

차별금지법 권고 20년

:한국사회 현재적 쟁점과 차별금지법



차별금지법 권고 20년

: 한국사회 현재적 쟁점과 차별금지법

공동주최 인권법학회 · 차별금지법제정연대

일시 2026년 6월 19일(금) 오전 10시 - 오후 6시

장소 10:00-12:00 숙명여자대학교 프라임관 202호
13:00-18:00 숙명여자대학교 진리관 B102호



일 시 2026년 6월 19일(금) 오전 10시 - 오후 6시

장 소 숙명여자대학교 프라임관 202호, 진리관 B102호

주 최 인권법학회 · 차별금지법제정연대

차별금지법 권고 20년

:한국사회 현재적 쟁점과 차별금지법

[안내] 진행순서

전체 사회 | 이도경 (공익인권법재단 공감/차별금지법제정연대 법률위원회)

차별금지법 권고 20년:한국사회 현재적 쟁점과 차별금지법		
개회 10:00-10:15	개회사	
	진은선 (차별금지법제정연대 공동대표)	1
	홍성수 (인권법학회 회장)	2
1부 10:15-11:45	포괄적 차별금지법상 차별의 개념 재구성	
	발제 박주영 (노동자권리연구소)	3
	토론 설정은 (서울대학교 법학연구소)	29
2부 13:00-15:30	포괄적 차별금지법의 구체적 쟁점들	
	포괄적 차별금지법의 구체적 쟁점1: 노동	
	발제 김두나 (공익인권변호사모임 희망을만드는법)	35
	토론 남궁준 (한국노동연구원)	54
	포괄적 차별금지법의 구체적 쟁점2: 노동 외 영역	
	발제 박한희 (한국성소수자인권단체연합 무지개행동)	61
	토론 이재희 (국립공주대학교)	70
	포괄적 차별금지법의 구체적 쟁점3: 혐오대응과 차별금지법	
	발제 조혜인 (공익인권변호사모임 희망을만드는법)	74
	토론 이은진 (고려대학교)	102
3부 15:50-17:50	종합토론	-
	라운드테이블 : 차별시정과 평등증진, 제도화의 방향	
	좌장 홍성수 (인권법학회 회장)	105
	패널 김성연 (제주특별자치도장애인권익옹호기관)	
	변성영 (중앙노동위원회)	
	보라 (한국여성민우회 여성노동팀)	
	신민철 (법무부 인권정책과)	
	안효절 (국가인권위원회 혐오표현대응과)	
	장예정 (차별금지법제정연대)	

안녕하세요. 차별금지법제정연대 공동대표 진은선입니다.

오늘 바쁘신 일정 중에도 차별금지법 제정을 위한 심도 있는 논의를 위해 이 자리에 함께해 주신 인권법학회 회원분들과 차별금지법제정연대(이하 차제연) 법률위원회 위원님들 그리고 참여해 주신 모든 분께 진심으로 감사합니다.

지난 2022년, 치열했던 대국회 투쟁을 마친 그 해 가을, 차제연 법률위원회가 첫발을 내딛었습니다. 차별금지법 제정의 법적 근거를 더욱 탄탄히 하고 학술적·법률적으로 뒷받침하기 위한 절박하고도 중요한 시작이었습니다. 지난 4년여의 시간 동안, 많은 연구자와 법률가분들이 현장의 목소리를 법률의 언어로 바꾸어 내며 성실하게 연구와 논의를 이어주신 것에 깊은 존경과 감사의 인사를 드립니다.

우리가 포괄적 차별금지법을 반드시 제정해야 하는 이유는 다양한 정체성이 교차하며 발생하는 차별 속에서 각자가 가진 고유한 정체성이 존중받고 삶의 맥락이 삭제되지 않도록 하기 위함입니다. 현재 국가인권위원회에서도 차별 진정을 다루고 있지만, 성별·장애·나이 등 개별 사유 중심의 판단은 복합적인 권력구조 속에서 발생하는 ‘복합차별’의 맥락을 온전히 포착하지 못하는 한계가 있습니다. 이렇듯 파편화된 법제도 안에서는 구조적 불평등과 빈곤, 차별의 본질이 제대로 드러나지 않고 제도가 규정해온 기존의 틀 안에 억지로 끼워 맞춰지거나 권리를 인정받기 위해 취약성을 증명해야했습니다.

포괄적 차별금지법 제정은 특정 집단을 ‘취약계층’으로 구별하여 시혜의 대상으로 삼는 것이 아니라, 우리 사회의 민주주의와 보편의 감각을 새롭게 구성하는 일입니다. 나아가 차별과 혐오 규제를 넘어 민주주의 사회의 평등을 기본 원칙으로 실현하고 이를 이행할 국가와 평등기구의 역할을 구체적으로 제시하는 길입니다. 그동안 차제연 내부에서도 법률위원회의 치열했던 논의들을 한자리에서 펼쳐놓고 함께 토론하는 자리를 간절히 기다려왔습니다. 그렇기에 오늘 인권법학회와 함께 진지하게 공부하고 소통하는 자리가 마침내 열리게 되어 무척 감격스럽고 큰 힘이 됩니다.

지금 우리 앞에는 22대 국회라는 새로운 과제가 놓여 있습니다. 오늘 이 자리에 모인 지혜와 연대의 힘이 이번 22대 국회에서 반드시 차별금지법을 제정해내는 강력한 디딤돌이 될 것이라 확신합니다. 다시 한번 오늘 이 귀한 자리를 정성껏 준비해 주시고 현장에서 발로 뛰며 연구해 주신 우리 차제연 법률위원회 위원분들과 인권법학회 회원분들께 깊이 감사드립니다.

늘 그렇듯 오늘을 딛고 평등을 향해 나아갈 것입니다. 차별금지법 제정 투쟁!

감사합니다.

<개회사> 인권법학회

안녕하세요. 인권법학회 회장 홍성수라고 합니다. 반갑습니다.

오늘 학술대회에 130명 넘는 정말 많은 인원이 신청하셨습니다. 오늘 다루는 주제가 그만큼 많은 관심을 받고 있는 주제인 것 같습니다. 학술대회의 주제는 차별금지법입니다. 국가인권위원회가 차별금지법 제정을 권고한지 벌써 20년이 지났습니다. 제가 강의할 때마다 얘기하는 것이지만, 한국 사회에서 이렇게 오랫동안 여러 사람들의 관심과 지지를 받았던 이슈에 대해 이렇게 오랫동안 아무런 법적, 정책적 대응이 없었던 적은 없었을 겁니다. 매우 이례적인 일이고, 굉장히 실망스럽기도 한 상황이 계속 되고 있는 것입니다.

인권법학회와 차별금지법제정연대가 차별금지법 권고 20주년을 기념하여 학술대회를 열게 되었습니다. 오로지 차별금지법만을 주제로 해서 학술대회가 열린 것은 정말 오랜만입니다. 차별금지법 관련 다양한 주제를 포괄적으로 다루는 것으로 자리를 준비했습니다. 특히 차별금지법제정연대에서 법안 작업을 하였던 분들이 발제에 나서고, 학계에 계신 분들이 코멘트를 하는 것으로 전체적인 구성을 짜봤습니다. 그리고 마지막 라운드 테이블에서는 차별 시정을 어떻게 할 것인가, 차별금지법 제정을 어떻게 할 것인가를 놓고, 시민사회단체 활동가들과 정부 부처 관계자들을 모시고 토론하는 시간을 마련했습니다.

학술대회를 준비하는 데 정말 많은 분들이 수고해 주셨습니다. 차별금지법제정연대 여러 활동가 선생님들과 인권법학회의 여러 선생님들 수고 많으셨습니다. 이 자리를 빌어 감사의 말씀 전합니다.

그럼 의미있는 토론의 자리가 되길 바라면서 이만 맺습니다. 감사합니다.

포괄적 차별금지법 실현을 위한 차별 개념의 재구성

박주영(노동자권리연구소, 연구위원)

I. 서론

지난 2006년 국가인권위원회가 일반법으로서 포괄적 차별금지법의 제정을 권고한 이래 올해로 20년이 되었다.¹⁾ 당시 국가인권위원회는 “차별은 특정 사유나 영역에 한정되지 않고 광범위하고 발생하고 있고, ... 사회적 통합을 해치는 주요 요인의 하나이며, 특히 차별 피해자의 다수가 그 사회의 약자인 경우가 많아, ... 차별금지법은 사회적 소수자의 인권보호 및 국민 인권의 전반적인 향상을 도모하고, 더 나아가 사회통합 과제의 해결을 위한 것”이라고 밝힌 바 있다. 이는 차별금지법의 목표와 방향을 압축적으로 보여준다. 차별이란 특정한 하나의 차별사유에 국한되지 않는다는 점에서 ‘복합적이고 교차적인 불이익의 양상’을 포착할 수 있어야 한다. 차별의 피해자가 대부분 사회적 약자로서 차별금지법은 사회적 소수자의 인권 침해와 관련되어 있다는 점, 즉 ‘편견, 고정관념, 혐오의 재생산 과정’으로서 차별의 성격을 이해하고 이러한 편견과 고정관념이 ‘차별로 연결되는 사회구조적 특성과 권력관계’를 파악할 수 있도록 설계되어야 한다. 또한 차별이 사회통합을 저해하는 효과에 비춰볼 때, 차별금지법은 차별받는 사람이나 집단에게 나타나는 ‘소외와 배제’가 차별적 결과에 미치는 영향을 고려하여, 동등한 참여와 접근성을 위한 통합적인 전략을 실현하는 제도적 장치가 되어야 한다.

그런 의미에서 포괄적 차별금지법은 단순히 차별금지사유들, 차별금지영역과 차별보호대상을 한데 모아놓는 것만으로 충분하지 않다. 사각지대 없이 모든 유형의 차별을 포괄적으로 규율하기 위해서는 차별을 판단할 때, 차별의 원인이 된 정체성 속성들이 갖는 사회적 의미와 성격을 온전히 이해하고 차별의 정의에 담아낼 수 있어야 한다.

이 글에서는 포괄적 차별금지법의 실효적 적용을 위해 차별의 포괄적 의미를 어떻게 법적 개념에 반영할 것인지 검토하고자 한다. 특히 차별을 이해하고 판단하는데 포괄적이고 통합적인 접근법을 취하기 위해서는 (1) 다양한 차별 속성들의 복합성 교차성, (2) 다른 정체성을 가진 개인이나 집단에 대한 편견과 고정관념, (3) 이러한 정체성들을 차별적 속성으로 구조화하는 사회적 권력관계, (4) 이러한 사회구조적 권력관계가 차별속성을 공유하거나 연관된 개인 또는 집단에게 소외와 배제로서 불평등을 재생산하고 고착화하는 현실을 드러내주는 프리즘으로서 포괄적 차별금지법의

1) 국가인권위원회, 2006. 7. 24.자 보도자료

<https://www.humanrights.go.kr/base/board/read?boardManagementNo=24&boardNo=555110&searchCategory=&page=400&searchType=&searchWord=&menuLevel=3&menuNo=91>

의의를 살펴보고, 이러한 통찰력을 반영할 수 있도록 차별의 법적 개념을 중심으로 차별금지법의 입법원칙을 구체화하고자 한다.²⁾

II. 국제인권법에서 포괄적 차별금지법의 구성

1. 실질적 평등과 차별철폐의 진화론적 해석(Evolutionary interpretation)

1) 모든 형태의 차별로부터 자유로울 권리

UN의 모든 인권문서들은 실질적 평등 실현과 차별 철폐를 주요 목적으로 삼고 있으며, 모든 국제인권협약은 협약에 보장된 모든 권리의 향유에 관하여 차별금지원칙을 명시적으로 밝히고 있다. 국제인권문서에서 ‘모든 형태의 차별로부터 자유로울 권리’의 의미는 세계인권선언과 UN인권규약을 해석하는 다원적이고 포괄적인 접근법을 통해 풍부화되었고, 이러한 해석원칙은 이후 새롭게 채택되는 국제인권협약의 문서들을 통해 다시 재확인되는 방식으로 진화해왔다.

1948년 채택된 세계인권선언 제2조는 “모든 사람은 인종, 피부색, 성, 언어, 종교, 정치적 또는 기타의 견해, 민족적 또는 사회적 출신, 재산, 출생 또는 기타의 지위와 같은 어떠한 종류의 차별도 없이, 이 선언에 규정된 모든 권리와 자유를 향유할 자격이 있다”고 규정하고, 제7조에서 “모든 사람은 법 앞에 평등하며 어떠한 차별도 없이 법의 동등한 보호를 받을 권리를 가진다. 모든 사람은 이 선언에 위반되는 어떠한 차별로부터, 그리고 그러한 차별의 선동으로부터 동등한 보호를 받을 권리를 가진다”고 하여, 인권의 향유에 있어서 평등한 권리를 밝히고 인권을 훼손할 수 있는 어떠한 형태의 차별로부터도 보호받을 권리를 명시하고 있다.

이후 세계인권선언에 기초한 모든 국제인권문서들과 그 해석기구들은 ‘모든 형태의 차별’로부터 자유로울 권리를 보장한다고 밝히고 있다.³⁾ 차별받지 않을 권리로서 모든 형태의 차별로부터 보호받는다라는 것은 ‘모든 영역’에서, ‘어떠한 차별의 형태’로 나타나더라도 불평등과 차별을 철폐하기 위한 ‘모든 효과적인 조치’를 취해야 함을 의미한다. 이는 ‘모든 형태의 차별’을 철폐하기 위한 국가 책무의 내용을 구체화할 때, 특정한 범위, 특정한 사유에 국한되지 않고 차별의 실체에 접근하기 위한 다원적이고 포괄적인 접근법을 포함해야 한다는 의미이다.

2) ‘기타 지위’의 의미의 확장

UN 인권규약에 명시한 차별금지사유로서, “인종, 피부색, 성, 언어, 종교, 정치적 또는 기타의 견해, 민족적 또는 사회적 출신, 재산, 출생”뿐 아니라 명시되지 않았지만 ‘기타의 지위 등’의 내

2) 이 글에서 복합차별에 관한 내용은 박주영, “고용상 복합차별에 관한 연구”, 고려대학교 법학박사학위논문, 2025의 내용 일부를 발췌하거나 재작성한 부분을 포함하고 있다. 국제인권법상 복합차별에 관한 논의 및 복합차별에 대한 사법적 해석론과 법적 판단기준 등에 관한 더 상세한 분석은 위 논문을 참고할 수 있다.

3) 세계인권선언 제2조에 기초하여 1966년 채택된 경제적·사회적·문화적 권리에 관한 국제규약(A규약) 제2조2항과 시민적·정치적 권리에 관한 국제규약(B규약) 제2조1항에서도 ‘인종, 피부색, 성, 언어, 종교, 정치적 또는 기타의 의견, 민족적 또는 사회적 출신, 재산, 출생 또는 기타의 지위 등’에 의한 “어떠한 종류의 차별도 없이” 이 규약에서 인정되는 권리들의 행사를 보장하도록 규정하고 있다.

용으로, 연령, 장애, 국적, 혼인과 가족상태, 성 정체성, 성별 표현, 병력 등 건강상태, 성적 지향, 거주지 등 새로운 목록들도 동등하게 보호받아야 할 차별금지사유로 인정해왔다. UN의 해석기구들은 한 개인이나 집단에 대한 차별 또는 불이익이 단일한 정체성과 관련해서만 발생되지 않고, 인간의 다양한 정체성들이 사회구조적 변화와 문화적 관계에 따라 복잡하게 차별의 경험을 형성할 수 있다는 점에서, ‘모든 형태의 차별로부터 자유로운 권리’를 보장하기 위해서는 차별금지사유의 목록 안에 이러한 새로운 정체성들이 누락되지 않도록 ‘기타의 지위’의 의미와 내용을 포괄하는 해석기준이 제시되어야 한다고 보았다.⁴⁾

3) 인권과 기본적 자유를 동등하게 향유할 권리로서 ‘비차별원칙’

국제인권법은 차별철폐의 방향을 ‘반차별(anti-discrimination)’을 넘어 ‘비차별(non-discrimination)’로 발전시켜왔다. 즉 차별철폐의 의미를 ‘차별행위의 금지’(반차별)만이 아니라 모든 차별로부터 ‘차별 받지 않도록 할 원칙이자 권리’(비차별)로 해석한다. 차별 ‘행위’의 금지를 규율의 중심에 두게 되면 금지되는 행위를 특정하기 위한 차별금지사유의 유무와 범위로 관심을 좁히게 될 위험이 있지만, 비차별은 차별로부터 자유로운 평등의 관점에서 차별 없는 상태를 목표로 삼기 때문에 차별금지사유(정체성) 그 자체가 아니라 차별에 의해 초래되는 불평등한 효과에 관심을 두게 된다.

1989년 시민적 정치적권리위원회는 B규약 제2조에서 규약이 인정한 권리에 대해 ‘어떠한 종류의 차별 없는’ 존중과 보장을 규정하고, 제26조에서 “법 앞의 평등과 어떠한 차별 없는 평등한 법적 보호를 받을 권리”를 보장하고 이를 위하여 “법률은 모든 차별을 금지”하도록 한 조문의 의미를 비차별원칙으로 공식화하였고, 비차별원칙을 구성하기 위해 인종차별철폐협약 및 여성차별철폐협약에 명시된 차별 개념을 반영하여, 허용되지 않는 ‘차별’의 정의를 구체화하였다.⁵⁾ 또한 경제적 사회적 문화적권리위원회도 특별조치에 관한 일반논평 제20호(2009)에서 평등과 비차별의 원칙은 ‘모든 사람에게 평등하고 양도할 수 없는 권리’이자, A규약의 다양한 권리들에 대한 ‘모든 사람’의 동등한 참여의 권리임을 명시적으로 언급하였다. 이러한 해석은 개별적인 인권문서들의 해석에서도 반복적으로 확인된다. 여성차별철폐위원회는 잠정적 특별조치에 관한 일반권고 제25호(2004)에서 협약 제4조 1항의 특별조치의 의미를 평등과 비차별원칙의 예외가 아닌 실질적 평등 실현의 수단으로서 비차별원칙의 존중과 보장을 의미한다고 명시적으로 밝혔고,⁶⁾ 일반권고 제28호(2010)에서도 여성에 대한 비차별을 존중, 보호, 이행할 의무로서, 협약 제2조에 대한 당사국의 의무의 내용과 성격을

4) 대표적으로 UN Committee on Economic, Social, and Cultural Rights, “General Comment No.20 (2009): Non-Discrimination in Economic, Social and Cultural Rights(art. 2, para. 2)”, article 15. 위원회는 차별의 근거를 포괄적으로 이해하려는 시도로서 “[A규약] 제2조 2항에서 ‘기타의 지위’를 포함시킨 것은 위의 목록이 완전한 것이 아니며 다른 사유들이 이 범주에 포함될 수 있다는 것을 보여주기 위한 것임을 분명히 하였다. 그렇기 때문에 “기타의 지위에 포함되는 명시적인 사유와 몇 가지 묵시적인 사유에 대해 ... 이 장에서 제시하는 차등적 대우의 예들은 단지 설명을 위한 것이지 관련 금지사유에 포함될 수 있는 차별적 대우를 열거하려는 것이 아니”라고 해석한다.

5) UN Human Rights Committee(Committee on Civil and Political Rights), “General Comment No.18 (1989): Non-Discrimination” articles 6 and 7. B규약에서 명시적으로 ‘차별’ 개념을 정의하고 있지 않지만, 위원회는 “동 규약에서 사용되고 있는 ‘차별’이란 용어가 인종, 피부색, 성, 언어, 종교, 정치적 또는 기타 견해, 민족적 또는 사회적 기원, 재산, 출생 또는 기타 지위에 근거하여 인권과 기본적 자유를 인식, 향유 또는 행사하는 것을 저해하거나 무효화하는 효과 또는 목적을 가지는 모든 구별, 배척, 제한 또는 선호를 포함하는 것으로 이해되어야 한다”고 밝혔다.

6) UN Committee on the Elimination of Discrimination against Women, “General Recommendation No.25 (2004): Temporary special measures”, articles 4 and 14.

설명하고 있다. 인종차별철폐위원회는 특별조치의 의미와 범위에 관한 일반권고 제32호(2009)에서 협약 제1조 4항 및 제2조 2항에 명시된 특별조치의 의미에 관한 포괄적 해석지침을 제공하면서, 평등과 비차별의 개념을 실질적으로 구체화해내는 조항이라고 밝힌 바 있고,⁷⁾ 아동권리위원회도 일반논평 제3호(2003)에서 HIV/AIDS와 아동의 권리에 관하여, 협약 제2조를 ‘비차별의 권리’라고 설명하면서, 협약 제2조의 ‘기타 지위’에 아동이나 그들의 부모(들)의 HIV/AIDS 감염상태를 포함할 수 있다고 해석하였다.⁸⁾ 이는 아동의 권리라는 인권과 존엄성의 동등한 향유로서 비차별 원칙의 내용을 구체화하는 방식으로 ‘기타의 지위’의 의미를 확장한 것이다.

국제인권기구의 진화론적 해석의 전통에 따라 실제 1990년대 이후 채택된 인권협약에서는 ‘비차별원칙’을 명문화하였다. 1990년 채택된 「모든 이주노동자와 그 가족들의 보호를 위한 국제협약」에서 협약이 보장하는 권리에 대한 비차별을 명시하였고(제7조), 2006년에 채택된 「장애인의 권리에 관한 협약」은 장애인이 모든 인권과 자유를 차별없이 완전히 향유할 수 있어야 한다는 ‘비차별원칙’을 명시적으로 밝히고(제3조 일반원칙 (b)), 독립적인 권리로서 차별받지 않을 권리를 명문화하였다(제5조 평등과 비차별).

4) 동등대우를 넘어서는 비차별권리에 대한 인식의 확장

모든 인권과 자유, 존엄성을 ‘차별없이 온전히 향유할 권리’를 ‘동등대우할 권리’로 좁게 해석하게 되면, 동일하게 대우함으로써 초래되는 차별을 제대로 다루지 못하게 된다. 인권기구들은 모든 인권과 자유를 차별없이 향유할 권리의 의미를 동등대우할 권리로 이해하였던 초기 해석으로는 모든 유형의 차별을 효과적으로 다루기에 불충분하다는 점을 인식하면서, 실질적으로 평등하게 권리와 자유를 보장하도록 비차별원칙의 의미와 내용을 구체화하기 시작했다.

첫째, 동일한 기준을 적용하지만 그 기준을 적용하면 특정한 차별 속성을 가진 집단에게 불균형하게 불이익한 결과를 발생시키는 문제를 인식하게 되면서, 간접차별의 개념과 법리를 해석적으로 확장하였다. 대표적으로 경제적 사회적 문화적권리위원회는 일반논평 제16호(2005) 및 제20호(2009)에서 실질적 차별을 철폐하기 위해, 협약 제2조 2항의 비차별에 간접적 형태의 차등적 대우를 포함한다고 해석한다.⁹⁾

둘째, 차별받지 않을 권리에 대한 당사국의 의무에 관한 초기 해석은 특정한 개인이나 집단에 대한 불이익을 해결하기 위한 표적화된 조치로서 고안되었으나 점차 실질적 평등을 위한 포괄적인 전략으로서 차별금지를 넘어서 차별에 대응하기 위한 선행적인 조치로 구성되었다. 특히 장애인권리협약의 ‘정당한 편의에 관한 권리’는 장애를 가진 개인과 집단이 동등한 기초 위에서 참여할 수 있도록 하는데 필요한 조정과 조치를 할 권리로서, 장애인권리위원회는 상이한 대우에 대한 금지를 넘어 정당한 편의제공을 비차별권리의 핵심요소로 인정하였다.¹⁰⁾ 위원회가 동등대우에 그치지

7) UN Committee on the Elimination of Racial Discrimination, “General Recommendation No.32 (2009): The meaning and scope of special measures in the International Convention on the Elimination of All Forms Racial Discrimination”, articles 10 and 11.

8) UN Committee on the Rights of the Child, “General Comment No.3 (2003)”, article 9.

9) UN CESCR, “General Comment No.16: The equal right of men and women”, articles 10~13; “General Comment No.20(2009)”, articles 8~10.

10) UN Committee on the Rights of Persons with Disabilities, “General Comment No.6 (2018), article 23. 장애인권리위원회는 정당한 편의를 특별조치와 구별할 필요성을 강조하며 정당한 편의를 비차별 의무의 본질적 부분이라고 말한다.

않고, 차이를 인정함으로써 정당한 편의제공을 통해 접근성 보장과 동등한 참여를 추구하는 포용적 모델로 제시한 것은 비차별권리에 대한 국제인권법의 진화적 발전을 보여주는 대표적인 예라 할 수 있다.¹¹⁾

셋째, 동등대우는 역사적, 문화적, 지리적 다양성을 은폐하거나 상이한 대우로 정당화할 수 있기 때문에, 지배적인 사회 집단의 규범과 관점에 특권적 지위를 부여하게 되는 동화주의적 패러다임 (assimilationist paradigm)을 강화하고 특권화된 차별을 합법화하는 문제를 갖게 된다.¹²⁾ 인종 차별철폐위원회는 특별조치에 관한 일반권고 제32호(2009)에서 협약 제1조에 열거된 차별사유들이 결합하여 나타나는 차별 상황을 해석하려면 맥락 인지적 방식(context-sensitive manner)을 적용하여야 함을 언급하고, 이를 협약이 정한 규범의 보편적 인권기준에 포함되는 것으로 이해하면서, 인권의 향유와 행사에서 실질적 평등과 결합하도록 비차별권리를 해석하고 있다.¹³⁾ 이는 다양한 차별적 상황으로부터 고유한 정체성을 존중함으로써 소수자에 대한 편견이나 고정관념, 낙인의 효과를 비차별원칙의 내용으로 반영하고, 다양성을 증진하는 방향으로 소수자의 권리를 구체화하여 국가의 적극적인 책무에 대한 명확하고 실질적인 기준을 제공한다. 대표적으로 인종차별철폐위원회는 롬인 차별에 관한 일반권고 제27호(2000)에서 로마니 공동체에 대한 존중과 관용을 증진하고 편견과 부정적 고정관념을 극복하기 위한 적절한 조치의 필요성을 언급하면서, 국민 전체에 대하여 롬인에 대한 존중과 관용 및 비차별 정신을 발전시키는 교육과 정치문화를 반영한 국가 전략과 프로그램을 채택하도록 권고한 바 있다.¹⁴⁾

5) 복합차별에 대한 주목과 포괄적 차별금지법의 요구

실질적 평등의 내용으로서, 모든 형태의 차별로부터 자유로울 권리를 이해하고 발전시키는 과정에서, 국제인권법은 ‘기타 지위’의 의미를 확장하여 비차별원칙에 대한 인적 적용범위를 포괄적으로 접근하였을 뿐 아니라, 다양한 지위가 결합하면서 기존에는 소수자로 간주되지 못한 하위집단에게 새로운 형태 또는 가중적 방식으로 나타나는 차별적 결과를 포착해냈다. 국제인권기구의 초기 해석에서는 명시적으로 교차차별·복합차별 개념을 직접 언급하지 않았지만, 1990년대에 들면서 차별로부터 보호받는 집단의 구성원 중에 다른 차별속성이 중첩되어 가중된 피해를 받는 구성원이 존재한다는 사실을 인식하고 관련 해석법리를 구체화하기 시작하였고, 2000년 이후 비차별원칙의 실질적 내용으로 복합차별과 교차차별의 개념을 명시적으로 포함하였다.

‘모든 유형의 차별로부터 자유로울 권리’에 대하여, 초기 해석은 비차별 권리를 향유하기 위한 차별금지의 영역과 대상을 법이 미치는 모든 범위에 적용하도록 확장하는데 주력했기 때문에, 포괄적인 차별금지법의 입법적 권고 역시 모든 유형의 차별에 적용할 수 있도록 그 영역과 범위를 포괄하는 방향으로 접근해왔다. 경제적 사회적 문화적권리위원회는 장애인에 관한 일반논평 제5호

11) UN OHCHR and Equal Rights Trust, *Protecting Minority Rights: A Practical Guide to Developing Comprehensive Anti-Discrimination Legislation*, 2023, xxiii.

12) Lynn Roseberry, “The Assimilationist Anti-Discrimination Paradigm and the Immigrant Muslim Woman: Suggestions on How to Re-Conceptualize Discrimination Claims”, *European Union Non-Discrimination Law and Intersectionality Investigating the Triangle of Racial, Gender and Disability Discrimination*(Dagmar Sciek, Anna Lawson eds.), Ashgate, 2011, p.192.

13) UN CERD, “General Recommendation No.32 (2009)”, articles 5 and 6.

14) UN CERD, “General Recommendation No.27 (2000): Discrimination against Roma”, Articles 9 and 11.

(1994)에서 A규약에 장애인을 명시적으로 언급하고 있지 않지만, 장애인에 근거한 차별의 영향이 경제적·사회적·문화적 권리에 관한 모든 영역에서 심각하게 나타나고 있다는 점을 지적하면서, 장애인에게 모든 범주의 인권을 보장하기 위한 차별철폐조치로서 장애와 관련된 포괄적인 차별금지 입법이 필수불가결하다고 밝히고 있다.¹⁵⁾ 그러나 차별의 교차성은 차별에 관한 인적, 물적 적용범위를 확대하는 것에 그치지 않고, 차별속성들이 결합하고 상호작용하는 과정에 주목함으로써 불이익의 양상이 다중적, 누적적, 가중적으로 나타날 수 있다는 점을 보여주므로, 포괄적 차별금지법도 이러한 복합적 차별을 가시화할 수 있는 차별 개념과 판단기준을 마련하고, 복합적인 부정적 효과를 실질적으로 해소할 수 있는 구체책과 국가의 통합적인 전략을 요구하기에 이른다. 이처럼 차별의 교차성이 국제인권법의 중요한 해석기준으로 자리잡게 되면서, 포괄적 차별금지법의 목표와 방향 역시 차별의 교차성을 국내법체계에 통합적으로 제도화하는 것을 중요한 과제로 삼게 된다.

2. 차별의 교차성을 통한 포괄적 차별금지법의 특성

1) 차별의 다양한 역사적·구조적 원인에 대한 포괄성

초기 차별철폐협약들은 명문으로 복합차별이나 차별의 교차성을 언급하고 있지 않지만, 차별철폐의 목적과 방향으로서, 차별의 구조적 원인들을 함께 해소해야 할 과제임을 밝히고 있다. 1965년 채택된 「모든 형태의 인종차별 철폐에 관한 국제협약」 전문에서는 “어떠한 형태의 식민주의와 그와 결탁한 차등과 차별의 모든 관행을 규탄”하면서 인종뿐 아니라 “성별, 언어 또는 종교의 구별 없이 만인을 위한 인권과 기본적 자유에 대한 보편적 존중”을 목표로 삼고 있다. 이는 인종차별의 역사적·구조적 원인을 확인하면서, 인종차별을 철폐하기 위해서는 배경하거나 지양해야 할 가치관념(conception)을 밝힌 것이다. 1979년 채택된 「여성에 대한 모든 형태의 차별철폐에 관한 협약」 전문에서도 “인종격리정책, 모든 형태의 인종주의, 인종차별, 식민주의의 ... 침략과 외국의 점령 및 지배” 등의 제제가 남성과 여성의 권리의 완전한 향유에 필수적이며, “가정의 복지와 사회의 발전에 대한 여성의 지대한 공헌, 모성의 사회적 중요성 및 가정과 자녀양육에 있어서의 부모의 역할”을 강조하고 “출산에 있어서의 여성의 역할이 차별의 근거가 될 수 없으며, 아동의 양육에는 남성, 여성 및 사회 전체가 책임을 분담해야” 한다는 점을 언급하고 있다. 이 역시 여성차별의 구조적 원인으로서 식민주의와 전쟁, 인종주의, 가부장제 가족질서의 악영향을 확인하면서, 성별 고정관념을 강화하는 사회질서와 규범으로서 함께 철폐해야 할 과제로 인식하고 있다.

2) 하위집단에 나타나는 이중적 차별의 가시화

국제인권기구는 차별로부터 보호받는 집단의 정체성에 결합된 다른 속성들로 인하여 특별하게 경험하는 차별적 양상이 존재하고 이러한 지위를 갖는 사람들은 차별을 해소하는데 훨씬 더 어려움을 겪는다는 점을 인식하면서, 특별한 차별적 상황을 고려한 보호조치들을 요청해왔다. 여성차별철폐위원회는 일반권고 제15호(1990)에서 HIV감염자와 AIDS보균자에 관한 차별방지와 관련하여

15) UN CESCR, “General Comment No.5 (1994): Persons with disabilities”, articles 15 and 16.

여 “여성들을 HIV 감염에 취약하게 만드는 여성의 종속적인 지위와 관련한 요소들”에 대하여 특별한 주의를 요청하였고,¹⁶⁾ 일반권고 제18호(1991)에서 “장애여성들이 그들의 특수한 생활조건에서 비롯된 이중 차별로 인하여 고통받고 있는 상황”에 대해 관심과 특별조치를 권고하였다.¹⁷⁾ 경제적 사회적 문화적권리위원회도 장애와 관련한 일반논평 제5호(1994)에서, “장애인은 종종 성별이 없는 사람으로 취급”되고 이로 인하여 “여성장애인에 대한 이중적인 차별이 간과되는 경우”가 있다는 점을 지적하였다.¹⁸⁾ 이는 여성이나 인종 등 국제인권협약에서 보호하는 집단의 구성원들 중 특정 지위에 있는 사람들이 다양한 차별속성들에 의해 영향을 받을 수 있다는 점을 인정한 것이다. 그러나 차별사유들이 결합되어 가중적인 피해를 야기한다는 점을 지적하지만 결합된 사유들의 상호작용으로 발생하는 불이익의 다양한 양상들을 포괄적으로 반영하기보다 차별사유들이 중첩되면서 이중적인 피해를 발생시키는 가산적 문제로 이해하는 측면이 있다. 차별의 교차적 속성을 구체화한 것이라기보다 그간 페미니즘 운동에서 문제제기되었던 여성집단 내 더 취약한 하위 집단의 특정 지위에 대한 차별을 강조할 때 주로 언급되었다.

3) 차별속성들이 작동하는 사회구조적 관계에 대한 통합적 관점

2000년대 들어서면서 국제인권기구들은 단순히 가산적인 피해가 아닌 차별속성들이 상호연관성을 가지면서 결합되고 특수한 차별의 양상을 만들어낸다는 점을 인식하였다. 그동안 국제인권기구들은 차별이 발생하는 실질적 양상을 파악하기 위해 사회적 관계 속에서 차별적으로 작동하는 구조적 문제를 분석해왔는데, 이러한 차별의 교차적 맥락을 이해하기 위해서도 하위집단이 경험하는 편견과 고정관념, 혐오가 작동하는 사회적 권력관계와 구조를 읽어내야 한다는 점에 관심을 집중하였다. 여성차별철폐위원회도 일반권고 제25호(2004)에서 “특정 집단의 여성은 여성이기 때문에 직접적으로 겪게 되는 차별의 고통과 더불어, 인종, 종족 혹은 종교적 정체성, 장애, 나이, 계급, 카스트 제도 기타 다른 요인들과 같이 추가적인 근거에 기하여 다중적 차별과 복합적인 악영향”을 받을 수 있다고 지적하고 있는데, 협약의 목적이 “성을 이유로 한 차별을 금지하고 … 상이한 대우로부터 남녀의 보호”에 그치는 것이 아니라, “여성이라는 이유로 다양한 차별로부터 고통을 받고 있는 여성에 대한 차별”에 중점을 두어야 하므로, 여성차별철폐를 위해서는 “여성을 남성과 동등하게 대우해야 한다는 단지 형식적인 법적 의무를 초월하여 통합적인 방식과 정도로 이행되어야” 하며, “사회적 구조와 제도를 통해 여성에게 영향을 미치는 지배적인 젠더관계 및 젠더기반 고정관념의 고착에 대해 다루어야” 함을 강조하고 있다.¹⁹⁾ 따라서 특정 집단의 여성이 경험하는 복합차별을 파악할 때에도 인종이나 장애, 나이 등 다양한 차별속성들이 지배적인 젠더권력관계와 고정관념에 의해 어떻게 영향을 받는지 통합적으로 고려하고 대응할 것을 주문하고 있다.

구체적으로 인종차별철폐위원회는 인종차별에 관한 젠더관련 차원의 일반권고 제25호(2000)에서, “인종차별은 인종적 편견에 의해 일어난 강간의 결과로 인한 임신과 같이 주로 여성에게 또는 여성에게만 영향을 미치는 결과를 낳을 수 있다. … 또한 여성들은 법체계상의 젠더 편견과 사적 생

16) UN CEDAW, “General Recommendation No.15: Avoidance of discrimination against women in national strategies for the prevention and control of acquired immunodeficiency syndrome(AIDS)”, HRI/GEN/1/Rev.9 (Vol.II), p.330.

17) UN CEDAW, “General Recommendation No.18: Disabled women”, A/46/38, p.3.

18) UN CESCR, “General Comment No.5 on Person with disabilities”, Articles 19.

19) UN CEDAW, “General Recommendation No.25 (2004), articles 7 and 12.

활 영역에서의 여성 차별과 같은 젠더관련 장애요인들 때문에, 인종차별에 대한 구제조치나 고소 절차에 대한 접근 부족이라는 장애를 겪는다”고 지적하면서, “일부 형태의 인종차별은 여성에게만 유일하고 특수하게 영향을 미친다는 사실을 인식하고, 인종차별과 상호연결된 젠더 요소나 문제를 고려”할 것을 요청하고, “인종차별의 형태를 검토할 때, ... 젠더관점 및 젠더분석을 통합시키는” 젠더통합적(Gender-inclusive) 언어 사용을 권고하였다.²⁰⁾ 더불어 롬인들에 대한 인종차별과 관련한 일반권고 제27호(2000)에서도, 위원회는 당사국들에게 “계획되고 시행되는 모든 프로그램 및 프로젝트와 채택된 모든 조치에서 롬인 여성의 상황을 고려하여” 조치를 취할 것을 추가로 권고하였다.²¹⁾ 또한 아동권리위원회도 일반논평 제3호(2003)에서 HIV/ AIDS와 아동의 권리에 관하여, ‘HIV에 감염된 아동의 삶’뿐 아니라 ‘HIV/AIDS에 감염된 부모의 여아 및 남아 역시 감염되었을 것으로 추정되어 그로 인한 차별이나 낙인의 희생자’가 되는 등 이러한 아동들의 이중의 피해를 지적하고, ‘여아의 성적 활동에 대한 금기 또는 부정적 및 비판적인 태도와 결합’하는 성 및 성적 지향에 근거한 차별에서의 취약성을 강조하였다.²²⁾ 이는 차별속성들이 갖는 상호연결성과 사회구조적 취약성이 어떻게 결합되는지에 관한 통합적 관점이 차별의 교차성을 이해하는데 중요한 전제가 된다는 점을 간접적으로 드러내준다.

4) 차별속성들의 상호연계성과 불가분성

초기 협약에서는 차별에 영향을 미치는 구조적 원인들이 그 자체로 차별적 결과와 상호연계된 지위를 갖는 차별속성이라는 점까지 명확하게 인식하지 못하였다면, 점차 차별이 발생하는 사회구조적 관계와 맥락을 분석하는 과정에서 다양한 차별속성들이 상호의존적으로 연결되고 불가분의 관계로 결합되면서 차별과 불평등이 가중되고 악화될 수 있다는 사실을 인식하게 된다.

1989년 채택된 「아동의 권리에 관한 협약」 제2조에서는 “아동 또는 그의 부모나 후견인의 인종, 피부색, 성별, 언어, 종교, 정치적 또는 기타의 의견, 민족적, 인종적 또는 사회적 출신, 재산, 무능력, 출생 또는 기타 지위와 관계없이, 어떠한 종류의 차별 없이 이 협약에 규정된 권리를 보장” 받고, “아동이 그의 부모나 후견인 또는 가족 구성원의 신분, 활동, 표명된 의견 또는 신념을 이유로 하는 모든 형태의 차별”로부터 보호받도록 규정하고 있다. ‘아동(어린 나이)’이라는 속성 자체는 다른 차별적 속성들에 의해 쉽게 권리를 침해당할 수 있는 매우 취약한 상태에 있다는 사실에 기초하여, 아동권리협약에서는 여타의 속성들이 결합된 차별로부터 아동의 권리에 관한 특별한 보호와 배려를 규정하고 있다. 특히 부모나 후견인에 대한 차별은 그들의 보호를 받는 아동의 권리에 실질적인 영향을 미치게 되므로 부모나 후견인의 다른 속성들과 연계된 차별로부터의 보호도 포함하고 있다. 또한 1990년에 채택된 「모든 이주노동자와 그 가족들의 보호를 위한 국제협약」에서는 권리에 관한 비차별(Part 2)로서, 이주노동자라는 지위는 이주노동자뿐 아니라 이주노동관계에 의해 그와 함께 생활하는 가족에게도 이주노동과 연계된 차별을 야기한다는 점에서 중첩적이고 연계된 차별로부터의 보호를 포함하였다. 즉 협약 제1조 1항 및 제7조는 이주노동자와 그 가족에게, “성별, 인종, 피부색, 언어, 종교 또는 신념, 정치적 또는 기타의 견해, 민족적 또는

20) UN CERD, “General Recommendation No.25 (2000): Gender related dimensions of racial discrimination”, articles 2 and 4.

21) UN CERD, “General Recommendation No.27 (2000): Discrimination against Roma”, Article 6.

22) UN CRC, “General comment on HIV/AIDS and the rights of the child No.3 (2003)”, article 9.

