 의무가 실효성을 갖도록 법과 정책이 추가로 채택될 필요가 있을 수도 있다.³⁾ 본 지침에서는 “포괄적 차별금지법”과 “포괄적 차별금지 법률”이라는 용어를 혼용하였다.

II. 포괄적 차별금지법의 내용

포괄적인 성격의 차별금지법 제정은 여러 기준을 충족하여야 한다. 특히 국제인권법상 차별금지법에서 요구되는 내용은 다음과 같다:

- 한정적이지 않은 광범위한 사유에 따른 모든 형태의 차별과 차별의 양상을 법의 규제를 받는 생활의 전 영역에서 금지할 것.
- 국제인권법에서 인정한 모든 형태의 차별에 대한 정의와 부합하는 정의를 명시적으로 제시할 것.
- 차별과 불이익을 경험하거나 이에 노출된 사람과 집단의 평등권 실현을 강화하기 위한 건설적인 실천조치의 채택을 명시적으로 허용, 요구 및 규정할 것.
- 접근성 보장 및 평등 의무를 수립하여 공공영역과 민간영역에서 평등권과 차별금지

2) 예를 들어 남아프리카 공화국의 2000년도 평등증진불공정차별예방법은 고용 분야에는 적용되지 않음. 고용 분야는 1998년에 제정된 고용균등법의 규제를 받음. 고용균등법은 상호 보완적인 평등과 비차별 보장조치를 규정하고 있음. 핀란드의 2014년 비차별법은 “젠더”를 차별의 사유로 명시적으로 열거하지 않음. 그러나 해당 법의 섹션 3(1)에 따르면 젠더에 따른 차별의 금지와 젠더 평등 증진에 관한 조항은 1986년에 제정된 여남(女男)간평등법으로 규제됨.

3) 예컨대, 차별사건에서의 입증책임을 규제하는 절차적인 내용은 민사소송법이나 증거에 관한 규정에 포함될 수 있음.

가 실천되도록 할 것.

- 실효적, 억제적, 비례적인 제재 등 실질적인 구제조치; 생존자의 차별피해 인정, 보상 및 원상회복; 관련 제도적·사회적 개선을 규정할 것.
- 사법접근성 보장에 필요한 절차적 안전보장장치를 마련하고 개선할 것. 이에는 고소인이 제기한 일견 증거가 확실하다고 보여지는 차별 사건(prima facie case)에 대한 입증책임 전환 조항과 2차 가해 금지 조항이 포함되며 이에 국한되지 않음.
- 충분한 자원, 기능, 권한을 갖춘 실효성 있는 독립, 특화된 평등권 추진기구 수립을 규정할 것.
- 구조적인 차별을 시정하고 평등권 실현을 강화하기 위한 여타 시행조치의 채택을 지시할 것. 이에는 차별적 정책의 영향을 사전에 식별 및 예방하고, 평등권 실현에 필요한 영향을 확보하기 위해서 공공법과 정책 전반에 평등권영향평가가 실시되도록 하는 것이 포함됨.

가. 차별 금지

한정적이지 않은 광범위한 사유에 따른, 법의 규제를 받는 모든 생활 영역에서 발생하는 모든 형태의 차별을 정의하고 금지하여야 한다. 차별 받지 않을 권리는 네 가지 차원에서 이해될 수 있다: (a) 권리의 개인적 범위; (b) 금지된 행동의 형태, (c) 권리의 실질적인 범위; (d) 정당한 사유. 차별금지법은 각 영역에 대해 명확한 정의를 제시하여야 한다.

1. 개인적 범위

국제법의 요건에 따라 포괄적 차별금지법은 한정적이지 않은 광범위한 사유로 인해 발생하는 차별을 금지하여야 한다. 이를 위해서 국제법에서 인정하는 모든 특징 외에도 사회에서 보호가 필요한 기타 모든 사유에 대한 명시적인 보호가 요구된다. 포괄적 차별금지법은 “기타 지위”와 같은 조항을 통해 추가적인 차별 사유가 인정될 수 있는 여지를 제공하여야 한다. 차별금지법은 새로운 차별 사유의 식별과 인정 기준을 포함하여야 한다.

연령; 출생; 가족 또는 가족 돌봄인 지위; 피부색; 카스트 등 출신배경; 장애; 경제적 지위; 민족성; 젠더 표현; 성 정체성; 유전병이나 그 외 질병에 대한 소인; 건강 상태; 원주민 출신; 언어; 혼인 지위; 부성 또는 모성 지위; 이민자 신분; 소수자 지위; 출신국가; 국적; 주거지; 정치적 의견 또는 기타 의견; 임신; 재산; 인종; 난민 또는 망명지위; 종교 또는 신념; 성별; 성적 특징; 성적 지향; 사회적 출신; 사회적 상황; 또는 기타 지위를 이유로 하는 차별이 금지된다.

차별금지법은 다음과 같은 상황에서의 차별을 금지하여야 한다: (a) 개인이 특정 집단과 연관되었거나 개인이 특정한 특징을 가지고 있다는 이유로 차별이 발생한 경우; (b) 개인이 특정한 특징을 가졌다는 인식(옳건 그르건)으로 인해 차별이 발생한 경우. 이외에도 다수의 특징이 복합적으로 작용해 발생한 차별도 금지되어야 한다(복합차별).

차별 금지에는 연계와 인식을 이유로 한 차별도 포함된다. 인식에 의한 차별은 한 개인이 보호 대상인 특징을 가졌다는 인식(이러한 인식의 옳고 그름을 떠나)을 이유로 불이익을 당할 때 발생한다. 연계를 이유로 하는 차별은 개인이 다른 사람이나 보호 대상인 특징을 가진 사람과 연계되었다는 이유로 불이익을 당할 때 발생한다.

차별 금지는 다중차별(교차차별 및 누적차별)을 포함하며 이에 따른 피해를 인정한다. 누적차별은 2개 이상의 별개의 사유로 인해 발생한 차별이다. 교차차별은 상호 교차하는 복합적인 사유로 인해 발생하는 뚜렷한 차별이다.

2. 금지 행동

포괄적 차별금지법은 국제법에서 인정하는 모든 형태의 차별을 명시적으로 정의하고 금지하여야 한다. 이에 (a) 직접적 차별; (b) 간접적 차별; (c) 괴롭힘; (d) 적절한 편의의 거부; (e) 접근성 보장 미비; (f) 분리; (g) 2차 가해(보복)가 포함된다. 차별금지법은 모든 형태의 차별에 대한 지시와 조장을 금지하여야 한다. 차별은 의도적으로 또는 비의도적으로 이루어질 수 있다. 차별은 공개적으로 또는 은밀하게 이루어질 수도 있다.

차별 금지는 모든 형태의 차별을 대상으로 하며 다음과 같은 형태의 금지된 행위를 포괄한다:

- 직접차별은 1개 이상의 차별금지사유로 인하여 다른 사람이 유사한 상황에서 받고 있거나, 받아 왔거나, 받게 될 대우에 비해서 덜 호의적으로 대우 받을 때 발생한다. 또는 1개 이상의 차별 사유로 인해 손해를 당했을 때 발생한다.
- 간접차별은 특정 조항, 기준, 관행이 1개 이상의 차별 사유에 해당하는 특정 지위나 특징을 가진 사람에게 과도하게 부정적인 영향을 미치거나 미치게 될 때 발생한다.
- 특정한 이유로 인한 괴롭힘은 개인의 존엄성을 침해하고 위협적, 적대적, 모멸적, 굴욕적 또는 공격적인 환경을 조성할 목적을 가지고 또는 이러한 결과를 초래하는 특정한 차별 사유와 관련된 원치 않는 행동이 있을 때 발생한다.
- 합당한 수용이란 법의 규제를 받는 생활의 모든 영역에서 다른 사람과 동등하게 인 권 및 기본적 자유, 동등한 참여를 향유하고 행사할 수 있도록 보장하기 위해, 과도하거나 부당한 부담을 지우지 않는 수준의 적합하고 필요한 수정, 조정, 또는 지원을 의미한다. 합당한 수용의 거부하는 차별의 한 형태이다.
- 접근성은 물리적 환경, 수송, 정보와 통신, 근무지, 교육, 보건, 그 외 일반에게 제공되는 시설과 용역에 대한 동등한 접근을 보장하는 데 필요한 조치의 채택과 시행을 요하는 적극적이고 구조적인 의무이다. 국가는 생활의 모든 영역에 접근성을 보장할 의무가 있다. 접근성 기준을 충족하지 못하는 것은 일종의 금지 행위이다.
- 분리는 특정한 사유를 공유하는 사람들이 본인의 완전하고 자유로우며 고지에 의한 동의 없이 분리되고 시설, 재화, 용역, 권리 또는 물리적인 환경에 차별적인 접근이 제공될 때 발생한다.
- 2차 가해는 한 개인이 차별에 대한 민원이나 평등 조항의 집행을 구하는 재판에 연루되어 불리한 대우나 영향을 받을 때 발생한다.

성희롱은 성적인 성격의 원치 않는 행동이나 행위가 따르는 명백한 형태의 피해이다.

성희롱을 금지할 의무는 구체적으로 요구되는 보완적 의무이다. 국가는 특정 성범죄에 관한 법률에서 구체적으로, 형법을 통해 폭넓게, 또는 기타 법률로 성희롱을 금지할 수 있다. 성희롱 금지는 특정한 사유로 인한 괴롭힘 금지와는 별개로, 그리고 이에 추가적으로 규정되어야 한다.

성희롱은 개인의 존엄성을 침해하고 위협적, 적대적, 모멸적, 굴욕적 또는 공격적인 환경을 조성할 목적을 가지고 또는 이러한 결과를 초래하는 성적인 성격의 원치 않는 행동이 있을 때 발생한다.

3. 실질적인 범위

포괄적 차별금지법은 생활 전 영역에서 차별로부터의 보호를 제공하고 공공 및 민간 행위자를 비롯한 모든 사람의 행동에 적용되어야 한다.

차별 금지는 법으로 규제되는 모든 생활 영역에 적용되어야 한다. 차별을 하지 않을 의무는 공공 당국과 민간 주체를 포함하여(그러나 이에 국한되지 않는) 모든 이에게 적용된다.

4. 정당한 사유

상황에 따라 차별금지 사유에 따른 차별적 대우나 법 조항, 기준, 관행의 차별적 영향이 정당화될 수 있다. 정당한 사유는 포괄적 차별금지법에서 규정한 명백한 기준에 따라 평가되어야 한다. 이러한 기준에는 정당한 목적과 이러한 목적 달성에 사용된 수단의 적절성, 필요성, 비례성에 대한 확인이 포함된다. 정당한 목적은 차별적 고정관념에 대한 언급으로 결코 정당화될 수 없다. 몇몇 형태의 금지 행동(괴롭힘, 성희롱, 2차 가해 등)은 처음부터 정당화될 수 없다. 직접 차별은 엄격히 정의된 기준에 따라 예외적으로만 정당화될 수 있다.

정당한 목적을 위해 채택된 규정, 기준 또는 관행이 목적 대비 적절하고 필요하며 비례적이라면 차별이 있었다는 판결로 이어지지 않는다. 직접 차별은 극히 예외적인 경우

에만 정당화될 수 있다.

나. 적극적 조치

포괄적 차별금지법은 적극적 행동조치를 명시적으로 허용함과 동시에 이를 요구하여야 한다. 적극적 조치(때로는 적극적 우대조치, 특정 조치 또는 일시적 특별조치라고도 불림)는 평등을 강화하거나 이를 달성하고 불이익을 개선할 목적으로 마련된 선별적 조치 등이다. 적극적인 조치로 인해 고립, 분리, 고정관념 또는 낙인이 영구화되거나, 불평등한 기준이나 별도의 기준이 유지되는 결과를 초래하여서는 안 된다. 적극적 조치가 불이익 해소에 적극적이고 지속적인 변화로 이어지기 위해서는 충분한 시간을 두고 시행되어야 하지만, 그럼에도 불구하고 한시적으로 시행되어야 한다.

평등권 실현은 적극적 조치의 채택이 필요하다.

적극적 조치에는 불평등을 극복하고 평등을 실현하기 위한 선별적인 입법적, 행정적, 정책적 조치가 포함된다. 이러한 조치는 한시적이어야 하고, 수시로 검토되어야 하며, 평등 강화·달성 목표와 비례하여야 한다.

한시성을 반드시 기간이 짧다는 의미로 해석할 필요는 없다. 적극적 조치는 목적이 일단 달성되면 중지되어야 한다.

적극적 조치가 차별로 이어지지는 않는다.

다. 평등 의무

1. 접근성

국가는 타인과 동등하게 물리적 환경, 수송, 정보와 통신, 시설과 용역에 접근할 수 있도록 보장할 의무가 있다. 접근성은 적극적이고 구조적인 의무이다. 이는 사전적 의무로서 개인의 접근요구 여부와 상관없이 존재한다. 이는 무조건적인 의무로 불이행 시 제공자의 부담이 이유가 될 수 없다.

접근성은 물리적 환경, 수송, 정보와 통신, 근무지, 교육, 보건, 그 외 일반에게 제공되는 시설과 용역에 대한 동등한 접근을 보장하는 데 필요한 조치의 채택과 시행을 요하는 적극적이고 구조적인 의무이다.

차별금지법은 국가와 민간 주체가 평등한 접근을 방해하는 제약을 식별 및 제거할 의무가 있음을 규정하여야 한다. 또한 국가가 접근성에 대한 최소한의 기준과 지침을 수립, 반포 및 이의 시행을 모니터링할 의무가 있음을 규정하여야 한다. 접근성 기준을 충족하지 않는 것은 포괄적 차별금지법 상 금지되어야 할 차별의 한 형태이다.

2. 법적 평등보장 의무

포괄적 차별금지법은 평등보장 의무를 법적으로 규정하여 한다. 이러한 의무는 평등·비차별 권리를 실천적으로 이행하고 공공 당국을 비롯한 의무부담자의 시스템과 업무에 이를 통합·반영하는데 필요한 실질적인 수단을 제공한다. 평등 보장 의무에는 차별행위의 사전예방을 위한 예방적 의무, 공공 및 민간부문 기관의 업무와 운영의 평등 강화를 위한 제도적 의무, 그리고 공공 의사결정 과정의 평등 목표 통합 및 중심성 강화를 위한 의무의 주류화가 포함된다. 이러한 방식의 효과를 높이기 위해서 통합적으로 추진될 필요가 있다.

라. 실질적 구제

차별금지법은 실질적인 차별 구제 조항을 규정하여야 한다. 구제에는 다음이 포함되나 이에 국한되지 않는다: 차별의 책임이 있는 자에 대한 제재; 차별 피해자의 인정, 배상 및 원상회복 등 보상; 그리고 차별의 사회적인 원인과 결과를 해결하기 위한 제도적·사회적 조치. 차별금지법은 차별에 대한 효과적이고 억제력 있고 비례적인 제재를 규정하여야 한다. 또한 차별 피해자를 인정하고 이들에 대한 배상, 원상회복, 재할 형식의 보상에 관해 규정하여야 한다. 피해자 중심의 평등 감수성 있는 보상이어야 한다.