인종적, 사회적 출신, 국적, 연령, 경제적 지위, 재산, 결혼상태, 출생 또는 기타의 지위에서 차별 없이” 이 협약상의 권리에 대해 존중 및 보호받도록 규정하고 있다. 그러나 가족상의 지위와 관련한 연계적 차별의 고유성을 인식하였지만 차별의 교차성에 대한 분석을 명확하게 밝힌 것은 아니었다.

2000년 이후 국제인권법은 차별금지사유들이 역사적, 지역적, 문화적 맥락과 사회구조적 관계에 의해 여타의 차별속성들과 쉽게 결합되거나 다양한 사회적 차별속성들과 연계될 수 있다는 점을 인식하였을 뿐만 아니라 나아가 이러한 결합은 긴밀하게 얽혀있어 불가분의 관계로서 차별의 교차성을 파악하고 이에 대처해야 한다는 점을 분명하게 제시하게 된다. 시민적 정치적권리위원회는 여성과 남성 간 권리의 평등에 관한 일반논평 제28호(2000)를 통해, “전 세계를 걸쳐 여성의 권리향유에 있어서의 불평등은 종교적 태도를 포함하여, 전통, 역사, 문화에 깊이 뿌리박혀 있다. ... 당사국들은 전통, 역사, 종교 또는 문화적 태도가 법 앞의 평등에 대한, 그리고 동 규약상 모든 권리의 평등한 향유에 대한 여성의 권리 침해를 정당화하기 위해 사용되어서는 안된다는 점을 보장하여야 한다”고 지적하면서, “여성에 대한 차별은 인종, 피부색, 언어, 종교, 정치적 또는 기타의 견해, 민족적 또는 사회적 기원, 재산, 출생 또는 기타의 지위 등과 같은 다른 근거에 의한 차별과 종종 얽혀 있다. 당사국들은 여타의 근거에 의한 차별의 경우가 특정한 방식으로 여성에 영향을 미치게 되는 방식들을 다루어야” 한다고 권고하였다.²³⁾ 즉 전통, 역사, 문화를 통해 형성된 사회적 지위와 상태들이 여성이라는 정체성과 깊게 얽혀있어 특정한 방식으로 차별과 불평등을 만들기 때문에, 다양한 역사와 문화적 요소들이 여성의 차별을 사회구조적 관계에 따라 다층적, 다원적으로 조성하게 된다는 점을 인정한 것이다.

특히 장애인권리위원회는 협약 제5조의 ‘장애를 근거로 한 차별’은 “현재 장애를 가지고 있는 사람, 과거에 장애를 가졌던 사람, 미래에 장애를 가지게 될 것으로 보이는 사람, 장애를 가진 것으로 간주되는 사람, 장애인과 관련된 사람을 대상으로 할 수 있다”고 해석하면서, “‘모든 근거(ground)를 바탕으로 한 차별’로부터 장애인을 보호한다는 것은 차별의 근거가 될 수 있는 모든 요소와 그 교차가 고려되어야 함을 의미한다”고 차별의 교차성을 확인하고, “차별의 원인이 되는 잠재적 근거에는 장애, 건강 상태, 유전적 또는 기타 질병 소인, 인종, 피부색, 혈통, 성, 임신 및 부모 여부, 사회 가족 직업상태, 젠더 표현, 언어, 종교, 정치적 또는 기타 견해, 출신국가 민족 부족 사회, 이민자 난민 망명신청자의 신분, 국가적 소수자의 소속, 경제적 또는 자산 상황, 출생, 연령 등이 포함되고, 이와 같은 근거들에만 국한된 것이 아니라 다양한 근거들의 조합, 다양한 근거와 연계된 특성들도 포함된다”고 설명하고 있다.²⁴⁾

5) ‘기타의 지위(other status)’를 통한 차별의 교차성

2001년 「인종차별에 관한 더반 선언과 행동강령」(이하 ‘더반 선언’)에서 처음으로 다양한 사유에 기초하여 복합적이고 악화된 형태의 차별이 발생될 수 있다는 점을 확인하고, 이러한 복합적인 불평등과 차별을 해결하기 위한 정부와 사회단체, 기업 등의 협력을 강조하였다. 더반 선언은 일

23) UN CCPR, “General Comment No.28 (2000): The Equality of rights between men and women”, articles 5 and 30.

24) UN CRPD, “General Comment No.6 (2018), articles 20 and 21.

반원칙에서 “인종, 피부색, 인종차별, 외국인 혐오 및 관련 불관용은 인종, 피부색, 혈통 또는 민족적 기원을 근거로 발생하며 피해자들은 성, 언어, 종교, 정치적 또는 다른 의견, 사회적 기원, 재산, 출생 또는 기타의 지위와 같은 여타의 관련된 근거에 기초하여 다중적으로 악화된 형태의 차별을 겪을 수 있다”²⁵⁾고 밝혔다. 더반 선언을 통해 복합차별의 문제에 국제적 차원의 관심이 집중되었다.

복합차별(multiple discrimination)이라는 용어를 국제인권문서에 처음으로 명문화한 것은 2000년대 중반에 이르러서다. 2006년에 채택된 장애인권리협약은 협약 제3조에 장애에 관한 일반적인 평등과 비차별원칙에 기초하여 제6조에 장애여성에 대한 구속력있는 비차별권리로서 ‘복합차별’을 명시적으로 규정하였다. 이후 국제인권협약의 해석기준에 명시적으로 복합차별의 개념이 언급되기 시작하였고 UN을 비롯한 인권기구들이 복합차별과 차별의 교차성을 비차별원칙의 주된 내용에 포함시키는 계기가 되었다. 경제적 사회적 문화적권리위원회는 A규약의 차별금지사유(Part III)와 관련한 일반논평 제20호(2009)에서 “어떤 개인이나 집단은 하나 이상의 금지된 사유를 이유로 한 차별에 직면하는데, ... 이런 중첩된 차별은 개인들에게 독특하고 특유한 영향을 미치며, 특별히 고려하여 구제책을 마련할 필요가 있다”²⁶⁾고 논평하면서, 하나 이상의 사유들이 중첩되는 복합차별을 명시적으로 인정하고 이러한 차별의 고유한 불이익의 영향을 고려한 구제방안이 요청된다는 점을 지적하였다. 이러한 복합차별의 개념은 명시된 차별금지사유와 비견될 수 있는 사유로서 ‘기타의 지위’의 의미를 포괄적으로 해석하는 방식을 통해 구성되었다.²⁷⁾ 위원회는 ‘소외와 주변화로 인해 고통받아온 취약한 사회집단의 차별 경험’을 반영하기 위해서는 ‘기타의 지위’를 통해 추가적 사유로 인정하는데 ‘유연한 접근방식’을 취할 필요성을 언급하면서, 차별금지사유의 의미를 해석·적용할 때 “[명시된 차별금지사유] 목록이 모든 것을 포괄하는 것은 아니”고 “성과 장애를 이유로 사회서비스 이용이 거부되는 경우와 같이 두 가지 차별사유가 ‘교차’하는 상황도 포함될 수 있다”고 기타 지위를 통한 복합차별의 개념 및 포괄성을 강조하였다.²⁸⁾

6) 비차별원칙의 핵심요소로서 복합차별 특성의 강조

2000년대 이후 국제인권기준으로서 평등과 비차별에 관한 원칙과 권리를 설명하는데 있어 복합차별의 개념은 없어서는 안되는 핵심요소로 자리잡았다.

인종차별철폐위원회는 일반권고 제32호(2009)에서 평등과 비차별원칙을 “법 앞의 평등으로서 형식적 평등과 법에 의한 평등한 보호로서 인권의 향유와 행사에서의 실질적 또는 사실상의 평등이 결합된다”고 해석하면서, 이러한 ‘동등한 기반 위의 인권향유 원칙’은 인종, 피부색, 혈통, 민족적 또는 인종적 출신에 근거한 차별을 철폐하는 협약의 필수요소로서, 협약에서 “차별의 ‘근거’는 현실적으로 ‘교차성’이라는 개념에 의해 확대”되는 것으로 이해하고, “협약 제1조에 열거된 근거들의 결합에 의해 나타나는 이중적 또는 복합적 차별 상황은 교차성의 개념에 의해 설명”된다고 복

25) UN, Durban Declaration and Programme for Action, “World Conference against Racism, Racial Discrimination, Xenophobia, and Related Intolerance (31 August–8 September, 2001)”, 2002(published), General Issue para. 2. https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Publications/Durban_text_en.pdf

26) UN CESCR, “General Comment No.20 (2009)”, Articles 17.

27) Colleen Sheppard, “Multiple Discrimination in the World of Work”, ILO Working Paper no. 66, 2011, p.12.

28) UN CESCR, “General Comment No.20 (2009)”, Articles 27.

합차별을 협약의 비차별원칙의 내용에 포함하였다.²⁹⁾ 여성차별철폐위원회는 일반권고 제28호(2010)에서 “성 및 젠더에 기반한 여성차별은 여성에게 영향을 미치는 인종, 민족, 종교 또는 신념, 건강, 지위, 연령, 계급, 카스트 제도 및 성적 지향과 성별 정체성 같은 여타의 요소들과 불가분하게 연결된다”는 점과 “성 또는 젠더기반 차별은 그러한 집단에 속한 여성에게 남성과는 다른 방식 또는 다른 정도의 영향을 미칠 수 있다”는 사실을 인정하였다. 위원회는 “교차적 형태의 차별과 그로 인해 악화된 부정적 영향이 관련된 여성에게 미치게 된다는 점을 법적으로 인식하고 금지해야 한다”고 밝히면서, ‘교차성’의 개념을 당사국의 일반적 의무와 범위를 구성하는 기본 개념으로 받아들였다.³⁰⁾ 장애인권리위원회도 장애여성 여아에 관한 일반논평 제3호(2016)을 통해, 장애여성에 대한 구속력있는 평등과 비차별 조항으로 협약 제6조를 설명하면서, 장애여성의 지위 역시 “동질적인 사람들로만 이루어진 집단이 아”니고 “복합차별의 대상”이 되며 “장애여성 여아는 장애가 있는 남성 남아와 장애가 없는 여성 여아보다 차별에 노출될 가능성이 높다”는 사실을 통해 장애여성이 복합차별로부터 보호받고 다른 사람과 동등하게 인권과 기본적 자유를 누릴 수 있도록 적극적 조치를 요구하였다.³¹⁾ 특히 장애여성은 공공영역에서만 아니라 민간 영역에서도 복합차별의 대상이 되는 바, 민간인에 의한 차별행위에 대해서도 책임을 부담하도록 차별을 판단하고 책임과 구제에서, “하나 이상의 차별 근거를 바탕으로 하는 차별청구가 고려되도록 보장하기 위해 복합차별을 명시적으로 인정하는 법적 규정과 절차를 반드시 채택해야 한다”고 강조하고 있다.³²⁾

국제인권기준의 진화론적 해석에 따라, 장애인권리협약과 위원회는 평등과 비차별원칙으로서 복합차별과 교차차별에 대한 그간의 법리해석을 종합적으로 집대성하였다. 그런 점에서 장애인권리위원회가 밝힌 복합차별에 관한 해석기준은 오로지 장애인 권리에만 국한되는 것이 아니라 국제인권기준의 일반원칙을 재확인하고 보다 견고하게 체계화한 것이라고 평가할 수 있다.

첫째, 장애인권리위원회는 일반논평 제3호(2016)에서 명시적으로 복합차별 및 교차차별의 개념을 명시적으로 정의하였다. 복합[다중]차별은 개인이 경험하는 차별이 둘 이상의 근거를 바탕으로 하여 복합적 또는 가중적 차별로 이어지는 상황을, 교차차별은 여러 차별 근거가 불가분하게 동시에 상호작용하는 상황을 말한다고 설명하였다.

둘째, 장애인권리협약 제5조 2항 “당사국은 장애를 이유로 한 모든 차별을 금지하고, 모든 사유에 근거한 차별에 대하여 장애인에게 평등하고 효과적인 법적 보호를 보장한다”는 조항과 관련하여, 위원회는 “모든 사유에 근거한 차별”로부터 장애인을 보호한다는 것은 차별의 사유가 될 수 있는 모든 요소와 그 교차가 고려되어야 함을 의미”하고, “다양한 사유들의 조합 또는 다양한 사유와 연계된 특징들도 포함된다”고 설명하면서 협약 제5조 2항의 비차별권리의 내용으로 복합차별을 포함하는 법리해석을 재확인하였다.³³⁾

셋째, 위원회는 “모든 사유에 근거한 차별”을 금지할 의무에는 모든 형태의 차별이 포함”되는 것으로, 모든 형태의 차별이란 “장애나 젠더 등 한 가지 특징을 바탕으로 일어날 수도 있지만 다중

29) UN CERD, “General Recommendation No.32: The meaning and scope of special measures in the International Convention on the Elimination of All Forms Racial Discrimination (2009)”, Article 7.

30) UN CEDAW, “General Recommendation No.28 (2010), article 18.

31) UN CRPD, “General Comment No.3 (2016), articles 9, 12, and 13.

32) UN CRPD, “General Comment No.3 (2016), article 18.

33) UN CRPD, “General Comment No.6 (2018)”, Article 21.

적으로 복합되거나 교차하여 발생될 수 있는” 복합차별 및 교차차별을 내포하는 의미로 해석한다. 따라서 위원회가 “교차차별은 직접차별, 간접차별, 적절한 편의제공 거부, 괴롭힘의 형태로 나타날 수 있”고,³⁴⁾ 이러한 “모든 형태의 차별은 ‘개별적으로 또는 동시에’ 직접적 차별, 간접적 차별, 적절한 편의제공의 거부, 괴롭힘의 4가지 주요 형태의 차별로 발생될 수 있다”³⁵⁾고 밝힌 것은 복합적이고 교차적인 차별이 나타나는 방식은 반드시 하나의 차별 형태만이 아니라 직접적 또는 간접적인 차별과 괴롭힘 등이 동시에 상호작용하여 발생될 수 있다는 점을 언급하고 있다.

장애인권리위원회는 앞서 일반논평 제3호에서 장애여성 여아를 대상으로 나타날 수 있는 여러 형태의 차별 유형을 설명하면서, 이보다 더 상세하게 직접적 차별, 간접적 차별, 연계차별³⁶⁾, 적절한 편의의 거부, 구조적 또는 체계적 차별을 언급하였는 바, 복합차별을 판단할 때 연계차별이나 구조적 차별 상황 등을 고려해야 한다는 해석기준을 제시해주었다고 평가할 수 있다.

넷째, 위원회는 “구조적 또는 체계적 차별은 차별적인 제도적 행위, 차별적인 문화 전통, 차별적인 사회적 규범과 규율 속에서 은밀하거나 또는 노골적인 형태로 나타난다”고 설명하면서, “장애 여성은 젠더와 장애의 교차를 바탕으로 한 고정관념과 ... 유해한 관행이 장애여성에 대한 부정적 인식이나 차별적 신념을 반영하는 사회적으로 구성된 젠더 역할 및 권력관계와 밀접한 관계를 맺고 있다”는 점을 지적하고 있다. 이는 복합차별과 교차차별을 판단하고 차별을 규제하기 위한 정책 규제 서비스를 구성할 때, 복합적인 편견과 고정관념이 어떻게 사회적 규범과 권력관계 속에 내면화되는지 구조적 체계적 차별의 분석을 반영해야 함을 강조한 것이다.

다섯째, 위원회는 교차차별의 개념을 통해 “사람이 동질적 집단의 구성원으로서가 아닌, 다차원적인 정체성과 지위, 삶의 상황을 지닌 개인으로서 차별을 경험한다”는 사실을 인정하고, 이를 전제로 “교차하는 복합적 형태의 차별로 인해 개인이 겪는 현실과 높은 수준의 불이익”에 대응하기 위해 “분산된 데이터의 집합, 협의, 정책 개발과 비차별 정책의 집행가능성과 효과적 구제를 위한 규정 등과 관련하여 분명한 목표를 가진 조치의 이행”이 필요하다고 지적하였다.³⁷⁾ 즉 하위집단에 대한 복합차별의 고조성과 상승효과에도 불구하고 이를 파악하고 입증하기 어렵다는 사실을 인정하고, 이에 대응하기 위한 조사방법과 정책 개발의 중요성을 지적하였다.

장애인권리위원회는 일반논평 제6호(2010)에서 이러한 차별의 교차성에 대한 다차원적인 접근법을 포용적 평등이라는 장애의 인권 모델을 통해 재정의하였다. 위원회는 “장애는 사회적 구조”이며 “정체성을 구성하는 여러 층위 중 하나”이므로, 장애 관련 법률 정책은 “장애인의 다양성을 고려하여야 한다”고 보았다. 위원회는 기회균등에 관한 형식적 평등 모델이 편견과 고정관념에 맞서는데 효과적이지만 사람 사이의 차이를 수용하지 못하기 때문에 차이와 다양성에 대한 구조적인 차별과 낙인을 강화하는 차이의 딜레마를 해결하지 못한다는 점을 인정하고, 차이와 다양성에 작용하는 권력관계를 고려하여 구조적 간접적 차별을 해결하고자 하는 실질적 평등 모델로 발전해왔다고 평가하면서, 포용적 평등(inclusive equality)이라는 4가지 차원의 새로운 인권모델을 제시하였다. 포용적 평등은 실질적인 평등으로서 인권의 문제는 “상호의존적이고 상호 연관되어 있

34) UN CRPD, “General Comment No.6 (2018) on equality and non-discrimination, Article 19.

35) UN CRPD, “General Comment No.6 (2018)”, Article 18

36) 한 개인이나 집단에 속하는 정체성을 가진 경우만이 아니라 다른 개인이나 집단의 속성들과 연관되거나 연계된 것으로 오인된 경우도 ‘모든 형태의 차별’로서 차별 개념에 포함한다.

37) UN CRPD, “General Comment No.3 (2016), articles 4, 5 and 16

며 불가분하다”는 점을 전제로, (1) 사회경제적 불이익을 해결하기 위한 재분배 차원(redistributive dimension), (2) 낙인과 편견, 고정관념에 맞서고 인간의 존엄과 교차성을 인정하기 위한 인정 차원(recognition dimension), (3) 사회집단의 일원으로서 인간의 사회적 본질과 사회적 통합을 통한 인간성의 완전한 인정을 재확인하기 위한 참여의 차원(participative dimension), (4) 차이를 인간의 존엄성으로 포함하기 위한 수용의 차원(accommodating dimension)의 4가지 범주로 구성된다.³⁸⁾ 이는 포괄적 차별금지법을 구성하는 핵심적인 개념적 기반을 이루게 된다.

3. 포괄적 차별금지법에 대한 국제사회의 요청

1) 포괄적 차별금지법 입법에 관한 당사국의 의무

국제인권법에서 비차별원칙에 대한 당사국의 의무로서 포괄적 차별금지법을 제정할 의무를 요구하기 시작한 것은 2000년대 중반 복합차별과 교차성에 대해 국제인권기구의 해석법리에 명시적으로 반영되면서부터라고 할 수 있다. 그도 그럴 것이 차별이 작동하는 맥락과 사회구조적 관계가 복합적이고 교차적이라는 사실을 인정하게 되면, 이러한 차별을 해소하기 위한 국가의 의무 역시 복합적이고 교차적인 차별의 실질을 인식할 수 있는 법적 개념과 판단기준, 효과적인 구제책이 법제도와 국가적 전략으로 통합되어야 할 것이기 때문이다. 이처럼 차별의 교차성에 관한 국제인권법의 인정은 평등과 비차별에 대한 국내법적 관점과 체계에도 커다란 전환점이 되었다고 볼 수 있다.

경제적·사회적·문화적권리위원회는 일반논평 제20호(2009)에서, 하나 이상의 차별금지사유를 이유로 한 차별이 개인에게 미치는 고유한 불이익에 대해 특별한 고려와 구제책이 마련되어야 한다는 점을 인정하면서, 경제적·사회적·문화적 권리에서의 차별금지를 위해 공적 영역과 사적 영역 모두에 적용되고 성별, 인종, 종교뿐 아니라 장애, 연령, 성적 지향과 성별 정체성, 건강 상태, 사회경제적 상황 등 모든 차별금지사유를 포괄하는 형식적·실질적 차별을 철폐하는 입법을 채택할 것을 권고하였다.³⁹⁾ 여성차별철폐위원회도 일반권고 제28호(2010년)에서, 협약 제2조에 따라 차별적인 기존의 법과 규정, 관습과 관행을 수정하고 폐지해야 할 국가의 의무를 설명하면서, 난민여성, 이주여성, 레즈비언여성, 장애여성, 인신매매 피해여성, 노인여성 등 특정 여성 집단은 법과 관행에 의한 차별에 더욱 취약하므로, 협약에서 규정된 여성의 생애 전반에 걸친 모든 삶의 분야에서의 차별을 금지하는 법률을 제정해야 한다고 강조하고, 이를 위해서는 협약이 자동적으로 또는 통합적으로 국내 법질서의 일환이 되어야 하므로, 협약상 권리의 완전한 실현을 위해서는 평등에 관한 일반법을 통해 협약을 국내법 체계로 통합시키도록 하는, 이른바 포괄적 차별금지법 제정을 촉구하였다.⁴⁰⁾

장애인권리위원회도 일반논평 제6호(2018)에서, 포괄적 차별금지법의 제정을 당사국의 일차적인 의무로 삼고, 포괄적 차별금지법의 핵심적 내용으로 복합차별을 판단하고 시정할 수 있는 제도를

38) UN CRPD, “General Comment No.6 (2018)”, Articles 9~11.

39) UN CESCR, “General Comment No.20 (2009)”, articles 17 and 37.

40) UN CEDAW, “General Recommendation No.28 (2010)”, article 31.

반영해야 함을 명확히 하였다. 위원회는 협약 제5조 2항에 규정한 ‘차별로부터 동등하고 효과적인 법적 보호’란 차별로부터 보호할 국가의 적극적 의무로서, “이와 함께 구체적이고 포괄적인 차별 금지법을 제정할 책무(obligation to enact specific and comprehensive anti-discrimination legislation)”를 의미한다고 설명하면서, 명시적으로 포괄적 차별금지법의 제정을 촉구하였다. 위원회는 법률을 통해 장애에 기반한 차별 및 장애인에 대한 모든 형태의 차별을 명시적으로 금지하려면, “민사 행정 형사 절차에 있어서 교차차별과 관련한 적절하고 효과적인 법적 구제와 제재의 제공이 동반되어야” 하고 구조적 특성에 기인한 차별의 경우 개인에 대한 보상을 넘어 구조적 변화를 통한 실질적 효과를 제공할 수 있도록 “전향적이고 비금전적인 구제”를 입법에 반영해야 한다고 강조하였다.⁴¹⁾

2) 대한민국에 대한 포괄적 차별금지법 권고

국제인권기구들은 2006년 국가인권위원회가 포괄적 차별금지법 제정에 대한 정책권고를 발표한 때부터 한국에서 진행된 차별금지법 제정에 관한 논의를 주시해왔고, 2007년부터 거의 매년 포괄적 차별금지법의 제정을 권고하고 있다.

UN	현장기구		조약기구					
	UPR	OHCHR	CESCR	CCPR	CERD	CEDAW	CRC	CRPD
2007					● CERD/C/KOR/14			
						● CEDAW/C/KOR/5-6		
2008	● 1차 A/HRC/8/40							
2009			● E/C.12/KOR/CO/3					
2011						● CEDAW/C/KOR/CO/7		
							● CRC/C/KOR/CO/3-4	
2012	● 2차 A/HRC/22/10				● CERD/C/KOR/15-16			
2015				● CCPR/C/KOR/CO/4				
2017	● 3차 A/HRC/37/11		● E/C.12/KOR/CO/4					
2018					● CERD/C/KOR/17-19			
						● CEDAW/C/KOR/CO/8		
2019							● CRC/C/KOR/CO/5-6	
2021		● 언론브리핑노트 (2021.12.17.)						
2022								● CRPD/C/KOR/CO/2-3
2023	● 4차 A/HRC/53/11			● CCPR/C/KOR/CO/5				
2024						● CEDAW/C/KOR/CO/9		
2025					● CERD/C/KOR/CO/20-22			

2007년부터 현재까지 UN의 현장기구와 조약기구들의 권고가 20여 차례 있었고 유엔 인권이사회 국가별 인권상황 정기검토(UPR)에서도 30여개 이상의 국가들로부터 포괄적 차별금지법 제정에 대한 권고를 받는 등 해를 거듭할수록 한국에 대한 국제사회의 요구와 압박이 강해지고 있다. 지난 2020. 6. 30. 국가인권위원회가 14년만에 ‘평등 및 차별금지에 관한 법률(평등법)안’을 제시하

41) UN CRPD, “General Comment No.6 (2018)”, Article 22.

며 국회에 입법을 촉구하는 의견표명을 의결하고 발표한 후 2021. 12. 17. 유엔인권최고대표사무소가 언론브리핑노트를 통해 “국제인권법에 의해 보호되는 다양한 사유를 망라하는 강력하고 포괄적인 평등법(차별금지법)을 제정”할 것을 대한민국 국회에 촉구한 바 있다. 특히 한국을 포함한 전 세계적인 팬데믹 상황에서, COVID-19가 취약집단에 대한 차별과 혐오표현을 악화시키는 것에 주목하면서, “포괄적인 법적 보호와 효과적인 구제에 대한 접근을 보장하는 일이 그 어느 때보다 중요하다”고 강조하였다. 유엔인권최고대표사무소의 언론브리핑 이후에도 5차례에 걸쳐 포괄적 차별금지법 제정에 대한 권고가 이어지고 있지만, 국회의 논의는 여전히 실질적인 진전을 이어가지 못하고 있다.

3) 포괄적 차별금지법 입법을 위한 핵심내용

포괄적 차별금지법은 차별이 발생하는 다양한 주체와 영역을 포괄할 수 있어야 할 뿐만 아니라, 다양한 차별금지사유의 상호작용 및 교차하는 모든 차별금지사유들에 인한 차별적 효과를 통합적으로 인식하고 이에 대응하기 위한 포괄적 전략을 의미한다고 할 수 있다. 즉 모든 형태의 차별로부터 자유로울 권리와 원칙으로서 비차별과 평등 증진이라는 포괄적 차별금지법의 목표와 방향을 구현하기 위해서는 복합차별과 차별의 교차성에 관한 법적 정의와 적용범위, 절차와 판단기준, 효과적인 구제 등에 관하여 법적 권리와 그에 상응하는 의무를 성문화하는데, 통합적이고 포괄적인 관점이 투영되도록 하는 것이 중요하다.

인권최고대표사무소는 포괄적 차별금지법의 주요 내용으로 다음과 같은 8가지의 요구사항이 반영되어야 한다고 밝히고 있다.⁴²⁾

- (1) 광범위하고 예시적인 차별금지사유를 근거로 법이 적용되는 생활의 모든 영역에서 모든 차별의 유형과 표현을 금지할 것
- (2) 국제인권법 하에서 인정된 모든 유형의 차별에 대한 정의를 명확히 할 것
- (3) 차별과 불이익을 받는 개인과 집단에 대한 실질적 평등과 이를 위한 적극적 조치를 채택하고 규정할 것
- (4) 공적 영역과 사적 영역에서 평등과 차별 받지 않을 권리가 작동할 수 있는 접근성 보장하고 평등의무를 정립할 것
- (5) 효과적이고 역지력있는 비례적인 제재수단 및 피해자를 위한 인정, 보상, 원상회복, 이를 위한 적절한 제도적, 사회적 구제책을 규정할 것
- (6) 진정인이 일응 차별을 입증하면 증명책임을 전환하는 조항 및 피해자에 대한 가해금지조항과 사법적 구제에 대한 접근성을 보장하는데 필요한 절차적 안전장치를 마련할 것
- (7) 충분한 자원, 기능, 권한을 가진 독립적이고 전문적인 평등기구를 설립하고 기구의 효과성을 보장할 수 있는 권한을 부여할 것
- (8) 구조적 차별에 대응하고 평등을 증진하기 위한 이행조치의 채택을 명시하고, 차별적 정책에 대한 식별 및 방지조치, 평등실현에 필요한 효과를 확보하도록 공법과 공공정책 전반에 평등영향평가를 실시하는 것을 포함할 것.

42) UN OHCHR and Equal Rights Trust, *Protecting Minority Rights: A Practical Guide to Developing Comprehensive Anti-Discrimination Legislation*, 2023, xii.

UN이 제시한 포괄적 차별금지법의 내용을 법체계적 구조로 정리해보면, 차별금지법의 총칙으로서 차별금지법의 ‘적용범위’에 차별금지사유의 목록과 차별금지영역을 포괄적으로 다루고(1), 복합차별과 차별의 교차성을 포함하는 통합적인 ‘차별 개념’의 정의(2), 평등증진을 위한 ‘국가의 적극적 조치의무’(3), 영역별로 구체적인 ‘차별금지의무와 차별로부터 보호받을 권리’를 규정해야 하며(4), 차별을 시정하기 위한 입증책임전환과 차별피해자에 대한 불이익조치 금지(6), 차별구제의 내용과 방법(5) 등 ‘차별시정제도’를 포괄적으로 설계해야 한다. 또한 차별시정 및 예방을 담당하는 평등기구 구성 및 기능(7), 개별적 차별시정을 넘어 구조적 차별을 식별하고 방지하기 위한 평등영향평가(8) 등도 국가의 포괄적인 정책과 전략의 내용으로 반영하도록 하고 있다.

앞서 유엔인권최고대표사무소는 “국제인권법에 의해 보호되는 다양한 사유를 망라하는 강력하고 포괄적인 평등법의 제정”을 촉구한 바 있는데, “국제인권법 하에서 인정된 모든 유형의 차별”에 대한 인정과 구제, 적극적인 예방과 방지조치들이 ‘상호의존적이고 상호 연관되어 불가분적으로’ 실행·적용되려면, 포괄적 차별금지법이 규율해야 하는 차별의 정의에 국제인권법이 지향하는 차별의 교차성을 담아내야 하고, 이를 위해서는 복합차별을 법적 개념에 어떻게 설계할 것인가가 중요한 선결과제가 될 것이다. 다음에서는 복합차별을 인식하기 위한 법리해석적 시도들의 가능성과 한계를 통해, 포괄적 차별금지법에서 복합차별 개념과 차별의 교차성이 분절되지 않고 통합적으로 개념화해야 할 필요성을 진단하고, 바람직한 입법적 방안을 제안하고자 한다.

III. 포괄적 차별금지법을 위한 차별 개념의 재구성

1. 일반적인 차별 개념의 일부로서 복합차별

1) 복합차별 개념에 대한 통합적 접근

국제인권기구들이 복합적 차별에 관해 언급한 해석을 들여다보면, 여러 가지 개념이 혼용되고 있음을 알 수 있다. 경제적 사회적 문화적권리위원회의 일반논평 제20호(2009)에서는 “어떤 개인이나 집단은 하나 이상의 금지된 사유를 이유로 한 차별”에 직면할 수 있다고 보면서, 이를 “축적된 차별(cumulative discrimination)”이라고 설명하고 있다. 한편, 장애인권리위원회는 일반논평 제3호(2016)에서는 “둘 이상의 근거를 바탕으로 복합적(compounded) 또는 가중적(aggravated) 차별로 이어지는 상황”으로서의 “다중적(multiple) 차별”과 “여러 차별 근거가 불가분적으로 동시에 상호작용하는 상황”으로서의 “교차적(intersectional) 차별” 개념을 구분하여 정의하는가 하면, 장애여성에 대한 당사국의 의무를 설명하면서, “하나 이상의 차별 근거를 바탕으로 하는” 차별청구가 고려되도록 보장하기 위해 복합차별(multiple discrimination)을 명시하는 법적 규정과 절차를 채택하도록 하면서, 복합차별의 정의를 포괄적으로 서술하고 있다.

복합차별의 개념을 강학적으로 구분하여 정의하는 것은 다양하게 결합하여 나타나는 불이익의 양상(pattern)을 파악함으로써 복합차별의 특성을 분석하는데 이점이 있지만, 단일사유에 기반한 차

별과 다중사유에 기반한 차별로 대별되는 별도의 법적 개념이라고 분절적으로 구조화하는 것은 현실의 사안에서 단일사유 기반 차별인지, 다중사유 기반 차별인지 식별하기 쉽지 않다는 점에서, 오분류된 차별 판단을 초래할 위험이 있다. 따라서 복합차별의 법적 개념에 관한 이분법적 관점은 모든 유형의 차별을 전부 열거할 수 없다는 점을 인정하는데에서 출발하는 국제인권법의 비차별 원칙의 목적과 지향에는 부합하지 않는다.

2) 복합차별을 판단하기 위한 사법적 해석론의 발전

일반적인 차별 개념의 일부로 복합차별을 통합적으로 정의해야 할 타당성은 차별의 교차성을 이해하기 위해 노력해온 각국의 사법적 해석론을 통해서도 확인할 수 있다. 복합차별의 법리가 발전해온 경로를 보면, 복합차별의 개념이 단일사유에 기반한 차별의 해석론 안에서 수용되고 확장되는 과정이었다. 각국의 차별금지법의 입법은 사회적으로 차별에 취약한 정체성 속성을 차별금지 사유에 추가하면서 진전되어왔기 때문에, 복합차별을 입법을 통해 제도화하거나 차별사유들의 복합적 분석을 수용하기 위한 논의를 이어왔던 국가들의 초기 차별금지법도 하나의 차별사유를 중심으로 입법되고 단일사유에 근거한 차별판단기준을 발전시켜왔다. 그러나 단일한 정체성과 지위만으로 차별을 설명할 수 없다는 사실을 인식하면서, 단일사유에 기반한 차별판단법리의 한계를 드러내기 시작하였고, 복합차별 법리를 수용하기 위한 여러 해석론을 전개하였다.

복합차별에 관한 판단법리는 둘 이상의 다중적인 차별사유를 기반으로 한 차별 판단을 수용하기에 앞서, 초기에는 단일사유에 기반한 차별법리를 확장하는 방식을 통해서 발전되었다. 단일사유에 기반한 확장적인 법리 구성은 (1) 복수의 차별사유가 실질적으로 하나의 차별사유에 해당한다고 볼 수 있으면 하나의 차별사유에 기반한 차별법리를 통해 차별을 판단하거나(단일사유 실질적 해석론) (2) 실질적으로 하나의 차별사유에 해당한다고 볼 수 없지만, 하나의 차별사유의 의미를 확장하여 여타의 차별사유와 관련된 차별속성을 포섭하는 해석론(단일사유 포섭적 해석론), 또는 (3) 하나의 차별사유에 기반하여 차별을 판단할 때 차별사유의 문언적 의미로 국한하지 않고 차별적 결과에 영향을 미친 여러 차별적 속성들을 ‘하나의 차별 사유를 형성하는 맥락’으로 보아 하나의 차별사유의 내용으로 구성하여 차별을 판단하는 해석론(단일사유 맥락적 해석론) 등이 제시되었다.⁴³⁾

한편 다중적 차별사유들 간의 상호작용을 반영하여 판단하는 차별법리로서, (4) 다중사유들이 복합적으로 작용하여 나타나는 불이익의 양상을 파악할 때 차별사유의 일부를 공유하는 집단이 경험하는 불이익의 유사성을 통해 차별사유가 결합된 하위집단의 가중적 불이익 특성을 찾는 해석론(다중사유 조합적 해석론)과 (5) 차별사유의 일부를 공유하는 집단이 경험하는 불이익과의 차이를 통해 차별사유가 결합된 하위집단만의 고유한 불이익 특성을 찾는 해석론(다중사유 결합적 해석론)이 존재하며, 두 해석론의 한계를 극복하기 위해 (6) 차별사유들이 상호작용하여 나타나는 불이익의 사회적 구조와 맥락을 고려하면서, 차별사유의 전부 또는 일부를 공유하지 않는 집단들

43) 가령 무슬림 여성이 바지차용을 원한다는 이유로 고용이 거부된 Malik 사건의 경우 성과 민족적 종교가 결합된 다중적 차별사유와 관련된 사건이라고 할 수 있는데, 영국 고용항소재판소는 민족적 기반을 가진 특정 종교의 특성(율법에 따른 성별적 복장규정)을 민족(인종)적 속성에 포섭함으로써 인종차별을 인정하였다. 이는 단일사유 확장적 해석론의 대표적인 사례로 볼 수 있다. Malik v. Bertram Personnel Group [1991] 7 EOR 5.

과의 비교를 통해 불이익 양상의 유사성과 차이를 다차원적으로 반영하여 하위집단의 복합차별을 판단하는 해석론(다중사유 교차적 해석론)으로 나아가는 논의가 이어지고 있다.

복합차별 법리에 관한 각국의 사법적 해석론이 발전해온 과정을 보면, 다중적인 차별 원인을 인정하는 ‘다중사유에 기반한 해석론들’도 실질적으로는 하나의 차별사유에 차별원인이 되는 차별속성들의 상호작용을 반영하고자 했던 ‘단일사유에 기반한 확장적 해석론들’을 해석적 기초에 반영하면서 구체화되었다고 평가할 수 있다. 즉 다중적인 차별 원인을 인정하는 방식에 차이가 있지만 복합적 차별을 수용하기 위한 해석적 기초는 상호간에 긴밀하게 연결되어 있기 때문에, 하나의 사유에 기반한 차별인지, 복수의 사유에 기반한 차별인지를 구분하여 차별을 판단하는 해석론을 취하는 것은 적절한 해석적 기초를 구성할 수 없다. 단일사유에 기반한 차별개념과 다중사유에 기반한 차별개념을 본질적으로 설정하고 별개의 해석론을 적용하는 것은 단일사유에 기반한 해석론에서 수용되고 확장된 복합차별의 법리적 가능성을 오히려 좁히고 누락시킬 수 있기 때문이다. 따라서 복합차별에 대한 법적 판단을 위해서는 차별금지사유가 하나인지 또는 복수인지를 사전에 구분하지 않고 통합적인 차별 개념 및 판단법리 속에서 하나 이상의 차별사유들이 결합하는 다원적인 접근법을 취하는 것이 필요하다.

3) 하나 이상의 차별사유 및 그와 관련된 차별속성들의 상호작용

복합차별을 수용하는 단일사유 기반 해석론을 분석적으로 살펴보면, 하나의 차별사유가 어떻게 차별적 구조에 위치하게 되는지, 차별이 구조화되는 과정 역시 결코 엄격한 의미의 단일사유에 기반한 것이 아니라는 점을 알게 된다. 사람이 가진 정체성은 비교적 단순해보이는 경우에도 그 범주를 명확하게 구분짓기 어렵다. 왜냐하면 차별은 쉽게 관찰되고 상대적으로 고정된 특성에 기인하여 발생된다기보다, 대체로 그/그녀가 속한 정체성 집단과 관련한 행동방식이나 외모 등으로 드러나는 사회적 문화적 규범적 양식에 대한 사람들의 고정관념에 부합하거나 부합하지 않는다는 이유로 차별을 경험하게 되기 때문이다.⁴⁴⁾ 가령 성이라는 차별사유도 생물학적인 의미의 남녀의 성을 직접적인 기준으로 삼아 차별하기보다, 기혼여성에게 요구되는 사회적 성역할에 대한 고정관념 때문에, 또는 어린 여성에게 예상되거나 기대되는 사회적 행동양식에 부합하지 않는 언행을 이유로, 유색인여성이 선택한 민족적, 종교적 복식이나 생활양식에 대한 부정적 편견 때문에, 차별을 받거나 괴롭힘을 당한다. 즉 하나의 차별사유 자체가 명목상의 차별사유만을 의미하는 것이 아니라 차별사유를 나타내는 속성이나 특성들에 의해 하나 이상의 차별사유를 구성하게 된다. 따라서 복합차별의 핵심적인 특성을 구성하는 차별사유들의 결합과 상호작용은 비단 둘 이상의 차별금지사유들 간에만 나타나는 것이 아니라, 하나의 차별금지사유 안에서도 일어나기 때문에, 하나 이상의 차별사유와 이와 관련한 차별속성들의 상호작용은 차별금지사유가 하나인지 복수인지와 상관없이, 차별이 작동하는 일반적이고 보편적인 방식이라는 사실을 깨닫게 된다.

44) Suzanne B. Goldberg, "Identity-based Discrimination and the Barriers to Complexity", *European Union non-discrimination law and intersectionality : investigating the triangle of racial, gender and disability discrimination*(Dagmar Schiek, Anna Lawson eds.), Ashgate, 2011, p.181.

4) 단일사유-다중사유 기반 차별 개념의 본질적 구조의 문제점

복합차별이 주목하는, 다양한 차별사유들 간의 상호연결되고 불가분적인 ‘교차성’이라는 특징은 차별사유 및 그와 관련한 차별속성들이 상호작용하는 것으로서, 차별의 일반적인 특성을 더욱 분명하고 견고하게 재확인하는 징표라 할 수 있다. 따라서 복합차별의 개념은 단일사유 기반 차별과 구분되는 ‘둘 이상의 다중사유에 기반한 차별’이 아니라, ‘하나 이상의 차별사유에 기반한 차별’이라는 차별의 일반적 정의 속에 통합될 수 있다.