차별금지법은 법원과 차별사건의 판단 책임이 있는 기구가 차별을 시정, 억제 및 예방하고 재발을 방지하기 위해 위의 제도적·사회적 조치를 명령할 수 있도록 이들에게 권한을 부여하여야 한다. 국내법에 차별 피해자에 대한 구제의 유형이 구체적으로 규정되어 있다면, 구제목록이 한정적으로 규정되어서는 안 된다. 즉, 법원을 비롯한 평결기관이 사건의 차별피해에 적합한 구제를 판결할 수 있는 재량을 가져야 한다.

마. 사법 집행 및 접근

포괄적 차별금지법은 차별을 경험한 자가 사법에 실질적으로 접근할 수 있도록 규정하여야 한다. 실질적인 사법접근이란 재판 회부 가능성, 가용성, 접근성, 양질의 재판, 책임을 물을 수 있는 능력이다.

이러한 요건이 충족되기 위해서는 국가가 충분한 재원을 가진 독립되고 공정한 집행 기구를 설치 및 운영하여 지방을 포함하여 전국에서 차별 민원이 다루어질 수 있어야 한다. 이러한 기구에는 평등기구를 포함하여 사법과 행정 장치가 모두 포함될 수 있다. 이들은 차별이 발생한 것으로 판명된 상황에 대해 구제를 제공할 수 있도록 적절한 집행권을 부여 받아야 한다. 이들은 양질의 기관으로 책임을 질 수 있어야 하며, 차별에 노출된 사람과 집단의 의견, 이들이 처한 상황과 니즈에 빠르게 대응하고, 참여적이어야 한다.

국가는 접근성 제고 조치와 절차적 편의를 통해서 집행 시스템 참여를 저해하는 법적, 재정적, 물리적, 소통적 제약 등을 제거하여야 한다. 비차별 권리의 실현 가능성을 높이기 위해서 필요 시 어디라도 법적 지원이 제공되어야 한다.

이해관계가 있는 제3자의 적격성 및 참여는 포괄적인 방식으로 접근되어야 한다.

차별금지법은 차별 판결에 도움이 될 증거의 능력에 제약이 없도록 규정하여야 한다. 효과적인 사법이 이루어질 수 있도록 증거법칙이 조정되어야 한다. 이에 차별이 일응 증명된 경우 입증 책임을 피해자에서 상대방으로 “전환”하도록 하는 규칙이 형법 이외의 법의 전 영역에서 채택되도록 하는 것이 포함된다.

차별을 경험했다고 주장하는 사람이 법정 등의 감독관청에서 차별이 발생했음을 추정할 수 있는 사실관계를 입증하는 경우(일응의 유력한 차별의 입증), 비차별 권리의 침해가 없었음을 증명할 책임은 응답자에게 있어야 한다.

국제수준의 사법은 대개 국내의 구제가 소진된 후에야 차별 피해자에게 가용해 왔다. 국가는 관련 선택의정서 비준과 관련 국제인권 문서에 따른 필요한 선언을 통해 개인이 유엔의 조약기구에 차별 민원을 제기할 수 있도록 하여야 한다. 국가는 포괄적 차별금지법 채택을 계기로 선언을 하고, 국가적 시스템과 관련된 국가의 역할을 확인하고, 해당 시스템이 가용함을 대중에게 알려야 한다.

바. 평등기구

포괄적 차별금지법은 독립적이고 실효성 있고, 접근 가능한 평등기구의 설치를 규정 하여야 한다. 평등기구는 평등 증진과 차별 예방이라는 광범위한 임무를 수행하는 데 필요한 자원과 기능 및 권한이 부여되어야 한다. 평등기구는 다음과 같은 업무 수행이 가능해야 한다: (a) 차별과 편협성에 노출된 개인과 집단에 법률상담과 법정대리 등을 지원하고 이들을 대신해 소송 추진; (b) 전 부문에 평등이 바르게 실천될 수 있도록 이를 증진; (c) 조사 실시; (d) 권리에 관한 정보 제공 및 평등의 공문화; (e) 정책 조언 제공. 이 외에도 차별 진정의 검토, 이에 관한 권고 발표 및 의사결정도 평등기구의 임무에 포함될 수 있다. 평등기구가 의사결정 권한이 있다면, 실질적인 사법접근을 강화하고, 구제와 제재 기능을 모두 수행할 수 있는 권한이 부여되어야 한다.

사. 이행

포괄적 차별금지법은 국가가 평등·비차별 권리의 이행에 관한 제도적·정책적 의무를 다 할 수 있도록 틀을 규정하고 제공하여야 한다. 이를 위해서 다음과 같은 의무가 우선적으로 요구된다:

- 평등·차별금지 정책과 전략을 수립, 채택 및 시행하고, 여타 정책과 사업의 고려사항에 평등과 차별금지를 주류화할 것.
- 공법과 정책 전반에 평등영향평가를 통합할 것. 법, 정책, 의사결정에 대한 선제적, 자문적, 데이터 중심의 평가를 통해 차별적 영향을 식별 및 방지하고, 차별을 경험하거나 이에 노출된 사람과 집단에게 필요한 것이 무엇인지 식별, 수용 및 해결될

수 있도록 하며, 평등이 실질적으로 강화될 수 있도록 할 것.

- 세분화된 데이터의 수집, 분석, 발행을 통해서 평등과 차별금지 현황 및 법률·정책·관행의 효과를 모니터링할 수 있는 틀을 마련할 것.
- 차별을 경험한 사람과 집단, 이들을 대리하는 단체와의 상담이 이루어지고, 이들이 차별 퇴치와 평등 증진을 위한 입법, 정책·제도 개선 과정에 참여할 수 있는 장치를 마련하고 시행할 것. 국제법 상 국가는 실제로 차별적이거나 차별을 유발하는 법률·정책·관행을 개선 또는 폐지하기 위한 적절한 제 조치를 취하여야 한다.

아. 소수자 권리 및 비차별

평등·비차별 권리는 소수자 권리의 핵심이다. 해당 권리는 소수자에게 동등하게 적용되며 소수자 권리 실현에 필수적이다. 민족적, 인종적, 종교적, 언어적 소수집단의 권리가 실현되기 위해서는 비차별 권리가 실질적으로 보호되고 실현되어야 한다. 따라서 국가가 소수자의 권리를 존중, 보호, 충족할 의무를 다하기 위해서는 포괄적 차별금지법의 제정, 집행, 시행이 필수적이다.

차별 금지는 소수자 권리에 내재되어 있다. 국가는 소수자 권리를 보장함에 있어 비차별 권리가 가진 모든 측면이 실질적으로 보장될 수 있도록 노력하여야 한다. 이에는 소수 공동체 구성원이 자신의 문화를 향유하고, 자신의 종교를 밝히고 이를 실천하고, 자신의 언어를 사용하는 데 있어 법률·정책·관행이 직·간접적인 차별이 되지 않도록 하는 것이 포함된다. 또한 소수집단 내 다른 구성원과 문화적·종교적 실천에 함께 참여하고 자신의 언어를 사용할 권리를 존중하고 보장하기 위한 조치가 어떠한 이유의 차별을 초래하지 않도록 하는 것도 포함된다.

광범위한 소수자 권리 보장조치가 효과적으로 실천되지 않으면 소수자의 평등·비차별 권리가 사실상 실현될 수 없다. 이에는 소수 공동체와 관련이 있는 모든 사안에 대한 인정, 실질적인 참여, 협의가 포함된다.

비차별 권리가 소수자의 권리 향유에 있어 중심이지만 이러한 권리가 실현되기 위해

서는 다양한 법률적, 정책적, 실천적 조치가 요구되며, 국가가 포괄적 차별금지법의 제정과 병행하여 이들을 채택하여야 한다. 원주민 등 일부 집단은 국제인권법에 명시적으로 규정된 권리를 향유하는데, 이는 소수자를 위한 필수 요건으로 규정된 권리를 뛰어넘는다.

자. 차별적 폭력과 혐오 범죄

국가는 모든 형태의 차별 철폐 책무와 국제법 상 의무를 충족하기 위해서 차별적인 폭력과 그 성격상 범죄에 해당되는 편견에 의한 행위를 범죄화하여야 한다. 국가는 형법에 폭력 행위, 기타 범죄행위, 비행이 차별 근거를 이유로 저질러진 경우에 편견의 동기가 명시적으로 인정되고 구체적으로 처벌되도록 규정하여야 한다.

형법과 경범죄법은 국제법 상 인정되는 사유로 인한 모든 범죄에 대해서 편견의 동기가 인정되도록 규정하여야 한다. 이를 위해서 형법에 차별적 폭력이나 혐오범죄와 관련된 별도의 조항을 지정하거나 현존 범죄행위를 규정한 형법 조항에 편견에 대한 한정된 조항을 포함할 수도 있다. 후자가 채택 시, 모든 가능한 관련 범죄행위와 경범죄 행위에 대해 편견의 동기가 인정되도록 하는 것이 중요하다. 혐오나 적대감이 동기가 된 편견의 인정이 판결의 고려사항이 되어야 한다.

형법의 예전가능성 요건 때문에 형법에 규정된 사유 목록은 필연적으로 한정적일 수밖에 없다 (즉, “또는 그 외 이와 유사한 지위” 항목은 포함시키지 않음).

차. 차별과 표현

표현과 차별금지법 간의 관계는 복잡하다.

표현과 의사전달은 차별금지법 상 금지되는 괴롭힘의 원인이 된 행동을 구성하는 요소가 될 수 있다.

이 외에도 차별금지법 상 표현과 의사전달은 의도나 동기의 증거가 되거나, 차별 지

시와 관련된 사건에서 또 다른 역할을 하기도 한다.

국가는 국제법에서 인정되는 모든 사유로 인한 폭력, 차별, 적대, 혐오의 조장을 금지하여야 하며, 이러한 사유에는 연령, 장애, 젠더 표현과 성 정체성, 국적, 인종 또는 민족성, 종교, 성, 성징, 성적 지향이 포함되나 이에 국한되지 않는다.

국제법은 특정 인종이나 특정 피부색·민족 출신자의 집단이 우월하다는 생각이나 이론을 바탕으로 한 선전과 집단을, 또는 모든 형태의 인종 혐오와 인종차별을 정당화하거나 증진하려고 하는 선전과 집단을 국가가 규탄하도록 규정하고 있다.

금지가 반드시 범죄화를 의미하는 것은 아니다. 국가는 형사 처벌 대상인 표현, 민사적·행정적 차별 대상인 표현, 그리고 그 외의 대응만으로도 충분한 표현을 구분하여야 한다. 국가는 혐오표현을 퇴치하기 위한 조치로 인해 특정인 또는 집단이 여하한 형태의 차별을 당하지 않도록 하여야 한다.

국가와 지방 각급 법원은 차별금지법에 따라 혐오표현과 관련된 사건을 판결해 왔다. 지방 재판소에서 혐오 표현에 노출된 소수자와 그 외 소외된 자나 집단에 대한 공공 당국의 대응이 적절하지 못한 사건에서 비차별 권리가 국가에 의해 침해되었다는 판결을 내렸다.

그 중에서도 혐오 표현은 다양성에 대한 긍정적 메시지를 담은 공보활동 등을 통해서 교육, 인식 제고, 대항표현과 긍정적인 표현 전파를 위한 피해자 지원 등 건설적 개입으로 다루어야 한다.

카. 평등, 포용성, 다양성 증진

국가는 국제조약 상 의무에 따라 차별을 법으로 금지하는 것에서 그치지 않고 이의 실질적인 철폐를 위한 노력을 하여야 한다. 차별의 문화적·사회적 동인을 해소하기 위한 건설적, 적극적 조치는 이러한 의무의 필수불가결한 요소이다. 이를 위한 종합 실천계획이 필요하며, 이는 차별금지법에 규정된 강제 집행 가능한 의무와 책무에 따라 요구되고 뒷받

침된다. 국가가 충족해야 할 의무에는 선입견, 고정관념, 낙인을 퇴치하기 위한 적극적인 조치가 포함되며, 이러한 조치에는 다음이 포함되나 이에 국한되지 않는다:

- 권리 주체의 역량향상과 참여.
- 제도의 다양성, 포용성, 균등한 대표성을 강화하기 위한 조치.
- 선입견, 고정관념, 낙인에 맞서고 교육을 통해 다양성, 포용성, 평등을 증진하는 조치.
- 대중의 인식변화를 위한 정보를 주류미디어와 소셜 미디어를 통해서 제공하는 등 인식 제고 노력 강화.
- 공직자를 포함한 개인과 집단을 대상으로 평등과 차별금지에 관한 법, 원칙, 및 권리 주체가 처한 상황과 경험에 대해 교육.

국가가 차별 철폐와 평등한 참여 보장의 의무와 약속을 다하기 위해서는 선입견, 고정관념, 낙인을 퇴치하고 이를 뛰어넘는 노력을 하여야 한다. 부정적인 사회세력을 퇴치할 뿐만 아니라 평등하고 다양하며 포용적인 사회를 적극적으로 증진하는 데 노력을 집중하여야 한다.

타. 결론

본 지침서는 필연적으로 부정적인 금지사항(금지, 예방 및 집행에 대한 국가의 의무)에 초점을 두고 있다. 국가가 비차별 권리를 존중, 보호, 충족할 의무를 다하기 위해서는 이러한 조치는 반드시 필요하고 필수적이다. 그러나 법 제정은 끝이 아닌 시작이며, 천장이 아닌 더 쌓아 올려야 할 바닥이다. 궁극적으로 국가가 포괄적 차별금지법을 발판이나 기초로 삼아 평등하고 다양하며 포용적인 사회를 강화 및 달성하기 위한 시스템 전반에 걸친 노력을 할 때 평등권과 비차별 권리가 비로소 실현될 수 있다.