단일사유 차별법리가 고착화된 법제도적 환경에서, 차별이란 원칙적으로 하나의 차별사유에 기초한 것이고, 복합차별은 둘 이상의 차별사유가 결합된 것으로 구분짓는 것은 복합차별을 일반적인 차별과 다른, 예외적이고 특수한 유형의 차별로 인식하게 만든다. 이는 복합차별을 판단하려면 일반적인 차별판단기준과 구별되는 별도의 차별판단기준을 구성해야만 가능한 것으로 이해하게 되고, 결과적으로 일반원리로서 차별의 교차성을 포착하고 적용하기 위한 법적 판단을 위축시키고 파편화시킬 수 있다. 특히 단일사유를 기초로 일반적인 차별 개념을 정립하게 되면, 복합차별은 단순히 둘 이상의 차별사유들이 공존하는 상태로 보아 둘 이상의 차별사유를 각 사유별로 병렬적으로 판단하면 된다고 보거나 둘 이상의 차별사유가 결합하여 차별적 결과에 영향을 미치는 경우에도 단일사유에 대한 간접차별 여부만을 판단하면 족하다고 단정지를 위험이 있다. 그러나 차별사유들이 병렬적으로 작용하거나 간접차별 법리만으로 파악할 수 있는 불이익 양상은 하나 이상의 차별사유들이 상호작용하는 복합차별 중 일부에 불과하다. 하나 이상의 차별사유들이 공동으로 결합하여 각 차별사유에 의한 차별적 결과와는 상이한 고유한 차별적 결과를 야기할 수도 있고, 주된 차별사유에 다른 차별사유가 결합하여 차별적 결과에 공동으로 영향을 미칠 뿐만 아니라 동시에 독립적으로 차별적 결과에 상승효과를 미치는 경우처럼, 단일사유에 기초한 차별판단법리만으로는 복합차별의 다양한 교차적 특성을 온전히 반영하기 어렵다.

2. 직접차별과 간접차별 법리의 통합적 접근

1) 직접차별과 간접차별의 관계

일반적으로 차별의 개념을 직접차별과 간접차별로 구분하여 설명하는데, 직접차별과 간접차별을 ‘차별행위의 형태’에 따른 구분으로 이해하는 경향이 있다. 직접차별은 외관상 차별사유와 관련한 ‘상이한’ 기준이나 처우가 직접적으로 차별을 드러내는 형태이고, 간접차별은 외관상 모두에게 적용되는 ‘동일한’ 기준이나 처우로서 차별사유와 무관한 중립적 기준을 적용하였으나 특정 집단에게 불균형하게 불리한 결과를 초래하는 형태로, ‘차별을 야기하는 기준이나 대우의 형태’에 따라 직접차별과 간접차별 중 하나로 비교적 명확하게 구분할 수 있다고 인식한다. 이러한 관점은 외관상 드러나는 행위의 형태에 따라 직접차별과 간접차별 중 하나로 구분하여 각각의 차별판단기준을 적용할 수 있다고 생각하는데, 실제 사안에서는 직접차별과 간접차별 그렇게 쉽게 구분되지 않는 경우가 대부분이다. 외관상 중립적으로 보여도 본질적으로 직접 차별사유를 근거로 한 기준이나 관행으로 평가될 경우 직접차별에 해당될 수 있고, 차별사유와 직접 관련된 기준이나 처우처럼 보여도 차별적 결과에 대한 직접적인 근거로 삼지 않았다고 평가되면 간접차별 사안으로 판단될

수 있다. 가령 A회사의 복장규정에 머리스카프 착용금지기준이 새로 도입된 경우, 해당 복장기준의 의미를 누구든지 머리에 착용하는 모든 형태의 스카프를 금지하는 것이라고 보면 중립적인 기준으로 평가될 수 있지만, 모자나 머리띠, 헤어밴드 등과 달리 좁은 의미의 스카프 형태의 착용만을 금지하는 것이면 무슬림 여성의 종교적 복장만을 제한하는 기준이 될 수 있고, 이는 차별사유와 직접적으로 관련된 기준이나 처우로 볼 수 있다. 즉 종교 또는 민족과 성이 결합된 무슬림 여성이라는 정체성을 보여주는 특징을 근거로 한 기준이라고 보면 직접차별의 대상이 되며, 무슬림 여성과 상관없이 모든 사람들의 복식을 제한하는 기준이라고 보면 간접차별의 대상이 될 것이다. 이는 차별사유로서 개인이나 집단의 정체성을 보여주는 다양한 차별속성들을 사회적, 문화적, 규범적 구조와 관계에 따라 어디까지 차별금지사유의 직접적인 보호범위에 포함시키느냐에 따라 직접적인 차별인지 여부가 달라지기 때문이다. 따라서 차별행위를 형태적으로 구분하여 직접차별과 간접차별을 이해하는 관점은 여러 차별사유들이 상호작용하는 과정을 분석하기 위한 복합차별의 개념적 함의를 반영하기 어렵다. 하나 이상의 차별사유들과 관련된 다양한 차별속성들이 결합하여 공동으로 차별적 결과에 영향을 미칠 수 있을 뿐만 아니라, 일부의 차별속성들이 독립적으로 차별적 결과에 연관될 수 있으므로, 차별의 형태에 따라 직접차별과 간접차별을 사전적으로 구분하고 그에 따라 각각의 차별판단기준만을 적용하면, 이러한 다원적인 상호작용을 분절시키기 때문에, 실제 경험하는 차별의 사회구조적 관계와 맥락을 차별판단에서 배제시킬 위험이 크고, 복합적인 차별 효과를 비가시화하게 된다.

2) 입증구조로서 직접차별과 간접차별 법리를 연계하는 복합차별

직접차별과 간접차별 개념은 차별행위의 형태에 따라 사전적으로 구분되는 것이 아니라, 문제된 불이익한 결과를 규범적 관점에서 어떻게 차별로 평가해낼 수 있는가에 관한, 두 가지 방식의 차별판단을 위한 법리적 개념이라 할 수 있다. 즉 입증구조로서 직접차별과 간접차별의 개념을 구성해보면, 직접차별은 ‘차별행위의 측면’에서 차별적 기준이나 조치가 불이익한 결과 발생을 초래하는 직접적인 인과관계를 입증하는 구조이고, 간접차별은 ‘차별의 효과 측면’에서 불이익한 결과의 발생에 집단적 불균형성과 자의성에 기초하여 간접적으로 인과관계를 입증하는 구조라 설명할 수 있다. 따라서 하나의 차별 사안에 하나의 입증방법만을 적용해야 하는 것은 아니고, 직접차별과 간접차별의 두 가지 입증방식을 모두 활용하여 차별을 판단하는 것이 가능하며, 복합차별 법리는 두 가지 입증구조가 하나 이상의 차별사유와 관련된 차별속성들의 상호작용에 어떻게 결합되고 상호작용하는지 분석하는 과정이 된다.

차별판단이란 불이익한 결과를 유발하는데 차별사유가 어떻게 영향을 미치는지 분석하는 규범적 평가의 과정이다. 직접차별 법리는 차별행위의 측면에서, 간접차별 법리는 차별의 효과 측면에서 차별을 파악하기 위한 입증방법의 하나이고 차별을 판단할 때에는 이러한 입증방법들을 종합적으로 고려해야 하는 것이지, 문제가 된 기준이나 처우의 외형에 따라 입증방법을 하나만 사전적으로 특정해야 할 규범적 타당성은 존재하지 않는다. 따라서 복합차별은 하나 이상의 차별사유들이 결합하면서 나타나는 차별의 양상에 따라 입증구조로서 직접차별과 간접차별 법리를 통합적으로 적용할 것을 요구하는 개념이라 할 수 있다.

3. 하나 이상의 차별사유들의 중첩과 얹힘

1) 차별과 괴롭힘의 연계성과 상호강화성

괴롭힘은 인간의 존엄성을 훼손하고 위협적 적대적 모욕적 모멸적 환경을 조성하는 경우에 발생되는데, 괴롭힘 행위가 인권침해적 언행의 문제일 뿐 아니라 차별적 구조에서 발생하는 차별을 구성할 수 있다. 이른바 차별적 괴롭힘은 차별금지사유와 관련된 정체성 속성들이 사회구조적 권력관계에 의해 하위계층화된 편견과 고정관념을 형성하게 되고, 이러한 차별적 구조의 맥락이 낙인과 혐오, 무시와 배제와 같은 괴롭힘으로 외화된다. 따라서 차별금지사유를 이유로 한 괴롭힘이 차별의 일환으로 다뤄지는 것은 괴롭힘의 원인분석과 이를 시정하기 위한 구체책의 내용에 있어서 큰 차이를 가져온다.

한편 차별적 괴롭힘을 괴롭힘의 범주로만 접근하지 않고, 차별의 일환으로 파악하는 것은 복합차별 법리의 측면에서 중요한 시사점이 있다. 차별적 괴롭힘은 차별적 구조와 관계를 통해 일련의 차별적 조치들이 이루어지는 과정에서 괴롭힘 행위가 혼재될 수 있고 차별적 상황과 괴롭힘이 상호작용하면서 더욱 고조되어 나타날 수 있다. 반대로 차별금지사유가 표면화되지 않았지만 소외나 배제와 같은 괴롭힘 행위에서 시작된 경우도 차별적 권력관계를 강화시키면서 승진차별과 같은 불이익의 영역을 확장하는 차별적 결과로 연계될 수 있다. 또한 복합차별 법리가 갖는 중요한 특징 중 하나는 복합적인 차별사유의 상호작용을 통해 불이익을 상호강화하는 상승효과에 주목한다는 점이다. 일련의 차별과 괴롭힘의 과정에 대해 각 차별행위 차별 또는 괴롭힘 행위를 분절적으로 다루게 되면, 행위별로 차별판단기준 또는 괴롭힘 판단기준만을 적용하게 되어 차별과 괴롭힘이 연속적, 누적적으로 작동하는 상호연결성과 불가분성을 고려하지 못하게 된다. 즉 단독의 행위만으로는 차별판단기준 또는 괴롭힘 판단기준에 미치지 못한다고 보아 차별로도 괴롭힘으로도 인정되지 못할 수 있고, 일부 행위에 대해서만 차별 또는 괴롭힘을 인정하게 되면 행위의 위법성의 정도를 온전히 반영하지 못할 수도 있다. 따라서 복합차별은 차별적 괴롭힘을 차별 개념의 일부로 포괄함으로써, 하나 이상의 차별금지사유를 이유로 한 일련의 차별과 괴롭힘을 통합적으로 판단하고, 차별적 구조와 맥락에 어떻게 영향을 미쳤는지 평가할 수 있도록 하는 것이 중요하다.

2) 차별사유와 연관된 사회적 관계와 맥락에 따른 차별의 확장 : 연계차별과 오인차별

차별의 교차성은 차별금지사유에 해당하는 정체성들이 결합하여 ‘새로운 차별적 지위(성과 장애가 결합된 장애여성, 성과 인종이 결합된 유색인 여성과 같이)’를 인식하게 할 뿐만 아니라, 정체성을 드러내는 차별속성들이 사회구조적 관계 속에서 상호연계되고 불가분적으로 결합할 수 있기 때문에, 정체성과 얹혀있는 사회적 영역까지 정체성 집단이 경험하는 차별적 효과를 확장시킬 수 있다는 점도 인식하게 한다. 이는 연계차별 및 오인차별의 개념을 구체화하는 근거가 된다.

차별의 근거가 되는 ‘차별금지사유’는 흔히 정체성 그 자체로 정의되지만, 차별금지법이 주목하는 것은 정체성 그 자체가 아니라 정체성으로 특징지어지는 표상들이 사회구조적 권력관계에 의해 역사적, 지리적, 문화적인 맥락에 따라 의미를 갖게 되고 바로 이러한 속성들이 특정한 정체성 집

단에 대한 혐오나 낙인으로 연계된다는 점에 있다. 따라서 차별금지사유에 관련된 차별속성들은 정체성의 본래적인 인적 속성에 국한되지 않는다. 또한 차별적 편견은 단순히 정체성 집단에 대한 비합리적 감정이나 고정관념의 집합뿐만 아니라 자신의 집단과 해당 소수집단이 사회질서 내에서 각각 어디에 위치해야 하고 그에 맞춰 어떻게 행동해야 하는지에 대한 규범적 가치판단을 포함한다.⁴⁵⁾ 즉 차별금지사유에 해당되는 소수집단의 구성원으로서 집단 불이익의 대상이 되는 것은 정체성을 공유하는 집단이 배치된 지정학적 위치와 깊이 얽혀있다는 사실, 그리고 그러한 집단의 구성원이라는 타인의 인식과 가치판단에 의해 발현된다. 따라서 지배집단의 지위를 유지하고 지배집단과 소수집단을 정서적으로 중요하게 구분하기 위해, 소수집단 구성원으로 평가되는 사회경제적 지위나 능력, 예상되는 행동 특성들을 차별의 중요한 방식으로 활용하므로,⁴⁶⁾ 차별금지사유에 해당하는 정체성을 가진 집단과 가족상의 지위나 지역적으로 연관되거나 연관되어 있다고 오인되는 경우에도 집단적 구조적 차별이 작동하게 된다.

3) 수용으로서의 평등과 비차별 권리

차별의 교차성은 사람이 동질적인 집단의 구성원이 아닌 다양한 정체성의 복합체이자 다차원적인 사회적 지위를 공유하고, 생애 전반에서 복합적인 상황을 경험하는 존재임을 전제한다. 다양한 정체성을 가진 사람들의 구체적인 삶을 파편화하지 않고 온전히 삶의 경험을 반영하기 위해서는 그/그녀가 가진 정체성들을 완전한 하나의 전체로서 고려하는 것이 중요하다. 이러한 완전성(integrity)이란 개념은 전통적으로 고문 및 비인도적이거나 굴욕적인 처우 또는 처벌을 받지 않을 권리의 근간이 되는 가치로 인정되어 왔으나(세계인권선언 제5조) 유엔 장애인권리협약 제17조에 명시적으로 반영되었다. 제17조는 장애인에게 다른 사람과 동등한 조건으로 신체적, 정신적 완전성을 존중받을 권리를 보장한다고 규정하고 있다. 이는 장애를 가진 삶을 불완전하거나 비정상적 이거나 결함이 있는 것으로 여기는 관념을 부정함으로써 장애가 있는 상태 그 자체로 완전함을 강조한다는 점에서, 완전성의 권리는 정상이라는 틀을 벗어나 나와 다른 신체 또는 장애를 가진 삶을 있는 그대로 존중받을 권리를 의미한다.⁴⁷⁾

완전성의 권리는 정체성이 교차하는 개인들의 차이와 다양성을 존중하고 복합적인 정체성을 온전한 전체로서 인정하는 것으로, 차별의 교차성을 반영하는 포괄적 차별금지법의 내용으로 구성될 필요가 있다. 앞서 살펴본 장애인권리위원회의 포용적 평등 모델의 4차원 체계는 포괄적 차별금지법의 주요 내용 중 핵심을 차지하고 있고, 완전성의 권리는 4차원 모형 중 수용의 차원을 구성하는 요소라 할 수 있다. 즉 개인들의 차이를 수용하기 위한 조치의무를 포괄적 차별금지법의 핵심요소로 삼도록 하는 근거가 된다. 또한 완전성의 권리는 복합차별 법리를 구성하는 중요한 기준

45) Lynn Roseberry, "The Assimilationist Anti-Discrimination Paradigm and the Immigrant Muslim Woman: Suggestions on How to Re-Conceptualize Discrimination Claims", *European Union non-discrimination law and intersectionality: investigating the triangle of racial, gender and disability discrimination* (Dagmar Schiek, Anna Lawson eds.), Ashgate, 2011, p.204.

46) Lawrence Bobo, "Prejudice as group position: Microfoundations of a sociological approach to racism and race relations", *Journal of Social Issues*, 55, 1999, pp.449-454.

47) Shreya Atrey, "Lifting as We Climb: Recognizing Intersectional Gender Violence in Law", *Oñati Socio-legal Series*, v.5, n.6, 2015, p.1519.

이 된다. 포용적 평등 모델의 수용의 차원에서 구조적 변화를 통해 차이를 수용하기 위한 합리적 조치를 거부하는 경우, 완전성의 권리를 침해할 것으로, 차별을 구성한다고 볼 수 있다.⁴⁸⁾

4. 복합차별의 개념요소와 판단기준의 포괄성과 총체성

1) 차별을 야기하는 제도 및 관행

차별의 법적 개념을 정의할 때 차별시정 대상이 되는 형식을 제한하게 되면, 차별을 인식할 수 있는 범주를 제한하는 효과를 갖게 된다. 현행법상 차별의 정의조항에서 차별시정의 대상을 규정하는 형식은 불리한 대우나 불리한 효과와 같은 차별‘행위’이다. 「국가인권위원회법」은 ‘평등권 침해의 차별행위’로서 ‘합리적인 이유 없이 … 우대·배제·구별하거나 불리하게 대우하는 행위’라고 규정하고, 「장애인차별금지 및 권리구제 등에 관한 법률」도 ‘차별행위’라는 조문명을 두고, ‘정당한 사유 없이 … 제한·배제·분리·거부 등에 의하여 불리하게 대하는 경우’라고 규정하고 있어, 사실상 ‘불리하게 대우하는 행위’를 차별시정의 원형적인 형태로 정하고 있다. 특히 고용분야에서 「근로기준법」은 ‘차별적 처우’ 또는 ‘차별적 대우’를 금지의 대상으로 하고 있고, 「남녀고용평등 및 일가정양립지원에 관한 법률」은 ‘조건을 다르게 하거나 그 밖의 불리한 조치를 하는 경우’라고 하여, ‘상이한 조건이나 불리한 조치’와 같은 구체적인 행위를 차별시정대상으로 정하고 있다. 그러나 차별적 상황은 외부적으로 드러나는 개별화된 행위를 분할하거나 하나의 조건으로 특정할 수 있는 조치나 처분적 행위에 의해서만 발생하는 것은 아니다. 차별은 사회규범이나 관습, 제도나 관행과 같이 내면화된 사회질서 전체가 차별적 효과를 형성할 수 있다. 이러한 구조적 체계적 차별은 특정한 하나의 행위나 개별적 조치를 분절적으로 접근해서는 파악하기 어렵고 불가분적으로 연속되거나 확산되면서 구조화된 차별적 양상 그 자체를 차별의 대상으로 다룰 수 있어야 한다. 포괄적 차별금지법에서는 차별이 드러나는 형태를 개별행위로 특정하여 차별 시정 대상을 제한하지 않고, 관습이나 제도 등 차별적 관행 전체를 포괄할 수 있도록 법적 개념을 정의할 필요가 있다.

2) 다원적인 비교심사의 총체적 분석

차별판단을 위한 입증구조는 사실심사단계와 규범심사단계로 구분하고, 사실심사단계는 차별사유에 근거한 불이익한 결과의 존재를 확인하기 위한 입증방법으로 ‘비교 심사’를 적용할 수 있다. 차별판단을 관한 사실심사단계를 거쳐 차별에 근거한 불이익한 결과의 발생을 인정하게 되면, 다음은 규범심사단계로 불이익 결과에 대한 정당성 심사를 거쳐 합리적 이유 없는 차별에 해당하는지 여부를 판단하게 된다. 비교심사는 차별사유가 발생된 불리한 결과의 근거가 된다는 점을 입증하기 위해, 차별사유와 관련한 특성을 공유하지 않으면서 유사한 상황에 있는 개인이나 집단이 청구인과 달리 유리하거나 덜 불리한 대우를 받았다는 것을 입증함으로써 차별사유와 결과 간의 인과관계를 판단하게 된다. 다만 유사한 상황이란 주장된 차별사유 이외의 모든 자격이나 조건이 완

48) 포용적 평등 모델은 프리드만(Sandra Fredman)이 실질적 평등을 실현하기 위한 핵심요소로서 제시한 4차원 모형을 재확인한 것이다. Sandra Fredman, “Intersectional discrimination in EU gender equality and non-discrimination law”, 2016, pp.36~37.

전히 동일할 것을 요구하는 것이 아니고 비교의 목적에 타당한 범위 내로 제한된다. 비교하려는 목적과 무관한 자격이나 조건까지 동등해야만 비교대상으로 선정될 수 있도록 엄격한 비교심사기준을 두는 것은 비교 자체를 불가능하게 하므로 실질적인 차별판단을 가로막는 장애요인이 된다.

단일사유 차별판단법리에서 비교심사는 문제가 된 하나의 차별금지사유를 공유하지 않는 개인 또는 집단이라는 유일한 비교대상자와의 비교만으로 비교심사를 하지만, 하나 이상의 차별금지사유가 연관되는 복합차별 법리는 이러한 유일한 비교대상자 선정방식만으로는 하나 이상의 차별금지사유 및 그와 관련된 차별속성들이 차별적 결과에 어떻게 영향을 미치는지 온전히 파악하기 어렵다는 점에서, 단일사유 차별법리의 한계를 지적한다. 하나 이상의 차별사유들이 상호작용하는 교차성을 파악하려면, 결합된 사유들 중 일부를 공유하는 비교군이 경험하는 불이익에서 나타나는 공통적인 불이익 특성이 무엇인지 분석함으로써 공유된 차별사유가 차별적 결과에 영향을 미치는 교차성 효과를 파악할 수 있다. 마찬가지로 결합된 차별사유들 중 전부 또는 일부의 특성을 공유하지 않는 비교군에 적용된 더 유리한 결과에서 상이한 특성을 분석해냄으로써 공유하지 않는 차별사유와 불이익 결과 발생의 연관관계를 확인할 수 있다. 그런데 유일한 비교대상자만으로는 이러한 다각도의 비교분석을 활용할 기회가 원천적으로 배제된다. 이처럼 대상이 된 차별사유들 전부를 공유하지 않는 비교집단만을 유일한 비교대상으로 삼지 않고, 차별사유들 중 일부를 공유하거나 공유하지 않는 비교군들을 다원적으로 적용하는 것은 다양한 비교군들에서 나타나는 불이익의 '유사성'과 '차이'를 분석함으로써 하나 이상의 차별사유가 어떻게 상호작용하는지 집단 불이익 양상을 총체적으로 분석해내는 과정이라 할 수 있다.

3) 하나 이상의 차별사유의 결합적 효과에 대한 정당성 심사

복합차별에서 하나 이상의 차별사유들이 결합된 집단은 하나의 차별사유를 기준으로 한 집단보다 반드시 더 작을 수밖에 없다. 복합차별을 경험하는 개인이나 집단은 통상 하나의 차별사유를 가진 집단 내에 다른 차별속성을 가진 하위집단에 속하게 되기 때문이다. 하나의 정체성 집단을 기준으로 보면, 복합차별을 경험하는 소수집단은 '소수집단의 소수'를 구성한다는 특징 때문에, 이러한 하위집단이 경험하는 복합적인 불이익은 소수집단 전체의 일부분으로 비가시화되기 쉽다. 즉 하위집단의 피해는 매우 예외적이거나 우연적인 상황으로 인식되기 쉽기 때문에 이러한 과소대표성을 불이익한 결과의 정당화 근거로 삼을 위험이 크다.

비차별원칙으로서 포괄적 차별금지법의 목적은 소수집단이 지닌 정체성에 관한 사회적 편견이나 고정관념이 미치는 불이익 효과를 간과하지 않고 이러한 특성들이 공동체 안에 공존할 수 있도록 수용하고자 하는데 있다. 그러나 다양성에 대한 수용이 낮은 사회에서 소수집단이 가진 특성들은 공동체 질서에 동화되지 못하는 이질적이고 튀는 특성, 그래서 정당성 심사요건에서 입법목적에 부합하지 않거나 사업운영에 방해되는 특성으로 취급되기 쉽다. 즉 사업목적상 무시할 수 있는 피해로 치부되어 낮은 정당화 심사를 적용하거나 사업운영의 자유를 우선시하여 정당하게 제한할 수 있다고 판단될 위험이 있다.

복합차별 법리는 하나 이상의 차별사유가 중첩적으로 결합되어 차별이 발생되므로 각 차별사유에 따라 불리한 결과의 내용을 분리시킬 수 없다는 점을 강조하고 있다. 따라서 차별적 결과에 대한

정당성 심사를 할 때에는 불리한 결과에 영향을 미친 차별사유들 중 일부에 대한 정당화 항변만으로는 차별사유들이 결합되어 영향을 미친 불리한 결과에 대한 정당화 항변이 성립되었다고 볼 수 없으므로, 관련된 차별사유들 전체에 대한 정당화 항변이 모두 인정되도록 정당성 심사 요건을 명확히 할 필요가 있다.

5. 포괄적 차별금지법의 체계적 구성으로서 차별의 개념

포괄적 차별금지법의 핵심내용으로서 차별의 정의를 구성할 때, 복합차별 법리의 주요 특성을 차별 개념에 통합적으로 반영하는 것이 필요하다. 앞서 살펴본 복합차별의 개념적 요소와 차별판단에서의 주요 특성들을 법적 개념으로서 차별의 정의에 반영한다면, 다음과 같다.

첫째, 복합차별을 일반적인 차별 개념의 일부로서 통합하기 위해 단일사유 차별과 다중사유 차별을 구분하지 않고, ‘하나 이상의 차별사유에 기인한 차별’로 정의한다(안 제3조1항본문). 둘째, 직접차별과 간접차별을 차별행위의 형태로 구분되는 개념이 아니라 차별행위의 측면에서 또는 차별 효과의 측면에서 차별을 판단하는 입증구조의 두 측면으로 보아야 하는 바, 하나의 차별에 직접차별 법리와 간접차별 법리가 ‘순차 또는 동시에 적용’될 수 있도록 하나의 차별 개념 안에 ‘불리한 대우’와 ‘불리한 효과’를 포괄적으로 정의한다(안 제3조1항5호). 셋째, 차별적 괴롭힘은 차별과 괴롭힘이 불가분적으로 연관되고 상호강화적 성격을 갖는다는 점에서, 차별과 괴롭힘에 대한 판단기준과 절차가 통합적으로 다뤄질 수 있도록 정의되어야 한다(안 제3조1항각호). 넷째, 성적 괴롭힘의 내용에 성적 언동 또는 성적 요구와 관련한 성희롱뿐만 아니라 차별과 성적 괴롭힘이 상호연결되는 성격을 반영할 수 있도록 성차별적 언동을 포함하도록 하고, 성에 기반한 차별적 환경을 조성하는 것도 성적 괴롭힘에 포괄적으로 정의한다(안 제3조1항4호). 다섯째, 차별을 드러내는 형태로서 오직 구체적인 조치나 특정한 처분행위로 제한하지 않고 차별적 결과를 만드는 제도나 관행을 차별대상으로 삼고(안 제3조1항본문), 일련의 차별적 제도나 관행이 분절되지 않도록 상호연계성을 고려할 수 있도록 정의한다(안 제3조1항5호). 여섯째, 차별사유에 관련된 정체성 집단에 속하지 않더라도 연계차별 및 오인차별을 차별 개념에 포함될 수 있도록 정의한다(안 제3조2항1호). 일곱째, 하나 이상의 차별사유와 관련된 정체성 집단의 차이와 다양성을 존중하기 위해 평등증진과 차별시정의 목적을 통합적으로 접근하는, 차이를 수용할 의무를 차별 개념에 포괄하도록 정의한다(안 제3조2항2호). 여덟째, 복합차별의 판단기준으로, 비교심사에서 유일한 비교대상자를 특정함으로써 초래되는 문제를 해소하기 위해, 하나 이상의 차별사유와 관련하여 차별사유의 일부를 공유하는 다양한 비교군들과 불이익의 유사성과 차이를 종합적으로 비교하여 하위집단이 경험하는 불리한 결과를 다원적으로 접근할 수 있도록 차별판단기준을 차별 개념에 반영한다(안 제3조4항전단). 아홉째, 불리한 결과가 차별에 해당되는 않는다는 정당화 항변으로서, 대상이 된 조건이나 기준, 제도나 관행 등 차별 행위의 목적과 이를 위한 수단 및 방법에서 비례원칙을 적용하도록 정의하고, 차이를 수용할 의무의 한계를 규정한다(안 제3조3항1호). 열 번째, 복합차별은 각 차별사유에 의해서만이 아니라 동시에 하나 이상의 차별사유가 결합하여 나타날 수 있으므로, 각 차별사유에 의한 불리한 결과뿐 아니라 하나 이상의 차별사유들이 결합되어 발생된 불리한 결과에 대해서도 모두 정당화 항변을 충족하도록 차별 개념에 반영한다(안 제3조4항후단).

2025년 차별금지법제정연대 법률위원회 연구법안(검토중)

제3조(차별금지사유와 대상 등) ① 이 법에서 금지하는 ‘차별’이란 성별, 종교, 장애, 나이, 언어, 인종, 피부색, 국적, 출신 국가, 출신 민족, 출신 지역, 용모 등 신체 조건, 혼인 상황, 임신 또는 출산, 가족 형태 또는 가족 상황, 사상 또는 정치적 의견, 성적 지향, 성별정체성, 학력, 출신학교, 경제적 상황, 병력 또는 건강상태, 유전형질, 형의 효력이 실효된 전과·고용형태 등 사회적 신분 기타 그에 준하는 하나 이상의 특성(이하 “차별금지사유”라 한다)을 이유로 정당한 이유 없이 다음 각호에 해당하는 행위(조건이나 기준들, 제도나 관행을 포함한다)을 말한다.

1. 특정 개인이나 집단을 분리·구별·제한·배제·거부하는 경우
 2. 특정 개인이나 집단을 불리하게 대우하거나 불리한 효과를 초래하는 경우
 3. 적대적, 위협적, 모욕적 또는 굴욕적인 환경을 조성하거나 수치심·모욕감·두려움 등을 야기하여 인간의 존엄성을 침해하거나 신체적·정신적 고통을 주는 경우
 4. 성적 요구나 성적 언동, 성차별적 언동(이하 “성적 요구 등”이라 한다)으로 상대방에게 성적 굴욕감이나 혐오감 등을 주거나 성적 요구 등에 따르는 조건으로 이익 공여의 의사표시를 하거나 이에 따르지 않았다는 이유로 불이익을 주는 경우, 그밖에 성에 기반한 차별적 환경을 조성하여 성적 자율성 또는 인간의 존엄성을 침해하거나 신체적·정신적 고통을 주는 경우
 5. 제1호 내지 제4호의 행위가 동시에 또는 순차로 함께 작용하여 불리한 결과에 이르게 된 경우
- ② 제1항 각 호의 행위에 대하여 다음 각 호에 해당하는 경우에는 차별로 본다.
1. 차별금지사유를 공유하는 집단에 속하지 않지만 그러한 집단에 속한다고 인식되거나 연관된 개인이나 집단을 대상으로 한 경우
 2. 제1항 각 호 행위의 개선 또는 시정을 위하여 합리적으로 수용할 수 있는 조치를 거부하는 경우
- ③ 제1항 제1호 및 제2호의 행위에 대하여 다음 각 호에 해당하는 정당한 이유가 있는 경우에는 차별로 보지 아니한다.
1. 특정 직무나 사업수행의 성질상 진정한 직업적 조건이나 기준에 해당하고, 이 조건을 적용하지 않으면 사업의 본질적 기능을 위태롭게 하는 것으로 과도한 부담 없이는 해당 차별금지사유를 공유하는 개인이나 집단을 수용하는 것이 불가능한 경우
 2. 현존하는 차별을 해소하기 위하여 특정한 개인이나 집단을 잠정적으로 우대하는 행위 및 이를 내용으로 하는 법령의 제정·개정 및 정책의 수립·집행에 해당하는 경우
- ④ 하나 이상의 차별금지사유가 원인이 된 경우, 관련된 차별금지사유들의 전부 또는 일부를 공유하거나 공유하지 않는 개인이나 집단들과의 종합적 비교를 통해 불리한 결과를 판단하며, 불리한 결과에 대한 정당한 이유는 각 차별금지사유에 따른 결과 및 그 사유들이 결합되어 발생된 결과 모두에 대하여 입증하여야 한다.

‘포괄적 차별금지법 실현을 위한 차별 개념의 재구성’에 대한 토론문

설정은⁴⁹⁾

1. 발제문은 복합차별을 포괄하는 일반적 차별의 정의 규정과 함께 이러한 통합적 차별 개념이 일관적으로 작동할 수 있는 규정들을 입법안으로 제시하고 있다. 발제문의 핵심은 포괄적 차별 금지법이 단순히 차별금지사유와 적용영역을 넓게 열거하는 데 그칠 것이 아니라 차별이 실제로 작동하는 복합적, 교차적 구조를 반영할 수 있는 차별 개념을 전제해야 한다는 것으로 이해할 수 있다. 이는 차별이 고립되고 단일한 차별금지사유만으로 발생한다기보다는, 다양한 차별금지사유와 그러한 인적 속성에 부착되어 있는 사회적 표상, 고정관념, 권력체계가 서로 복잡하게 얽히면서 발생한다는 현실을 잘 반영한다.
2. 차별금지법상 차별금지사유를 복합차별의 양상을 포괄할 수 있도록 규정하든, 최대한 많은 인적 속성들을 열거할 수 있도록 규정하든 차별금지사유에는 ‘규범적 의미’가 담겨있다는 점을 인식해야 한다. 발제문에서 언급하는 차별금지사유에서 ‘기타 지위의 확장’은 이러한 규범적 방향성을 따라 이루어져 왔다. 이와 관련된 차별법이론의 몇 가지 내용을 소개하고자 한다.⁵⁰⁾

(1) 현저속성

수많은 인적 속성 중에서 성별, 장애, 인종과 같은 것들이 주로 차별금지사유로 등장하게 된 것에 주목하는 학자들은 차별금지사유에 모종의 규범적 의미가 있다고 본다. 리퍼트-라스무센은 ‘차별받고 있다고 주장되는 거의 모든 집단은 사회적으로 두드러지는 현저 집단’이라는 것에 착안하고 이를 차별 개념의 핵심 요소로 본다.⁵¹⁾ 그는 차별금지사유로서 현저 속성⁵²⁾의 의미를 다음과 같이 정의한다.

49) 서울대학교 법학연구소 객원연구원.

50) 이하 내용은 필자의 박사학위 논문 일부를 발췌 요약한 것이다. 설정은, “차별 개념과 차별 판단 -지위 해악을 중심으로-”(서울대학교 대학원 법학박사학위논문, 2026).

51) Kasper Lippert-Rasmussen, *Born Free and Equal?*(Oxford University Press, 2014), p.33.

52) 사회심리학에서 논의되는 현저 속성은 어떤 사람이 사회적으로 인식될 때 그 사람이 가진 여러 속성들 중에서 특히 한 속성이 특정 맥락에서 두드러지게(‘현저하게’) 작용하는 속성이다. 현저속성은 그 사람에 대하여 사회적 인식이 발생하는 상황에서의 맥락, 그리고 그 속성에 대해 인식자-판단자가 원래 가지고 있던 사전 지식이나 기대 등이 작용한다. Susan T. Fiske & Shelley E. Taylor, *Social Cognition: From Brains to Culture*(3rd Edition), Sage Publications, 2017, pp.132-134.

“어떤 집단에 속하여 있다는 사실이 (타인에게 -역자주-) 인식되는 것이 전방위적인 사회적 상호작용 구조에서 중요하다면, 그 집단은 사회적으로 두드러지는 현저집단이다.(A group is socially salient if perceived membership of it is important to the structure of social interactions across a wide range of social contexts.)”⁵³⁾

현저속성은 어떤 속성을 지니고 있는 것이 1)‘전방위적인 사회적 상호작용’(전방위성 요건)에서 2)‘중요하게’(중요성 요건) 작용하고 있어야 현저속성이다.⁵⁴⁾ 사회적으로 ‘현저한’, ‘두드러진’ 속성이라고 해서 누군가에게 물리적, 시각적으로 눈에 띄는 모든 개인적 속성들이 현저속성인 것은 아니다. 만약 어떤 사람이 가지고 있는 여러 속성 중에서 머리카락이 반곱슬이라는 속성은 직업을 구할 때나 친구를 사귄다 때 거의 중요하게 여겨지지 않는다. 그러나 장애라는 속성은 그가 복지혜택을 받을 때나 직업을 구할 때 매우 중요하게 작동한다. 결국 성별, 인종, 종교, 장애, 성적지향 등은 광범위한 사회적 맥락에 걸쳐 상호작용하는 데 중요하게 영향을 주는 속성들로서 현저속성이다.⁵⁵⁾ 현저속성은 그 속성이 발현되는 맥락에서 그에 대한 고정관념이 작동하기 때문에, 역사적으로 차별받아온 집단이었거나, 해당 사회에서 이미 차별적인 지위를 지닌 집단이 보유하고 있는 속성일 가능성이 높다.

(2) 과거 부당한 대우를 받았던 집단 또는 현재 불리한 지위 집단의 속성

차별금지사유를 ‘과거에 부당한 대우를 받았던 집단 또는 현재 사회적으로 불리한 지위에 있는 집단이 가지는 속성’(History of mistreatment or current Social Disadvantage)으로 보기도 한다.⁵⁶⁾ 헬먼(Deborah Hellman)은 이러한 속성을 가진 사람들에게 대한 차별적 취급은 그렇지 않은 속성에 근거한 차별적 취급보다 더 도덕적으로 중요하게 다루어져야 한다는 의미를 차별금지사유에서 찾는다.⁵⁷⁾ 양자를 똑같이 취급하게 되면, 즉 이러한 속성을 가진 집단에 대한 차별을 금지하지 않으면 그 속성을 가진 집단과 그렇지 않은 집단의 위계가 형성되고, 심지어는 계급제도와 같은 것(caste-like)이 작동할 수도 있다. 결국 위계적이고 구조적인 불평등이 강화하거나 견고해지는 결과로 이어지기 때문에 도덕적으로 더 중요하게 평가되어야 한다는 것이다.⁵⁸⁾

53) Kasper Lippert-Rasmussen(2014), p.30.

54) Kasper Lippert-Rasmussen(2014), pp.30-36.

55) 예컨대, 능력주의 기반의 고용정책에 근거하여 채용 자격을 덜 갖춘 사람을 채용하지 않는 것이 차별이 아닌 이유도 현저속성으로 설명할 수 있다. 채용자격을 덜 갖추었다는 속성이 현저속성이 아닌 이유는 그것이 특정 상호작용에서만 중요하게 작동한 경우에 해당하여 전방위성 요건을 충족시키지 않기 때문이다. 가령 특정 자격을 갖춘 사람(‘박사학위 소지자’)을 채용하는 맥락에 그 자격을 갖추지 못한 것(‘박사학위 미소지자’)을 들 수 있다. 박사학위 소지자를 채용하는 맥락에서 박사학위 미소지는 차별로 이어지는 데 매우 중요하게 작동하는 속성이지만, 그 이외의 대다수 맥락에서는 중요하게 작동하지 않는다. Kasper Lippert-Rasmussen(2014), pp.30-36 참조.

56) Deborah Hellman, *When Is Discrimination Wrong?*, Oxford: Harvard University Press, 2008., p.21, 22.

57) Deborah Hellman(2008), p.21, 22.

58) Deborah Hellman(2008), p.22.

(3) 지배·억압의 사회적 위계를 나타내는 속성

차별금지사유에 명시된 속성들은 ‘사람들을 지배하고 억압하는 사회적 의미 체계를 만들어 내거나 과거에 사회적 위계를 규정하는 데 사용된 속성’⁵⁹⁾으로 보는 견해도 있다. 불평등한 위계의 사회구조에서 상대적으로 낮은 위치에 있는 집단들이 가지는 속성들이 차별금지사유에 등장하는 것이며, 이러한 규범적 의미가 없는 인적 속성들은 차별금지사유에 등장하지 않는다. 결국 거의 모든 차별금지규범이 공통적으로 가지고 있는 형식 요소인 ‘차별금지사유’는 차별금지사유라는 것 자체에 규범적 의미(그 속성을 이유로 한 차별은 금지‘되어야 한다’는 것)가 담겨있는 것이다.

3. 발제문 제안의 가장 큰 특징(이하 ‘통합적 차별 개념’이라 한다.)은 복합차별⁶⁰⁾을 차별의 여러 유형 중 하나로 배치하는 것이 아니라 차별의 정의 조항에 넣음으로써 차별 개념 자체에 복합 차별의 가능성을 자연적으로 포함하게 한 것이다. 발제자에 따르면, 통합적 차별 개념은 차별 금지사유와 관련 속성들이 어떻게 상호작용하여 불이익을 형성하는지 총체적으로 검토하게 하며, 이로써 직접차별-간접차별, 차별-괴롭힘, 연계차별-오인차별과 같이 분절적 이해의 한계를 차별의 정의 조항으로 보완할 수 있게 된다. 통합적 차별 개념을 수용한 포괄적 차별금지법은 협소한 차별 개념을 넘어 제도·관행·사회구조 속에서 발생하는 차별적 효과를 포착하고, 다원적 비교심사 및 결합적 효과에 대한 정당성 심사를 통해 실질적 평등과 포용적 평등을 구현하는 방향에 부합한다.

4. 발제자가 체계적으로 제시하고 있는 여러 근거들에 따라 통합적 차별 개념을 구성하는 방향은 타당하다고 생각한다. 첫째, 차별의 형태가 아니라 차별의 일반적 작동방식으로서 복합차별을 상정한 것은 현실에 더 부합한 것일 수 있다. 예컨대 영국 평등법 제14조⁶¹⁾상 복합차별 규정 에 근거하여 단독으로 복합차별을 인정한 판례는 아직 없는데, 이것은 실질의 복합차별이 형식적으로는 직접차별이나 간접차별 유형으로 규율되는 것이 현실임을 방증한다.⁶²⁾ 둘째, 차별로 인한 해악의 본질은 소수집단을 사회구조적으로 더욱 취약하게 만드는 것이라는 점에서 이를 추적하게 하는 통합적 차별 개념은 차별의 본질을 제대로 포착하는 것이다.

5. 그럼에도 불구하고 현재 발제문에서 제안된 통합적 차별 개념이 포괄적 차별금지법상의 차별

59) J.M. Balkin(1997), “The Constitution of Status”, The Yale Law Journal (106), 1997, p.2366.

60) 차별 유형 중 하나로서 복합차별이 아니라 ‘여러 개의 차별금지사유를 이유로 한 차별’을 의미한다.