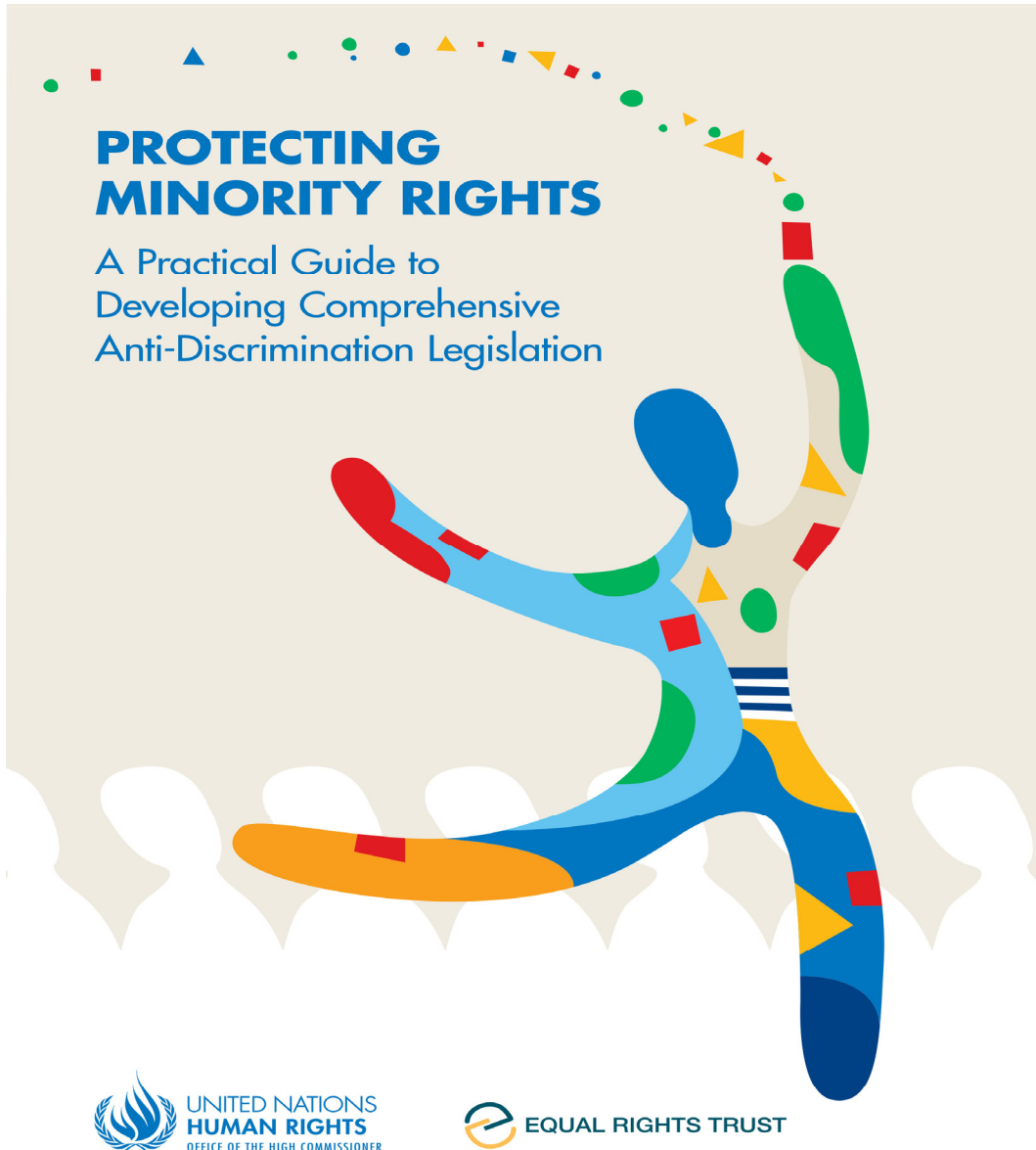


평등법 입법 연속토론회
〈혐오차별 너머, 평등으로〉

[참고자료 2]

유엔 포괄적 차별금지법 제정 지침(요약본 : 영문)

유엔 포괄적 차별금지법 제정 지침(요약본 : 영문)



EXECUTIVE SUMMARY

The purpose of the present guide is to provide Governments, legislators, civil society actors and others acting in the public interest with authoritative guidance on the development of comprehensive anti-discrimination legislation consistent with international legal standards on the rights to equality and non-discrimination. The guide examines the development, interpretation and implementation of these international standards in detail, before setting out the key principles that must be codified into law to ensure compliance with international law. These key principles are set out in this executive summary.

The standards presented in this executive summary reflect the necessary content of anti-discrimination legislation if it is to be comprehensive and effective in eliminating all forms of discrimination and realizing equality and thus allow States to meet their core international law obligations to respect, protect and fulfil the rights to equality and non-discrimination. The elements of law presented here are derived from international human rights law, as examined in detail in the substantive chapters of the guide. As detailed in the research methodology, in addition to an exhaustive review of international law in this area, the guide has been prepared following extensive consultations with a broad range of stakeholders. Throughout the guide, alongside discussion of relevant international standards, examples are provided of how legislators around the world have transposed the requirements of international law into the domestic legal order. In addition, the guide includes detailed explanations of the key legal concepts and case studies and examples to demonstrate their operation in practice.

While the complete guide includes detailed discussion of the development, interpretation and application of international legal standards, this executive summary simply sets out key principles that must be codified into national law to comply with these standards. Thus, in addition to summarizing the content of the publication, this summary functions as a stand-alone toolkit for those engaged in the development of comprehensive anti-discrimination legislation. In many cases, adherence to international standards in this area of law requires States to establish rules, procedures or institutions, but allows discretion in how these are reflected in domestic law. In other cases, States are required to adopt specific definitions that are provided in instruments of international law, including the treaties themselves and their interpretation by competent bodies. In these latter cases, the relevant definition is presented in a textbox in order that legislators and civil society groups involved in developing laws may incorporate them directly into draft legislation to ensure its consistency with international human rights standards. In other cases, the summary provides instruction and guidance on what the law must provide for.

I. OBLIGATION TO ENACT COMPREHENSIVE ANTI-DISCRIMINATION LAW

Comprehensive anti-discrimination legislation¹ is law adopted with the purpose and effect of eliminating all forms of discrimination and promoting equality for all.

States must enact comprehensive anti-discrimination legislation in order to meet their obligations under international human rights law to respect, protect and fulfil the rights to equality and non-discrimination for all. The adoption of such legislation is also a necessary element in the protection of minority rights, given that the prohibition of all forms of discrimination and the realization of equality lie at the centre of international law on the protection of minorities.

Comprehensive anti-discrimination legislation is distinct from specific anti-discrimination laws – those that prohibit discrimination against a particular group, on a particular ground or in a particular area of life. It is also distinct from general non-discrimination and equality guarantees in national constitutions or other laws.

¹ “Comprehensive anti-discrimination legislation” and “comprehensive anti-discrimination law” are used interchangeably in the present guide.

States may adopt specific anti-discrimination laws or other laws that seek to identify and address structural barriers to participation for members of particular groups. The adoption of such laws or of general non-discrimination provisions does not conflict with the obligation to adopt comprehensive laws, but nor does it discharge it: States are required to adopt comprehensive anti-discrimination legislation, irrespective of the adoption of any specific laws or other non-discrimination provisions already in force.

In order to ensure the effectiveness of anti-discrimination legislation, States must establish detailed rules, institutions and procedures for the effective enforcement and implementation of the rights to equality and non-discrimination and set out clear duties that apply to all persons, including public authorities and private actors. These provisions may be included in the comprehensive anti-discrimination legislation itself or through amendment to laws in areas such as civil procedure.

Comprehensive anti-discrimination legislation usually takes the form of a single law. In a small number of countries, a combination of two or more laws have been adopted that together are comprehensive or near-comprehensive in their coverage.² Moreover, even in States with a single law, giving effect to some aspects of States' obligations may require the adoption of other laws and policies.³ Throughout the guide the terms "comprehensive anti-discrimination law" and "comprehensive anti-discrimination legislation" are used interchangeably.