61) 영국 Equality Act 제14조(복합차별: 이종의 차별금지사유) 두 가지 이상의 차별금지사유를 이유로 하여, 그 중 어느 특성도(either) 공유하지 않는 사람보다 불리하게 대우한 경우 A는 B를 차별한 것이다.

62) 복합차별에 관한 논의에 관하여는 Paola Uccellari, “Multiple Discrimination: How Law can Reflect Reality”, *The Equal Rights Review* 1, 2008, pp.24-49 등 참조.

개념으로서 규율될 경우에 예상되는 우려점을 제기해본다.

(1) 문언의 문제?: 복합차별을 일종의 ‘기본값’으로 상정하는 것의 문제

- 복합차별을 염두에 두기 위해서 차별 정의 규정의 문언을 ‘하나 이상의 특성(이하 “차별 금지사유”라 한다.)을 이유로’로 하는 것은 복합차별도 ‘차별’로 판단할 수 있게 한다는 점에서 의미가 있다. 발제자가 적절히 지적하듯이 차별의 특수 유형처럼 복합차별을 취급할 경우 복합차별이 특별한 경우에만 문제되는 부가적 개념으로 이해될 위험이 있기 때문이다.
- 그러나 이러한 문언 표현은 일견 차별 개념의 기본값이 복합차별인 듯한 오해를 주는 것은 아닌가? ‘하나 이상의 특성’이라는 표현은 논리적으로 당연히 단일 사유와 복수 사유를 모두 포함하는 것은 맞지만, 결국 모든 차별 사건에서 차별금지사유들의 복합적·교차적 양상을 추적·입증해야 하는 것처럼 해석될 수 있다. 특히 입법안 제3조 제4항이 복수 사유 차별의 양상을 차별 판단에서 의무적으로 고려하도록 규정한 것이라면, 단일 사유 차별을 주장하는 사건에서도 피해자나 판단자가 복합차별 요소에 대한 입증과 검토를 해야 하는 추가적인 부담이 발생할 수 있다.(정당성 심사 요건에 관한 규정이지만 차별의 주장을 토대로 정당성 심사가 진행되므로 차별의 주장 단계에서의 단일사유-복수사유 차별에 대한 주장 및 입증이 전제된다.)
- 결국 복합차별의 양상을 고려하도록 정당성 심사 요건을 강화하는 장치가 오히려 차별의 입증과 판단을 복잡하게 만드는 것은 아닌지 생각해볼 필요가 있다고 생각한다. 단일 사유 차별을 주장하는 경우에도 복합차별에 대하여 1차적으로 입증해야 하거나 차별 판단자가 복합차별에 대하여 검토하여 차별을 판단해야 한다면 차별 입증과 차별 판단의 부담은 증가할 수도 있는 것이다.
- 차별 피해자는 단일 사유 차별이든 복수 사유 차별이든 각각을 주장할 수 있고, 후자의 양상을 주장하고자 할 경우에만 제4항이 적용될 수 있어야 하지 않을까 생각한다. 단일 사유 차별-복수 사유 차별 이분법이 문제인 것은 둘 중 하나만으로 입증과 판단을 할 때 발생하는 한계(예컨대 실질은 복수 사유 차별인데 법리상 단일 사유 차별 법리에 의존해야 하는 문제) 때문이다.
- 복합차별의 주장 및 검토는 어디까지나 차별의 심각성 또는 고유한 해악성을 더 잘 조명함으로써 ‘차별에 해당한다’라는 법적 판단의 결론에 이르는 데 유리하게 작동할 수 있어야 한다고 생각한다. 복합차별의 렌즈로 비로소 차별의 심각성을 더 잘 조명할 수 있다면 차별 피해자는 단일사유 차별보다 복합차별을 주장하게 될 것인데(마찬가지로 차별 판단자도 복합차별을 차별이라는 결론에 더 유리하다면 복합차별을 검토하게 될 것이다.), 만약 모종의 이유로 단일사유의 간접차별을 주장한다고 한다면 차별금지사유들이 결합되어

발생된 결과(제4항 후단)까지 입증/검토할 필요는 없는 것이다.

- 차별의 법적 판단이 ‘차별이다/아니다’처럼 일차적으로 이분법적일 수밖에 없는 점을 고려할 때, 복수 사유 차별의 양상을 포착하게 하는 규정은 ‘차별이다(아니다)’라는 결론을 지지하는 데 선택적으로 활용될 수 있어야 하지 않을까 생각한다.
- 따라서 제3조 제1항의 문언을 ‘하나 또는 하나 이상의 특성이 결합하거나 상호작용하여’라는 문구나 ‘차별금지사유가 둘 이상 결합하거나 상호작용하여 각호의 행위가 발생한 경우에도 이 법에 따른 차별로 본다’와 같은 간주규정이나, 차별금지사유가 둘 이상일 경우 입증부담 등이 불필요하게 부과되는 것을 면책하는 조항의 신설 등을 활용하여 복수 사유 차별의 양상을 주장하고자 할 때에만 복합차별 양상의 입증/검토를 선택할 수 있도록 하는 방식은 어떤지 제안해본다.

(2) 다원적 비교심사의 의무화 문제: 비교집단 설정을 의무화하는 명문 규정?

- 발제자는 단일한 비교대상자 선정 방식의 한계를 지적하고 일부 차별사유를 공유하거나 공유하지 않는 다양한 비교군을 통해 불이익의 유사성과 차이를 총체적으로 분석해야 한다고 제안한다. 복합차별의 양상은 발제자가 제안하는 다원적 비교심사의 총체적 분석을 통해 제대로 포착될 수 있다는 점에 동의한다.
- 하지만 이러한 다원적 비교심사의 총체적 분석을 의무화하는 조항 자체는 좀 다른 문제가 아닌가 생각한다. 이 조항이 ‘비교집단 설정은 차별 판단에서 필수적이다.’를 당연 전제하는 것은 아닌가? 일부 해외 법체계에서 이미 받아들이고 있듯이 비교집단을 명확하게 설정하지 않거나 가상으로 설정하더라도 차별 판단이 가능하도록 조항상의 여지가 존재해야 한다고 생각한다.
- 특히 우리 법질서의 차별 판단은 일종의 본안 판단으로 나아가기 전에 비교집단이 설정되지 않는다는 이유로 차별취급 자체가 없었다고 보고 차별의 당부를 따지지 않는 경향성이 짙게 나타난다. 발제문의 제안이 비교집단을 다양하게 설정함으로써 차별로 인한 불리함을 잘 조명할 수 있다는 취지라는 것에는 의심이 없지만, 그것이 암묵적으로 전제하는 비교집단의 필수성 자체에 필자는 근본적인 의문이 있다.⁶³⁾
- 차별 판단자의 비교집단의 설정은 가치판단이다. 모든 면에서 완전히 동일한 집단은 없기 때문에, 비교대상인 두 집단 사이에 존재하는 많은 공통점과 차이점 중에서 무엇을 더 크게 볼 것인지를 사실상 ‘결단’하는 것이기 때문이다.⁶⁴⁾ 그런데 아무리 섬세하게 비교군을

63) 헌법재판소 평등권 심사구조에 따르면 차별 성립의 첫 번째 요소인 ‘차별적 취급의 확인’을 검토할 때 가장 먼저 비교집단을 설정한다. 본질적으로 동일한 집단인지를 기준으로 비교집단을 설정하고, 비교집단이 성립되지 않으면 ‘차별 자체가 존재하지 않는다’고 보아 합리적인 이유가 있는지 또는 비례성 기준에 부합하는지의 판단으로 넘어가지 않는다. 우리 평등심사에서는 ‘비교집단 성립 여부’가 일종의 각하 요건으로 기능하고 있는 것이다. 헌재 2010. 4. 29. 2009헌바102 등 참조.

설정하게 한다고 하더라도 그것이 특정 가치 판단을 배제할 수 있도록 작동할 수 있는 것은 아니다. 예컨대 여성 무기계약직 근로자와 여성/남성 정규직 근로자가 ‘본질적으로 동일한’ 집단(현행 법리상 비교집단의 요건)인지 아닌지를 판단할 때, 동일하다고 보는 논리도 동일하지 않다고 보는 논리도 비교집단 설정을 필수화하는 한 법리상 문제는 없는 논리이다. 여기서 입법안 제3조 제4항에 따라 다원적 비교심사를 총체적으로 하게 의무화한다고 해서 양자가 비교가능한 집단이 아니라는 판단을 배제할 수 있는 것은 아니다.

- 비교집단과 관련하여 의무화를 한다면 완화된 비교집단(그 속성을 가지지 않은 집단 또는 가상의 집단도 비교집단)의 설정이 가능하도록 하는 내용이어야 한다고 생각한다. 이를 통해 해당 속성을 가지지 않은 (가상의) 집단과 비교하여 차별 피해자 집단이 받게 되는 불리함의 양상에 더 주목할 수 있기 때문이다.
- 따라서 제3조 제4항의 문언을 ‘하나 이상의 차별금지사유가 원인으로 하는 불리한 결과를 판단할 때 차별 피해의 비교가 필요한 경우, 관련된 차별금지사유들의 전부 또는 일부를 공유하거나 공유하지 않는 개인이나 집단들과의 종합적 비교를 통해 불리한 결과를 판단하여야 한다’와 같이 비교를 필수화하지 않는 형식의 문언을 사용하거나, ‘하나 이상의 차별금지사유가 원인이 된 경우, 관련된 차별금지사유들의 전부 또는 일부를 공유하거나 공유하지 않는 “(가상의)” 개인이나 집단들과의 종합적 비교를 통해 불리한 결과를 판단하며, 불리한 결과에 대한 정당한 이유는 각 차별금지사유에 따른 결과 및 그 사유들이 결합되어 발생된 결과 모두에 대하여 입증하여야 한다.’는 식의 표현은 어떤지 제안해 본다.

(끝)

64) Sandra Fredman, *Discrimination Law(Third Edition)*, Oxford University Press, 2022, pp.254-255.

포괄적 차별금지법의 구체적 쟁점: 노동

김두나(공익인권변호사모임 희망을만드는법)

1. 일터에서의 평등과 포괄적 차별금지법

노동은 인간이 경제적 자립을 도모하고 사회적 관계를 형성하며 자아를 실현하는 핵심적인 삶의 영역이다. 노동영역에서의 차별은 그 자체로 노동자의 인권을 침해할 뿐 아니라, 노동자의 노동시장 진입과 유지, 그리고 지속적인 경력 형성을 가로막음으로써 노동자의 존엄과 생존 기반을 위협하는 중대한 문제이다. 헌법 제11조가 천명하는 평등권이 노동 현장에서 실질적으로 구현되어야 하는 이유가 여기에 있다.

그러나 현행 노동관계법상 차별금지법은 제도적 공백과 구조적 불균형 등으로 인하여 노동 현장에서 실질적으로 작동하지 못하고 있다. 포괄적 차별금지법의 제정은 이러한 한계를 넘어 노동 현장에서 모든 사람이 존엄한 인격체로서 대우받을 권리를 법적으로 확립하는 규범적 기준을 마련한다는 점에서 중요한 의미를 갖는다.

이 글에서는 노동 현장에서 발생하는 다층적인 차별현황을 살펴보고, 차별금지 사유별 개별 입법 방식을 취하고 있는 현행 차별금지법제의 구조적 한계를 검토한다. 이를 바탕으로 포괄적 차별금지법이 어떻게 노동영역에서 실질적 평등을 실현하는 통합적 규범으로 기능할 수 있는지 살펴보고자 한다.

2. 고용상 차별 현황

노동 현장은 차별이 가장 빈번하고 광범위하게 발생하는 영역이다. 채용·배치·승

진·임금·해고 등 노동관계의 전 과정에서 성별, 나이, 장애, 고용형태, 국적, 학력, 사회적 신분 등을 이유로 한 차별이 일상적으로 이루어지고 있다. 최근 발표된 영역별 차별 실태조사에서도 이러한 고용상 차별의 심각성이 재확인된다. 그러나 정부가 포괄적 차별금지법 제정을 20년간 회피하고 있는 사이, 피해자들은 실효적 구제 수단 없이 방치되고 있다.

가. 성차별 현황

노동영역에서 성차별은 지표상으로도 명백히 드러난다. 한국은 경제개발협력기구(OECD) 회원국 중 성별 임금격차가 가장 큰 나라로, 1996년 가입 이후 30년 가까이 최하위를 유지하고 있다. 2023년 기준 한국의 성별임금격차는 29.3%로, OECD 회원국 평균 성별임금격차(11.3%)의 2.6 배에 달하며 38개 회원국 가운데 최하위를 기록했다.⁶⁵⁾ 고용노동부가 발표한 고용통계에서도 2024년 기준 남성 대비 여성 임금은 64.8%에 그쳤다.⁶⁶⁾

이러한 성별 임금격차는 여성 개인이 처한 구조적 차별이 중첩·누적된 결과이다. 이는 성별에 따른 노동시장의 이중 구조화, 저임금·비정규직 직종으로의 여성 집중 현상, 여성 집중 직종에 대한 사회적 가치 절하, 그리고 기업 내 채용·배치·평가·승진 과정에 작동하는 성차별적 관행이 결합한 결과이다. 실제로 2024년 기준 고용률은 여성(62.1%)이 남성(76.8%)보다 14.7%p 낮았고, 비정규직 비율은 여성(47.3%)이 남성(30.4%)보다 16.9%p 높아 고용의 양과 질 모두에서 취약한 것으로 나타났다.⁶⁷⁾

또한, 일터 안팎의 성차별적 괴롭힘 역시 심각한 수위에 도달해 있다. 한국여성정책연구원이 2020년 노동자 2,000명을 대상으로 실시한 실태조사에 따르면, 성별 업무 능력에 대한 일반화·낙인 경험(26.1%), 성역할 고정관념 강요 경험(32.6%), 성별에 따른 비하·혐오 발언 경험(23.6%), 부적절한 호칭·지칭 경험(32.2%), 외모 품평 경험(28.3%) 등이 광범위하게 보고되었다. 성별을 이유로 주요 업무에서 배제된 경험(24.4%), 잡무 강요(35.3%), 사생활 간섭(36.3%), 육아·출산 관련 제도 이용 비난·압박(28.3%)도 상당수가 경험한 것으로 나타났다.⁶⁸⁾

65) 한국여성정책연구원(2025), 『2025 한국의 성인지 통계』, 289-290쪽

66) 지표누리 2-나라지표, 남성대비 여성 임금 현황(출처: 고용노동부 고용형태별 근로실태조사)

67) 국가데이터처, 경제활동인구조사 근로형태별 부가조사, 2024

68) 구미영 외(2020), 「직장 내 성차별적 괴롭힘 실태와 제도개선 방안 연구」, 한국여성정책연구원, 114-115쪽

최근에는 외부의 성차별적 공격에 노동자가 노출되어 일터에서 불이익을 당하는 사례도 반복되고 있다. 특히, 몇 년 전부터는 일부 소비자들이 여성 노동자가 광고나 게임, 영상 등에 남성 비하 이미지를 포함하였다는 근거 없는 주장을 제기하며 기업에 악성 민원을 제기하거나 해당 창작자나 직원을 해고하라고 위협하는 경우가 빈번하다. 그럼에도 기업들은 피해 노동자를 보호하기보다 악성 민원에 굴복하여 해당 노동자를 업무에서 배제하거나 계약을 종료하는 방식으로 오히려 불이익을 가하고 있다.

나. 성소수자 차별 현황

일터에서 발생하는 성소수자에 대한 차별도 심각하다. 2025년 국가인권위원회가 실시한 「성적지향·성별정체성 차별 실태조사」에 따르면, 성소수자가 차별을 가장 많이 경험한 장소는 ‘직장’ (30.0%)이었으며⁶⁹⁾, 일상생활에서 성소수자 정체성 드러내기를 가장 꺼려하는 장소 또한 ‘직장’ (76.5%)인 것으로 나타났다.⁷⁰⁾

위 실태조사에서 응답자 796명 가운데 20.1%(159명)는 성소수자라는 이유로 직장 내 차별을 경험한 것으로 나타났다. 구체적인 차별 유형으로는 ‘휴가제도, 경조사비 등 복지제도에서 부당한 대우를 받음’이 11.5%(85명)로 가장 많았고, ‘부정적인 인사평가를 받음’ 8.4%(60명), ‘특정 업무에서 배제됨’과 ‘해고되거나 재계약을 거절당함’이 각각 6.0%(43명), ‘승진이 안 됨’ 4.3%(29명), ‘임금 책정/지급에서 부당한 대우를 받음’ 3.8%(27명), ‘교육 또는 (해외) 연수 기회에서 배제됨’ 3.1%(21명) 순으로 나타났다. 주관식 응답에는 “결혼휴가, 가족수당, 배우자 건강검진 같은 제도에서 비혼이라 배제된다”, “파트너가 있어도 가족으로 인정되지 않는다”, “결혼 축하금은 청첩장이 있어야 한다” 등 동성 배우자가 가족으로 인정되지 못하는 법 제도와 사내 복지제도로 인한 제도적 차별에 관한 응답이 있었다. 조직문화의 측면에서도 “회식에서 ‘동성애자는 징그럽다’는 말을 웃으며 들어야 했다”, “남자답게 꾸미라”, “화장하라” 등 성별규범 강요와, “트랜스젠더인 걸 알자 이름으로만 부르고, 다른 층 화장실을 쓰라 했다” 등의 미시적 폭력 경험도 확인되었다.⁷¹⁾

또한, 응답자 가운데 65.4%(1,230명)가 직장 내에서 성소수자 정체성과 관련한 부당한 대우

69) 홍성수 외(2025), 「성적지향·성별정체성 차별 실태조사」, 국가인권위원회, 141쪽

70) 위 보고서 139쪽

71) 위 보고서 170-171쪽

경험이 있는 것으로 나타났다. ‘성생활에 대해 원치 않는 발언이나 농담을 들음’ 이 32.5%(612명)로 가장 많았고, ‘나를 무시하거나, 능력을 폄하하거나, 과소평가하는 태도를 경험함’ 31.4%(591명), ‘나를 희화화하는 원치 않는 농담을 들음’ 27.4%(516명), ‘잘못된 성별로 지칭됨’ 24.9%(468명), ‘내 연애/결혼 상태에 대한 비하적이거나 경멸적인 발언을 들음’ 21.2%(399명), ‘비공식적인 대화나 관계에서 배제됨’ 20.9%(394명) 순으로 나타났다.⁷²⁾

다. 장애 차별 현황

장애인의 노동권 지표 또한 매우 열악하다. 2025년 10월 기준 15세 이상 장애인 인구는 약 256만 명이며, 이 중 경제활동인구는 약 91만 명, 취업자는 약 87만 명에 그친다. 장애인 경제활동참가율은 35.6%, 고용률은 34.0%로 전체 인구 평균(63.4%)의 절반 수준에 머물러 있으며, 이조차 최근 5년간 지속해서 감소하는 추세이다.⁷³⁾ 특히, 여성 장애인의 고용률은 23.2%로 남성 장애인 41.9%의 절반에 불과하였다.⁷⁴⁾ 임금 격차도 심각하여, 장애인 임금근로자의 월평균 임금(207.4만 원)은 전체 인구(320.5만 원)보다 110만 원 이상 낮았다.⁷⁵⁾ 구조적 배제는 기업의 채용 형태에서도 관찰된다. 2023년 12월 기준 국내 기업 중 장애인을 1명 이상 고용하고 있는 사업장은 3.3%에 불과했다. 법적 의무가 부과되는 상시근로자 50인 이상 기업조차 평균 고용률은 2.41%로, 법정 의무고용률 3.1%에 미치지 못하였다.⁷⁶⁾

또한, 2022년 국가인권위원회의 「정신장애인 노동권 보장을 위한 실태조사」 결과, 정신장애인이 차별을 경험하는 분야는 직장 내 생활 및 대인관계(42.1%), 응시 및 채용(28.9%), 임금·보수(15.8%), 직무·부서 배치(15.8%), 승진 누락(13.2%), 근무시간 및 업무량(13.2%) 순으로 집계되었다.⁷⁷⁾ 2019년 「청각장애인 고용차별 및 고용개선방안 실태조사」에서도 응답자의 68.1%가 고용차별을 호소했으며, 모집·채용(66.5%), 직무교육(57.7%), 승진(53.3%), 정당한 편의제공 미비(48.6%), 임금·복리후생(46.7%) 등 전 영역에서 차별 강도가 높게 인지되고 있었다.⁷⁸⁾

라. 이주노동자 차별 현황

72) 위 보고서 166~167쪽

73) 한국장애인고용공단 고용개발원(2025), 「2025년 하반기 장애인경제활동실태조사」, 112쪽

74) 위 보고서 116쪽

75) 위 보고서 22쪽

76) 한국장애인고용공단 고용개발원(2024), 「2024년 기업체장애인고용실태조사」, 6면, 10쪽

77) 박경수 외(2022), 「정신장애인 노동권 보장을 위한 실태조사」, 364쪽

78) 이준우 외(2019), 「청각장애인 고용차별 및 고용개선방안 실태조사」, 117쪽

2026년 4월 말 현재 국내 체류 이주민(외국 국적자)은 약 286만 명이며, 그 중 장기체류자는 약 220만 명이다. 취업비자 소지자가 약 61만 명, 취업 제한이 없는 체류자격자가 약 103만 명으로 추산된다.⁷⁹⁾

2024년 「경상남도 이주노동자 노동환경 실태조사」에 따르면, 응답자 중 욕설과 폭언을 경험한 적이 있다는 응답이 48.6%(135명), 임금과 수당, 상여금에서 한국인과의 차별을 경험했다는 응답이 42.4%(118명)에 달하였다. 이 밖에도 사업주와 관리자가 개인적인 일을 지시했다는 응답이 25.2%(70명), 비인격적 대우를 경험했다는 응답이 21.9%(61명), 부당해고를 경험했다는 응답이 9.4%(26명), 성희롱과 성폭력 경험은 6.5%(18명), 여권 또는 외국인 등록증을 회수가 압수했다는 응답이 5.8%(16명) 순으로 나타났다.⁸⁰⁾

이러한 현황은 외국인 이주 노동운동협의회가 2023년에 실시한 「계절이주노동자 실태조사」에서도 일관되게 확인되었다. 위 조사에서 한국에서 일하며 경험한 어려움에 대하여, 응답자 중 36.9%는 폭언 및 폭행을 경험했다고 응답했고, 인종차별이나 출신국 비하를 들은 경우는 28.9%를 차지했다. 이어 휴무일 업무 등 강제 노동을 한 경우가 10.5%, 일을 하다가 다치거나 질병을 얻은 경우가 5.3%, 성희롱과 성폭력을 경험한 경우가 5.3%, 여권이나 통장을 압류당한 경험이 있는 경우가 2.6%로 보고되었다.⁸¹⁾

마. 고용형태 차별 현황

산업구조의 변화에 따라 고용형태가 다양해지면서, 고용형태로 인한 차별도 심화되고 있다. 2025년 8월 경제활동인구조사 근로형태별 부가조사 결과에 따르면 비정규직 근로자는 856만 8천 명으로 임금근로자 중 38.2%를 차지하였다. 성별로는 남자가 365만 명으로 전년동월대비 3만 5천 명 증가, 여자는 491만 8천 명으로 7만 4천 명 증가하였고, 연령별로는 60세 이상 304만 4천 명(35.5%), 50대 163만 6천 명(19.1%), 29세 이하 154만 5천 명(18.0%) 순이었다.⁸²⁾

임금 격차도 크다. 최근 3개월(6~8월) 월평균 임금은 정규직 389만 6천 원, 비정규직 208만 8천 원이었다. 시간제를 제외한 비정규직 근로자의 월평균 임금은 303만 7천 원이었다.⁸³⁾ 비

79) 법무부 출입국·외국인정책본부, 「출입국·외국인정책 통계월보」, 2026.4월호

80) 황수연 외(2024), 「경남·경상남도 이주노동자 노동환경 실태조사」, 경남비정규직노동자지원센터, 38쪽

81) 계절 이주노동자의 삶과 노동권 보장을 위한 실태조사 결과발표 및 정책토론회, 자료집 47쪽

82) 국가데이터처 (2025), 「2025년 8월 경제활동인구조사 근로형태별 부가조사 결과」 1-2쪽

정규직의 국민연금 가입률 37.1%, 건강보험 53.2%로 사회보험 사각지대가 광범위하며, 퇴직금·상여금·유급휴가 등 부가급부도 대부분 적용받지 못한다.⁸⁴⁾

더욱 심각한 문제는 노동관계법령의 보호 범위 밖에 놓인 노동자들이다. 특수형태근로종사자, 플랫폼 노동자, 프리랜서 등 노동형태는 다양해지고 있으나, 노동관계법령의 적용을 받지 못하는 경우가 대부분이다. 그로 인하여 근로기준법상 근로자를 중심으로 설계된 개별 차별금지법의 적용 범위에서도 배제되고 있다.

이와 같이 노동 현장에서 취약한 상황에 처한 노동자들이 경험하는 차별이 매우 심각하다. 그럼에도 현행 법제도는 이러한 차별 현실을 충분히 반영하거나 효과적으로 규율하지 못하여 피해자들이 방치되고 있다는 비판이 오랫동안 지속되어 왔다. 이하에서는 그 구체적인 쟁점을 살펴본다.

3. 고용상 차별금지의 쟁점과 포괄적 차별금지법의 입법 방향

가. 사유별 개별 입법 방식의 한계

1) 제도의 공백

현행 노동관계법은 차별금지 사유를 중심으로 개별 법률을 제정하는 분산적 입법 방식을 채택하고 있다. 남녀고용평등과 일·가정 양립 지원에 관한 법률(이하 ‘남녀고용평등법’)은 성별 등을 이유로 한 고용상 차별을, 기간제 및 단시간근로자 보호 등에 관한 법률(이하 ‘기간제법’)과 파견근로자 보호 등에 관한 법률(이하 ‘파견법’)은 고용형태를 이유로 한 차별을, 외국인근로자의 고용 등에 관한 법률(이하 ‘외국인 고용법’)은 국적에 따른 차별을, 고용상 연령차별금지 및 고령자고용촉진에 관한 법률(이하 ‘고령자 고용법’)은 연령을 이유로 한 차별을, 장애인차별금지 및 권리구제 등에 관한 법률(이하 ‘장애인차별금지법’)은 장애를 이유로 한 차별을 각각 규율하는 구조이다.

83) 위 보고서 17쪽

84) 위 보고서 18쪽, 19쪽

그러나 이러한 사유별 개별 입법 방식은 규율 대상을 한정한다는 점에서 필연적으로 법적 공백을 수반한다. 해당 법령이 명시하지 않은 차별 사유는 규범적 보호의 대상에서 배제되기 때문이다. 예컨대, 성적 지향·성별 정체성, 인종·민족, 병력 등을 이유로 차별 피해를 입은 노동자는 현행 노동관계법 체계를 통한 법적 구제를 기대하기 어렵다. 국가인권위원회 진정을 통해 권고적 구제를 구하는 방법이 있으나, 이는 권고 불이행에 대한 강제력이 없어, 차별 행위자가 이를 이행하지 않더라도 달리 제재할 수단이 없다는 한계가 있다.

또한, 사유별 분산 입법 방식은 현실에서 빈번하게 발생하는 복합차별을 효과적으로 규율하지 못한다는 점에서도 문제다. 복수의 차별금지 사유가 동시에 또는 상호작용하여 불리한 처우가 발생하는 경우, 이를 어느 하나의 사유로 분석하는 것은 해당 차별의 구조와 맥락을 온전히 반영하지 못한다. 그러나 현행 개별법 체계에서는 피해자가 복수의 차별 사유를 하나의 절차 내에서 통합적으로 주장하고 판단 받을 수 없다. 예컨대 이주 여성 비정규직 노동자가 경험하는 차별은 성별, 국적, 고용형태라는 다층적 사유가 각각 또는 상호작용한 결과이나, 현행 개별법 체계에서는 이러한 조건과 상황이 통합적으로 다루어지기 어렵다. 그 결과 피해자는 관련 개별법마다 별도의 절차를 진행하거나 하나의 사유를 선택해야 하며, 이 과정에서 차별의 구조와 실질이 충분히 다루어지지 못한 채 구제의 실효성이 저하되는 문제가 발생한다.

2) 제도의 불균형

각 개별 차별금지법은 상호 독립적으로 설계되어 있어 차별의 개념 정의, 성립 요건, 적용 대상의 범위, 구제 수단의 종류와 내용, 입증책임의 분배 방식 등에서 불균형이 존재하는 문제도 있다. 그로 인해 유사한 차별적 처우를 경험한 피해자라 하더라도, 원인이 된 차별 사유가 무엇인지, 어떠한 차별시정 기구를 활용하는지 등에 따라 법적 보호의 수준과 구제의 범위가 크게 달라지는 불합리가 발생한다.

예컨대, 남녀고용평등법과 장애인차별금지법, 고령자 고용법은 직접차별뿐 아니라 간접차별을 명시적으로 금지되는 차별 개념에 포함하고 있으나, 다른 법들은 이를 명시하지 않고 있어 불분명하다. 또한, ‘괴롭힘’의 경우에도 장애인차별금지법에서만 차별의 한 유형으로 규율할 뿐 타 법령에서는 다루지 않는다. 이러한 규범적 불균형으로 인해 동일한 유형의 차별이라도 어떤 사유를 근거로 하느냐에 따라 차별 인정 여부가 달라지는 문제가 발생한다.

물론, 여러 차별시정 제도가 병존하는 것 자체는 제도적 흠결이 아니다. 공통적 원칙과 기준 아래 각 차별시정 제도들이 각자의 역할과 기능을 분담하고 상호 보완적으로 작동한다면, 피해자는 자신의 상황과 필요에 따라 적합한 구제 수단을 선택적으로 활용할 수 있어, 권리 구제의 실효성도 높아지는 효과를 기대할 수 있다.

그러나 현행 한국의 차별금지 법제의 근본적인 문제는, 각 개별 제도들이 공통된 정책 목표와 규범적 원칙을 공유하지 않은 채 상호 고립적으로 병존하고 있다는 데 있다. 법률마다 보호 범위와 성립 요건이 상이하고, 구제 수단은 복수의 기관에 분산되어 통합적·보완적 기능을 기대하기 어렵다. 이러한 법제의 분절은 피해자의 불이익으로 귀결된다. 피해자는 자신이 경험한 차별이 어느 법률의 규율 범위에 해당하는지, 어느 기관에 어떠한 절차로 신청하여야 하는지, 각 절차의 요건과 효과는 무엇인지를 스스로 파악하고 판단하여야 하는 부담을 지게 된다. 제도적 공백과 분절로 인한 문제가 보호가 가장 필요한 피해자에게 전가되는 것이다.

[개별 차별금지법의 주요 내용]

	남녀고용 평등법	기간제법 파견법	장애인 차별금지 법	고령자 고용법	외국인 고용법	근로기준 법(제6조)	국가인권 위원회법
차별금지 지사유	성별, 혼인 임신, 출산등	고용 형태	장애	연령	국적	성별, 국적 신앙, 사회적 신분	성별, 종교, 장애등 19개 사유
직접차 별	○	○	○	○	○	○	○
간접차 별	○	명시 규정 X	○	○	명시 규정 X	명시 규정 X	명시 규정 X
괴롭힘			○				
성희롱	○		○				○
차별 예외사 유	간정직업자격 모성보호 적극적조치		간정직업자격 과도한부담 (편의제공)	적극적조치 간정직업자격 근속기간 정년			적극적조치
적용대 상	근로자 구직자	기간제 단시간 파견근로자 (5인 미만)	근로자 구직자	근로자 구직자	외국인 근로자	근로자	국가기관등, 법인, 단체, 사인으로 부터 차별을

		제외)					당한 사람
구제방 법	노동위원회 차별시정 신청 (노동위원회 시정명령) 고용노동부 진정 고소	노동위원회 차별시정 신청 (노동위원회 시정명령))	인권위 진정 (법무부 시정명령) 법원 적극적조치	인권위 진정 (고용노동부 시정명령)	고용노동부 진정	고용노동부 진정 고소	인권위 진정
형사처 벌	차별행위		악의적 차별행위	차별행위		차별행위	
	차별시정 신청이유 불리한처우	차별시정 신청이유 불리한처우		진정이유 불리한처우			
과태료	시정명령 불이행	시정명령 불이행	시정명령 불이행	시정명령 불이행			
입증책 임	사업주부담	사용자부담	상대방이 정당한 사유 입증				

3) 효과적 · 포괄적 차별 대응을 위한 통합적 규범의 필요성

이상과 같이 개별 차별금지법은 차별 피해의 영역을 모두 포괄하지 못할 뿐만 아니라, 법 적용 범위 및 구제조치 등의 상이성으로 인해 차별 사유 간 불균형을 초래하고 있다. 더욱이 현실에서의 차별은 다중적이고 복합적인데 개별법으로는 그 피해를 온전히 구제하기가 힘들다. 그렇다고 하여 수많은 차별 사유에 따라 개별 차별금지법을 각각 제정하는 것은 현실적으로 불가능할 뿐 아니라 오히려 실효성도 없다.⁸⁵⁾

따라서 사유별 분절로 인한 법적 공백을 해소하고, 복합차별을 유기적으로 판단하며, 차별 피해 노동자의 효과적 구제를 실현하는 규범적 틀로서, 차별에 관한 일반적이고 통합적인 법률의 제정이 필요하다.

구체적으로 포괄적 차별금지법은 금지되는 차별 사유를 ‘성별, 종교, 장애, 나이, 언어, 인

85) 안진(2018), “포괄적 차별금지법의 입법쟁점에 대한 일고찰 - 현행 차별금지법제의 문제점을 중심으로 -”, 『법학논총』 제38권 제1호, 전남대학교 법학연구소, 565쪽.

종, 피부색, 국적, 출신 국가, 출신 민족, 출신 지역, 용모 등 신체 조건, 혼인 상황, 임신 또는 출산, 가족 형태 또는 가족 상황, 사상 또는 정치적 의견, 성적 지향, 성별정체성, 학력, 출신학교, 경제적 상황, 병력 또는 건강상태, 유전형질, 형의 효력이 실효된 전과·고용형태 등 사회적 신분 기타 그에 준하는 하나 이상의 특성' 으로 폭넓게 규정할 필요가 있다.

아울러, 복합차별의 판단에 관한 기준도 명시되어야 한다. 하나 이상의 차별금지사유가 원인이 된 경우, 개별 사유에 따른 차별 여부를 판단하는 데 그치지 않고, 각각의 사유를 통합하여 차별 여부를 판단하도록 하거나⁸⁶⁾, 각 사유에 의한 불리한 처우 및 그 사유들이 결합되어 발생된 불리한 효과에 대한 정당한 이유가 모두 존재하여야만 차별로 보지 않을 수 있다는 기준을 포함하여 차별 판단에서 차별의 다층적·복합적 성격이 간과되지 않도록 할 필요가 있다.⁸⁷⁾

또한, 포괄적 차별금지법은 차별의 개념, 성립 요건, 적용 대상의 범위, 차별금지의 예외 구제 수단의 종류와 내용, 입증책임의 분배 방식 등의 일관된 기준을 제시해야 한다. 특히 노동 영역의 경우 고용계약, 노동조건, 임금·금품지급, 임금 외 금품, 교육·훈련, 배치, 승진, 해고·퇴직, 노동조합에서의 차별 금지에 대하여 구체적인 내용과 기준을 제시할 필요가 있다.

나. 금지되는 차별행위에 차별적 괴롭힘 포함 필요성

1) 현행법의 한계

앞서 살펴본 바와 같이, 일터에서 발생하는 차별은 차별적 언행, 비하 등 괴롭힘의 형태로 나타나는 경우가 적지 않다. 이러한 차별적 괴롭힘은 피해 노동자의 노동권과 생존 기반을 중대하게 위협하는 문제임에도, 현행 개별 차별금지법 중 이를 명시적으로 규율하는 법률은 장애인차별금지법이 유일하다.⁸⁸⁾ 그 결과 차별적 괴롭힘에 대한 규범적 대응에는 상당한 공

86) 발의된 차별금지법안 중 22대 국회 손술 의원안과 정춘생 의원안, 21대 국회 박주민 의원안에서 복합차별에 대한 판단에 대하여 ‘차별금지사유 중 2가지 이상의 사유가 함께 작용하여 발생한 행위의 차별여부를 판단할 때는 개별 사유에 따른 차별여부를 판단하는 데 그치지 않고, 각각의 사유를 통합하여 차별 여부를 판단하여야 한다’ 고 규정하였다.

87) 복합적 사유에 의한 차별을 규율하기 위해 해외 법제에서도 입법적 장치를 마련하고 있다. 영국 「2010년 평등법」 제14조는 두 가지 사유가 결합한 차별(combined discrimination)의 경우, 피해자는 각 사유별로 직접차별을 개별 입증할 필요가 없는 반면(두 사유의 결합으로 인해 불리한 대우를 받았음을 보여주면 됨), 차별 행위자는 해당 처우가 개별 사유 중 어느 하나에도 직접차별이 없었음을 증명해야 방어할 수 있다. 또한, 독일 「일반평등대우법」 제4조에 따르면, 여러 사유가 결합한 차별 대우의 경우, 위법성을 면하려면 차별의 원인이 된 모든 개별 사유에 대해 각각 정당성이 입증되어야 한다.

88) 「장애인차별금지법」은 “괴롭힘 등”을 집단따돌림, 방치, 유기, 괴롭힘, 희롱, 학대, 금전적 착취, 성적 자기결정권 침

백이 존재한다.

근로기준법상 직장 내 괴롭힘 규정(제76조의2)이 이 공백을 일정 부분 보완할 수 있다. 직장 내 괴롭힘은 성립 요건으로 ‘직장에서의 지위 또는 관계 등의 우위’를 요구하는데, 고용노동부 매뉴얼에 따르면 이는 수직 측면, 연령·성별·출신지·인종 등 인적 속성, 업무 역량, 정규직·계약직 여부 등 사실상 우위가 인정되는 모든 관계를 포함한다. 따라서 개별 차별금지법으로 규율되지 않는 괴롭힘 형태의 차별행위도 직장 내 괴롭힘으로 다룰 수 있다. 예컨대 성별 고정관념이나 여성혐오에 기초하여 이루어지는 성차별적 괴롭힘은 남녀고용평등법에서는 다루기 어렵지만 직장 내 괴롭힘으로 문제 삼을 수 있다.

그러나 현실에서는 직장 내 괴롭힘 규정을 통한 차별적 괴롭힘 구제에 뚜렷한 한계가 있다. 우선, 직장 내 괴롭힘이 성립하려면 ‘업무상 적정범위를 넘어선’ 행위일 것이 요구되는데, 이러한 ‘적정범위’에 관한 판단이 해당 사업장의 관행과 문화를 기준으로 이루어지는 경향이 있어, 차별적·위계적 조직문화가 고착된 사업장일수록 차별적 괴롭힘이 정상적인 업무 관행으로 용인될 위험이 있다.

아울러, 우위성 요건의 한계도 문제다. 직장 내 괴롭힘은 우위성 즉 ‘직장에서의 지위 또는 관계 등의 우위’가 인정되어야 성립하는데, 차별적 괴롭힘은 상사와 부하 사이처럼 지위의 우위가 명확한 관계에서만 발생하지 않는다. 동료·후배 또는 업무상 지휘 관계가 없는 구성원 사이에서도 발생하며, 조직문화나 시스템 자체로부터 비롯되기도 한다.

근로기준법이 ‘관계의 우위’라는 요건을 두어 이를 보완하고 있으나, 성별·국적·인종·성적 지향·성별 정체성 등 다양한 사유에 의한 관계의 우위를 어떻게 인정할 것인지에 대한 구체적인 판단 기준이나 지침이 마련되어 있지 않다. 또한 다층적인 차별 요소가 교차하는 소수자 노동자일수록 폭력과 괴롭힘의 영향을 크게 받는 문제에 대한 고려도 찾아보기 어렵다. 그 결과 사업장·고용노동부·법원 모두 차별적 괴롭힘이 발생하는 구조적 맥락을 충분히 고려하지 못하는 경우가 많다.

실제로 현재까지 법원이 ‘관계의 우위’를 인정한 사례는 대부분 ‘사실상 업무상 우위관계’가 존재하는 경우에 한정되어 있다. 예컨대 피해자가 형식적으로는 직장 상사에 해당하더라도, 가해자가 피해자보다 근속연수나 경력이 더 많거나 입사 시기가 빠른 경우, 또는 조

해 등의 방법으로 장애인에게 가해지는 신체적·정신적·정서적·언어적 행위로 규정하고(제3조제21호), 해당 법률에 따라 금지되는 차별행위로 정하고 있다(제4조제7호).

직 내에서 상당한 영향력을 보유하고 있는 경우 등이 ‘관계의 우위’에 해당하는 것으로 인정되어 왔다.⁸⁹⁾ 반면, 소수자로서의 지위나 인적특성이 당사자 사이의 권력관계에 미치는 영향을 ‘관계의 우위’ 판단 요소로서 구체적으로 검토한 판례는 찾아보기 어렵다.

또한, 주로 행위 태양을 중심으로 판단이 이루어지는 직장 내 괴롭힘 심의의 성격상, 차별적 괴롭힘이 직장 내 괴롭힘으로 인정되더라도 그 차별적 성격이 충분히 포착되지 않아 기업 내 차별 시정 정책 마련 등으로 이어지기 어렵다는 문제도 있다.

2) 금지되는 차별행위에 차별적 괴롭힘 포함 필요성

이처럼 차별적 괴롭힘은 노동자의 존엄과 노동권을 중대하게 침해함에도 현행법 안에서는 제대로 다루어지지 못하고 있다. 이러한 상황을 개선하기 위해 고용노동부 매뉴얼이나 표준 취업규칙에 차별적 괴롭힘의 금지 및 판단 기준을 명시하거나, 개별 차별금지법에 차별적 괴롭힘 행위를 금지되는 차별행위로 명시하는 방안도 어느 정도 효과를 거둘 수 있다. 다만, 이러한 접근은 앞서 살펴본 개별법 체계의 구조적 한계를 근본적으로 해소하지 못한다. 차별적 괴롭힘에 대한 실질적인 대응과 안전하고 평등한 일터의 실현을 위해서는 이를 포괄적으로 규율하는 통합적 규범이 필요하다.

따라서, 포괄적 차별금지법은 차별적 괴롭힘의 심각성을 반영하여 이를 금지되는 차별행위에 명시적으로 포함할 필요가 있다. 구체적으로 차별금지 사유를 이유로 적대적, 위협적, 모욕적 또는 굴욕적인 환경을 조성하거나 수치심·모욕감·두려움 등을 야기하여 인간의 존엄성을 침해하거나 신체적·정신적 고통을 주는 행위를 차별로서 금지하고 제재하도록 규정해야 한다.

다. 적용 범위 확대 필요성

1) 현행법의 한계

현행 개별 차별금지법은 대부분 근로기준법상 근로자를 적용 대상으로 삼고 있어, 보호 범위

89) 수원지방법원 평택지원 2025. 10. 2. 선고 2024가합11070 판결, 대전고등법원 2024. 8. 22. 선고 2023나15101 판결, 서울행정법원 2022. 1. 18. 선고 2020구합84143 판결, 서울행정법원 2021. 9. 9. 선고 2020구합74627 판결 등 참조

가 정형적 고용관계에 한정되는 구조적 한계를 갖는다. 산업구조의 변화로 플랫폼 노동자·프리랜서·특수고용노동자 등 비정형 노동자가 증가하고 있으나, 이들은 근로계약이 아닌 도급·용역 계약으로 일하기 때문에 개별 차별금지법의 적용에서 사실상 배제된다. 또한, 기간제법, 파견법, 근로기준법상 직장 내 괴롭힘 규정 등은 5인 미만 사업장에는 적용되지 않는 문제도 있다. 고용이 불안정하고 사업장 규모가 작아 차별에 노출되기 쉬운 취약 노동자들이 법적 보호망 바깥에 놓여있는 것이다.

2) 고용 현실을 반영한 적용 범위 확대 필요성

이러한 법제도적 보호의 공백을 해소하기 위해서는 차별금지원칙을 적용받는 노동자의 범위를 확대할 필요가 있다. 이를 위하여 포괄적 차별금지법은 해당 법률을 적용받는 노동자의 범위를 근로기준법상 근로자에 한정하지 않고 ① 직업의 종류를 불문하고 사업 또는 사업장에 임금을 목적으로 노무를 제공하는 자, ② 근로계약을 체결하지 아니한 자라도 하나 또는 그 이상의 사용자의 사업에 편입되거나 그 사업의 상시적 업무를 위하여 노무를 제공하고 대가를 얻어 생활하는 자, ③ 동일 사업장에서 특정 사업자가 다른 사업자들을 사실상 지휘·감독하는 경우, 일방 사업자가 특정 사업자의 사업과 관련이 없는 업무를 수행하는 것임을 입증하지 아니하는 한 그 사업자의 근로자는 특정 사업자의 근로자로 보는 규정 등을 두어, 적용 대상 노동자의 범위를 근로계약 관계를 넘어 폭넓게 확장할 필요가 있다.

아울러, 포괄적 차별금지법은 사용자에게 차별 금지를 위한 적극적인 역할을 부여함으로써, 법률의 직접 적용 대상에 포함되지 않는 노동자에 대한 보호도 확대할 수 있다. 예컨대 원·하청 관계의 경우와 같이, 협력업체 등이 제공하는 재화·용역을 이용하여 사업을 하는 사업자에게 자신의 사업과 관련하여 재화·용역의 공급자 및 그 소속 노동자에게 차별을 하지 않을 의무를 부여하여 취약한 위치에 놓인 노동자를 실질적으로 보호할 수 있다.

라. 차별 정보의 구조적 편중 해소 필요성

1) 차별 정보의 비대칭성

고용상 차별은 채용·배치·승진·임금·해고 등 인사 조치나 인사 명령의 형식으로 이루어지는 경우가 많다. 그러나 이러한 조치나 명령은 대부분 조직 내부의 밀

행적 기준과 비공개 절차로 인해 노동자는 차별의 사실을 인지하는 것조차 어렵다.

임금 차별의 경우가 대표적이다. 많은 기업이 임금정보를 비밀로 하는 불투명한 임금 정책과 관행을 취하고 있어, 노동자는 같은 부서에서 동일하거나 유사한 일을 하는 동료의 임금조차 파악하기 어렵다. 심지어 임금정보 비밀 유지에 관한 서약을 요구하는 사업장도 적지 않다. 이처럼 차별에 관한 정보 접근이 구조적으로 차단되어 있고, 구체 절차에서도 사실상 피해자가 차별을 상당 부분 입증해야 하는 구조 속에서, 피해자는 추측만으로 차별을 문제 삼기 어렵다. 실제로 임금차별 소송이나 진정 사례를 보면, 우연히 동료의 임금명세서를 보거나 퇴사한 동료와의 대화를 통해 차별을 인지한 경우가 대부분이다.

채용·승진·인사고과 등 평가 기준 및 절차의 비공개 문제도 마찬가지이다. 몇 년 전 복수의 금융기업의 채용절차에서 조직적으로 남녀 지원자의 합격 비율을 사전에 설정하고 남성 지원자의 점수를 상향 조정함으로써 여성 지원자를 대거 탈락시킨 사실이 드러났으나, 피해자들은 이를 인지하거나 의심조차 할 수 없었다. 이처럼 피해 노동자가 차별을 확인하는 것 자체가 쉽지 않고, 우연히 알게 되어 차별시정 절차에 들어가더라도 증거의 구조적 편재로 인해 노동자 측의 입증에 어려움이 따른다.

이와 관련하여 사용자와 노동자 사이의 정보 편중 문제를 완화하기 위하여 일부 개별 차별금지법(남녀고용평등법, 기간제법, 파견법, 장애인차별금지법)은 입증책임 전환 또는 배분 규정을 두어 사용자에게 차별이 아니라는 점을 입증하도록 하고 있으나 실질적으로 작동하지 못하는 경우가 많다. 예컨대 남녀고용평등법은 분쟁해결절차에서 사업주가 입증책임을 부담하도록 규정하고 있으나(제30조), 규정이 추상적이어서 실제 소송실무에서의 적극적 활용이 어렵다는 지적이 계속되어 왔다. 명시적인 증명책임의 전환규정에도 불구하고 실제로는 원고인 노동자측이 먼저 차별 사실을 주장, 입증한 뒤, 사용자가 자신의 행위의 정당성을 주장·증명하는 형식으로 소송이 진행되고 있어 문제가 있다.⁹⁰⁾

2) 사용자의 정보공개 의무와 입증책임의 실질적 배분 필요성

이러한 문제를 해소하기 위해서는 차별 구조와 현황에 관한 정보가 투명하게 공개되어야 하

90) 김재희(2017), “고용상 차별과 증명책임”, 『노동법연구』, 2017 상반기 제42호 서울대노동법 연구회, 139쪽

고, 나아가 노동자는 사용자에게 관련 정보의 공개를 청구할 수 있어야 한다. 이를 통하여 노동자는 차별을 확인하고 시정을 요구할 근거를 확보할 수 있고 사용자와의 사이에서 협상력을 강화할 수 있다, 기업의 평판 리스크를 매개로 사용자의 자발적 개선을 유도하는 효과도 기대할 수 있다.⁹¹⁾

이를 위하여 포괄적 차별금지법은 노동자에게 차별 여부를 확인하기 위해 필요한 정보공개청구권을 보장하고, 사용자에게 청구받은 정보를 공개할 의무를 부여해야 한다. 구체적으로 노동자가 차별 여부를 확인하기 위하여 임금 기타 노동조건에 관한 사업장의 지침, 규정, 제도 및 관행에 대한 정보제공을 요구하면, 사용자는 이를 확인할 수 있는 자료를 제공하도록 해야 한다. 아울러, 임금 및 금품상의 차별 여부를 확인하기 위해서는 비교대상 노동자의 정보가 필요하므로, 노동자가 차별 확인을 위하여 비교대상자를 특정하여 관련 정보를 요구하면, 사용자가 해당 정보를 공개하도록 하는 규정도 필요하다. 만약 사용자가 공개를 거부하는 경우에는 정보공개를 청구하는 피해자에 대하여 차별행위를 한 것으로 추정하는 규정을 두어, 정보공개실효성을 담보할 필요가 있다.

나아가 사용자와 노동자 사이의 정보 편중 문제를 고려하여, 포괄적 차별금지법에 관한 분쟁에서 피해자의 입증책임을 완화할 필요가 있다. 이를 위하여 차별이 있었다는 사실은 차별을 당하였다고 주장하는 자가 입증하고, 그 차별이 법에서 금지하는 차별이 아니라거나 정당한 사유가 있었다는 점은 차별을 당하였다고 주장하는 자의 상대방이 입증하도록 하는 방식 등으로 입증책임을 분배하거나 전환할 필요가 있다.

마. 차별 점검·예방·구제 시스템 구축의 필요성

1) 노동 현장의 평등실현을 위한 구조적 관점의 부재

노동 현장에서 차별금지원칙이 실질적으로 작동하기 위해서는, 특정 차별행위를 금지하는 데 그치지 않고, 차별을 예방하고 시정하기 위한 국가의 적극적 책무와 사용자의 이행의무가 법

91) OECD, 『Pay Transparency Tools to Close the Gender Wage Gap』, 2021, p.11, pp.22-23; Sara O' Sullivan, "The First Year Gender Pay Gap Reporting in Ireland: A Sociological Analysis", The Economic and Social Review vol.55 no.3, 2024, p.509.; 권혜원(2025), "성별격차 해소를 위한 성평등 임금공시제", 「이화젠더 법학」, 제17권(2025년 12월). 3-4쪽에서 재인용

제 전반에 일관되게 반영되어야 한다. 즉, 차별금지법은 단순한 금지 규범이 아니라 평등 실현을 위한 정책적 기준으로 기능해야 한다.

그러나 현행 개별 사유 중심의 차별금지 체계는 이러한 측면이 충분히 구현되지 못하고 있다. 현행 법제는 주로 특정 사유를 이유로 한 차별행위를 금지하고, 위반이 발생한 이후의 권리구제 절차를 마련하는 데 초점을 두고 있어, 차별을 사전에 방지하기 위한 제도적 장치, 차별 가능성을 점진·개선하도록 하는 사용자의 예방 의무, 그리고 조직 내부의 관행을 구조적으로 변화시키기 위한 조치 등은 상대적으로 미약하게 반영되어 있다.

2) 차별 점진·예방·구제를 위한 기준 제시의 필요성

이러한 한계는 차별을 단순한 위법행위의 문제로 축소하여 보는 데서 비롯된다. 그러나 노동 영역에서의 차별은 개별 행위만으로 발생하지 않으며, 채용·배치·승진·평가·임금결정 등 전 과정에 축적된 관행과 구조적 조건 속에서 재생산된다. 따라서 차별금지 원칙이 현장에서 실효성을 발휘하려면 특정 행위를 금지하는 것에 머물 것이 아니라, 사용자가 조직 내에서 차별금지원칙을 선언하고, 구성원들의 평등 인식을 제고하며, 조직 운영 전반을 점진·개선하고, 차별 발생 시 조사·구제·시정에 이르는 조치를 취하도록 요구하는 적극적 규범으로 확장되어야 한다.

이에 따라 포괄적 차별금지법은 다음과 같은 사항을 구체적으로 규정할 필요가 있다. 우선, 고용상 차별을 예방하고 안전하고 평등한 작업환경을 조성하기 위하여 차별 예방 교육을 실시하도록 의무화해야 한다. 특히, 모집·채용 단계에서 발생하는 차별은 소수자의 노동시장 진입 기회를 원천적으로 제한할 수 있다는 점에서 그 폐해가 크고, 채용을 결정하는 인사담당자나 면접위원의 편견이나 고정관념이 채용결과에 상당한 영향을 미칠 수 있으므로, 모집·채용 절차에 관여하는 사람에 대한 차별 예방 교육을 별도로 의무화할 필요가 있다.

또한, 사업장 내 차별 실태와 구조를 점검하는 제도를 마련할 필요가 있다. 이는 차별의 예방과 시정을 위한 기본적이고 필수적인 기반이다. 일정 규모 이상의 노동자를 고용하는 사용자에게 주요 차별사유에 따른 채용경로별, 채용단계별 통계분석과 승진단계별, 배치부서별 통계분석, 총급여 및 임금항목별 통계분석 등을 정기적으로 실시하도록 의무를 부과할 필요가 있다. 그리고 이를 통해 사업장 내 차별의 구조와 현황을 점검하고 사업장 내 차별을 제거하기 위한 실질적 조치를 마련하도록 해야 한다. 아울러 이러한 점검 과정에는 노동자의

참여를 보장하여 사업장 내부의 감시와 검토가 이루어질 수 있도록 하는 것이 중요하다.

그리고 포괄적 차별금지법은 사용자에게 사업장 내 차별 신고·구제 시스템을 구축하도록 해야 한다. 사업장 내 신고·구제절차는 차별 피해 노동자를 신속하게 구제하고 차별을 가능하게 하는 조직문화를 시정하는 데 핵심적이다. 이를 위하여 업무수행과 관련하여 차별이 발생한 경우 누구나 사용자에게 신고할 수 있도록 하고, 사용자는 차별 신고를 받거나 발생 사실을 알게 된 경우 지체없이 그 사실 확인을 위한 조사를 실시하며, 피해자에 대한 보호조치를 하고 조사 결과에 따라 차별의 중지 및 원상회복조치(차별이 없었더라면 피해자에게 보장되었을 인사상, 경제적 조치를 포함한다)를 해야 한다는 의무를 명시할 필요가 있다.

아울러, 사용자가 사업장 내 차별 신고 및 정보 청구 절차 등을 사업장을 이용하는 누구든지 자유롭게 열람할 수 있는 장소에 항상 게시하고 그 내용을 쉽게 알 수 있도록 안내 및 홍보하도록 해야 한다.

바. 실질적 차별 구제·제재 수단의 필요성

1) 불균형하고 실효성 없는 구제·제재 수단

현행 차별금지 법제는 개별법에 따라 구제 방법과 제재 수단이 다르게 규정되어 있어 차별 사유에 따른 구제의 불균형이 발생하고 있다. 구제 기구의 측면을 보면, 남녀고용평등법·기간제법·파견법에 따른 차별 피해 노동자는 노동위원회에 차별시정을 신청할 수 있고, 장애인차별금지법에 따른 피해자는 국가인권위원회에 진정하거나 법원에 적극적 조치를 청구할 수 있다. 고령자 고용법에 따른 피해자는 국가인권위원회에 진정할 수 있으나, 외국인 고용법에는 별도의 차별시정 또는 구제 절차가 마련되어 있지 않다. 제재 수단의 측면에서도 불균형이 있다. 남녀고용평등법·근로기준법은 차별행위에 대해, 장애인차별금지법은 악의적 차별행위에 한하여 형사처벌을 규정하고 있으나 그 밖의 개별법에는 차별행위에 대한 형사처벌 규정이 없다.

형사처벌 규정이 있는 경우에도 제재 수준이 낮아 사용자에게 대한 실질적 억제력을 갖기 어렵다. 남녀고용평등법은 임금 차별과 정년·퇴직·해고 차별을 제외한 고용상 차별행위에 대해 500만 원 이하의 벌금을 규정하고(제37조), 근로기준법도 차별행위에 대해 500만 원 이하

의 벌금을 규정하고 있다(제114조). 그러나 이는 차별행위의 중대성에 비례한다고 보기 어렵다. 특히, 다수의 피해자를 대상으로 한 조직적·반복적 차별행위에 대한 제재 수준도 이와 같아, 사용자 입장에서 차별금지 의무를 준수해야 할 실질적 유인을 기대하기 어렵다.

민사적 구제에서도 한계가 있다. 차별 피해자가 민사소송을 통해 손해배상을 청구할 수 있으나, 개별법에 따라 입증책임 완화 규정이 있는 경우를 제외하면(성별, 장애, 고용형태), 민법의 일반 불법행위 법리에 따라 소송을 진행할 수밖에 없다. 이 경우 피해자가 고의·과실, 인과관계, 손해액을 모두 입증해야 하는데, 앞서 살펴보았듯이 차별의 구조적 특성상 관련 정보가 사용자에게 편중되어 있어 피해자의 입증이 매우 어렵다. 이에 따라 실질적인 배상을 받기 어려운 경우가 많다. 또한 장애인차별금지법 외에는 소송 중 차별행위의 중지나 임시조치를 명할 수 있는 규정도 없어, 소송이 장기화되는 동안 피해가 지속·확대되는 문제도 있다.

2) 실질적 차별 구제·제재 수단 마련의 필요성

실효성 있는 차별 구제·제재 수단은 피해자에게 실질적인 권리 회복의 길을 열어 줄 뿐 아니라, 사용자에게 차별 금지와 예방에 대한 효과적인 유인을 제공할 수 있다. 따라서 포괄적 차별금지법은 차별 구제·제재 수단을 체계적으로 마련할 필요가 있다.

우선, 포괄적 차별금지법은 피해 노동자가 국가인권위원회에 차별행위에 대한 진정을 할 수 있도록 하고, 아울러 사업장 내 차별 신고·구제 절차에 대한 사용자의 조치에 이의가 있는 피해 노동자도 국가인권위원회에 진정할 수 있도록 해야 한다. 이를 통하여 사업장 내 자체 구제 절차가 형식적으로 운용되거나 사용자가 피해자에게 부당한 조치를 하는 경우, 피해 노동자가 이를 외부 기관에 문제 삼을 수 있도록 할 필요가 있다.

또한, 법원의 적극적 구제 조치를 명시할 필요가 있다. 소송 제기 전 또는 소송 계속 중 피해자의 신청에 따라 차별행위의 중지 등 임시조치를 명할 수 있도록 하고, 본안 판결에서도 차별행위의 중지, 근로조건의 개선, 시정을 위한 적극적 조치 등을 명할 수 있도록 규정해야 한다.

아울러, 악의적 차별행위에 대한 징벌적 배상 제도를 도입할 필요가 있다. 악의적 차별로 인

정되는 경우, 실제 손해액의 일정 배수 범위 내에서 배상을 명할 수 있도록 하는 것이다. 이는 사용자에게 실질적 억제력을 갖는 제재 수단으로 기능할 수 있다.

나아가 사용자의 차별 예방·시정 의무 이행을 담보하기 위한 행정적 제재를 체계화해야 한다. 의무 위반에 대한 과태료 규정을 마련하여 사용자가 이러한 의무를 형식적 절차가 아닌 실질적 이행의 대상으로 인식하도록 할 필요가 있다.

4. 포괄적 차별금지법, 노동현장의 평등 실현을 위한 통합적 규범이 되어야

이상에서 살펴본 바와 같이, 현행 노동관계법상 차별금지법은 제도적 공백, 제도 간 불균형, 차별적 괴롭힘 규율의 한계, 협소한 적용범위, 정보의 구조적 편중, 차별금지원칙에 대한 관점 부재, 불균형하고 실효성 없는 구제·제재 수단이라는 다층적 문제를 안고 있다. 이러한 문제들은 사유별 분산 입법 구조에서 비롯된 한계로서, 개별 법률의 부분적 수정만으로는 해소되기 어렵다.

포괄적 차별금지법은 이러한 한계를 타개할 수 있는 규범적 기반이 될 수 있다. 이를 위하여 포괄적 차별금지법은 폭넓은 차별금지 사유를 일관된 개념과 기준으로 규율하고, 다양한 차별금지 사유를 통합적·유기적으로 다루어 차별의 성격과 구조가 판단에 반영될 수 있도록 해야 한다. 아울러 적용 대상 노동자의 범위를 확대하여 보호의 사각지대를 해소하고, 차별적 괴롭힘을 명시적 차별 유형으로 포섭하는 동시에, 사용자의 정보공개 의무와 입증책임 배분을 통해 피해자의 구조적 불이익을 완화해야 한다. 나아가 포괄적 차별금지법은 차별 예방 교육·점검, 사업장 내 신고·구제 절차 구축 등 사용자의 적극적 의무를 부과하고, 이를 실질적으로 이행하도록 하는 실효성 있는 구제·제재 수단을 갖추어야 한다.

포괄적 차별금지법 제정은 노동 현장에서 모든 사람이 존엄한 인격체로서 대우받을 권리를 실질적으로 보장하기 위한 핵심적 입법 과제이다. 20년간 포괄적 차별금지법 제정이 지연되는 사이, 노동현장에서 차별은 심화되고 피해는 계속되고 있다. 노동 현장에서의 평등이 실현되기 위하여 더 이상의 지연은 없어야 한다.

〈포괄적 차별금지법의 구체적 쟁점: 노동〉 토론문

남궁준(한국노동연구원)

- 이 발표문은 일반 차별금지법이 필요한 이유와 갖추어야 할 필수요소를 포괄적으로 또 설득력 있게 제시한다.
 - 발표는 차별이 발생하는 주된 생활영역으로서 노동관계가, 차별금지라는 입법 목적 혹은 정의의 실현에 있어 얼마나 중요한지 구체적 실태를 보여주며 시작한다. 그리고 포괄적 차별금지법이 왜 필요하고 그 목적을 달성하기 위해 무엇을 갖추어야 하는지에 대해 상세하게 논증한다.
 - 발표는 현행법의 접근 방식인 사유별 개별 입법의 한계를 또렷하게 드러내는데, 특히 제도 간 정합성의 부재와 불균형, 복합차별 등에 대한 현행 법제의 무능력을 일반적이고 통합적인 차별금지법의 제정 근거로 주목한다.
 - 이어 포괄적 차별금지법의 필수적 요소로서, 금지되는 차별행위로서 차별적 괴롭힘의 포함, 근로기준법상 근로자를 넘어서는 적용범위 설정, 차별 관련 정보의 구조적 편재에 대한 적절한 대응, 차별금지에서 나아가 차별의 점검·예방·구제 시스템의 구축, 차별 구제·제재 수단의 실질화를 차례로 제안하며 그 근거와 방식에 대한 청사진을 그린다.
- 한편 제21·22대 국회에서는 발표문의 주제, 포괄적 차별금지법과 관련해 다수의 법안이 발의되었다. 토론문을 작성하고 있는 2026. 6. 16.를 기준으로

포괄적 차별금지법의 범주에 속하는 법안으로,¹⁾ 제21·22대 국회 발의안 및 국가인권위원회의 시안을 열거하면 다음과 같다.

- 제22대 국회

- 「차별금지법안」(손슬의원 대표발의, 의안번호: 2215945, 2026. 1. 9.)
- 「차별금지법안」(정춘생의원 대표발의, 의안번호: 2216610, 2026. 2. 5.)

- 제21대 국회

- 「차별금지법안」(장혜영의원 대표발의, 의안번호: 2101116, 2020. 6. 29.)
- 「평등에 관한 법률안」(이상민의원 대표발의, 의안번호: 2110822, 2021. 6. 16.)
- 「평등에 관한 법률안」(박주민의원 대표발의, 의안번호: 2111964, 2021. 8. 9.)
- 「평등 및 차별금지에 관한 법률안」(권인숙의원 대표발의, 의안번호: 2112330, 2021. 8. 31.)

- 국가인권위원회

- 「평등 및 차별금지에 관한 법률」 시안(2020. 6. 30. 입법권고·의견표명)

○ 이하에서는 발의된 법안의 해당 규정을 예로 들어 발표자께서 제안한 포괄적 차별금지법의 필수요소 몇 개를 선별해 관련 질문을 드리고자 한다. 그리고 발표문이 제안한 포괄적 차별금지법의 필수요소에 대해 추가적으로 고려할만한 쟁점에 대해 여쭙고자 한다.

1. [질문 1] 사유별 개별 입법 방식의 한계

○ 차별사유가 충분히 포괄되어 있는가

- 모든 발의안과 인권위 시안이 성적지향·성별정체성·인종·출신민족·병력을 명시한다. 이 점에서는 차이가 없다.

1) 차별금지법제정연대의 웹사이트에 있는 법안 비교 자료를 참조하였다. <https://equalityact.kr/equalityact-bill/>

- 다만 개별 법안에 따라 다른 법안에 없는 차별사유가 있기도 하고 그 반대의 경우도 보인다. “출신학교”,²⁾ “건강상태”,³⁾ “가족 안에서의 지위”,⁴⁾ “언어”⁵⁾ 등이 드물게 제안된 차별(금지)사유의 예다.
- 발표자께서는 (질문 1-1) 차별사유와 종류 및 범위와 관련해 일종의 ‘다다익선’의 입장을 취하고 계신 것인지, 아니면 충분히 포괄적이어야 하나 일정한 기준을 충족해야 한다는 입장을 취하고 계시는 것인지 궁금하다. 이어 (질문 1-2) 이어 발표문은 “경제적 상황”도 차별금지사유의 하나로 제시하고 있는데 ‘경제적’이라는 것은 다른 사유에 비해 차별금지 이유로서의 중대성이 상대적으로 낮다고 보이는 점 및 ‘상황’이라는 법문은 —비록 거의 모든 법안이 “가족상황”을 포함하고 있음에도 불구하고— 의미가 다소 모호할 수 있다는 점을 함께 보면 차별사유로 포함시키는 것에 대해 의문이 있다. 이에 대한 발표자의 의견을 여쭙고 싶다.

2. [질문 2] 적용범위의 확대

○ 차별금지법안의 접근 방식: 오분류 가능성을 줄인 근로기준법상 근로자

- 발표문은 포괄적 차별금지법의 인적 적용범위로서 근로기준법상 근로자 개념을 넘어 다른 형태의 취업자 집단(예: 특고, 프리랜서, 플랫폼 노동자 등)을 인입할 것을 주장한다. 차별금지가 기본적 인권이고 그 성질상 근로기준법상 근로자에 한정될 이유도 없기에 매우 타당하다고 생각한다. 다만 그러한 취지가 제안하신 개념표지 혹은 요건에 잘 반영되어 있는지 다소 의문이다. 그리고 이것은 지금까지 발의된 법안의 경우도 마찬가지다. 모든 법안이 결국은 근로기준법상 근로자를 대상으로 하되 그 판단의 오류 가능성을 최소화 하기 위한 고려 요소를 명시하는 방식을 택하고 있기 때문이다.⁶⁾

2) 손술안 제3조제1호

3) 장혜영안 제3조제1호. “병력 또는 건강상태”

4) 손술안 제3조제1호

5) 손술안 제3조제1호; 장혜영안 제3조제1호. 다른 법안은 언어를 명시하지 않는다.

○ 노동관계의 일반법·기본법으로서 일하는 사람의 권리에 관한 기본법안과의 정합성

- 포괄적 차별금지법의 경우처럼 노동법에서도 근로기준법상 근로자로 인정되지는 못하지만 넓은 의미의 노동자 혹은 취업자에 대한 보호를 목적으로 하는 입법이 지속적으로 시도되었다.⁷⁾ 2000년대 중반 이래 ‘특수형태종사근로자법’, 2020년대 초반 ‘플랫폼종사자법’을 거쳐 지난 21대 국회 후반과 현 22대 국회에서 발의된 ‘일하는 사람의 권리에 관한 법’이 그 예다.
- 이러한 법안은 가장 넓은 노동관계의 노동자에게 적용되고 가장 기층적인 권리를 설정·부여하는 것을 의도하는데, 대부분의 법안은 ‘제7조(균등처우) 일하는 사람은 일터에서 성별, 종교, 장애, 연령, 인종, 지역, 사회적 신분, 고용형태 등을 이유로 한 차별을 받지 아니한다’와 같은 규정을 두고 있다. 그리고 이 법의 주요 인적 적용범위인 “일하는 사람”은 “고용상의 지위나 계약의 형식에 관계 없이 다른 사람의 사업을 위하여 자신이 직접 일하고 이를 통해 보수 등을 받는 사람”으로 정의된다.
- 나아가 다음과 같은 개념을 둔다.⁸⁾

2. “사업자”란 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 자를 말한다. 가. 일하는 사람으로부터 노무를 제공받아 사업을 하는 자로서 일하는 사람에게 직접 보수를 지급하는 개인, 단체, 법인 그 밖에 이에 준하는 자 나. 다른 사람에게 일하는 사람을 소개·알선하는 사업을 하는 자로서 일하는 사람의 보수 결정 등에 영향을 미치는 개인, 단체, 법인 그 밖에 이에 준하는 자

6) 발표문을 포함해 거의 모든 법안이 “사실상 지휘·감독하는 경우”라는 법문을 사용하고 있는데, 지휘·감독은 근로기준법상 근로자 판단에 있어서 가장 결정적인 기준이기 때문이다(대법원 2006. 12. 7. 선고, 2004다29736 판결. ‘학원강사’ 판결).

7) 제22대 국회만 보더라도 「일하는 사람 기본법안」(김주영의원 대표발의, 의안번호: 69, 2024. 5. 31.); 「일하는 사람의 보호 등에 관한 법률안」(장철민의원 대표발의, 의안번호: 1226, 2024. 7. 1.); 「노동약자 지원과 보호를 위한 법률안」(임이자의원 대표발의, 의안번호: 7166, 2024. 12. 31.); 「일하는 사람 기본법안」(이용우의원 대표발의, 의안번호: 5105, 2024. 10. 31.) + 「일하는 사람의 권익 보호 활성화 등에 관한 법률안」(이용우의원 대표발의, 의안번호: 15192, 2025. 12. 12.); 「일하는 사람의 권리에 관한 기본법안」(김태선의원 대표발의, 의안번호: 15591, 2025. 12. 24.); 「일하는 사람의 권리에 관한 기본법안」(박홍배의원 대표발의, 의안번호: 16169, 2026. 1. 20.); 「일하는 사람 기본법안」(신장식의원 대표발의, 의안번호: 18128, 2026. 4. 6.)

8) 김태선안 기준.

3. “일터”란 업무와 관련한 모든 물리적·사회적 공간과 장소(온라인 환경을 포함한다)를 말한다.
4. “노무제공계약”이란 근로계약·고용계약·도급계약·위임계약·용역계약, 그 밖에 명칭에 관계없이 일하는 사람이 사업자를 위하여 노무를 제공하고 사업자는 이에 대하여 보수 등을 지급하는 것을 목적으로 체결된 계약을 말한다.

- (질문) 발표문에서 언급되었듯 차별금지와 최저노동조건 보장은 서로 널리 중첩되고 강하게 연결되어 있는 기본권이자 헌법적 가치이다. 그리고 차별금지법과 일하는사람법은 그러한 권리와 가치를 가장 포괄적으로 추구한다는 공통점을 갖는다. 따라서 두 법의 인적 적용범위를 정합하는 것이 바람직한 것으로 보이는데, 이에 대한 발표자의 의견을 여쭙고 싶다.

3. [질문 3] 차별의 책임 주체와 사용자의 책임범위: 직원 간 차별의 경우

○ 본인이 차별하지 않은 경우 사용자의 고유한 책임을 부담시킬 것인가

- 모든 법안은 ‘누구든지 차별을 하여서는 아니 된다’와 같은 방식으로 법문을 구성하고 있다. 따라서 직장 내 혹은 일터에서 발생한 차별의 경우 가해 개인이 법의 직접적 수범자가 된다. 역시 모든 법안이 —다소의 법문상 차이는 있지만 기본적으로— 이 법을 위반하여 타인에게 손해를 가한 자가 1차 배상책임을 진다. 장혜영안의 경우 민법 제756조(사용자책임)·제757조·제760조(공동불법행위)를 준용하여 직원 간 차별이라 하더라도 사용자가 사용자책임을 부담하는 상황을 예정하고 있다.

○ 사용자의 차별행위를 한 직원에 대한 징계 등의 조치의무를 부담시킬 것인가

- 한편, 발의된 법안 중에는 위와 같은 상황에서 차별행위를 한 직원에게 징계(혹은 근로기준법상 근로자를 넘어서 적용되는 경우 노무제공관계 상대방인 “일하는 사람”에 대한 불이익조치)를 부과할 의무를 두고 있지 않다.⁹⁾ 이때 징계에는 해고

9) 이는 “직장 내 괴롭힘”에 대한 근로기준법 조항에 따른 사용자의 의무 및 비교법(독일) 검토에서 착안한 것이다.
제76조의3(직장 내 괴롭힘 발생 시 조치) ⑤ 사용자는 제2항에 따른 조사 결과 직장 내 괴롭힘 발생 사실이 확인된 때에

가 될 수 있으므로 가해 직원을 해고 또는 기타의 징계를 할 의무를 사용자에게 부담시키는 것이 정당하고 효과적인 입법인지 문제가 될 수 있다.

- 외국의 경우 유사한 의무가 인정되는 사례가 있다. 미국 법제(Title VII of the Civil Rights Act 1964)상 책임 주체는 사용자이고 가해 개인은 Title VII상 책임을 지지 않는다(다만 주법 등에 따른 별도 민사책임 가능). 가해자가 감독자고 그 차별이 해고·강등 등 실질적 고용조치로 이어지면 사용자 책임은 사실상 절대적이나, 적대적 근로환경만 있으면 사용자가 예방·시정 조치와 피해자의 절차 미이용을 근거로 면책을 다룰 수 있다. 권한 없는 동료에 의한 차별은 과실책임 구조이다. 영국(Equality Act 2010)은 사용자는 고용 과정에서 직원이 한 행위에 책임지되 “모든 합리적 조치”를 입증하면 면책되고 가해 개인책임이 병존한다. 해고 의무는 없으나 면책하려면 예방·재발방지 조치가 사실상 요구된다. 독일 일반평등대우법상 사용자의 시정의무가 가장 명확한데, 사안의 중대성에 비례하여 경고·전보·배치전환 또는 해고 등 단계적 조치를 취할 의무를 부과한다.

○ 위와 같은 입법정책적 선택에 대한 발표자의 견해를 여쭙고 싶다.

4. [질문 4] 차별사유의 위계와 법률효과의 단일성

- 조금 근본적인 문제이자 조심스럽게 드리고 싶은 질문이다. 차별금지법의 규범사를 보면 보호사유는 인종·성별과 같이 본인의 의사로 변경할 수 없는 생래적 속성에서 출발하여 장애·연령을 거쳐 고용형태와 같이 선택과 경제적 거래의 성격이 강한 속성으로 확장되어 왔다. 이 확장의 순서가 사유 간에 일정한 규범적 위계가 있다는 생각으로 이어지기도 한다. 또 헌법을 포함해 차별금지와 관련한 실정법에 먼저 수용된 차별금지사유가 그것을 이유로 한 차별의 불법성 혹은 비난가능성이 더 큰 것이 아닐까 하는 짐작을 낳는다.

는 자체 없이 행위자에 대하여 **징계, 근무장소의 변경 등 필요한 조치**를 하여야 한다. 이 경우 사용자는 징계 등의 조치를 하기 전에 그 조치에 대하여 피해근로자의 의견을 들어야 한다.

헌법이 “성별, 종교, 사회적 신분”을 차별금지사유로 명시하고 헌법재판소가 명시 여부를 기준으로 다른 심사기준을 채택하여 적용한다는 실정법 해석론 까지 감안하면 위 문제의식이 실체와 근거가 있는 것인지가 궁금하다.

- 그렇다면 차별사유가 무엇인지와 무관하게 동일한 메커니즘에 따라 차별에 대한 책임을 부과하고 제재 및 각종 조치의무를 부과하는 포괄적 차별금지법 안에서 이러한 문제의식이 투영될 수 있는 경로가 있는가? 혹은 해석론을 통해서 반영될 수 있는가? 차별사유와 연동해 법률효과를 달리 설정하는 것이 입법적으로 타당하고 기술적으로 가능한가? 혹은 그럴 필요가 없는 것인가?

- 이에 대한 발표자의 의견을 공유해주시길 부탁드립니다.

○ 저에게 이 발표문은 차별금지법의 입법과 관련해 무엇을, 왜, 어떻게 해야 하는지 선명하게 보여준 친절한 지도였다. 발표문을 읽는 내내 고개를 끄덕였고 때때로 무릎을 (강하게) 쳤다. 귀한 공부와 고민의 기회를 주신 인권법학회와 발표자에게 감사의 마음을 전한다.

포괄적 차별금지법의 구체적 쟁점 2 : 교육, 재화용역, 행정

한국성소수자인권단체연합 무지개행동
박한희 hope.hhpark@gmail.com



차별금지법의 적용 영역

고용
교육
재화·용역·시설 등의
공급이나 이용
행정서비스 등의
제공이나 이용
+

단체 등 운영

차별금지영역

제2조(차별금지영역) 누구든지 다음 각 호의 영역에서 이 법에서 금지하는 차별을 하거나 다른 사람이 차별을 하도록 지시 또는 지원하여서는 아니된다.

1. 고용(모집, 채용, 교육, 배치, 승진, 임금 및 임금 외의 금품 지급, 자금의 융자, 정년, 퇴직, 해고 등을 포함한다)
2. 교육시설이나 직업훈련기관에서의 교육·훈련이나 그 이용
3. 재화·용역·시설 등의 공급이나 이용
4. 행정서비스 등의 제공이나 이용
5. 단체 등 운영

차별에 대한 법률 현황

		성별, 혼인 가족지위 임신출산	장애	나이	고용형태 일부	국적, 신앙, 사회적 신분
고용	모집채용	남녀 고용평등법	장애인 차별금지법	연령 차별금지법	기간제법 파견법	
	계약체결이후					근로기준법
교육		인권위법 기타 일반조항	장애인 차별금지법	인권위법 기타 일반조항		
재화용역			장애인 차별금지법			

교육차별

- 마이스터고 여학생 입학 제한**

2026년 국가인권위원회는 공업계 마이스터고 9곳에서 남학생만 선발하는 것은 헌법상 평등권 위배, 성차별 해당 소지가 있다며 교육부에 관리·감독과 예산 지원 방안 마련이 필요하다는 의견 표명
- 학교장에 의한 장애인 학생 차별 행위**

2025년 국가인권위원회는 장애 학생의 부모에게 "왜 이런 아이가 우리 학교에 배정이 됐는지 모르겠다"고 말한 학교장에 대해 차별금지 인권교육 수강 권고
- 트랜스젠더 학생에 대한 수련회 참여 제한**

2024년 국가인권위원회는 서울특별시교육감에게 트랜스젠더 학생이 화장실, 탈의실, 기숙사, 수련회 숙박시설 등과 같은 성별 분리시설 이용에서 어려움을 겪지 않도록 학교내 성별분리 시설 이용 관련 가이드라인 제정을 권고

차별금지법과 교육

「차별금지법안」 (손솔의원 등 10인)	「차별금지법안」 (정춘생의원 등 10인)
11. “교육기관”이란 다음 각 목의 시설 또는 기관을 말한다. 가. 「영유아보육법」 제2조제3호에 따른 어린이집 나. 「유아교육법」 제2조제2호에 따른 유치원 및 「초·중등교육법」 제2조 및 「고등교육법」 제2조에 따른 각급 학교 다. 「평생교육법」 제2조제2호에 따른 평생교육기관 라. 「학점인정 등에 관한 법률」 제3조제1항에 따라 교육부장관의 평가인정을 받은 학습과정을 운영하는 교육훈련기관 마. 「직업교육훈련 촉진법」 제2조제2호에 따른 직업교육훈련기관 바. 그 밖에 대통령령으로 정하는 기관	8. “교육기관”이란 「영유아보육법」에 따른 어린이집, 「유아교육법」·「초·중등교육법」 및 「고등교육법」에 따른 각급 학교, 「평생교육법」에 따른 평생교육기관, 「학점인정 등에 관한 법률」에서 정한 교육부장관의 평가인정을 받은 교육훈련기관, 「직업교육훈련 촉진법」에 따른 직업교육훈련기관, 그 밖에 대통령령으로 정하는 기관을 말한다.

차별금지법과 교육

교육기회
교육내용
학교활동·교육서비스
편의제공 의무
자격증·교육훈련
교육차별금지

제36조(교육기회의 차별금지) ① 교육기관의 장은 성별등을 이유로 교육기관에의 지원·입학·편입, 휴학 등을 제한·금지하거나 교육활동에 대한 지원을 달리하거나 불리하게 하여서는 아니 된다.

② 교육기관의 장은 성별등을 이유로 전학·자퇴를 강요하거나 퇴학 등의 불이익 조치를 하여서는 아니 된다.

교육부장관 또는 교육감의 의무에 대한 별도의 규정 필요성

차별금지법과 교육

차별금지법제정연대 법률위원회 연구법안

- 제38조(차별시정기구)** ① 교육감은 교육영역에서 차별·괴롭힘 시정을 위하여 시·도 교육청에 전담부서를 설치·운영하거나 별도의 차별시정기구(이하 '차별시정기구')를 설치·운영하여야 한다.
- ② 교육책임자는 교육상 차별·괴롭힘 시정을 위하여 당해 교육기관 내에 차별시정센터, 상담실 등 차별시정기구를 설치·운영할 수 있다.
- ③ 제1항 내지 제2항에 따른 차별시정기구는 다음 각 호의 업무를 수행한다.
1. 교육상 차별 및 괴롭힘 관련 실태조사 및 차별 및 괴롭힘 예방을 위한 프로그램 구성·실시
 2. 교육상 차별 및 괴롭힘을 당한 사람 내지는 그 사실을 알고 있는 사람, 단체에 대한 상담, 조사, 지원
 3. 차별 및 괴롭힘 예방 및 평등의식 고취를 위한 교육 및 홍보
 4. 그밖에 차별 및 괴롭힘 시정 및 예방을 위해 필요한 사업
- ④ 국가 및 지방자치단체는 제1항 내지 제2항에 따른 차별시정기구의 업무 수행에 필요한 비용을 지원할 수 있다.
- ⑤ 그밖에 제1항에 따른 차별시정기구의 설치·구성 등에 필요한 사항은 시·도의 조례 또는 교육규칙으로 정한다.