II. CONTENT OF COMPREHENSIVE ANTI-DISCRIMINATION LAW

To be comprehensive, anti-discrimination legislation must meet a number of criteria. In particular, international human rights law requires that anti-discrimination legislation:

- Prohibit all forms and manifestations of discrimination on the basis of an extensive and open-ended list of grounds and in all areas of life regulated by law.
- Provide explicit definitions of all forms of discrimination that are consistent with the definitions recognized under international human rights law.
- Explicitly permit, require and provide for the adoption of positive action measures designed to make progress towards the realization of equality for persons and groups that experience or are exposed to discrimination and disadvantage.
- Operationalize the rights to equality and non-discrimination within the public and private spheres by ensuring accessibility and establishing equality duties.
- Provide for: effective remedy, including sanctions that are effective, dissuasive and proportionate; recognition, compensation and restitution for survivors; and relevant institutional and societal remedies.
- Establish the necessary procedural safeguards and adjustments to ensure access to justice, including, but not limited to, provision for the shifting of the burden of proof after a prima facie case of discrimination has been made by a complainant and provision for the prohibition of victimization.
- Provide for the establishment of an independent, specialized equality body with sufficient resources, functions and powers to ensure its effectiveness.
- Mandate the adoption of other implementation measures necessary to address structural discrimination and make progress towards equality. This should include the use of equality impact assessment in all aspects of public law and policy to identify and avert any discriminatory policy impacts before they occur and to assess and ensure the necessary impacts on realizing equality.

² For example, in South Africa, the Promotion of Equality and Prevention of Unfair Discrimination Act, 2000, does not apply in the area of employment. This area is regulated by the Employment Equity Act, 1998, which establishes complementary equality and non-discrimination guarantees. In Finland, the Non-Discrimination Act, 2014, does not expressly list "gender" as a ground of discrimination. However, according to section 3 (1) of the Act, provisions on the prohibition of discrimination based on gender and the promotion of gender equality are governed by the Act on Equality between Women and Men, 1986.

³ For instance, procedural rules regulating the burden of proof in discrimination cases may be included within codes of civil procedure or regulations governing evidence.

A. Prohibition of discrimination

To be comprehensive, anti-discrimination legislation must define and prohibit all forms of discrimination on the basis of an extensive and open-ended list of characteristics, in all areas of life regulated by law. The right to non-discrimination can be understood as having four dimensions: (a) the personal scope of the right; (b) the forms of prohibited conduct; (c) the material scope of the right; and (d) justification. Anti-discrimination law should provide clear definitions in each of these areas.

1. Personal scope

To meet the requirements of international law, comprehensive anti-discrimination legislation must prohibit discrimination that occurs on the basis of an extensive and open-ended list of protected grounds. This requires the explicit protection of all characteristics recognized in international law, as well as any other grounds that require protection in a given society. Comprehensive anti-discrimination law must permit the possibility of recognizing additional grounds of discrimination, through the inclusion of an “other status” or similar provision. Anti-discrimination law may also include criteria for the identification and recognition of new grounds of discrimination.

Discrimination is prohibited on the basis of age; birth; civil, family or carer status; colour; descent, including caste; disability; economic status; ethnicity; gender expression; gender identity; genetic or other predisposition towards illness; health status; indigenous origin; language; marital status; maternity or paternity status; migrant status; minority status; national origin; nationality; place of residence; political or other opinion; pregnancy; property; race; refugee or asylum status; religion or belief; sex; sex characteristics; sexual orientation; social origin; social situation; or any other status.

Anti-discrimination legislation must ensure that discrimination is prohibited in situations in which: (a) it arises on the basis of a person’s association with a group or another person possessing a particular characteristic; and (b) it arises due to a perception (whether accurate or not) that a person possesses a particular characteristic. Discrimination must also be prohibited when it arises on the basis of a combination of characteristics (multiple discrimination).

The prohibition of discrimination includes discrimination based on association and perception.

Discrimination based on perception occurs when persons are disadvantaged on the basis of a perception – whether accurate or not – that they possess a protected characteristic. Discrimination based on association occurs when persons are disadvantaged on the basis of their association with another person or persons possessing a protected characteristic.

The prohibition of discrimination includes multiple (intersectional and cumulative) discrimination and recognizes the particular harm involved.

Cumulative discrimination takes place when discrimination occurs on two or more, separate, grounds. Intersectional discrimination takes place when discrimination occurs based on a combination of grounds that interact with each other in a way that produces distinct and specific discrimination.

2. Prohibited conduct

Comprehensive anti-discrimination legislation must explicitly define and prohibit all forms of discrimination recognized under international law, including (a) direct discrimination; (b) indirect discrimination; (c) harassment; (d) denial of reasonable accommodation; (e) failure to ensure accessibility; (f) segregation; and (g) victimization (retaliation). Anti-discrimination law must prohibit instruction and incitement to any form of discrimination. Discrimination may be committed intentionally or unintentionally. Discrimination may also be overt or covert.

The prohibition of discrimination includes all forms of discrimination. It covers each of the following forms of prohibited conduct:

- Direct discrimination occurs when a person is treated less favourably than another person is, has been or would be treated in a comparable situation on the basis of one or more protected grounds; or when a person is subjected to a detriment on the basis of one or more grounds of discrimination.
- Indirect discrimination occurs when a provision, criterion or practice has or would have a disproportionate negative impact on persons having a status or a characteristic associated with one or more grounds of discrimination.
- Ground-based harassment occurs when unwanted conduct related to any ground of discrimination takes place with the purpose or effect of violating the dignity of a person and of creating an intimidating, hostile, degrading, humiliating or offensive environment.
- Reasonable accommodation means necessary and appropriate modifications or adjustments or support, not imposing a disproportionate or undue burden, to ensure the enjoyment or exercise, on an equal basis with others, of human rights and fundamental freedoms and equal participation in any area of life regulated by law. Denial of reasonable accommodation is a form of discrimination.
- Accessibility is a proactive, systemic duty that requires the adoption and implementation of measures necessary to ensure equal access to the physical environment, to transportation, to information and communications, to places of work, education and health care and to other facilities and services open or provided to the public. The State is obliged to ensure accessibility in all spheres of life. Failure to comply with accessibility standards is a form of prohibited conduct.
- Segregation occurs when persons sharing a particular ground are, without their full, free and informed consent, separated and provided different access to institutions, goods, services, rights or the physical environment.
- Victimization occurs when persons experience adverse treatment or consequences as a result of their involvement in a complaint of discrimination or to proceedings aimed at enforcing equality provisions.

Sexual harassment is a distinct form of harm entailing unwanted conduct or behaviour that is sexual in nature. The duty to prohibit sexual harassment forms a specific and complementary obligation. States may prohibit sexual harassment in legislation on specific sexual offences, in the criminal law more broadly or in other legislation. The prohibition of sexual harassment should be defined separately and in addition to the prohibition of ground-based harassment.

Sexual harassment occurs when unwanted conduct of a sexual nature takes place with the purpose or effect of violating the dignity of a person in particular when creating an intimidating, hostile, degrading, humiliating or offensive environment.

3. Material scope

Comprehensive anti-discrimination law must provide protection from discrimination in all areas of life regulated by law and cover the conduct of all persons, including public and private actors.

The prohibition of discrimination applies in all areas of life regulated by law. The duty to refrain from discrimination applies to all persons, including (but not limited to) public authorities and private entities.

4. Justifications

In some circumstances, differences in treatment or the differential impacts of provisions, criteria or practices arising on the basis of a protected ground of discrimination may be justified. Any justification should be assessed against clear criteria, established in comprehensive anti-discrimination legislation. These criteria should include the existence of a legitimate aim and confirmation that the means of achieving such an aim are appropriate, necessary and proportionate. A legitimate aim may never be justified by reference to discriminatory stereotypes. Certain forms of prohibited conduct (including harassment, sexual harassment and victimization) cannot – by definition – be justified. Direct discrimination may only be justified exceptionally, on the basis of strictly defined criteria.