재화용역차별

• 노조 조기 착용을 이유로 한 백화점 출입금지

2025년 백화점에서 지하식당가에서 노동조합 조합원이 조끼를 입고 출입하자 안전요원이 제지를 함. 2022년 국가인권위원회는 법원의 노조 조기 착용 금지 요구가 인권침해라고 판단함

• 키즈카페의 휠체어 이용 장애인 출입 거부

2025년 국가인권위원회는 휠체어 이용 장애인이 자녀를 동반하여 키즈카페에 방문하였으나 입장을 거부당한 것을 장애인차별금지법 위반으로 보고 시정을 권고함

• 출신국가를 이유로 한 금융회사의 계좌개설 거부

2025년 국가인권위원회는 금융회사가 위험 국가의 국적자라는 이유만으로 계좌개설을 거부한 것은 경제, 교통, 의료, 고용 등 모든 생활 영역의 관련 기본권을 직간접적으로 제한하는 것으로 합리적 이유없는 차별로 판단함

차별금지법과 재화용역

금융서비스

교통수단

토지·주거시설

보건의료서비스

문화 공급·이용

시설물 접근·이용

관광서비스

정보통신·방송서비스

재화용역차별금지

제26조(금융서비스 공급·이용의 차별금지) 「금융산업의 구조개선에 관한 법률」 제2조 제1호에 따른 금융기관은 금융서비스를 공급할 때 성별등을 이유로 대출, 신용카드 발급, 보험 가입, 그 밖에 금융서비스의 공급·이용에서 불리하게 대우하거나 제한하여서는 아니 된다.

제27조(교통수단·상업시설 공급·이용의 차별금지) 「교통약자의 이동편의 증진법」 제2조제5호에 따른 교통사업자, 상업시설의 공급자는 성별등을 이유로 「교통약자의 이동편의 증진법」 제2조제2호에 따른 교통수단의 이용을 제한·거부하거나 상업시설의 사용·임대·매매를 제한·거부하여서는 아니 된다.

일반조항의 필요성

사회

여성 고객에만 '수건 요금 1000원' 부과한 목욕탕...인권위 "성차별"

수정 2025.09.02 20:08

백민정 기자



2023년 6월 서울 시내 한 목욕탕에 가격표가 붙어있다. 연합뉴스

인권위는 이를 명백한 성차별이라고 결론 내렸다. 인권위는 “수건 분실이나 오염은 개별 이용자의 행위에 따른 것”이라며 “통계적 근거나 실증적 자료 없이 특정 성별 전체에 불리한 조건을 적용하는 것은 성 고정관념에 기반한 것”이라고 지적했다. 이어 “국가는 공권력에 의한 차별뿐 아니라 사적 영역에서 발생하는 차별을 방지하고 시정할 책무가 있다”며 “지자체가 법적 근거가 없다는 이유로 성차별적 요금 부과를 방치해선 안 된다”고 밝혔다..

<경향신문>

일반조항:국내법례

장애인차별금지법	2006년 국가인권위 권고안	「차별금지법안」
제15조(재화·용역 등의 제공에 있어서의 차별금지) ① 재화·용역 등의 제공자는 장애인에 대하여 장애를 이유로 장애인 아닌 사람에게 제공하는 것과 실질적으로 동등하지 않은 수준의 편익을 가져다주는 물건, 서비스, 이익, 편의 등을 제공하여서는 아니 된다	제18조(재화·용역 등의 제공에 있어서의 차별금지) ① 재화·용역 등의 공급자는 성별 등을 이유로 금융기관의 대출, 신용 카드 발급, 보험가입, 기타 금융거래 등 재화와 용역에 있어 불리하게 대우하거나 제한하여서는 아니 된다.	제30조(문화 등의 공급·이용의 차별금지) 문화·체육·오락, <u>그 밖의 재화·용역</u> (이하 이 조에서 “문화등”이라 한다)의 공급자는 성별등을 이유로 이용자를 문화등의 공급·이용에서 배제·제한하여서는 아니 된다.

일반조항:외국법례

영국 평등법(2010)	독일 일반평등대우법(2006)	캐나다 인권법(1985)
29. 용역의 제공 등 (1) (유상으로든 무상으로든) 공중(the public) 또는 <u>공중의 한 부분(a section of the public)</u> 에 용역을 제공하는 사람은 용역을 필요로 하는 사람에게 용역을 제공하지 않음으로써 그를 차별해서는 아니 된다.	제2조 (적용범위) (1) 8. 주거를 포함하여 <u>공중이 이용할 수 있는</u> 재화 및 용역에의 접근 및 그 공급	재화, 용역, 편의 및 시설의 거부
31. 해석과 예외 (2) 용역 제공에는 재화나 시설의 제공이 포함된다.	제19조 (사법상 차별금지) 1. 전형적으로 <u>사람에 따른 구별 없이</u> 비교가능한 조건으로 다수 이루어지는 경우(대량거래) 또는 채권관계의 종류에 따라 개인의 특성이 부수적인 의미를 갖고 비교가능한 조건으로 다수 이루어지는 것인 경우	5. <u>일반인들이 통상적으로 이용할 수 있는</u> 재화, 용역, 편의 또는 시설을 제공함에 있어 차별금지사유를 근거로 (a) 한 개인에 대하여 이를 거부하거나 또는 그것의 접근을 거부하거나, (b) 어떤 개인을 불리하게 차별화하는 것은 차별적 관행이다.

일반조항의쟁점

차별금지법제정연대 법률위원회 연구법안

제40조(재화·용역 등의 공급·이용에 있어서의 차별금지) 재화·용역 등의 공급자는 차별금지사유를 이유로 공중(公衆)이 이용할 수 있는 재화·용역 등의 공급이나 이용에 있어 차별해서는 아니 된다.

• 공중(公衆)이 이용할 수 있는

소매업, 요식업, 운송업 등 거래상대방을 가리지 않고 불특정 다수에게 재화·용역을 제공하는 경우를 규율하기 위함

1:1, 극히 사적인 거래관계에는 적용하지 않음(예컨대 도급, 커미션)

개인적 거래이지만 차별이 빈번한 경우는 어떻게 할 것인가(예컨대 임대차)

※ 2016년 국가인권위원회는 청각장애 이유로 주택임대 거부한 건물주에게 특별인권교육을 권고함

행정서비스등차별

참정권

행정서비스

(법령·정책 집행)

수사·재판

행정서비스 등

제41조(참정권 및 행정서비스 이용 보장 의무) ① 국가 및 지방자치단체는 성별등을 이유로 개인이나 집단이 참정권 행사와 행정서비스 이용에서 차별받지 아니하도록 필요한 서비스 제공 등의 조치를 하여야 한다.

② 제1항에 따른 서비스 제공 등의 조치에 관한 구체적인 사항은 대통령령으로 정한다.

제42조(수사·재판상의 동등대우) ① 수사·재판 관련기관은 수사·재판 절차에서 성별등을 이유로 특정 개인이나 집단이 차별을 받지 아니하도록 필요한 조치를 하여야 한다.

행정서비스등차별

차별금지법제정연대 법률위원회 연구법안

제52조(구금·보호시설에서의 동등대우) ① 국가 및 지방자치단체는 차별금지사유를 이유로 「국가인권위원회법」 제2조 제2호에 따른 구금·보호시설에 수용된 특정 개인이나 집단이 차별을 받지 아니하도록 법령 등의 제정·개정·폐지, 교육·훈련, 홍보, 서비스 제공 등 필요한 조치를 하여야 한다.

② 제1항에 따른 필요한 조치에 관한 구체적인 내용은 대통령령으로 정한다.

제53조(사회보장에서의 동등대우) ① 국가 및 지방자치단체는 차별금지사유를 이유로 개인이나 집단이 사회보험, 공공부조 및 사회서비스의 제공 및 이용과 관련하여 차별받지 아니하도록 법령 등의 제정·개정·폐지, 교육·훈련, 홍보, 서비스 제공 등 필요한 조치를 하여야 한다.

② 제1항에 따른 필요한 조치에 관한 구체적인 내용은 대통령령으로 정한다.

단체가입차별



<서울YMCA 성차별철폐회원연대>

• YMCA의 여성 회원 총회원 자격 배제

손해배상 판결(2009다19864)

서울기독교청년회(서울YMCA)가 남성 회원에게는 별다른 심사 없이 총회의결권 등을 가지는 총회원 자격을 부여하면 서도 여성 회원의 경우에는 지속적인 요구에도 불구하고 원 천적으로 총회원 자격심사에서 배제하여 온 것은, 우리 사 회의 건전한 상식과 법감정에 비추어 용인될 수 있는 한계 를 벗어나 사회질서에 위반되는 것으로서 여성 회원들의 인 격적 법익을 침해하여 불법행위를 구성한다.

단체가입차별

차별금지법제정연대 법률위원회 연구법안

제55조(단체 등의 운영에서의 차별금지) ① 일정 규모 이상의 사단(社團)으로서 각 호의 어느 하나에 해당되는 단체(이하 '단체 등'이라 한다)는 차별금지사유를 이유로 단체 등의 가입을 거절하거나 가입에 있어 불리한 조건을 붙이거나 구성원 자격을 제한·박탈하는 등 단체 등의 가입·활동·이익 공여에 있어 차별하여서는 아니 된다. 다만 정관으로 정하는 바에 따라 단체 등의 설립 목적 및 특성에 부합되는 자로 구성원의 자격을 제한한 경우로서 이 법에서 금지하는 차별을 조장하거나 선동하기 위한 목적이나 효과가 없는 경우는 차별로 보지 아니한다.

1. 「민법」에 따른 사단법인
 2. 「법인세법」에 따라 지정기부금단체로 지정된 단체
 3. 「비영리민간단체 지원법」에 따른 비영리민간단체
 4. 「협동조합기본법」에 따른 사회적 협동조합
 5. 「정당법」에 따른 정당
 6. 그 밖에 국가기관 및 지방자치단체의 출자·출연·보조를 받는 등 공공성이 인정되는 단체
- ② 단체 등은 구성원, 구성원이 되고자 하는 사람이 단체 활동과 관련하여 차별금지사유를 이유로 한 괴롭힘을 당하지 않도록 해야 한다.
- ③ 전 2항의 적용을 받는 단체 등의 규모 및 공공성의 기준에 대해서는 대통령령으로 정한다.

단체가입차별쟁점

• 필요성 : 결사의 자유와 충돌되지 않는지

• 적용 단체의 기준 : 규모, 성격, 구성형태

• 규모 및 공공성을 대통령령으로 정하는 것은 타당한가

1. 「민법」에 따른 사단법인
2. 「법인세법」에 따라 지정기부금단체로 지정된 단체
3. 「비영리민간단체 지원법」에 따른 비영리민간단체
4. 「협동조합기본법」에 따른 사회적 협동조합
5. 「정당법」에 따른 정당
6. 그 밖에 국가기관 및 지방자치단체의 출자·출연·보조를 받는 등 공공성이 인정되는 단체

“포괄적 차별금지법의 구체적 쟁점 2: 교육, 재화용역, 행정” 발제에 대한 토론

이 재 희 (국립공주대)

차별금지법은 2007년 제17대 국회에 정부안⁹²⁾으로 제안되었던 이래로 제17대, 제18대, 제19대, 제21대 국회를 거쳐 이번 제22대 국회에서 손솔의원안⁹³⁾과 정춘생의원안⁹⁴⁾이 발의되어 계류 중인데, 이렇게 오랜 시간 포괄적 차별금지법 입법노력이 진행되는 동안, 다른 한편 개별적 차별금지법이 일부 제정, 시행되고 있으며, 개별 영역별 특수성, 차별의 현실적 문제상황 등을 반영하여 개별적 차별금지법 규율 내용을 진전시켜 나가고 있습니다. 포괄적 차별금지법이 처음 제안되었던 당시와 비교하였을 때, 현재의 차별문제는 더욱 복잡적이고 구조적이며 AI, 기술발전 등 사회변화에 따른 새로운 문제상황에도 직면하고 있습니다. 아직 입법에 이르지 못한 포괄적 차별금지법안이지만 입법추진과정에서 이러한 점들 또한 동시에 고려되어야 합니다. 그리고 개별적 차별금지법을 통한 그간의 차별금지규율의 진전 상황도 반영되어야 할 것입니다.

I. 차별금지법의 목표에 대한 점검

차별금지법 입법을 통해 달성하고자 하는 목표는 공백없는 차별금지 규율, 차별금지의 실질적 실현, 평등권 보장 수준의 진전, 평등의 가치를 인식하고 모두가 평등하게 존엄을 향유할 수 있는 사회 실현으로 상정해볼 수 있습니다.

이러한 목표는 사실 헌법이 보장하고 있는 평등권의 실현을 통해, 그리고 인간의 존엄과 가치 보장의 실현을 통해 달성할 수 있습니다. 그런데 헌법의 규범형식이 일반추상적이고 구체화를 요하는 것보다보니, 이러한 헌법상 보장되는 평등권을 구체화하는 것으로서 차별금지법 제정이 필요한 측면이 있습니다. 또한 현실에서 차별금지 및 평등 보장의 실현에 여전히 공백이 있고, 그 보장수준이 충분하지 못하거나, 다른 법익과의 관계에서 갈등이 발생하여 차별금지 보호내용에 논란이 있거나, 행정, 사법을 통해 충분히 실현되지 못하고 있는 것이라면 더욱이 차별금지법의 제정이 요청되는 것입니다.

92) 정부 「차별금지법안」(의안번호178002), 2007. 12. 12.

93) 손솔 의원 대표발의 「차별금지법안」(의안번호 2215945), 2026. 1. 9.

94) 정춘생 의원 대표발의 「차별금지법안」(의안번호 2216610), 2026. 2. 5.

포괄적 차별금지법 입법을 통해, 헌법상 보장되는 일반적 평등권의 내용이 구체화될 수 있습니다. 개별차별금지법을 통해 규율되어 왔던 장애, 연령, 성별 등 일정한 차별금지사유를 포함하여 개별적 차별금지규율의 공백에 해당하였던 차별금지사유에 대하여 규율함으로써, 헌법상 당연히 보장되는 것이지만 현실에서 개별법령의 공백으로 인하여 멈춰있던 차별금지규율이 본격적으로 작동하게 되고 평등실현의 목표를 향해 나아갈 수 있습니다. 또한 포괄적 차별금지법 입법을 통해 차별이 발생하는 다양한 영역들 - 예컨대, 고용, 재화서비스 이용, 교육, 문화 등 - 에 대하여 그 영역의 특수성을 고려하고, 해당 영역에서 특히 문제되고 많이 발생하는 차별문제에 대하여 규율하며, 동시에 개별차별금지법에서 놓치고 있던 규율영역의 공백을 메울 수 있습니다.

II. 사적 영역에서의 차별 규율

공백없는 차별금지 부분에서 특히 문제되는 것은 규율의 공백이 많았던 사적 영역에서의 차별입니다.

국가의 공적 영역에서의 차별에 대해서는 - 그것이 어떤 차별금지사유에 의한 것이고, 어떤 구체적으로 어떤 영역에서 발생한 것이든 - 공권력 행사에 의한 기본권(평등권) 침해로 헌법재판소에 헌법소원심판을 통해 다투어볼 수 있습니다. 물론 차별금지의 구체적인 내용, 보장 수준에 있어 헌법재판이라는 사법작용을 통해서도 차별금지, 평등권 보장 관철이 충분하지 않을 수 있으나, 원칙적으로 권리구제가능성은 열려 있습니다. 그리고 헌법재판을 통한 권리구제 가능성은 개별입법으로 규율되고 있는 차별금지, 평등보장 규율 수준에 의해서도 구체화되고 보충될 수 있는 것이어서 예컨대, 장애인차별금지법, 연령차별금지법, 고용에 대한 개별차별금지규율 등의 개별적 차별금지규율들이 헌법재판에서도 의미있는 것이며, 같은 취지에서 헌법재판을 통한 권리구제 가능성을 확대하기 위한 것으로서 차별금지법 입법이 여전히 긴요하게 요청되는 것입니다.

공적 영역에서의 차별문제와 비교하여, 사적 영역에서의 다양한 차별문제에 대한 권리구제는 조금더 복잡한 과정을 거쳐서 실현될 수 있는 것이고, 현실에서 장벽에 부딪치기도 합니다.⁹⁵⁾ 사법작용을 통한 구제를 기준으로 비교해보았을 때, 사적 영역에서 사인의 차별행위에 의해 다른 사인이 차별피해를 입는 경우에, 헌법재판을 통해 다투어 볼 수 없⁹⁶⁾고, 실효적 권리구제를 위해 법원의 사법작용을 통해 다투어볼 수 있을 뿐이었습니다. 개별적 차별금지법을 통해 사적 영역에서의 차별금지 규율이 이루어지는 경우에는 이러한 개별적 차별금지법의 해석, 적용이 문제되었고 개별법을 적용하여 차별피해에 대한 구제를 도모할 수 있었습니다. 반면에 장애인차별금지법, 연령차별금지법, 남녀고용평등과 일가정양립지원법 등의 개별적 규율영역에 해당하지 않는 사적 차별의 경우에는 민법 일반조항의 적용을 통해 차별금지 규율을 적용하고자 할 수 있었습니다. 예컨대, YMCA 여성회원 총회원 자격배제에 대한 불법행위 손해배상 청구를 인정한 판결,⁹⁶⁾ 여성종중원의 자격과 의결권을 제한하는 종중규약개정 등 종중 임시총회 결의의 무효확인 판결,⁹⁷⁾ 여성

95) 국가에 의한 차별과 사인에 의한 차별에 대한 자세한 내용으로 이준일, 차별금지법, 고려대학교 출판부, 2007, 63쪽 이하 참조

96) 대법원 2011. 1. 27. 선고 2009다19864 판결

에 종종 구성원 자격을 부여하지 않는 관습법의 효력에 대한 판결⁹⁸⁾ 등이 대표적인, 그러나 소수의 판결입니다. 법원의 재판을 통해 다투는 경우 대체로 민사소송을 통해 사인간 차별행위에 대해 불법행위에 기한 손해배상청구로 다투거나 민법 일반조항 등을 적용하여 무효확인을 구하는 형태로 제기되었습니다. 그러나 사인간 차별금지가 법률에 구체화되어 있지 않은 상태에서 법원의 재판을 통해 사인간 차별행위에 대해 헌법상 평등권 침해로서 고의, 과실에 의한 불법행위로 인한 손해에 대하여 손해산정액의 배상청구를 인정하는 법리적 판단, 공서양속 위반 또는 현저히 불공정한 계약 등으로서 무효를 확인하는 민법 일반조항 적용을 통한 법리적 판단이 적극적으로 이루어지지 못했고, 사인간 차별에 대해 규율하는데 어려움이 있었습니다. 이러한 상황에서 사인간 차별금지에 대해 개별적 차별금지법 규율영역에 해당하지 않는 범위에 대하여도 포괄하여 규율하는 것인 포괄적 차별금지법을 제정하는 것은 사적 차별 규율에 큰 의미가 있습니다. 더하여, 2026. 3. 12. 헌법재판소법 개정·시행으로 재판소원이 도입됨에 따라, 민사소송을 통해 사인간 차별행위로 인한 평등권 침해에 대하여 다투게 되었을 때, 법원의 재판이 헌법과 법률을 위반하여 평등권 등 기본권을 침해한 것이 명백한 경우로서 재판소원 청구 대상이 되는 경우에는, 헌법재판을 통해 다투어볼 가능성이 생겼습니다. 그리고 이러한 재판소원이 도입된 상황에서, 포괄적 차별금지법이 제정, 시행된다면 사적 차별 규율에 대해 기능할 수 있는 여지가 커질 수 있다고 봅니다.

III. 차별금지영역 규율의 의미와 개선방향

차별금지영역을 규율하는 것은, 차별이 발생하는 영역을 포괄하고(빠뜨리지 않고), 영역별로 차별이 실제 발생하는(또는 전형적으로 발생하는) 특수한 구조를 포착하여 그러한 차별문제를 차별금지규율 속에 포함시키고, 영역별로 차별금지를 위한 특별한 조치를 취하여 각 영역의 특성에 맞게 평등을 실현해나갈 수 있도록 하는데 있습니다.

제22대 국회에서 발의된 차별금지법안들에서 차별금지영역을 고용, 재화 및 용역의 공급·이용, 교육기관에서의 교육·훈련, 법령과 정책집행 영역으로 구분하거나(정춘생 의원안), 고용 등 노무제공계약, 재화·용역 등의 공급·이용(재화·용역·교통수단·상업시설·토지·주거시설·보건의료서비스·문화·시설물이용·접근, 관광서비스, 정보통신서비스, 방송서비스 등의 공급이나 이용, 단체 등의 운영), 교육기관의 교육·직업훈련, 참정권과 행정서비스 및 수사·재판상의 차별예방을 위한 조치, 괴롭힘금지 영역으로 구분하여 규율하고 있습니다(손솔 의원안)

차별금지영역 규율은 차별금지사유 규율 이상의 의미를 가질 수 있습니다. 차별금지영역을 구분하고, 해당 영역 속에서 구체적으로 금지되는 차별행위의 형태가 포착되어 규율되는데 이는 대체로 현실에서 발생하는 차별문제를 반영하여 그만큼 구체화될 수 있습니다. 따라서 현실의 차별문제를 수집·유형화하여 차별금지영역 규율에 반영하여야 하며, 이러한 규율이 다시 차별적 현실에

97) 대법원 2007. 9. 6. 선고 2007다34982 판결

98) 대법원 2005. 7. 21. 선고 2002다1178 전원합의체 판결

적용될 때 해석·적용상 난점이 없겠는지 지속적인 환류 과정을 거치는 것이 필요합니다. 예컨대, 재화, 용역의 공급·이용에서의 차별금지의 구체적인 예들을 조문화하면서 차별금지의 수범자로 대체로 ‘일정한 재화·용역의 공급자’를 상정하고 있는데, 이러한 조문형식으로 공급자, 제공자 외에 중개하는 자, 매개하는 자가 차별금지법 수범자로 포함되는데 어려움이 없겠는지 등에 대해 검토할 필요가 있습니다. 또한 대체로 사적 거래(계약)관계로 성립하는 재화·용역 공급·이용시의 차별금지에 있어, 재화·용역이용의 배제, 제한, 불리한 대우 등의 차별금지뿐 아니라 사적 거래 체결시 충분한 정보가 제공되고 실질적 자유의사에 기하여 계약체결을 할 수 없었던 것은 아닌지, 불균형한 관계에서 재화·용역이용 거래를 체결하게 되어 차별인 것은 아닌지, 실질적 정보접근 등이 보장되었는지까지 검토하여 차별규율을 확장할 수 있을지 검토할 필요가 있습니다.

현재 국회에 발의된 차별금지법에서는 차별금지의 각 영역을 구분하여 구체화하는데 보다 중점을 둔 것으로 보입니다. 다만, 그럼에도 다시 차별행위 규율에 흠결이 발생하지 않도록 일반조항의 보강이 필요할 것으로 보입니다(발제문 일반조항의 필요성 부분). ‘포괄적’ 차별금지법을 통해 추구하는 것은 (i) 차별금지규율의 공백없는 일반적, 포괄적 규율이면서, (ii) 개별 영역의 특수성을 반영하여 각 영역에서의 차별금지, 평등실현의 구체성이 반영된 규율이고, (iii) 그 규율밀도나 차별금지 실현의 정도에 있어 더 진전된 영역을 필두로 한, 각 영역 공히 전반적으로 평등 수준이 진전될 수 있도록 하는 것입니다.

포괄적 차별금지법의 구체적 쟁점3. 혐오 대응과 차별금지법

조혜인(공익인권변호사모임 희망을만드는법)

1. 들어가며

혐오는 오늘날 한국사회가 마주한 가장 첨예한 의제 가운데 하나다. 온라인 공간에서 일상적으로 재생산되는 여성 혐오와 성소수자 혐오, '혐증'이라는 키워드로 다시 한번 주목받은 이주민 혐오, 그리고 이러한 정서를 동력으로 조직된 극우 세력의 부상에 이르기까지, 혐오를 더이상 방치할 수 없다는 문제의식이 확산되면서 이에 대한 대응책이 각종 법률안의 형태로 나오고 있는 상황이다. 차별금지법제정연대와 136개 인권시민사회단체는 2026. 5. 29. 정부의 혐오 대응 방향에 대한 인권시민사회단체 입장발표 기자회견을 하였다. 혐오규제에 대한 공론화와 논의가 필요하다는 대통령의 발언에 대한 응답으로 각계각층에서 '무엇보다 차별금지법 제정이 필수'라는 진단을 쏟아내고 있다는 점을 지적하면서, 분절적인 대응책에서 나아가 근본적이고 체계적인 혐오 대응 대책이 병행되어야 하고 차별금지법은 그 뼈대가 되는 법으로 혐오 대응 대책이 차별금지법 제정에서 시작될 필요가 있다는 점을 강조하였다.⁹⁹⁾ 이 글은 이러한 문제의식 속에서 혐오 대응과 관련된 차별금지법의 역할을 현재 한국사회가 마주한 조건들 속에서 짚어보고자 한다. 먼저 차별금지법이 혐오 표현 규제와 맺는 다층적 관계를 정리하고, 차별금지법을 회피한 채 혐오 표현을 규율하려는 시도가 빚어내는 구조적 모순들을 살핀 후 그 딜레마를 넘어설 출발점을 모색한다.¹⁰⁰⁾

2. 차별금지법과 혐오 표현

가. 관계

99) [후속보도자료] 정부의 혐오 대응 방향에 대한 인권시민사회단체 입장발표 기자회견 “이재명 정부의 혐오 대응 대책, 차별금지법 제정으로 시작하자(2026. 5. 29.자) <https://equalityact.kr/260529/> 참조 (방문일자: 2026. 6. 13.)

100) 그동안 한국에서 발의되어왔던 차별금지법안들은 ‘차별금지법’, ‘평등에 관한 법률’, ‘평등 및 차별금지에 관한 법률’ 등 다양한 명칭을 가졌으나 이 글에서는 ‘차별금지법’으로 통칭한다.

국제법상 '혐오표현'에 대한 일반적인 정의는 존재하지 않는다. 2019. 6. 발의된 「혐오표현에 관한 유엔 전략 및 행동계획(UN Strategy and Plan of Action on Hate Speech)」은 혐오표현 그 자체에 대응하기 위하여 고안된 최초의 범체계적인 발의로서, 혐오표현을 “어떤 사람 또는 집단이 누구인지를 근거로 하여, 달리 말하자면 그들의 종교, 종족, 국적, 인종, 피부색, 조상, 성별 또는 기타 정체성 요소를 근거로 하여 이러한 사람 또는 집단을 공격하거나 그들에 관하여 경멸적이거나 차별적인 언어를 사용하는, 말, 글 또는 행위로 된 모든 형태의 소통”이라고 폭넓게 정의한다.¹⁰¹⁾ 2019년 국가인권위원회가 발간한 「혐오표현 리포트」는 혐오표현에 대한 다양한 국제 기준과 해외 입법례 등을 종합하여 혐오표현을 “성별, 장애, 종교, 나이, 출신 지역, 인종, 성적 지향 등을 이유로 어떤 개인·집단에게 모욕, 비하, 멸시, 위협 또는 차별·폭력의 선전과 선동을 함으로써 차별을 정당화·조장·강화하는 효과를 갖는 표현”으로 정의했다.¹⁰²⁾

차별금지법은 이러한 혐오표현과 어떠한 관계를 맺는가. 일반적으로 차별금지법은 ‘차별이란 무엇인가’에 대한 기본 가이드라인 제시하는 법으로, 혐오표현 일반을 규율하는데 초점을 맞추고 있지 않다. 그럼에도 차별금지법은 혐오표현 규제와 밀접한 관계가 있는데 그 역할을 크게 세 가지 층위에서 살펴볼 수 있다.

① **직접적인 규율:** 차별금지법은 법상 차별금지영역(고용, 교육, 재화·용역·시설 이용 등)에서 일어나는 ‘괴롭힘(harassment)’과 ‘성적 괴롭힘(sexual harassment, 성희롱)’을 차별의 정의에 포섭하여 직접 규율한다. 이러한 괴롭힘에는 언어적·비언어적 표현을 통한 괴롭힘이 포함되므로 이러한 범위 내에서 차별금지법은 혐오표현을 직접 규율하는 역할을 한다.

② **간접적인 규율:** 혐오표현은 개념과 규제의 정당성 양 측면에서 차별금지원칙에 의존한다. 앞서 본 혐오표현의 정의에서 알 수 있듯이 혐오표현은 인종·성별·성적지향 등 특정한 속성 내지 정체성 요소를 매개로 한 적대적 표현으로 정의되는데, 이러한 속성의 목록은 차별금지법이 설정한 차별금지사유에서 빌려오는 것이다. 나아가 혐오표현 규제를 정당화하는 근거는 그것이 기존 차별을 정당화·조장·강화한다는 점, 즉 차별금지원칙이 방지하고자 하는 소수자의 종속과 배제를 강화한다는 점에 있다. 이처럼 차별금지법은 차별금지사유를 통해 혐오표현 개념의 핵심요소를 제공하고 혐오표현의 해악성을 설명함으로써 혐오표현 규제의 근거를 구성한다.

101) 김종서·이은희 역, 혐오표현에 관한 국제연합의 대응들, 민준법학 제75호 (2021. 3), 228면 참조. 이 글은 “혐오표현에 관한 국제연합의 전략과 행동계획(United Nations, United Nations Strategy and Plan of Action on Hate Speech, 2019. 5)”, “혐오표현에 관한 국제연합의 전략과 행동계획: 국제연합 현장조직을 위한 세부 이행 지침(United Nations, United Nations Strategy and Plan of Action on Hate Speech: Detailed Guidance on Implementation for United Nations Field Presences, 2020. 9)”을 비롯하여 혐오표현 대응에 관한 유엔의 3개 문서를 번역한 자료다.

102) 이승현 외, 혐오표현 리포트, 국가인권위원회, 2019, 12면

③ **근본적인 규율:** 차별금지법은 차별적인 행위와 제도를 시정·예방함으로써 혐오표현의 원인이 되는 불평등한 사회 구조와 환경을 근본적으로 바꾸어나간다. 차별금지법은 특히 국가와 지방자치 단체에게 차별을 시정하고 평등을 증진할 적극적 책무가 있음을 확인하고 포괄적인 정책 수립의 근거를 제공한다.

나. 차별금지영역의 구분

그렇다면 차별금지영역에서 괴롭힘으로서 직접 규율되는 혐오표현과 차별금지영역에 속하지 않는 일반 공론장에서의 혐오표현은 어떻게 구분되는가. 이는 차별금지영역과 그 밖의 영역은 무엇으로 구분되는가를 묻는 질문이다.

이에 대해 한상희는 차별금지법상 차별금지사유 및 차별유형은 국제인권법이나 헌법과 같은 상위 규범의 규율내용을 구체화하는 수준에서 입법된 것으로 확인적·선언적 성격을 지니는 반면, 차별 금지영역은 사적인 생활영역에 존재하는 차별의 관행을 해소하고 평등한 사회를 마련하기 위한 국가목적을 실현하기 위하여 최소한의 공적 규제의 가능성을 제시한 입법자의 결단에 해당하는 부분으로 형성적 성격을 지닌다고 설명한다. 시민사회의 자율성을 존중하면서 최소한의 수준에서 국가적 개입이 절실한 영역만 차별금지법의 규율대상으로 규정한 것이 고용, 교육, 재화·용역 등의 차별금지영역이라는 것이다.¹⁰³⁾ 한편 카이탄(Tarunabh Khaitan)은 차별금지법상 차별금지의무가 모든 개인에게 보편적으로 부과되지 않고 특정 주체에게만 선별적으로 부과되는 이유를 '공적 성격'과 '기회의 문지기'로서의 역할로 설명한다. 즉, 차별금지법에 따라 차별금지의무를 지는 자들은 국가, 고용주, 임대인 및 재화·용역 제공자 등과 같이 공적 성격(public character)을 지녀 자유권적 주장이 상대적으로 약한 자들이며, 개인이 삶을 영위하는 데 필수적인 기본 재화에 대한 접근을 실질적으로 통제하는 문지기(gatekeepers) 역할을 수행하는 이들이다.¹⁰⁴⁾

결국 차별금지법의 규율을 받는 차별금지영역은 기본적으로 사적 영역임에도 공공성이 강하고 삶에 필수적인 기본 재화와 연관되어 있어 국가의 개입을 통해 차별금지의무를 부과하는 것이 필요한 영역이다. 어떠한 영역을 이러한 영역으로 보고 차별금지법의 규율을 받도록 할 것인가는 입법자의 결단 문제이므로 국가마다 조금씩 차이가 있을 수 있으나, 고용, 재화·용역, 교육은 대다수의 국가가 차별금지법으로 규율하고 있는 기본적인 영역들이다. 2006년 국가인권위원회가 권고한

103) 한상희(2020), 헌법의 눈으로 본 차별금지법, 민주법학 74, 165-169면

104) Tarunabh Khaitan, A Theory of Discrimination Law (Oxford University Press 2015)

차별금지법안 또한 △고용, △재화·용역의 공급이나 이용, △교육기관의 교육 및 직업훈련, △법령과 정책의 집행이라는 4개 영역에서의 차별을 금지하였고, 그 후 발의된 차별금지법안들도 차별금지영역을 이와 동일하게 규정해왔다.¹⁰⁵⁾

다. 차별금지영역에서의 괴롭힘 규율

차별금지법이 차별금지영역 안에서 발생하는 혐오표현을 '괴롭힘(harassment)'으로 포섭하여 규율한다는 점은 앞서 간단히 살핀 바와 같다. 본래 괴롭힘은 개인의 자유권, 인격권 등을 침해하는 행위이다. 그러나 그 괴롭힘의 형태가 차별금지사유를 이유로 특정한 개인이나 집단에게만 행해지는 것일 경우에는 차별의 의미까지 포함하게 된다.¹⁰⁶⁾ 법에서 금지하는 차별사유를 이유로 특정한 개인이나 집단에게만 행해지는 괴롭힘은 개인들 간의 사사로운 사적인 문제가 아니라 사회적 권력관계와 위계관계에 기반하여 발생하는 사회적 문제이며, 피해자를 그가 속한 조직이나 사회로부터 고립시키거나 배제하는 수단으로 쓰이거나 고립 또는 배제시키는 결과를 만들어내는 행위이기 때문이다.¹⁰⁷⁾ 이는 결국 차별금지사유를 이유로 누군가가 조직이나 사회에 동등한 구성원으로서 참여하지 못하도록 만드는 행위이므로 차별금지사유를 이유로 한 차별행위와 마찬가지로 의미를 갖는다. 따라서 외국의 차별금지법들은 대부분 차별금지사유를 이유로 한 괴롭힘을 차별의 한 유형(또는 차별금지법에 의해 금지되는 행위)으로 보아 차별과 마찬가지로 규제하고 있다.

이러한 괴롭힘은 언어적 형태로 이루어지는 경우들을 널리 포함하며, 이러한 범위 내에서 '혐오표현'과 문제되는 행위 양태가 중첩되게 된다. 다만 괴롭힘을 차별의 한 유형으로서 규제한다는 것의 핵심은 표현 그 자체보다 그로 인해 차별적이고 배제적인 환경이 조성되는 것을 규제하는 것에 있음을 유의할 필요가 있다. 유럽연합의 반차별지침은 괴롭힘을 '(차별금지사유와 관련하여) 타인의 존엄성을 침해하고 위협적, 적대적, 품위손상적, 굴욕적 또는 공격적 환경을 조성하는 것을 목적 또는 효과로 하는 의사에 반하는 행위'로 정의하고 성적괴롭힘 또한 이와 유사한 문구로 정의한다.¹⁰⁸⁾ 한국에서 발의된 차별금지법안들 또한 '적대적, 위협적 또는 모욕적 환경을 조성'하는 것을 괴롭힘의 양태 중 하나로 정의하고 있다. 이러한 정의 규정들은 차별적인 환경과 구조의 문제가 괴롭힘 규제의 핵심에 있음을 드러낸다. 영국 평등인권위원회(EHRC)가 2015년 발행한 고용

105) 유일한 예외는 2021.6.16. 발의된 「평등에 관한 법률안」(이상민 의원 대표발의)으로, 이 법안은 차별금지영역을 별도로 제한하지 않았다.

106) 이준일, "차별금지법(안)에 대한 검토와 비교를 통한 대안의 제시", 법무부 인권국 주최 차별금지법 제정을 위한 공청회 자료집, 2007년, 17면 참조

107) 윤문희, "차별의 법적 개념", 노동리뷰 통권 제21호, 2006년, 70~71면

108) Council Directive 2000/43/EC of 29 June 2000 implementing the principle of equal treatment between persons irrespective of racial or ethnic origin Article 2; Council Directive of 13 December 2004 implementing the principle of equal treatment between men and women in the access to and supply of goods and services Article 2 등 참조

실무 지침(Employment statutory code of practice)은 평등법(Equality Act 2010)상 괴롭힘 금지 조항은 노동자가 해당 차별금지사유를 지니고 있지 않은 경우에도 적용되며 이에 따라 차별 금지사유를 지닌 누군가와 연계된 경우, 차별금지사유를 지닌 것으로 오인된 경우, 문제된 행위가 다른 사람을 향해있거나 특정한 대상이 없이 이루어지는 경우 등에도 모두 적용될 수 있다는 점을 명시하고 있는데,¹⁰⁹⁾ 괴롭힘에 대한 이러한 넓은 해석 역시 차별금지법에서 괴롭힘을 차별로서 규제한다는 것의 의미를 보여준다.

- 한 백인노동자가 직장 내에서 흑인동료를 대상으로 한 인종모욕적인 발언이 오가는 것을 보았고 만약 그러한 발언들이 그녀에게도 공격적인 환경을 조성하는 것으로 인정된다면 그 노동자는 자신이 직접 인종과 관련한 괴롭힘을 당하였다고 문제제기할 수 있다. [영국 평등법(2010) 제26조에 대한 주석서(Explanatory Notes)¹¹⁰⁾]
- 학교의 책임기관은 학생들을 괴롭혀서는 안 된다. 교실에서 교사가 장애를 이유로 특정한 학생을 조롱하는 경우 또는 여학생들을 대상으로 당혹감과 굴욕감을 느끼게 하는 발언을 하는 경우 이는 괴롭힘에 해당할 수 있다. [영국 평등법(2010) 제85조에 대한 주석서(Explanatory Notes)¹¹¹⁾]
- 캐나다 인권법(Canadian Human Rights Act)상 괴롭힘에 해당하는 예: 당신이 히잡 쓴 것을 두고 조롱하는 은행창구 직원, 당신 면전에서 장애인에 대해 부적절한 농담을 하는 관리자, 성적 지향을 이유로 당신을 폄하하는 직장 동료 [캐나다 인권위원회 홈페이지 안내문¹¹²⁾]

라. 그 밖의 영역에서의 혐오표현 규율

국제인권법에 따른 국가의 책무를 포함하여 혐오표현에 어떻게 대응할 것인지에 관한 범체계적인 가이드라인으로서 가장 주요하게 참고할 수 있는 문서는 2019-2020년 유엔이 발의한 「혐오표현에 관한 국제연합의 전략과 행동계획(United Nations, United Nations Strategy and Plan of Action on Hate Speech, 2019. 5)」, 「혐오표현에 관한 국제연합의 전략과 행동계획: 국제연합 현장조직을 위한 세부 이행 지침(United Nations, United Nations Strategy and Plan of Action on Hate Speech: Detailed Guidance on Implementation for United Nations Field Presences, 2020. 9)」이다(이하 두 문서를 ‘유엔 전략과 지침’으로 통칭함). 유엔 전략과

109) EHRC(2015), Employment statutory code of practice, 101-102면

110) Equality Act 2010 Explanatory Notes 99.

111) Equality Act 2010 Explanatory Notes 295.

112) <https://www.chrc-ccdp.gc.ca/resources/publications/discrimination-what-can-i-do-about-it> (방문일자: 2026. 6. 13.)

지침은 혐오표현에 맞서기 위한 통합적이고 범체계적인 전략과 행동계획으로서 혐오표현의 근본 원인과 추동요인을 교정하고 혐오표현의 대사회적 영향에 효과적으로 대응하는 것을 목적으로 한다. 유엔 체계가 전 지구적으로 혐오표현을 어떻게 교정해야 하는지에 관하여 단일한 통합된 틀을 제공하기 위하여 국제법상 금지되는 ‘차별, 적의 및 폭력의 선동’ 뿐만 아니라 이에 이르지 않지만 여전히 해로울 수 있는 혐오표현들까지 포함하는 넓은 범위의 정의를 채택하고 있으며, 혐오표현에 관한 국제법상 국가의 책무를 정리하고 정부·사회·사적부문 등이 취해야 할 다층적 수준의 대응책을 제안하면서 표현의 자유와의 합치, "더 적은 표현이 아니라 더 많은 표현(more speech, not less)"을 통한 대응, 그리고 정부·사회·민간을 아우르는 모두의 책임이라는 원칙 위에서 이행을 위한 13가지의 약속을 제시한다.¹¹³⁾

유엔 전략과 지침은 혐오표현을 심각성 정도에 따라 세 범주로 구분하면서 국가가 각 범주의 혐오표현에 대응할 때 상이한 의무와 책임을 진다는 점을 강조한다.¹¹⁴⁾ 먼저 최고 수준의 혐오표현은 국제법상 금지되어야 하는 차별, 적의 또는 폭력의 선동이며, 구체적으로 국제형사법에 의하여 정의되는 “집단살해를 저지르라는 직접적이고 공개적인 선동”, 시민적·정치적 권리에 관한 국제규약 제20조 제2항 “차별, 적의 또는 폭력의 선동이 될 민족적, 인종적 또는 종교적 증오의 고취”, 인종차별철폐협약 제4조 “인종적 우월성이나 증오, 인종차별에 대한 선동에 근거를 둔 모든 관념의 보급 그리고 피부색이나 또는 종족의 기원이 상이한 인종이나 또는 인간의 집단에 대한 폭력행위나 폭력행위에 대한 선동” 등이 이에 해당한다. 중간 수준의 혐오표현은 타인의 권리 보호 등을 위해 국가가 규제할 수도 있는 표현들로서, 시민적·정치적 권리에 관한 국제규약 제19조 제3항에 따라 (a)그 제한이 법률에 의해 규정될 것, (b)평등·비차별에 대한 권리를 포함하여 타인의 권리의 존중 또는 공공질서의 보호 등의 정당한 목표일 것, (c)민주사회에서 필요하고 비례적일 것이라는 요건을 충족했을 때 법적 규제가 정당화될 수 있다. 하위 수준의 혐오표현은 법적 규제는 정당화되지 않으나 여전히 해로워 비법률적 수단으로 대응해야 할 표현들이다. 공격적 표현, 불경스런 표현, 역사적 사건의 부정, 허위정보, 잘못된 정보 및 악의적 정보 등이 이에 속한다.

위와 같은 혐오표현의 심각성은 라바트 행동계획(Rabat Plan of Action)¹¹⁵⁾의 6부 임계치 시험(six-part threshold test)에 따라 (1)표현의 맥락(context), (2)표현의 발화자(speaker), (3)표현

113) 13가지의 약속은 다음과 같다(김중서·이은희 역, 앞의 글, 210-212면, 250면 참조): 1. 혐오표현의 감시와 분석, 2. 혐오표현의 근본 원인, 추동요인 및 행위자 교정, 3. 혐오표현의 피해자 접촉 및 지원, 4. 관련 행위자들 소집, 5. 뉴미디어 및 전통 미디어와 관계 수립, 6. 기술의 이용, 7. 혐오표현을 교정하고 그에 맞서기 위한 도구로서 교육의 이용, 8. 혐오표현의 근본원인과 추동요인을 교정하기 위하여 평화롭고 포용적이며 정의로운 사회의 진작, 9. 옹호광고 이용, 10. 외부와 소통을 위한 지침 개발, 11. 협력의 활용, 12. 국제연합 직원의 숙련도 함양, 13. 회원국 지원

114) 김중서·이은희 역, 앞의 글, 234-241면 참조

115) Rabat Plan of Action, A/HRC/22/17/Add.4, annex

의 의도(intent), (4)표현의 내용과 형식, (5)표현의 정도와 규모/파급력(extent and magnitude/reach), (6)대상집단에 대한 실제적 행위를 선동할 즉각성을 포함하는 개연성(likelihood, including imminence)을 종합하여 평가할 것을 제안하고 있다.¹¹⁶⁾

3. 한국사회의 딜레마: 차별금지법을 회피하면서 혐오표현을 규율하기

혐오 대응은 어느 사회에서나 까다로운 과제로 현재 어느 사회도 완결된 해법을 가지고 있다고 말하기 어렵다. 혐오표현은 표현의 자유와 정면으로 맞닿는 영역에 놓여 있고 그 해악이 개별적·즉각적으로 가시화되기보다 누적적·구조적으로 작동하기 때문에 규제의 대상과 한계를 확정하기가 쉽지 않아 이를 어떻게 규율할 것인가를 둘러싼 긴장과 모색이 계속되는 주제다. 더욱이 세계 곳곳에서 혐오의 확산이 극우·배외주의 세력의 부상으로 이어지고 있는 상황에서, 단순한 표현 규제에서 더 나아가는 구조적 원인 진단과 근본적인 대책 수립 문제는 현재 모든 사회의 공통된 고민이다.

그런데 한국 사회에는 이 까다로운 문제를 한층 더 풀어나가기 어렵게 만드는 조건이 있다. 바로 차별금지법을 회피하면서 혐오표현을 규율하려는 시도를 고수하는데서 비롯되는 난점이다. 앞서 본 바와 같이 혐오표현의 개념과 규제의 정당성은 차별금지법체계에 개념적·규범적으로 의존한다. 따라서 혐오표현에 대응하기 위한 법정책은 차별금지법제의 토대 위에서 또는 그와 긴밀히 연동되는 방식으로 형성되는 것이 일반적이다. 앞서 본 라바트 행동계획 또한 "국가는 혐오 선동에 효과적으로 맞설 수 있는 예방적·제재적 조치를 포함하는 포괄적인 차별금지법을 채택해야 한다"고 명시하여 포괄적 차별금지법의 제정을 혐오선동 대응의 기본 사항으로 꼽고 있다.¹¹⁷⁾

그런데 한국에서는 2007년 이래 19년에 걸쳐 차별금지법 제정이 의도적으로 유예되면서 차별금지원칙에 대한 공적 확인 자체를 회피하려는 태도가 오히려 강화되어 왔다. 그 결과 현재 한국에서 혐오대응 논의는 차별금지에 대한 사회적 토대가 부족할 뿐만 아니라, 차별금지원칙에 대한 사회적 합의를 부인하거나 나아가 차별을 적극적으로 승인하는 상황 위에서 진행되고 있다. 이러한 특수한 조건은 혐오 대응과 관련하여 여러 어려움과 모순을 낳고 있다. 아래에서는 가장 대표적인 현상들로서 혐오 대응의 우선순위 전도, 혐오표현 개념의 혼란, 사라지는 국가 책임의 문제를 살

116) 유엔 전략과 지침은 이러한 6개의 기준이 원래는 범죄화되어야 하는 차별, 적의 또는 폭력의 선동을 확인하기 위하여 고안된 것이지만, 유엔 현장조직들이 맞닥뜨릴 수 있는 모든 경우의 혐오표현의 성격을 모순 없이 분석하고 그 심각성을 측정하기 위한 틀로서 적용될 수 있다고 설명하고 있다(김종서·이은희 역, 앞의 글, 242면).

117) Rabat Plan of Action, 26문단

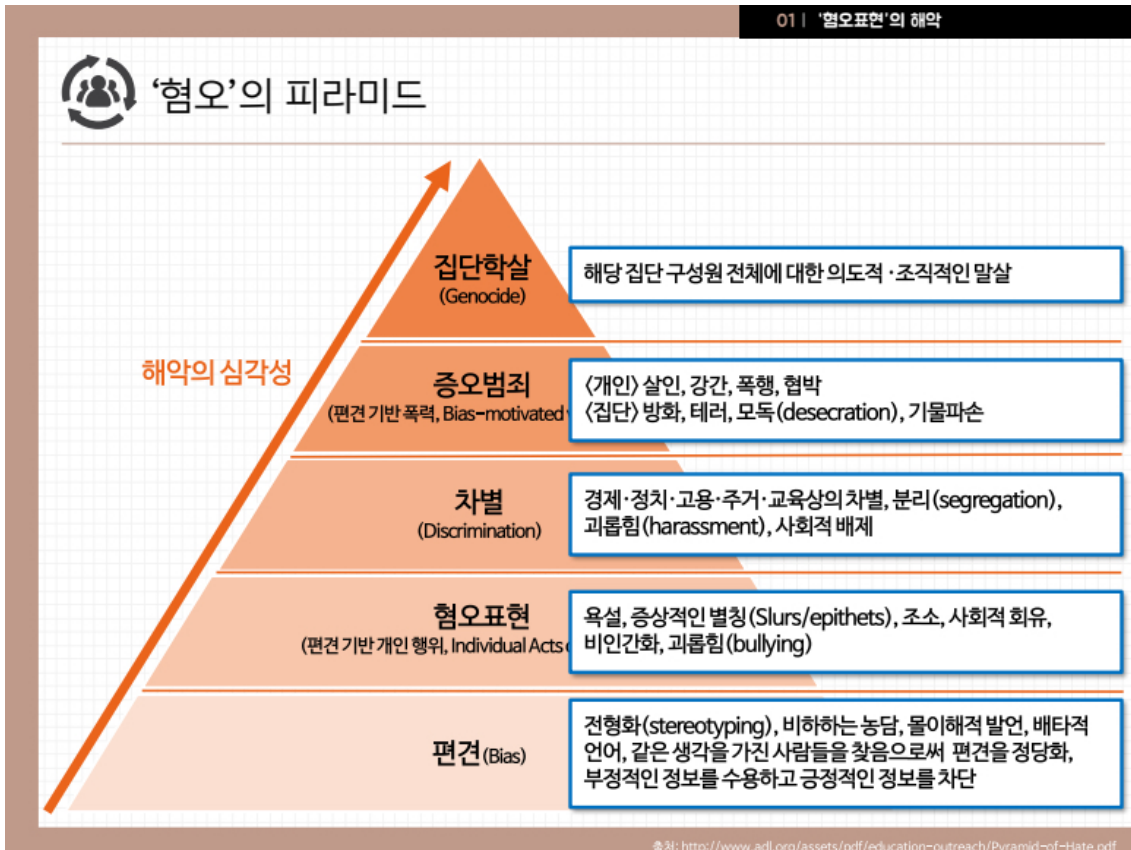
펴보고자 한다.

가. 혐오 대응의 우선순위 전도

혐오표현은 인간의 존엄과 가치를 부정하고, 표적이 된 개인의 인권을 침해하며, 평등한 시민 사이의 숙의를 왜곡함으로써 민주주의를 침식하고, 사회적 통합을 저해한다.¹¹⁸⁾ 혐오표현 규제를 정당화하는 논거 가운데 가장 널리 받아들여지는 논증 중 하나는 이른바 ‘혐오의 피라미드(pyramid of hate)’ 모델이다. 올포트의 편견 척도에서 비롯된 이 모델은 편견이 방치되었을 때 혐오표현으로, 혐오표현이 방치될 때 다시 고용·교육·재화·용역 등 구체적 생활영역에서의 차별로, 나아가 혐오범죄와 극단적인 경우 집단학살로까지 나아갈 수 있다는 점을 도식화한다. 혐오표현 규제론은 상층부로 고조될 수 있는 연쇄고리를 차단하기 위해 연쇄의 하층부에서 작동하는 표현을 통제할 필요가 있다는 점에서 혐오표현 규제의 정당성을 끌어온다. 유엔 전략 또한 서문에서 혐오표현에 대응해야 할 필요성을 논하며 “혐오표현을 교정하는 것은 표현의 자유를 제한하거나 금지하는 것을 의미하지 않는다. 그것은 혐오표현이 더 위험한 어떤 것, 특히 국제법상 금지되어 있는 차별, 적의 및 폭력에 대한 선동으로 고조되지 못하도록 하는 것을 의미한다.”는 점을 강조한다.¹¹⁹⁾

118) 이승현 외, 앞의 책, 25-32면

119) 김종서·이은희 역, 앞의 글, 207면



[그림. 혐오의 피라미드 (국가인권위원회 ‘혐오표현 바로알기’ 교안 중)]

그런데 이처럼 혐오표현 규제의 목적이 차별과 혐오범죄로 이어지는 피라미드의 연쇄를 끊어내는 데 있다고 할 때, 규제의 목적 그 자체인 상층부의 차별행위를 방지하면서 하층부의 혐오표현 규제만을 논의하는 현재의 상황은 우선순위가 전도된 것으로 매우 기이하다. 혐오표현이 단순한 모욕이나 적대의 표출을 넘어 위험한 것은, 그것이 표적 집단에 대한 실제적 배제와 불이익으로 전환될 수 있기 때문이다. 바꾸어 말하면 혐오표현의 해악은 그것이 생활영역에서 차별이라는 구체적인 결과로 실현될 수 있다는 데에서 상당 부분 비롯된다. 따라서 고용·재화·용역·교육 등 구체적인 차별금지영역에서의 차별을 효과적으로 규율하여 혐오표현이 실제 차별로 이어지는 고리를 차단하는 방안은 혐오표현 규제보다 더욱 긴급하게 고민되어야 할 중대한 과제이다. 특히 앞서 본 바와 같이 차별금지법이 직접 규율하는 언어적 괴롭힘은 가장 긴급하고 강하게 대응해야 할 해악성 높은 혐오표현에 해당하므로 이를 규제하기 위한 법제의 마련은 혐오표현 규제라는 좁은 프레임 안에서도 최우선 과제에 해당한다고 볼 수 있다.

한편 혐오표현이 하나의 '놀이'처럼 소비되며 확산되고 있다는 진단이 나오고 있는 상황에서 혐오표현의 도구적 효능감을 차단하기 위해서도 차별과 괴롭힘의 규제는 중요하다. 차별이 실효적으로

금지되는 사회에서는 혐오표현은 현실적 결과로 이어지지 못한 채 공적 담론의 울타리 안에 머무르고 관리될 수 있다. 그러나 차별이 방지되는 사회에서의 혐오표현은 언제나 현실적 배제로 귀결될 수 있으며 그러한 실현가능성에서 오는 효능감은 다시 혐오표현 확산의 동력이 되기 쉽다.

2016년경부터 게임·콘텐츠업계에서 시작되어 반복되고 확대되어온 소위 ‘페미니즘 사상검증’ 사건들은 이러한 악순환을 잘 보여준다. ‘페미니즘 사상검증’은 게임·콘텐츠업계 이용자들이 페미니즘을 지지하는 것으로 보이는 여성 프리랜서 노동자들을 온라인에서 집단적으로 괴롭히고 이들을 게임·콘텐츠업계에서 몰아낼 것을 요구하는 일련의 행위들로 시작되었고 게임·콘텐츠업계가 그 요구에 적극 호응하면서 여성 노동자들에 대한 계약 해지 등으로 실체화되었다.¹²⁰⁾ ‘페미니스트’를 ‘색출’하여 압박하면 그들에게 고용과 관련된 실제적인 불이익을 가할 수 있다는 효능감은 여성 혐오와 페미니즘 혐오를 기반으로 한 혐오표현과 사이버불링이 일종의 ‘놀이’로서 온라인에서 더욱 확산되는 배경이 되었으며, 현재 “개인이 페미니즘을 지지하거나 관련 의견을 표명한 것처럼 보인다는 이유로 직장, 온라인, 사회적 공간 등에서 그 신념을 문제 삼아 불이익을 주거나 고용상의 불이익, 따돌림, 괴롭힘 등 각종 차별을 가하는” ‘페미니즘 사상검증’은 수많은 일터에서 여성노동자들이 경험하고 있는 전형적인 차별과 괴롭힘의 문제로 자리잡았다.¹²¹⁾ 페미니즘 사상검증은 성차별이자 사상 및 정치적 견해에 대한 차별로서 채용·면접에서부터 고용 후 업무 배제, 직장 내 괴롭힘, 사생활 검열, 해고에 이르기까지 노동의 전 단계에서 벌어지고 있으며 근로기준법의 적용을 받지 못하는 노동자들에게도 전형적으로 발생하고 있다는 점에서 법제도의 보완이 요구되고 있다. 포괄적 차별금지법을 포함한 법제도의 정비로 이러한 차별과 괴롭힘을 실효성 있게 규제하는 것은 매우 시급한 문제이며, 일터에서의 차별과 괴롭힘을 효과적으로 규제했을 때 온라인 혐오표현과의 연쇄의 고리 또한 끊어질 수 있다.

차별금지법을 회피하면서 혐오표현만을 규율하겠다는 것은 긴급하면서도 효과적인 개입 지점을 의도적으로 외면한 채 가장 다루기 어려운 말단에 대한 규제 논의만을 반복하는 것으로 정당성도 효과성도 없는 불가능한 미션에 가깝다. 차별금지영역에서 발생하는 차별과 괴롭힘을 규율하지 않고서는 혐오표현의 효과적인 규제도 불가능하다는 점을 인정하고서 체계적인 혐오 대응의 지도를 그려야 한다.

나. 혐오표현 개념의 혼란

120) 국가인권위원회, 2020. 5. 26.자 사상 및 정치적 의견을 이유로 한 여성 작가 배제 관행 개선을 위한 의견표명, 국회 긴급토론회 (2023. 12. 8.), <“페미니즘 매녀사냥을 멈춰라” - 온라인 집게손가락 억지 논란, 더이상 용납할 수 없다> 자료집 등 참조

121) 페미니즘 차별에 맞서는 일터 대응 가이드 참조 <https://sites.google.com/view/femigo/메뉴/페미니즘-사상검증이란?> (방문일자: 2026. 6. 12.)

한국사회에서 혐오표현에 관한 사회적·학술적 논의가 시작된지 십수년이 되었다. 그러나 차별에 대한 사회적 인식 토대가 부재하고 차별금지법을 의도적으로 외면하는 상태로 혐오표현 논의가 진행되면서 법정책의 설계·집행과 대중 담론 차원에서 다음과 같은 기본적인 개념 차원의 혼란이 여전히 재생산되고 있다.

첫째, 혐오표현은 본래 인종·성별·성적지향 등 특정한 보호되는 속성을 공유하는 집단, 그리고 그 집단의 구성원이라는 이유로 개인을 겨냥하여 차별·적의·폭력을 표출하거나 선동하는 표현을 가리킨다. 그러나 한국에서는 혐오표현의 개념 및 규제 정당성과 차별금지원칙 사이의 연결고리가 정면으로 논의되지 않으면서, 인접하면서도 구별되는 서로 다른 층위의 문제들이 '혐오'라는 표제 아래 뒤섞이며 대응 논의를 더욱 어렵게 만들고 있다. 특정인을 향한 모욕·명예훼손이나 괴롭힘(bullying) 문제, 5·18 민주화운동과 같은 역사적 사건에 대한 역사부정 문제는 그 표적이 '정체성 요소', 즉 보호속성을 매개로 한 집단적 종속과 연결되어 있지 않은 영역에서는¹²²⁾ 혐오표현과 구별된다. 이들 문제는 각기 보호법익, 해악의 구조, 규제 정당화의 논리가 상이하여 서로 다른 방식의 접근이 필요함에도 차별금지라는 분별 기준이 부재한 탓에 '혐오'라는 포괄적인 정서적 개념 아래 한데 묶여 논의되는 경우가 많다. 그 결과 보호속성을 매개로 한 집단적 종속의 표출과 강화라는 혐오표현 고유의 해악은 초점에서 흐려지고, 다른 층위로 접근해야 할 문제에 대한 해법이 길을 잃기도 한다.

둘째, 혐오표현을 판단할 때 이른바 '대칭성' 문제에 대한 혼란이 존재한다. '여성혐오' 못지않게 '남성혐오'도 심각하니 동등하게 규제해야한다는 담론이 대표적이다. 혐오표현 규제의 정당성은 그 표현이 역사적·구조적으로 종속된 소수자 집단을 겨냥할 때 그 집단을 사회적으로 더욱 주변화하고 평등한 지위를 사회에 동등하게 참여하는 것을 막는다는 데에서 비롯된다. 바꾸어 말하면 혐오표현의 해악과 규제 정당성은 표적집단의 사회적 종속성을 핵심적 요소로 하며 따라서 본질적으로 비대칭적이다. 다수자·지배집단을 향한 적대적 표현과 소수자·종속집단을 향한 혐오표현은 겉으로 유사해 보이더라도 사회구조 속에서 발휘하는 효과가 같지 않다. 이 비대칭성이 이해되지 않으면 혐오표현 규제가 형식적 중립성의 외피를 쓰고 "욕설, 모욕, 나쁜 말에 대한 규제"로 잘못 운용되거나 소수자의 대항표현이 규제대상이 되어 위축되는 전도가 발생한다. 이러한 혼란은 실제 규제 실무에서도 계속 지적되어 왔다. 2018년에 발표된 한 실증연구는 방송통신심의위원회가 「정보통신에 관한 심의규정」상의 혐오표현 관련 조항을 적용하여 2014, 2016, 2017년에 행한 심의 결정 3,332건을 분석한 결과, 남성에 대한 혐오표현 심의(536건, 16.1%)가 전체 심의 건수 중

122) 반대로 말해 역사부정 표현이 사회적 소수자 집단에 대한 차별을 선동하는 것으로 이어지는 부분에서는 혐오표현의 성격을 가진다고 평가할 수 있을 것이다. 한국에서는 5·18 민주화운동의 부정이 호남이라는 지역 차별과 연결되는 맥락이 존재한다.

두 번째로 높았으며 여성에 대한 혐오표현 규제(470건, 14.1%)보다 남성에 대한 혐오표현 규제(536건, 16.1%)가 더 빈번하게 이루어졌다는 통계를 분석하며 방송통신심의위원회가 ‘사회 통합 및 사회 질서를 저해하는 정보’를 규제하면서 사회적 약자를 공격하는 표현뿐만 아니라 사회적 약자가 아닌 집단을 공격하는 표현들까지도 혐오표현의 범주에 포함시키는 형태로 해당 규정을 넓게 해석하여 적용하고 있다는 문제를 지적하고, 소수자 집단을 표적으로 하여 그들에 대한 차별·증오·폭력을 선동하는 유형의 혐오표현을 적절히 규제할 수 있도록 현행 규정을 개정·적용하는 것이 바람직하다고 제안한 바 있다.¹²³⁾ 이는 정보통신망법 체계의 혐오표현 규제가 오랜 기간 표적 집단의 종속성이라는 실질적 기준을 갖추지 못한 채 오작동하고 있었음을 보여준다. 2026. 1. 6. 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」(이하 ‘정보통신망법’) 일부 개정으로 제44조의7 제1항 제2호의2에 혐오표현 규정이 신설되어¹²⁴⁾ 2026. 7. 7.부터 혐오표현이 불법정보로서 규제되게 되었는데, 혐오표현 규제에서의 이러한 비대칭성이 심의기준으로 잘 반영될 때 개정된 심의제도가 본래의 입법취지에 맞게 운용될 수 있을 것이다.

마지막으로 혐오표현으로부터 보호되어야 할 특성에 대한 선별 문제를 지적하지 않을 수 없다. 「2021년 사회통합실태조사」에서 따르면 응답자의 54.1%가 성소수자를 이웃·직장동료·친구 등 어떤 사회적 관계로도 받아들일 수 없다고 답하는 등¹²⁵⁾ 한국 사회에서 성소수자에 대한 혐오 문제가 심각하다는 점은 여러 실증자료로 거듭 확인되고 있다. 2025년 국가인권위원회의 「성적지향·성별정체성에 따른 차별 실태조사」에 따르면 직장을 다니는 성소수자의 65.4%(트랜스젠더의 경우 78.9%)가 직장 내에서 정체성과 관련한 부당한 대우를 경험하였고¹²⁶⁾ 청소년 성소수자의 71.1%가 교사로부터 성소수자에 대한 편견이나 혐오에 기반한 표현을 들었다고 응답하는 등¹²⁷⁾ 사회적 혐오가 고용, 교육, 재화용역 등의 주요한 생활영역에서 구체적인 차별과 괴롭힘으로 나타나고 있다는 점 또한 확인할 수 있다. 비교법적으로도 성소수자 혐오는 혐오표현 대응 법정책의 핵심 의제 중 하나로 다루어진다. 대표적으로 영국 공공질서법(Public Order Act 1986)은 제3A장에서 성적지향을 이유로 한 증오 선동(to stir up hatred on the grounds of sexual orientation)을 범죄로 규정하고 있고, 유럽연합 집행위원회는 2016년 주요 플랫폼 사업자와 합의한 「온라인 불

123) 전창영, 나은희, 최철호, 김민정(2018), 방송통신심의위원회의 혐오표현 통신심의에 대한 탐색적 고찰, 방송통신연구 2018 기유훈, 86-87면

124) 제44조의7(불법정보 및 허위조작정보의 유통금지 등) ① 누구든지 정보통신망을 통하여 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 불법정보(이하 “불법정보”라 한다)를 유통하여서는 아니 된다.

2의2. 공공연하게 인종, 국가, 지역, 성별, 장애, 연령, 사회적 신분, 소득수준 또는 재산상태를 이유로 특정 개인이나 집단(해당 집단에 소속된 개인을 포함한다. 이하 이 호에서 같다)에 대한 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 내용의 정보

가. 직접적인 폭력이나 차별을 선동하는 정보

나. 증오심을 심각하게 조장하여 특정 개인이나 집단의 인간으로서의 존엄성을 현저히 훼손하는 정보

125) 한국행정연구원, 2021년 사회통합실태조사, 2022, 70면

126) 홍성수 외(2021), 성적지향·성별정체성에 따른 차별 실태조사, 국가인권위원회 연구용역보고서, 166-167면

127) 홍성수 외(2021), 앞의 책, 244면

법 혐오표현 대응 행동강령(Code of conduct on countering illegal hate speech online)」에서 인종·민족적 출신·종교·반유대주의·반무슬림 혐오와 더불어 성적지향·성 관련 혐오를 신고·삭제 대상에 포함함으로써 성소수자 혐오표현을 온라인 규제의 대상으로 다루어 왔으며 이는 2025년 이후 디지털서비스법(DSA) 체계로 편입되었다. 유럽인권재판소는 Vejdeland v. Sweden(2012)¹²⁸⁾에서 학교에서 동성애 혐오 유인물을 배포한 행위에 대한 스웨덴 법원의 유죄판결이 표현의 자유를 침해하지 않는다고 본 이래, 최근 Beizaras and Levickas v. Lithuania(2020)¹²⁹⁾에서는 동성 커플의 키스 사진에 달린 폭력적인 혐오댓글에 대해 수사 개시를 거부한 리투아니아의 부작위에 대해 제8조(사생활보호)와 결합된 제14조(차별금지) 위반 및 제13조(효과적인 구제수단) 위반을 인정하였고, Nepomnyashchiy and Others v. Russia(2023)¹³⁰⁾에서는 성소수자들을 표적으로 하는 공직자들의 공격적, 적대적 발언에 대해 피해자들이 제기한 형사 및 민사적 구제가 러시아 당국이 실질적으로 받아들여지지 않은 것은 제8조(사생활보호)와 결합된 제14조(차별금지) 위반에 해당한다고 보는 등 성소수자에 대한 혐오표현 문제를 유럽인권협약의 중요한 규율 대상으로 인정해 왔다. 이처럼 성적지향·성별정체성을 이유로 한 혐오는 그 심각성과 비교법체계 모두에 비추어볼 때 한국의 혐오 대응 법정책에서도 중요하게 다루어져야 할 문제다. 그럼에도 현재 한국에서 구체적으로 논의되고 있는 혐오 대응 법정책들은 정당한 이유를 제시하지 않은 채 성적지향·성별정체성을 보호특성으로 명시하는 것을 회피하고 있다.¹³¹⁾ 결국 이 문제는 차별금지법상 차별금지사유를 둘러싼 논쟁을 정면 돌파하지 않으려 하기에 반복되는 문제다. 차별금지법을 회피하고 차별금지사유에 대한 공적 응답을 계속 유보하는 한, 혐오 대응 법정책에서도 보호특성에 성적지향·성별정체성을 명시할 것인가의 문제는 반복될 수 밖에 없고 혐오표현 규제의 정당성과 실효성을 스스로 훼손한다는 논란에서 자유로울 수 없다.

다. 개별 행위자 규제 논의 속에서 사라지는 국가의 책임

현재 한국의 혐오 대응 법정책 논의는 개별 행위자에 대한 형사처벌 또는 행정적 규제를 중심으로 전개되어 누가 혐오표현을 발화하였고 그를 어떻게 제재할 것인가로 모든 논의가 수렴되고 있

128) European Court of Human Rights, Vejdeland and Others v. Sweden, judgment of 9 February 2012.

129) European Court of Human Rights, Beizaras and Levickas v. Lithuania, judgment of 14 January 2020. 이 판결의 자세한 내용과 시사점은 이현정(2022), 혐오표현: 표현의 자유와 차별 금지 - 유럽인권재판소의 최신 판례 분석을 중심으로, 인권법평론 28호, 549-555면 참조

130) European Court of Human Rights, Nepomnyashchiy and Others v. Russia, judgment of 30 May 2023.

131) 2025. 5. 30. 조인철 의원 등 11명의 국회의원들은 혐오표현을 규제할 법적 근거를 마련하기 위하여 “인종·국가·민족·지역·나이·장애·성별·성적지향이나 종교·직업·질병 등을 이유로 특정 집단이나 그 구성원에 대하여 차별을 정당화·조장·강화하거나 폭력을 선전·선동하는 내용의 정보”를 정보통신망법상 불법정보에 포함시키는 내용의 「정보통신망 이용 촉진 및 정보 보호 등에 관한 법률」 개정안을 발의하였다가 2025. 6. 5. 철회하였다. 사유에 ‘성적지향’이 포함되어서는 안 된다는 보수개신교계의 반대 민원이 철회의 이유였다. 이 외에 22대 국회에서 발의된 혐오 대응 관련 법안 중 ‘성적지향’ 또는 ‘성별정체성’을 사유에 명시한 법안은 검색되지 않는다(국회 의안정보시스템 검색일자: 2026. 6. 12.).

으며, 체계적인 접근 없이 개별 법률에 대한 산발적인 입법 논의만이 이루어지고 있는 상황이다. 그러나 혐오표현에 효과적으로 대응하기 위해서는 사후적 제재만이 아니라 예방·교육·피해구제·환경개선을 아우르는 다층적 조치가 요구되며, 개별 법률에 대한 산발적인 접근이 아니라 체계적인 법제도의 설계가 필요하다. 바로 이 지점에서 국가의 적극적 역할이 긴요해진다. 차별금지법제의 역사는 차별행위의 금지라는 소극적 의무를 넘어 국가 스스로 평등을 적극적으로 증진할 의무를 질 때 실질적인 평등 실현에 다가갈 수 있음을 보여주며, 차별을 금지하고 평등을 증진해야할 국가의 의무는 다시 혐오에 대응하고 피해자를 보호해야할 적극적인 의무로 이어진다. 혐오 대응을 개별 행위자에 대한 처벌과 제재의 문제로만 환원하여 산발적으로 접근하는 시각은 국가가 마땅히 저야할 체계적이고 다층적인 적극적 의무 문제를 시야에서 사라지게 만들기 쉽다.

법정책이 개별 행위자 규제 중심으로만 논의되면서 나타나는 또 하나의 큰 문제는 현재 우리 사회에서 국가의 제도적 차별이 어떻게 혐오 확산에 중심적 역할을 하고 있는지가 지워지고 있는 것이다. 대표적으로 최근 ‘혐증’이라는 키워드로 사회적 관심이 집중되었던 이주민 혐오 문제를 생각해볼 수 있다. 국가인권위원회는 2016년 유엔 인종차별철폐협약 심의과정에서 정부에 ‘불법체류자’ 용어의 사용을 지양하고 ‘미등록 이주노동자’로 수정하라는 의견표명을 하였고,¹³²⁾ 유엔 인종차별철폐위원회는 2018년 12월 대한민국 제17-19차 정기보고서 심의에 대한 최종견해에서 인종주의에 기반한 혐오발언의 증가를 우려하는 동시에 유효한 허가 없이 당사국에 거주하는 이주민을 지칭하기 위해 공식 문서에서 사용되는 “불법체류자”와 같은 비하적인 용어들이 이들에 대한 부정적 인식과 차별을 악화시킨다는 점에 주목하면서 “불법체류자” 용어 사용을 철폐할 것을 권고하였다.¹³³⁾ 동 위원회는 2025년 대한민국 제20-22차 정기보고서 심의에 대한 최종견해에서도 정부의 공식 문서에서 “불법체류자” 또는 비슷한 용어의 사용을 금지하고 삭제할 것을 거듭하여 권고하였다.¹³⁴⁾ 이와 같이 거듭되는 국내외 권고에도 불구하고 법무부는 여전히 공식 통계와 정책 명칭에 ‘불법체류외국인’이라는 용어를 사용하기를 고수하고 있으며 2023년부터 ‘불법체류 감축 5개년 계획’을 추진하는 등 단속 중심의 대응을 지속하고 있다. 2018년 국가인권위원회가 이주민 관련 SNS 게시물 1만 건을 분석한 결과에 따르면 ‘불법체류자’의 연관어로 ‘저학력’, ‘혐오’, ‘결사반대’ 등이, ‘외국인 노동자’의 연관어로는 ‘비하’, ‘추방’, ‘혐오’ 등이 추출되는 등 호명

과 혐오 확산 사이의 상관관계는 실증적으로도 나타난다.¹³⁵⁾ 국가 스스로 이주민을 ‘불법’으로 호명하고 그들을 단속과 배제의 대상으로 자리매김하는 한 이주민 혐오와 이른바 ‘혐증’의 문제는 결코 해소될 수 없다. 성소수자 혐오 문제도 다르지 않다. 2025년 국가인권위원회의 「성적지향·성

132) 국가인권위원회, 2016. 7. 25.자 「모든 형태의 인종차별 철폐에 관한 국제협약」 제17차, 제18차, 제19차 통합 국가보고서에 대한 의견표명, 8면

133) CERD/C/KOR/CO/17-19, 7-8문단

134) CERD/C/KOR/CO/20-22, 22문단

135) 경향신문, 2025. 11. 15.자, “[설명할경행 미등록 이주민? ‘불법체류자’라고 하면 안 되나요?”

별정체성에 따른 차별 실태조사」는 국가가 성소수자 인구집단을 정책대상으로서 분명하게 인지하고 성적지향·성별정체성에 관한 명시적인 정책을 세워 추진하는 것을 가장 우선적인 정책과제로서 제시하였다.¹³⁶⁾ 한국정부는 성소수자를 명시적인 정책대상으로서 다루기를 거부해왔으며, 지난 수년간 국가 인권 정책 차원에서 성소수자 관련 내용을 오히려 후퇴시켜왔다.¹³⁷⁾ 성적지향·성별정체성을 명시한 차별금지법 제정 추진 등으로 차별금지원칙을 확인해야 할 국면에서 거듭 뒤로 물러서고 성소수자에 대한 혐오적 견해를 공적 숙의에서 고려되어야 할 하나의 정당한 의견으로 취급함으로써 그 혐오에 공적 정당성을 부여해온 정부의 태도가 결국 한국사회에서 성소수자 혐오를 지속시키고 나아가 세력화하도록 만든 가장 강력한 원인에 해당한다.

이와 같이 국가가 평등에 대한 입장 표명을 유보하는 것은 단순한 부작위가 아니다. 그것은 기존의 차별구조를 추인하고 혐오 세력에 정당성의 공간을 열어주는 적극적 효과를 발휘한다. 차별금지법을 회피하면서 혐오표현을 규율하려는 시도는 혐오 문제에서 국가의 역할과 책임을 가리고 혐오 대응을 개별 행위자에 대한 산발적인 제재의 문제로 축소하려는 경향성과 맞물리게 된다. 차별을 시정하고 평등을 실현해야 할 국가의 책무로부터 혐오표현으로부터 소수자를 보호해야 할 국가의 적극적 의무를 이끌어내고 그 이행을 촉구할 때 다층적이고 효과적인 혐오 대응이 가능해진다.

4. 딜레마를 넘어 어디서 어떻게 시작할까

가. 차별금지원칙에 대한 공적 확인으로서 차별금지법의 추진

지금까지 살펴본 문제점은 차별금지법이라는 '법률'이 제정된 이후에야 비로소 혐오표현 논의를 시작할 수 있다는 의미가 아니다. 문제는 법률의 단순한 '부재'가 아니라 차별금지법에 대한 의도적 '회피'가 만들어내는 공적 담론의 지형과 그 효과에 있다. 2007년 이래 '사회적 논란이 있고 사회적 합의가 부족하여 차별금지법을 만들 수 없다'는 정부의 입장이 19년 동안 반복되어왔다.¹³⁸⁾ 이러한 입장은 '우리 사회엔 아직 보편적인 차별금지원칙에 대한 합의가 없다'는 담론적

136) 홍성수 외(2025), 앞의 책, 284면

137) 대표적으로 2007년 제1차 국가인권정책기본계획(National Action Plan for the Protection and Promotion of Human Rights, 이하 NAP)에 성소수자 관련 내용은 "병력자 및 성적소수자" 목차로 미약하게나마 존재했으나, 제3차 NAP에서는 해당 항목이 삭제되었고, 제4차 NAP에 이르러서는 '성소수자'라는 단어 자체가 전면 삭제되기에 이르렀다. 홍성수 외(2025), 앞의 책, 284면 참조

138) 대표적으로 "차별금지사유 등에 대한 사회적 논란을 감안하여 국민적 공감, 사회적 합의를 위한 충분한 검토와 의견 수렴이 필요하다"(2018. 2. 유엔 인권이사회 제3차 국가별 인권상황 정기검토(UPR)보고서 중 22개국의 포괄적 차별금지법 제정 권고에 대한 답변 중 일부), "구체적인 차별금지사유 즉 성적지향과 성별정체성을 차별금지사유로 포함할 것인가에 대한 사회적 의견 대립이 지속되고 있다....

효과를 만들어냈고, 이것이 각종 혐오표현이 정당화되고 극우세력이 조직화되는 토대가 되었다.¹³⁹⁾ 현재 한국에서는 혐오표현 규제에 관한 법정책의 부재 이전에 성차별, 성소수자차별, 이주민차별 등에 대한 국가의 구체적인 입장의 부재, 나아가 현존하는 차별을 사실상 방기하고 승인하는 국가의 태도가 문제되고 있다. 이 문제를 다루지 않고서 혐오표현에 대한 제대로 된 사회적 논의와 합의를 만들어나가는 것은 사실상 불가능하다는 점을 거듭 강조한다.

그렇다면 한국사회에서 혐오 대응은 그 회피를 멈추는 일, 즉 차별금지원칙에 대한 공적 확인을 회복하는 일에서 다시 시작되어야 한다. 2006년 국가인권위원회의 차별금지법 제정 권고로부터 20년이 지나는 동안 한국사회에서 차별금지법은 차별과 혐오에 대한 국가의 입장을 가늠하는 바로미터가 되었고 포괄적 차별금지법의 추진은 그 자체로 차별과 혐오에 맞서겠다는 국가의 입장을 정초하고 그 신호를 사회 전체에 강력하게 발신하는 상징으로서의 무게를 가지게 되었다. 혐오표현에 대한 모든 구체적 대응의 토대가 될 규범적 좌표가 바로 이 공적 확인에서 시작될 수 있다.

나. 해악성에 따라 대응의 우선순위와 수단 판별하기

혐오표현에 대한 구체적 대응은 위와 같은 차별금지원칙에 대한 공적 확인이라는 토대 위에서, 일률적인 규제가 아니라 해악성의 정도에 따라 우선순위와 방법을 달리하는 방식으로 설계되어야 한다.

1) 차별금지영역에서의 차별·괴롭힘 규제부터

가장 먼저 그리고 가장 확실하게 규율되어야 할 것은 고용·교육·재화·용역 등 차별금지영역에서 현실적으로 발생하는 차별과 괴롭힘이다. 이 영역의 해악은 추상적 적대가 아니라 구체적 배제와 불이익으로 가시화되므로 해악성이 명확하고 높아 대응의 우선순위에 놓인다. 포괄적 차별금지법의 제정을 통해 괴롭힘을 포함한 차별을 실효성있게 다룰 수 있어야 한다.

이와 관련된 연구 및 국민 의견수렴을 위한 토론회 등을 진행하면서 기본법 제정과 입법 방안을 검토하겠다.”(2019. 9. 18. 유엔아동권리위원회 대한민국에 대한 5·6차 심의에서 포괄적 차별금지법 질의에 대한 법무부 답변 중 일부). 최근 유엔 심의에서도 차별금지법 제정 계획을 묻는 질문에 법 제정에 대한 “사회적 공감대가 필요하다”는 정부의 답변은 반복되고 있으나, 공감대 형성을 위한 구체적인 조치는 전무한 상황이다.(경향신문, 2024. 5. 15.. <“성평등 퇴행해도 여가부 폐지?” UN 물었지만…정부는 형식적 답변만>)

139) 성소수자 등 소수자 혐오를 통해 성장해온 한국의 극우세력에 대한 분석으로는, 성소수자차별반대 무지개행동 차별금지법제정연대(2025), <극우리포트 - 성소수자 혐오에서 내란 옹호까지> 참조

이와 관련하여 직장 내 괴롭힘 규율의 차원에서의 인식의 전환 또한 요청된다. 근로기준법상 직장 내 괴롭힘은 ‘직장에서의 지위 또는 관계 등의 우위를 이용하여 업무상 적정범위를 넘어 다른 근로자에게 신체적·정신적 고통을 주거나 근무환경을 악화시키는 행위’로 정의되는데(법 제76조의 2), 이때 ‘관계 등의 우위’에 대하여 고용노동부는 “상대방이 저항 또는 거절하기 어려울 개연성이 높은 상태로 인정되는 경우로서, 사실상 우위를 점하고 있다고 판단되는 모든 관계가 포함”될 수 있다고 설명하면서 인적 속성(연령·학벌·성별·출신지·인종 등), 근로자 조직 구성원 여부(노동조합, 직장협의회 등), 정규직·계약직 여부 등이 그 판단 요소가 될 수 있다고 안내하고 있다.¹⁴⁰⁾ 그러나 이러한 단순 안내를 넘어 현재 직장 내 괴롭힘 제도가 차별적 괴롭힘을 차별적 환경 조성의 문제로 접근하여 그 시정과 예방책을 세울 수 있도록 운용되고 있는지는 의문이며, 고용노동부가 직장 내 괴롭힘에 대한 협소하고 보수적인 해석을 유지함으로써 성차별적 괴롭힘이 실효성있게 규제되고 있지 못하다는 지적이 나오고 있다.¹⁴¹⁾ 차별적 괴롭힘은 개인에 대한 가해를 넘어 보호 속성을 가진 해당 집단 전체를 겨냥하고 배제하는 차별의 성격을 지니고 있다는 점, 현장에서 차별과 괴롭힘은 별개로 존재하지 않고 긴밀하게 연결되어 발생한다는 점 등을 통합적으로 인식할 수 있을 때 차별적 괴롭힘에 대한 시정과 예방이 유효해진다. 차별금지법의 제정은 차별의 한 유형으로서 괴롭힘을 바라보는 관점과 통합적인 구제책을 제공함으로써 기존 직장 내 괴롭힘 규율을 보완하게 될 것이다. 그러나 차별금지법의 제정 전이라도 차별적 괴롭힘의 본질을 포착하는 관점과 감수성이 제도와 실무에 자리잡아야 한다.