Any provision, criterion or practice adopted pursuant to a legitimate aim that is appropriate, necessary and proportionate to that aim will not give rise to a finding of discrimination. Direct discrimination may be justified only very exceptionally.

B. Positive action

Comprehensive anti-discrimination legislation must explicitly both permit and require the adoption of positive action measures. Positive action – sometimes referred to as affirmative action, specific measures or temporary special measures – includes any targeted measures developed for the purpose of advancing or achieving equality and redressing disadvantage. Positive action must not result in the perpetuation of isolation, segregation, stereotypes or stigma or lead to the maintenance of unequal or separate standards. Positive action measures must be time-limited, although they must also be established for sufficient time to bring about durable positive change in eliminating disadvantage.

The right to equality requires the adoption of positive action.

Positive action includes any targeted legislative, administrative or policy measures to reduce or overcome inequality and realize equality. Such measures should be time-limited, subject to regular review and proportionate to their purpose of advancing or achieving equality.

Time-limited should not be interpreted to mean necessarily short in duration. Positive action measures must be discontinued once their purpose has been achieved.

Positive action does not amount to discrimination.

C. Equality duties

1. Accessibility

States have an obligation to ensure access, on an equal basis with others, to the physical environment, transportation, information and communication, and facilities and services. Accessibility is a proactive, systemic duty. It is an ex ante duty, which exists irrespective of an individual request for access; it is an unconditional duty, in that failure to comply cannot be excused by reference to the burden on the provider.

Anti-discrimination laws should establish duties on both State and private actors to identify and remove barriers that prevent equality of access. They should also establish a duty on the State to develop, promulgate and monitor the implementation of minimum standards and guidelines for accessibility. Failure to comply with accessibility standards is a form of discrimination that should be prohibited under comprehensive anti-discrimination legislation.

2. Statutory equality duties

Comprehensive anti-discrimination legislation should provide for the establishment of statutory equality duties, which offer an effective and necessary means to operationalize the rights to equality and non-discrimination and ensure their integration in the systems and work of public authorities and other duty bearers. Equality duties include: preventive duties, which seek to avert acts of discrimination before they occur; institutional duties, which seek to advance equality in the work and operations of public and private sector organizations; and mainstreaming duties, which seek to integrate and centralize equality goals in the processes of public decision-making. A combination of these approaches is required in order to be effective.

D. Effective remedy

Anti-discrimination laws should provide for effective remedy from discrimination. Remedy includes, but is not limited to: sanctions for those found responsible for discrimination; reparations, including recognition, compensation and restitution for victims of discrimination; and institutional and societal measures designed to address the social causes and consequences of discrimination. Anti-discrimination laws should provide for sanctions for discrimination that are effective, dissuasive and proportionate. They should also provide for recognition and reparation for victims of discrimination, including in the form of compensation, restitution and rehabilitation. Reparations should be victim-focused and equality-sensitive.

Anti-discrimination laws should empower courts and bodies with responsibility for determining cases of discrimination to order such institutional or societal measures as appropriate to correct, deter and prevent discrimination and to ensure non-repetition. In situations in which national law specifies types of remedies for victims of discrimination, such lists of possible remedies should not be exhaustive; courts and other adjudicating bodies should have discretion to fashion remedies appropriate to the harm at issue in any particular case.

E. Enforcement and access to justice

Comprehensive anti-discrimination law must ensure effective access to justice for those who experience discrimination. Effective access to justice consists of justiciability, availability, accessibility, quality and accountability.

To meet these requirements, States must establish and maintain well-resourced, independent and impartial enforcement bodies to deal with complaints of discrimination throughout their territories, including in rural areas. Such bodies may include both judicial and administrative mechanisms, including equality bodies. These bodies should be provided with adequate enforcement powers to provide effective remedy in situations in which discrimination is found to have occurred. Such bodies must be of good quality and accountable, responsive to the views, situations and needs of persons and groups exposed to discrimination, and participatory.

States must remove legal, financial, physical, communicative and other barriers to participation in the enforcement system through accessibility measures and procedural accommodation. Legal aid and support should be provided wherever necessary to ensure that the right to non-discrimination is realizable.

An inclusive approach should be taken to legal standing and the participation of interested third parties.

Anti-discrimination legislation should ensure that there are no barriers to the admissibility of evidence that could establish a finding of discrimination. Rules of evidence must be adapted to ensure effective justice. This includes, in all areas of law except the criminal, the adoption of rules requiring a “shift” in the burden of proof from the claimant to the respondent once a prima facie case of discrimination has been established.

In situations in which a person who is alleged to have experienced discrimination establishes before a court, or other competent authority, facts from which it may be presumed that there has been discrimination (a prima facie case), it shall be for the respondent to prove that there has been no breach of the right to non-discrimination.

In many cases, justice has only been available to victims of discrimination at the international level, after domestic remedies have been exhausted. States should ensure that individuals can submit complaints of discrimination to the United Nations treaty bodies by ratifying the relevant optional protocols and making the necessary declarations under the relevant international human rights instruments. When adopting comprehensive anti-discrimination legislation, States should seize the opportunity to make these declarations, as well as to affirm their role vis-à-vis the national system and to inform the public of their availability.

F. Equality bodies

Comprehensive anti-discrimination law must provide for the establishment of independent, effective and accessible equality bodies. These bodies must be afforded the resources and given the functions and powers necessary to fully and effectively discharge the full breadth of their mandate to promote equality and prevent discrimination. They must be enabled to: (a) provide support, including legal advice and representation, to persons and groups exposed to discrimination and intolerance and pursue litigation on their behalf; (b) promote good equality practice in all sectors; (c) conduct research; (d) provide information on rights and engage in public debate on equality; and (e) provide policy advice. Equality bodies may also be mandated to consider complaints of discrimination, and issue recommendations or make decisions. In situations in which equality bodies have decision-making authority, they must be empowered to ensure effective access to justice and to provide both remedy and sanction.

G. Implementation

Comprehensive anti-discrimination legislation must require and provide a framework for the State to discharge its institutional and policy obligations to implement the rights to equality and non-discrimination. This necessitates, among other obligations:

- The development, adoption and implementation of equality and non-discrimination policies and strategies, and the mainstreaming of equality and non-discrimination considerations into all other policies and programmes.
- The integration of equality impact assessment in all aspects of public law and policy. Equality impact assessment entails pre-emptive, consultative, and data-driven assessment of laws, policies or decisions in order to identify and avert any discriminatory impacts; to identify and ensure that the particular needs of persons and groups who experience or are exposed to discrimination are accommodated and addressed; and to ensure that equality is effectively advanced.

- The establishment of a framework to monitor equality and non-discrimination and the effectiveness of laws, policies and practices through the collection, analysis and publication of disaggregated data.
- The establishment and implementation of mechanisms for consultation and participation by persons and groups who experience discrimination, and their representative associations, in legislation, policy and institutional initiatives designed to combat discrimination and promote equality.

International law also requires that States take all appropriate measures to amend or abolish laws, policies or practices that discriminate or lead to discrimination in practice.

H. Minority rights and anti-discrimination law

The rights to equality and non-discrimination are at the heart of minority rights. These rights apply equally to minorities and are essential to the realization of minority rights. The realization of the rights of national, ethnic, religious and linguistic minorities necessitates effective protection and fulfilment of the right to non-discrimination. As such, the enactment, enforcement and implementation of comprehensive anti-discrimination law is essential if States are to fulfil their obligations to respect, protect and fulfil the rights of minorities.

The prohibition of discrimination inheres within minority rights. States must ensure that all aspects of the right to non-discrimination are effective in their efforts to guarantee minority rights. This includes ensuring that laws, policies and practices do not discriminate directly or indirectly against members of minority communities enjoying their cultures, professing or practising their religions or using their languages. It also includes ensuring that measures to respect and secure the rights of members of minorities, in community with the other members of their group, to engage in cultural and religious practices and the use of language do not result in discrimination on any ground.

The rights of minorities to non-discrimination and equality cannot be effectively realized without a broad range of minority rights guarantees being effective and realized in practice. These include recognition, genuine participation and consultation in all matters of relevance to the community.

While the right to non-discrimination is central to the enjoyment of minority rights, the realization of these rights also requires a range of specific legislative, policy and practical measures, which States should adopt in parallel with the enactment of comprehensive anti-discrimination legislation. Certain groups – in particular indigenous peoples – enjoy explicit rights under international human rights law that go beyond those set out as core requirements for minorities.

I. Discriminatory violence and hate crime

To meet their commitments and international law obligations to eliminate all forms of discrimination, States must criminalize discriminatory violence and other bias-motivated acts that are criminal in nature. States must ensure that criminal law provides both explicit recognition of, and specific penalization for, bias motive in situations in which violent or other criminal or misdemeanour acts have been committed for reasons related to a ground of discrimination.

Criminal and misdemeanour law should provide for recognition of a bias motive for any crime animated by any ground recognized under international law. This recognition can be done either by designating specific criminal law provisions related to discriminatory violence or hate crime or by adding qualifying provisions on bias motive to criminal law provisions related to extant criminal acts. If the latter approach is taken, it is important that bias motive is recognized in relation to all possible relevant criminal and misdemeanour acts. Recognition of hate- or animus-motivated bias should inform sentencing.

The list of grounds set out under criminal law must, of necessity, be closed (i.e. not include the category “or other similar status”), because of the requirement of foreseeability in criminal law.

J. Discrimination and expression

The relationship between expression and the law on the prohibition of discrimination is complex.

Expression and communication can be components of conduct giving rise to ground-based harassment, a proscribed act within the law on the prohibition of discrimination.

Expression and communication also play other roles in anti-discrimination law, including, potentially, as evidence of intention or motive, as well as in cases concerning an instruction to discriminate.

States must prohibit incitement to violence, discrimination and hostility or hatred on all grounds recognized under international law, including, but not limited to, age, disability, gender expression and gender identity, nationality, race or ethnicity, religion, sex, sex characteristics and sexual orientation.

International law also requires that States condemn all propaganda and all organizations that are based on ideas or theories of superiority of one race or group of persons of one colour or ethnic origin, or that attempt to justify or promote racial hatred and discrimination in any form.

Prohibition does not necessarily mean criminalization. States should distinguish between expression that requires criminalization, expression that requires civil or administrative penalties and expression that merits other forms of response. States should also ensure that the application of measures to combat hate speech does not result in any form of discrimination against any person or group.

Courts at national and regional levels have ruled on cases involving hate speech under the law on the prohibition of discrimination. Regional tribunals have found that States have violated the right to non-discrimination in cases in which minorities and other marginalized persons or groups have been exposed to hate speech and the response by the public authorities has been inadequate.

Hate speech should, inter alia, be addressed with positive interventions: education, awareness-raising, support for victims to enable counter-speech and the dissemination of positive narratives, including through public information campaigns with positive messaging celebrating diversity.

K. Promoting equality, inclusion and diversity

States' international treaty obligations commit them not simply to prohibiting discrimination in law, but to eliminating it in fact. Taking positive, proactive measures to tackle the cultural and social drivers of discrimination are indispensable elements of these obligations. This requires a comprehensive programme of action, required and underpinned by enforceable duties and obligations within anti-discrimination legislation. Duties binding on a State include the adoption of proactive measures to combat prejudice, stereotypes and stigma including, but not necessarily limited to:

- The empowerment and participation of rights holders.
- Measures to promote diversity, inclusion and equal representation in institutions.
- Measures to challenge prejudice, stereotypes and stigma and to promote diversity, inclusion and equality through education.
- Informing public perceptions through the media, both mainstream media and social media, and wider awareness-raising efforts.
- Training individuals, including public officials, and groups in all areas of life in equality and non-discrimination law and principles, as well as in the situation and experiences of rights holders.

If States are to fulfil their obligations and honour their commitments to eliminating discrimination and ensuring equality of participation, their efforts should encompass and go beyond combating prejudice, stereotypes and stigma. The focus should be not only on countering negative social forces, but on actively promoting equal, diverse and inclusive societies.

L. Conclusion

Inevitably, the guide focuses in large part on negative proscriptions – on States’ duties to prohibit, prevent and enforce. These measures are absolutely necessary and essential if States are to fulfil their obligations to respect, protect and fulfil the right to non-discrimination. However, the adoption of such laws represents not an end but a beginning – not a ceiling, but a floor from which to build. Ultimately, States will only realize the rights to equality and non-discrimination by adopting comprehensive anti-discrimination laws and using these laws as a platform, or foundation, for a system-wide effort to promote and achieve an equal, diverse and inclusive society.



평등법 입법 연속토론회
〈혐오차별 너머, 평등으로〉

[참고자료 3]

차별금지/평등법 발의 3년 대한민국 혐오차별 현실 진단

대한민국 혐오차별 현실 진단 대토론회 프로그램(차제연 주관)

차별금지/평등법 발의 3년 대한민국 혐오차별 현실 진단

- 일시 : 2023. 4. 28.(금)
- 장소 : 국회도서관 강당
- 주최 : 국회의원실, 국가인권위원회, 차별금지법제정연대
- 주관 : 차별제정금지법제정연대

시 간		내 용
인사말	14:00-14:30	인사말 - 이상민 (더불어민주당 국회의원) - 박주민 (더불어민주당 국회의원) - 권인숙 (더불어민주당 국회의원) - 장혜영 (차정의당 국회의원) - 남규선 (국가인권위원회 상임위원) - 박래군 (차별금지법제정연대 공동대표)
제1부	차별금지/평등법 발의 3년, 그 간의 한국사회 혐오차별의 현실	
	14:30-15:30	(좌장) 이상희 (차별금지법제정연대 법률위원장) 발제 국내상황 : 윤채완 (국가인권위원회 차별시정총괄과장) 시민사회 : 이종걸 (차별금지법제정연대 공동대표) 국제인권 : 류민희 (공익인권변호사모임 희망을만드는법 변호사)
제2부	현장에서 느끼는 혐오차별의 현주소	
	15:30-17:00	패널토론 - 우 돌 : 학생인권법과 청소년인권을 위한 청소년-시민전국행동 활동가 - 배진경 : 한국여성노동자회 대표 - 이동환 : 영광제일교회 목사 - 이형숙 : 서울시장장애인자립생활센터협의회 회장 - 정성조 : 성소수자차별반대무지개행동 집행위원

※ 토론회 자료집은 '차별금지법제정연대' 홈페이지-자료실에서 내려받을 수 있습니다.

평등법 입법 연속 토론회 〈혐오차별 너머, 평등으로〉

| 인 쇄 | 2023년 6월

| 발 행 | 2023년 6월

| 발행처 | 국가인권위원회

| 주 소 | (04551) 서울특별시 중구 삼일대로 340(저동1가)
나라키움 저동빌딩 차별시정총괄과

| 전 화 | 02)2125-9949 | F A X | 02)2125-0923

| Homepage | www.humanrights.go.kr

| 인쇄처 | (주)두루행복한세상 (여성 · 장애인표준사업장)

| 전 화 | (070) 4659-0803 | F A X | (070) 7500-1146

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