이러한 맥락에서 국제노동기구(ILO) 제190호 협약의 비준이 갖는 의미 또한 크다. 2019년 ILO 총회에서 채택된 제190호 「일의 세계에서 폭력과 괴롭힘에 관한 협약」은 노동자의 계약 형태와 무관하게 일터에 있는 모든 사람을 신체적·정신적·성적·경제적 해악으로부터 보호하는 것을 내용으로 한다. 2026. 3. 기준 54개국이 협약을 비준하였고, 한국은 국정과제로 협약 비준을 추진하겠다는 계획을 밝힌 상태다. 협약은 폭력과 괴롭힘을 하나의 통합 개념으로 규정하고, 일회적 행위라도 해악을 초래할 가능성이 있으면 규율 대상으로 보며, 그 적용 범위를 출퇴근·출장·업무 관련 의사소통 등 일과 관련된 영역 전반으로 넓게 설정함으로써 국가의 예방·대응 책임을 강조한다. 협약의 비준과 그 충실한 이행은 포괄적 차별금지법과 더불어 “포괄적(inclusive)·통합적(integrated)·젠더반응적(gender-responsive) 접근방식”으로 일의 세계에서 괴롭힘 문제를 다룰 중요한 토대를 만들 수 있다.¹⁴²⁾

140) 고용노동부(2023), 직장 내 괴롭힘 예방·대응 매뉴얼, 43면

141) 배찬민(2025), 사례를 통해 살펴본 여성노동자가 경험하는 성차별적 괴롭힘, 직장내 성차별적 괴롭힘 사례 분석 및 제도적 방안 모색을 위한 토론회(2025. 11. 12.), 31-32면. 위 글은 성차별적 괴롭힘의 실효성 있는 규제를 위해 ILO 190호 협약의 온전한 비준, 근로기준법상 직장 내 괴롭힘 규정의 적극적인 해석, 포괄적 차별금지법의 제정을 제언하고 있다.

142) 협약의 주요 내용과 국내 이행 과제에 관한 자세한 내용은 박주영(2026), “ILO 제190호 협약의 이해와 국내 이행을 위한 과제”, ILO 제190호 협약의 비준 및 효과적 이행을 위한 과제 토론회(2026. 3. 13.) 자료집 참조.

2) 일반 공론장에서의 혐오표현 규제는 고위공직자의 언동부터

차별금지영역을 벗어난 일반 공론장에서의 혐오표현은 표현의 자유와의 긴장이 첨예한 영역으로 표현의 구체적인 해악성에 따라 규제의 정당성과 범위가 신중하게 획정되어야 한다. 해악성을 기준으로 할 때 이 영역에서의 혐오표현 규제는 일반 시민의 발화가 아니라 고위공직자의 언동에서부터 시작되어야 한다. 앞서 본 라바트 행동계획 6부 임계치 시험에 따를 때 고위공직자의 혐오표현은 발화자의 지위와 영향력, 표현의 파급력, 선동의 즉각성을 포함한 개연성 등에 비추어 중간 수준 이상의 해악성이 인정될 개연성이 매우 높은 언동이다. 고위공직자의 혐오표현은 그 도달범위와 정당화 효과 면에서 사인의 그것과 비교할 수 없는 해악을 가지며 특정 집단에 대한 적대를 공적으로 승인하고 사회적 규범으로 격상시키는 효과를 발휘할 수 있기 때문이다.¹⁴³⁾ 미국의 정부표현이론(Government Speech Doctrine)¹⁴⁴⁾, 공직자의 혐오발언과 관련하여 피해자를 보호할 국가의 적극적 의무를 강조한 유럽인권재판소의 입장¹⁴⁵⁾ 등에 비추어보아도 고위공직자에게는 일반 사인보다 더욱 엄격한 책임성이 요구되므로 공적 권력을 가진 고위공직자의 책임에 우선 주목하는 혐오표현 대응책의 정당성과 필요성이 인정된다.

이와 관련하여 국내 10여개의 시민사회단체들이 결성한 ‘고위공직자 혐오표현 대응 법개정 공동행동단’은 2026. 3. 공적 영역에서 확산되는 혐오표현에 대응할 국가인권위원회의 역할과 근거를 명확히 하기 위하여 국가인권위원회법에 혐오표현의 정의조항을 신설하고 국가인권위원회의 조사 대상에 고위공직자의 혐오표현을 명시하는 법 개정안을 제안한바 있다.¹⁴⁶⁾ 공동행동단은 이러한 혐오표현 정의조항을 국회법, 국가공무원법, 지방공무원법, 공직선거법에서 준용하여 국회의원 및 공무원의 혐오표현을 징계사유로 삼거나 선거관리위원회가 정당, 후보자 등의 혐오표현을 보다 적극적으로 관리할 수 있도록 근거조항을 마련하는 내용의 관련 법률 개정안들을 함께 제안하였다.¹⁴⁷⁾

143) 2021년 국가인권위원회에서 실시한 「온라인 혐오표현 인식조사」에서 ‘정치인 등 유명인들도 혐오표현을 쓰다 보니 문제라고 느끼지 않게 되었다’는 응답이 76.3%, ‘국회의원 등 정치인이 혐오를 조장하는 부정적 역할 하고 있다’는 응답이 46.6%였으며, 혐오와 차별을 해소하기 위한 방안으로 정치인·언론이 혐오표현을 자제해야 한다는 데에 응답자들이 가장 높게 공감한 것 역시 공적 영역에서 공인이 하는 혐오표현의 해악성을 잘 보여준다.

144) 박용숙(2026), 미국 혐오표현 규제 법리의 변천과 시사점, 혐오표현 판단기준에 관한 1차 토론회: 해외 혐오표현 판단기준과 시사회 토론회 자료집, 74-75면 참조

145) 이현정(2026), 혐오표현 판단기준에 관한 유럽에서의 논의 - 유럽인권재판소의 판례 분석을 중심으로, 혐오표현 판단기준에 관한 1차 토론회: 해외 혐오표현 판단기준과 시사회 토론회 자료집, 110면 이하 참조

146) 국가인권위원회법 제2조 4호 및 제30조 제1항 제3호를 다음과 같이 신설하는 안이다.

제2조(정의) 4. "혐오표현"이란 성별 등을 이유로 특정한 사람 또는 집단에 대해 모욕·비하·멸시·위협을 표시하거나 차별·폭력의 선전·선동을 함으로써 전 호의 차별행위를 정당화·조장·강화하는 효과를 갖는 언동을 말한다.

제30조(위원회의 조사대상) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에 인권침해나 차별행위를 당한 사람(이하 "피해자"라 한다) 또는 그 사실을 알고 있는 사람이나 단체는 위원회에 그 내용을 진정할 수 있다. 3. 공직자윤리법 제3조 제1항에 따른 공직자가 그 직위를 이용하여 또는 업무 등과 관련하여 행한 혐오표현의 대상이 된 경우

147) 이상의 법 개정안에 대한 자세한 내용은 [사후 보도자료] 고위공직자 혐오표현 대응 법개정 운동 및 공동행동단 출범 기자회견 개최

3) 도입되는 제도는 국제인권법상 혐오표현 법리에 따라 운용되도록

현재 혐오표현과 관련하여 본격적인 국회 논의가 시작되었거나 이미 일부 개정으로 시행을 앞두고 있는 법률들이 존재한다. 대표적으로 작년 말 개정되어 올해 7월부터 시행되는 정통방법 제44조의7 2의2호는 공공연하게 인종, 국가, 지역, 성별, 장애, 연령, 사회적 신분, 소득수준 또는 재산상태를 이유로 특정 개인이나 집단에 대하여 '직접적인 폭력이나 차별을 선동하는 정보' 또는 '증오심을 심각하게 조장하여 특정 개인이나 집단의 인간으로서의 존엄성을 현저히 훼손하는 정보'를 '불법정보'로 규정하였다.

앞서 보았듯이 기존 정통방법상 혐오표현을 규제할 근거가 없는 상태에서 방송통신심의위원회가 혐오표현로 분류되어야 할 표현들을 '사회 통합 및 사회 질서를 저해하는 정보'로서 심의하는 문제가 지속되어 왔기에, 혐오표현에 대한 근거조항이 도입된 것은 일면 긍정적이라 하겠다. 그럼에도 이러한 혐오표현 심의가 본래의 법리에 맞게 잘 운영될 수 있을 것인가에 대한 우려가 존재한다. 특히 차별 전반을 포괄적으로 규율하는 기본 규범으로서 평등권과 인간의 존엄이라는 상위 헌법 가치를 구체화·실현하는 기준법적 성격을 지닌 차별금지법이 부재한 상황에서 정보통신망법이라는 특별법을 통해 온라인 영역의 혐오표현만을 규제하는 접근은 규범 체계상 정합성이 불충분하고 행정기관이나 플랫폼 사업자에게 광범위한 판단 재량이 부여되어 자의적 집행이나 정치적·사회적 논쟁 사안에 대한 선택적 규제로 이어질 가능성이 있다는 우려가 여전히 제기되고 있는 상황이다.¹⁴⁸⁾ 이는 결국 차별에 관한 사회적 기준이 충분히 쌓여있지 않은 상황에서 방송통신미디어심의위원회에 혐오표현을 제대로 심의할 역량이 있는가에 대한 의구심이라 할 것이다. 국제인권법에 따른 혐오표현 규제 법리가 심의기준으로서 잘 반영될 수 있도록 시행령, 매뉴얼, 지침 등을 정비하는 일이 반드시 필요하다.

다. 정부·지자체의 적극적 의무와 대항표현 증진

마지막으로 혐오표현의 사후적 제재만으로 환원되지 않는 국가의 적극적 의무가 강조되어야 한다. 유엔 전략과 지침이 분명히 하듯 혐오에 대한 대응은 표현의 금지가 아니라 더 많은 표현, 곧 예방·교육·대항서사의 촉진을 통해 이루어지는 것이 원칙이며, 이는 정부와 지방자치단체에 적극적 작위의무를 부과한다. 유엔 전략과 지침은 혐오표현 대응을 정부를 비롯한 모두의 책임으로 규정

(2026. 3. 13.자) <https://www.minbyun.or.kr/?p=67553> 참조

148) 김민정(2025), 허위조작정보 규제의 법적 한계와 입법 정당성 — 제22대 국회 발의안 분석 —, 언론과법 24(3), 135-136면

하고 그 근본 원인과 동인에 대한 분석·감시, 교육, 피해자 지원, 대항서사의 증진을 핵심 과제로 제시한다. 정부와 지자체는 혐오의 구조적 조건을 분석하고, 차별·혐오에 관한 교육과 모니터링 체계를 구축하며, 피해자에 대한 지원과 구제 절차를 마련하고, 무엇보다 스스로 차별적 언어와 제도를 시정함으로써 혐오에 정당성을 부여하지 않을 적극적 의무를 진다.

앞으로 특히 더욱 고민하고 주목할 것은 시민들과 소수자들의 대항표현 역량을 증진할 방안들이다. 2026년 지방선거 국면에서 조전혁 서울시교육감 후보가 "동성애 교육 추방" 등의 문구가 담긴 현수막을 학교 앞과 통학로에 내걸자, 시민들은 신고에 그치지 않고 인근에 "퀴어는 학교에서 함께 살아가고 있다", "교육에 필요한 것은 차별과 혐오의 추방" 등의 문구를 담은 이른바 '덧글 현수막'을 게시하는 자발적 대항행동에 나섰다.¹⁴⁹⁾ 2026. 5. 18, 한 대기업이 5·18 민주화운동 기념일 당일 신군부의 진압을 연상시키는 '탱크데이'와 박종철 고문치사 사건을 떠올리게 하는 '책상에 탁!'이라는 문구를 내건 판촉 행사를 벌였을 때에도 시민들은 역사 왜곡과 조롱이라는 즉각적이고 광범위한 비판을 제기하며 사과를 이끌어냈다. 이러한 사례들은 혐오에 맞서는 시민들의 자율적 역량이 이미 작동하고 있음을 보여준다. 국가의 역할은 이러한 시민들의 대항표현을 대신 하거나 통제하는 데 있지 않고 그것이 더 자유롭고 안전하게 이루어질 수 있도록 적극적으로 지원하고 그 조건을 보장하는 데 있다. 대항표현의 증진은 더 많은 표현을 통한 대응이라는 원칙을 구현하는 길이며 국가의 적극적 의무가 향해야 할 지점이다.

149) 한겨레, 2026. 5. 29., 〈교육감 후보의 '동성애 혐오' 현수막…자발적 맞대응 나선 시민들〉

5. 토론: 차별금지법 안에서 혐오표현 다루기 - ‘차별을 표시·조장하는 광고’와 관련하여

혐오에 대응하기 위한 사회적 토대로서 포괄적 차별금지법 제정의 필요성을 논의하는 의견 중에는 차별금지법이 혐오표현 규제 가이드라인 역할을 보다 적극적으로 할 수 있도록 법안에 본격적인 혐오표현 조항을 두는 것이 바람직하겠다는 의견도 있어왔다. 차별금지법제정연대 법률위원회는 법안 연구 과정에서 이 쟁점에 대한 검토를 해왔으나 아직 결론이 정리되지 못했다. 토론에서는 그 중 ‘차별을 표시·조장하는 광고’에 대한 쟁점을 검토하고자 한다.

가. ‘차별을 표시·조장하는 광고’ 조항의 입법 연혁

그동안 발의된 차별금지법안에는 차별금지영역과 무관하게 적용되는 ‘혐오표현’을 다루고 있는 유일한 조항으로 차별을 표시·조장하는 광고 금지 조항이 있다. 2006년 국가인권위원회가 권고한 차별금지법안이 차별을 표시·조장하는 광고(‘특정 개인이나 집단에 대한 분리·구별·제한·배제나 불리한 대우를 표시하거나 조장하는 광고 행위’)를 직접차별, 간접차별, 괴롭힘에 이은 또 하나의 차별 유형으로 규정하였고, 그 후 발의된 차별금지법안들은 모두 차별을 표시·조장하는 광고를 차별의 한 유형으로 정의하며 금지하는 조항(이하 ‘광고금지조항’)을 두었다. 이 조항의 취지를 보다 정확히 검토하기 위해서는 입법 연혁을 확인할 필요가 있다.

- 2006. 3. 28.에 열린 「차별금지법안」 공청회에서 검토되었던 차별금지법안은 제2조(금지대상 차별의 범위)에서 이 법에서 금지하는 차별로서 직접차별(1항), 간접차별(2항), 괴롭힘(3항)을 규정하면서 제5조(차별금지)에 ‘누구든지 제2조에서 정한 차별을 하여서는 아니된다(제1항)’는 일반조항과 더불어 ‘누구든지 이 법에서 금지한 차별행위를 표시하거나 조장하는 광고를 하여서는 아니된다(제2항)’ 광고금지조항을 두었다. 당시 발제문은 이러한 광고금지조항에 대해 차별시정의 극대화와 표현의 자유 등을 고려하여 “광고에 한정하여 미디어상의 차별금지를 규정”하였다고 설명하면서 ‘호주 장애인차별금지법 제44조(1), 뉴질랜드 인권법 제67조(1), 호주북부준주 차별금지법 제25조, EEOC 고용기회의 평등과 고용주의 책임A(차별적 내용이 담긴 광고물의 인쇄 또는 출판 금지) 등’을 비교법적 근거로 제시하였는데¹⁵⁰⁾ 이 조항들은 모두 해당 차별금지법에서 금지하는 차별행위를 하려는 의도를 표현하거나 이를 조장하는 광고물이나 게시물을 규율하는 규정들이다. 이와 같은 광고금지조항의 위치, 문구, 비교법적 근거를 종합하면 2006. 3. 공청회에서 검토되었던 차별금지법안에서 광고금지조항은 고용, 교육, 재화용역 영역에서의 차별행위에 대한 의도를 드러내거나 그러한 차별행위를 조장하는 표현물로서 광고를 금지하는 조항으로 제안되었음을 알 수 있다.

150) 박찬운, 차별금지법 제정의 의미와 차별금지법안 의 주요내용, 「차별금지법안」 공청회 자료집, 26면

- 그런데 2006. 7. 24. 국가인권위원회의 권고안에서 광고금지조항은 제2조 제4항으로 위치가 바뀌어 차별의 한 유형으로 편입되고 그 문구 역시 '특정 개인이나 집단에 대한 분리·구별·제한·배제나 불리한 대우를 표시하거나 조장하는 광고행위는 이 법에서 금지한 차별로 본다'로 바뀌게 된다. 국가인권위원회 권고안은 광고금지조항의 의미와 비교법적 근거를 앞선 공청회와 동일하게 제시하였다. 그럼에도 이러한 위치와 문언의 변화로 '특정 개인이나 집단에 대한 분리·구별·제한·배제나 불리한 대우'는 차별금지영역과 무관하게 판단되는 것인지, '괴롭힘' 등을 표시·조장하는 경우는 이에 포함되지 않는 것인지 등의 해석문제가 생기게 되면서 광고금지조항은 그 의미와 적용범위가 모호해졌다.
- 2007. 12. 12. 정부법안으로 발의된 차별금지법안은 광고금지조항을 2006년 국가인권위원회 권고법안과 동일하게 규정하면서 광고란 「표시·광고의 공정화에 관한 법률」 제2조제1호 및 제2호에 따른 표시 및 광고를 말한다'는 정의조항을 추가하였다(법 제2조 제2호). 이로 인해 광고금지조항은 사업자 또는 사업자단체가 상품 또는 용역을 소비자에게 알리는 '상업광고'에 한하여 적용되게 되었고, 결국 차별금지영역과 분리된 채 상업광고에서의 차별적 표현을 규제하는 조항으로 자리잡게 되었다.
- 2020. 6. 30. 국가인권위원회가 의견표명한 「평등 및 차별금지에 관한 법률」(국가인권위원회 시안)은 광고금지조항이 상업광고 뿐만 아니라 정부광고, 옥외광고물, 의견광고에도 적용되도록 광고의 정의조항을 확대하였다(법 제2조 제11호). 국가인권위원회는 이 조항의 의미에 대해 '불특정 다수'를 향해 발화되는 차별 표시·조장 행위를 규율할 필요성과 함께 표현의 자유와의 조화나 그 파급효과를 고려하여 광고 부문에 한정된 것'이라고 설명하면서, 불리한 대우를 표시하거나 조장하는 모든 표현이 금지대상이 될 것이라고 보는 우려에 대해 한정되는 범위의 광고에 한해서만 적용되는 조항이라고 답변하였다.¹⁵¹⁾ 즉, 일정한 범위의 광고를 매개로 한 혐오표현을 규제하는 조항이라는 취지를 명확히 한 것이다.

나. 입법 연혁에 비추어 본 '광고금지조항'의 두 가지 성격

국가인권위원회의 2006년 3월 공청회안, 2006년 7월 차별금지법 권고안, 2020년 평등법 시안의 광고금지조항을 비교해보면 다음 표와 같다.

151) 국가인권위원회(2020.12.), 평등법 쟁점과 팩트체크, 11면

2006 공청회안	2006 차별금지법 권고안	2020 평등법 시안
제5조(차별금지) ① 누구든지 제2조에서 정한 차별을 하여서는 아니된다. ② <u>누구든지 이 법에서 금지한 차별 행위를 표시하거나 조장하는 광고를 하여서는 아니된다.</u>	제2조(금지대상 차별의 범위) ① 이 법에서 금지하는 차별이라 함은 합리적인 이유 없이 성별, 장애, (중략) 사회적 신분을 이유로 개인이나 집단을 분리·구별·제한·배제하거나 불리하게 대우하는 다음 각 호의 1에 해당하는 행위를 말한다. (중략) ④ <u>특정 개인이나 집단에 대한 분리·구별·제한·배제나 불리한 대우를 표시하거나 조장하는 광고 행위는 이 법에서 금지한 차별로 본다.</u>	제3조(차별의 개념) ① 이 법에서 차별이란 합리적인 이유없이 성별, 장애, (중략) 사회적 신분 등을 이유로 다음 각 호의 영역에서 개인이나 집단을 분리·구별·제한·배제하거나 불리하게 대우하는 행위를 말한다. (중략) ⑤ <u>특정 개인이나 집단에 대한 분리·구별·제한·배제나 불리한 대우를 표시하거나 조장하는 광고 행위는 차별로 본다.</u> 제2조(용어의 정의) 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다. 11. “광고”란 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 것을 말한다. 가. 「정부기관 및 공공법인 등의 광고 시행에 관한 법률」 제2조제3호에 따른 정부광고 나. 「옥외광고물 등의 관리와 옥외광고산업 진흥에 관한 법률」 제2조제1호에 따른 옥외광고물 다. 「표시·광고의 공정화에 관한 법률」 제2조제1호 및 제2호에 따른 표시 및 광고 라. 「신문 등의 진흥에 관한 법률」 제2조제1호 및 제2호에 따른 신문·인터넷신문, 「잡지 등 정기간행물의 진흥에 관한 법률」 제2조제1호에 따른 정기간행물, 「방송법」 제2조제1호에 따른 방송, 「전기통신기본법」 제2조제1호에 따른 전기통신 등을 이용하여 광고 형식으로 의견을 제시하는 것

이러한 변천사를 살펴보면 광고금지조항은 2006년 공청회 단계에서는 차별행위 뿐만 아니라 차별행위를 표시하거나 조장하는 행위 역시 법에서 금지하기 위한 조항으로 구상되었으나, 2006년 차별금지법 권고와 실제 발의를 거치면서 직접차별, 간접차별, 괴롭힘과 별개로 일정한 범위 내의 혐오표현을 규제하는 독자적인 차별 유형으로 자리잡았음을 알 수 있다. 그런데 ‘법에서 금지하는 차별을 표시·조장하는 광고’ 금지 조항과 ‘광고의 형태로 차별을 표시·조장하는 행위’ 금지 조항은

그 규제의 취지, 성격, 범위가 전혀 다르다. 앞으로의 입법 논의에서는 전자와 후자를 나누어 조항의 필요성과 범위를 검토할 필요가 있다.

다. ‘법에서 금지하는 차별을 표시·조장하는 광고’ 금지

‘법에서 금지하는 차별을 표시·조장하는 광고 금지’ 조항은 공청회안에 있었으나 실제 발의과정에서 사라진 조항이다. 차별금지법에서 금지하는 차별(고용, 교육, 재화·용역 등의 영역에서의 직접차별, 간접차별, 괴롭힘, 성희롱 등)을 하겠다는 의도를 표시하는 광고 행위는 금지된 차별의 예비행위 또는 수단 등에 해당하기 때문에 규제대상이 되는 것으로 혐오표현 규제와는 성격을 달리 한다. 실제로 외국의 많은 차별금지법제가 이와 같은 성격의 규정을 두고 있다. 몇 개의 법안만 살펴보면 다음과 같다.

○ 캐나다 인권법 (Canadian Human Rights Act)

차별적 공고 등의 발행

제12조 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 공고, 표지, 상징, 문장(Emblem) 또는 기타 표현물을 대중 앞에 발행·게시하거나, 대중 앞에 발행·게시되도록 원인을 제공하는 것은 차별적 관행에 해당한다.

(a) 차별 또는 차별의 의도를 명시적 혹은 암시적으로 표현하는 경우

(b) 타인에게 차별하도록 선동하거나 선동하기 위해 계산된(의도된) 경우

단, 명시적·암시적·의도된 차별이나 선동된 차별이 실제로 행해졌을 때, 그것이 제5조 내지 제11조 또는 제14조에 기술된 차별적 관행에 해당해야 한다.¹⁵²⁾

○ 아일랜드 평등지위법 (Equal Status Act 2000)

제12조 금지되는 광고

(1) 누구든지 금지된 행위에 가담할 의도를 나타내거나 그러한 의도를 나타내는 것으로 합리적으로 해석될 수 있는 광고를 발행·게시하거나 그러한 발행·게시의 원인을 제공하여서는 아니 된다.

¹⁵²⁾ Publication of discriminatory notices, etc.

12. It is a discriminatory practice to publish or display before the public or to cause to be published or displayed before the public any notice, sign, symbol, emblem or other representation that

(a) expresses or implies discrimination or an intention to discriminate, or

(b) incites or is calculated to incite others to discriminate

if the discrimination expressed or implied, intended to be expressed or implied or incited or calculated to be incited would otherwise, if engaged in, be a discriminatory practice described in any of sections 5 to 11 or in section 14.

(3) 제(1)항에서 “광고”란 대중을 대상으로 하는지 여부와 관계없이, 신문이나 기타 간행물, 텔레비전이나 라디오, 게시물 게시 또는 기타 수단을 통해 이루어지는 모든 형태의 광고를 포함하며, 광고의 발행 또는 게시에 대한 언급은 이에 따라 해석되어야 한다.¹⁵³⁾

○ 뉴질랜드 인권법 (Human Rights Act 1993)

제2장 금지되는 차별

67. 광고 (1) 본 장의 규정을 위반하려는 의도를 나타내거나 그러한 의도가 있는 것으로 합리적으로 이해될 수 있는 광고 또는 공고를 발행·게시하거나 그러한 발행·게시의 원인을 제공하거나 허용하는 것은 위법하다.¹⁵⁴⁾

법에서 금지하는 차별을 표시·조장하는 광고를 금지하는 조항은 차별 규제의 성격을 갖는 조항으로 차별금지법제에서는 상당히 일반적인 조항이라고 할 수 있다. 앞으로의 입법 논의에 적극적으로 도입해야하는 조항이라고 생각한다. 차별금지법안에 이러한 취지의 조항을 둔다면 아래와 같은 조문안을 생각해볼 수 있다.

2025년 차별금지법제정연대 법률위원회 연구법안(검토중)

제3조(차별금지사유와 대상 등) ① 이 법에서 금지하는 ‘차별’이란 (이하 생략)

② 제1항 각 호의 행위에 대하여 다음 각 호에 해당하는 경우에는 차별로 본다.

1. 차별금지사유를 공유하는 집단에 속하지 않지만 그러한 집단에 속한다고 인식되거나 연관된 개인이나 집단을 대상으로 한 경우
2. 제1항 각 호의 행위를 표시·조장하는 광고를 발행·게시하거나 그러한 발행·게시를 지시·지원하는 경우
3. 제1항 각 호 행위의 개선 또는 시정을 위하여 합리적으로 수용할 수 있는 조치를 거부하는 경우

¹⁵³⁾ 12. Prohibited advertising.

(1) A person shall not publish or display or cause to be published or displayed an advertisement which indicates an intention to engage in prohibited conduct or might reasonably be understood as indicating such an intention.

(3) In subsection (1), “advertisement” includes every form of advertisement, whether to the public or not and whether in a newspaper or other publication, on television or radio or by display of a notice or by any other means, and references to the publishing or display of advertisements shall be construed accordingly.

¹⁵⁴⁾ Part2. Unlawful discrimination

67. Advertisements (1) It shall be unlawful for any person to publish or display, or to cause or allow to be published or displayed, any advertisement or notice which indicates, or could reasonably be understood as indicating, an intention to commit a breach of any of the provisions of this Part.

라. ‘광고의 형태로 차별을 표시·조장하는 행위’ 금지

기존에 발의된 차별금지법안들에 들어있는 광고금지조항이 이에 해당한다. 발제문에서 살펴보았듯이 차별금지영역에서의 차별·괴롭힘 규제와 그 밖의 영역에서의 혐오표현 규제는 취지, 성격과 법리를 달리 한다. 기존 차별금지법안들의 광고금지조항은 후자의 혐오표현 중 광고의 형태를 띄고 있는 것을 차별금지법을 통해 규제하고자 하는 조항으로, 비교법적으로는 드문 사례에 속한다. 유사한 입법례로 캐나다 인권법 제13조를 살펴볼 수 있다. 캐나다 인권법 13조는 전기통신을 이용하여 혐오메세지를 전달하는 행위를 차별로 규정하며 규제하였으나 위헌 논란이 있었고 연방대법원에서 첨예한 대립 끝에 합헌으로 결론내려졌으나 2013년 입법을 통하여 현재 삭제된 상태이다.¹⁵⁵⁾

차별금지법제정연대 법률위원회는 기존 발의법안보다 혐오표현에 대한 더욱 적극적인 가이드라인을 제시하자는 의견을 반영하는 안으로서 3장 아래 ‘차별 표시 및 조장행위’에 관한 별도의 절을 두어 광고와 방송에서의 차별 표시 및 조장행위를 금지하는 조항을 신설하는 안을 검토한 바 있다. 광고와 방송은 그 파급력에 비추어 차별을 표시·조장하는 표현이 보다 적극적으로 규제되어야 하는 영역에 속할 수 있다고 보았기 때문이다. 이 경우 가장 문제되는 지점은 구제수단이다. 차별금지법에서 금지하는 차별이 발생하였을 때 법에서 제공하는 구제 수단은 국가인권위원회의 차별시정권고(및 시정명령)와 법원에서의 차별시정을 위한 적극적 조치 판결 및 손해배상 등이다. 그렇다면 별도의 절을 두어 광고 및 방송에서의 차별 표시·조장행위를 금지하였을 때 이러한 차별금지법의 구제 수단이 그대로 적용되는 것인지 아니면 이에 적용되는 시정 제도를 별도로 규정할 것인지, 타법(옥외광고물법, 방송심의규정 등)에서의 규제 제도와와의 관계는 어떻게 설정해야 하는지 등이 문제된다. 법률위원회에서도 이에 대한 결론이 정리되지는 않아 여전히 검토 중인 쟁점으로 남아있다. 참고를 위해 검토했던 조문안을 남겨둔다.

2025년 차별금지법제정연대 법률위원회 연구법안(검토중)

제4조(용어의 정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

13. “광고”란 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 것을 말한다.

가. 「정부기관 및 공공법인 등의 광고시행에 관한 법률」 제2조제3호에 따른 정부광고

나 「옥외광고물 등의 관리와 옥외광고산업 진흥에 관한 법률」 제2조 1호에 따른 옥외광고물

155) 이에 대한 자세한 내용은 김지영(2024). 캐나다의 인권법에 관한 연구 - 헌법상 평등보장과 의 관계를 중심으로 -, 헌법재판연구원 연구보고서 23면 이하 참조

다. 「표시·광고의 공정화에 관한 법률」 제2조제1호 및 제2호에 따른 표시 및 광고
 라. 「신문 등의 진흥에 관한 법률」 제2조제1호 및 제2호에 따른 신문·인터넷신문, 「잡지 등 정기간행물의 진흥에 관한 법률」 제2조제1호에 따른 정기간행물, 「방송법」 제2조제1호에 따른 방송, 「전기통신기본법」 제2조제1호에 따른 전기통신 등을 이용하여 광고 형식으로 의견을 제시하는 것
 14. “방송”이란 방송법 제2조 1호에 따른 방송을 말한다.

[1안 - 기존 발의안과 유사한 안]

제3조(차별금지사유와 대상 등) ① 이 법에서 금지하는 ‘차별’이란 성별 (중략) 기타 그에 준하는 하나 이상의 특성(이하 “차별금지사유”라 한다)을 이유로 정당한 이유 없이 다음 각호에 해당하는 행위(조건이나 기준들, 제도나 관행을 포함한다)을 말한다.

- 1.~4. 생략
5. 제1호 내지 제4호의 행위가 동시에 또는 순차로 함께 작용하여 불리한 결과에 이르게 된 경우
6. 특정 개인이나 집단에 대한 분리·구별·제한·배제나 불리한 대우를 표시하거나 조장하는 광고 행위

[2안 - 별도의 절을 두어 적극적으로 규제하는 안]

제3장 차별금지 및 예방조치

제6절 차별 표시 및 조장행위

제100조(광고에서의 차별 표시 및 조장행위 금지) ① 누구든지 정당한 사유 없이 차별금지사유를 이유로 특정 개인 또는 집단에 대한 부정적 고정관념, 편견 또는 불리한 대우를 조장하거나 정당화하는 내용을 포함한 광고를 제작·유포하거나 그러한 광고를 허용 또는 조장하여서는 아니된다.

② 제1항에 따른 광고에는 다음 각 호의 행위를 포함한다.

1. 특정 집단에 대한 사회적 배제, 경멸 또는 차별적 대우를 정당화하거나 미화하는 표현
2. 특정 집단에 대한 사실과 다르거나 왜곡된 부정적 이미지, 역할 고정관념을 지속적으로 재현하는 표현
3. 혐오를 조장하는 방식으로 표현된 영상, 이미지, 문구 등을 반복적으로 사용하는 행위

③ 제1항에도 불구하고, 다음 각 호의 경우는 정당한 사유가 있는 것으로 본다.

1. 공익적 목적에 따라 객관적 사실을 보도하거나 교육·연구를 위한 표현
2. 예술, 풍자, 사회적 비판의 목적 등으로 차별 의도가 명백히 없고, 그 표현이 사회통념상 용인될 수 있는 경우
3. 기타 대통령령으로 정하는 정당한 사유가 있는 경우

④ 광고물의 차별표시 또는 조장 여부에 대한 심사는 대통령령으로 정하는 바에 따라 관련 기관의 심의 또는 자문을 거칠 수 있다.

제00조(방송에서의 차별 표시 및 조장행위 금지) ① 방송사업자 또는 방송콘텐츠 제공자는 정당한 사유 없이, 차별금지사유를 이유로 특정 집단에 대한 부정적 편견이나 불리한 대우를 조장하거나 정당화하는 내용을 포함한 방송을 제작·편성·송출하여서는 아니된다.

② 제1항에도 불구하고, 방송의 내용이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 예외로 한다.

1. 보도 또는 시사 프로그램으로서 사실의 전달을 목적으로 하고, 특정 집단에 대한 차별을 조장할 명백한 의도가 없으며 그 표현이 전체 맥락상 정당하다고 판단되는 경우
2. 풍자·예술·드라마 등의 창작 표현물로서 공익적 목적 또는 표현의 자유 보호를 위한 범위 내에서 이루어진 경우

혐오대응과 차별금지법에 대한 토론문

이은진(고려대학교 법학연구원 전임연구원)

온라인 공간과 일상 곳곳에서 특정 집단을 향한 혐오표현과 차별은 이미 우리 사회의 민주적 공론장과 평등한 시민적 관계를 위협하는 현실적 문제가 된 지 오래입니다. 발표문이 주장하듯, 이러한 현상에 대응하기 위한 제도적 장치로서 차별금지법의 제정은 중요한 의미를 갖습니다. 그러나 차별금지법은 그 필요성에 대한 논의가 지속되어 왔음에도 불구하고, 여전히 장기간 입법에 이르지 못하고 있습니다. 차별금지법이 장기간 제정되지 못하고 있는 상황에서, 날로 심각해지는 혐오표현에 대응하기 위한 별도의 규제 법안들이 산발적으로 논의되고 있습니다.

발표문은 이러한 개별적 규제 논의에 앞서, 혐오표현에 대한 보다 근본적인 대응으로서 차별금지법 제정의 필요성을 다시금 강조하고 있는 것으로 보입니다. 먼저 차별금지법과 혐오표현의 관계를 세 가지 층위에서 설명하고 있습니다. 즉 차별금지법은 혐오표현을 괴롭힘의 형태로 직접 규율할 수 있을 뿐만 아니라, 혐오표현 규제의 정당성과 방향을 제시하는 규범적 근거가 되며, 나아가 혐오표현이 발생하는 배경인 차별적 사회구조를 개혁하는 토대가 될 수 있다는 것입니다. 다만 차별금지법은 일정한 적용 영역, 즉 차별금지영역을 전제로 하므로, 일반 공론장에서 이루어지는 혐오표현 일반을 포괄적으로 규율하는 근거로 기능하기에는 한계가 있습니다. 이에 이러한 차별금지영역 밖의 혐오표현에 대해서는 「혐오표현에 관한 유엔 전략 및 행동계획」 등을 참조하여 별도의 규율 가능성을 모색할 수 있음을 제시하고 있습니다.

이어 발표문은 혐오표현에 대한 법제도적 대응이 필요함에도, 한국 사회의 관련 논의가 혐오표현 규제의 정당성과 방향이 차별금지법의 규범적 토대에 의존한다는 점을 충분히 반영하지 못한 채 이루어지고 있다는 점을 비판합니다. 특히 차별금지법 제정을 회피한 채 혐오표현 규제만을 논의할 경우, 혐오표현 규제가 갖는 우선성과 긴급성을 제대로 반영하기 어렵다고 지적합니다. 또한 현재 혐오표현의 개념이 집단적 종속의 표출과 강화라는 속성, 그리고 소수자와 다수자 사이의 비대칭성을 충분히 포착하지 못한 채 논의되고 있다는 점을 지적합니다. 나아가 성적지향과 성별정체성을 차별금지사유에서 배제하려는 시도 역시 혐오표현 규제 논의의 한계로 제시하고 있습니다. 이러한 논의의 공백 속에서 혐오표현에 대응해야 할 국가의 책임이 방기되고 있다는 점도 함께 지적하고 있습니다.

마지막으로 발표문은 혐오표현에 대한 적절한 논의가 차별금지법이 규범적 좌표를 제공할 수 있을 때 비로소 가능하다는 점을 재확인합니다. 이에 따라 혐오표현 대응은 우선 차별금지법의 규율영역에서부터 출발해야 하며, 그 밖의 영역에서는 해악성이 큰 고위공직자의 언동을 우선적 규제 대상으로 삼을 필요가 있다고 봅니다. 또한 이러한 규제는 국제인권법상 혐오표현 법리에 부합하는 방식으로 설계·운용되어야 한다고 설명합니다.

이하에서는 몇 가지 질문을 드리는 것으로 토론을 대신하고자 합니다.

1. 발표문은 혐오표현의 개념이 집단적 종속의 표출과 강화하는 특성, 그리고 소수자와 다수자 사이의 비대칭성을 충분히 반영해야 한다고 지적합니다. 이와 관련하여 차별금지법은 이러한 비대칭성을 제도적으로 반영할 수 있는 중요한 토대가 될 수 있다고 이해됩니다. 다만, 혐오표현은 그 의미와 해악을 판단할 때 맥락적 해석이 중요한 만큼, 이를 판단하는 주체의 차별 감수성과 구조적 인식 역시 중요한 요소가 된다고 생각합니다. 다만 이러한 감수성과 인식은 판단 주체에 따라 편차가 있을 수 있으므로, 이를 제도적으로 어떻게 안정화할 것인지가 문제됩니다. 이 점에서 입법상 판단 기준의 구체화나 전담기구의 해석 가이드라인 마련이 중요할 것으로 보입니다. 발표문에서 제안하는 차별금지법 제정은 이러한 해석자의 인식 편차를 보완하기 위한 제도적 장치까지 함께 염두에 둔 것인지, 그리고 가능하다면 어떤 방식의 기준 설정이나 가이드라인 마련이 필요하다고 보시는지 여쭙고 싶습니다.

2. 차별금지법 제정이 혐오표현 논의의 규범적 출발점이 되어야 한다는 발표자의 문제의식에 충분히 공감합니다. 다만 현실적으로는 차별금지법보다 혐오표현 규제가 먼저 입법될 가능성도 배제하기 어려워 보입니다. 이 경우 차별금지법이 제정되지 않은 상태에서 이루어지는 혐오표현 규제는 차별금지법 제정 논의에 어떠한 영향을 미칠 수 있다고 보시는지 궁금합니다.

3. 발표문은 대항표현을 규제하거나 통제하지 않고 자유롭게 이루어질 수 있도록 국가가 적극적으로 지원하고 그 조건을 보장할 의무가 있다고 주장합니다. 대항표현이 규제의 대상이 되어서는 안 된다는 점은 이해됩니다. 다만 국가가 대항표현을 적극적으로 지원하는 경우, 특정한 가치나 관점을 우대하지 않아야 한다는 국가중립성의 요청과 긴장 관계가 발생할 수 있지 않은지 궁금합니다. 물론 국가중립성이 형식적·기계적 중립을 의미하는 것은 아니며, 차별과 혐오의 구조를 완화하기 위한 국가의 개입이 곧바로 중립성 위반이라고 보기는 어려울 것입니다. 그럼에도 대항표현에 대한 적극적 지원이 정당화되기 위해서는 지원 기준 등이 어떻게 설정되어야 하는지, 그리고 국가중립성의 요청과는 어떻게 조화될 수 있는지가 논의되어야 할 것 같습니다.

4. 발표문은 차별금지법을 통한 혐오표현 대응의 가능성을 주로 괴롭힘 규정에서 도출하는 방식으로 논의를 전개하고 있습니다. 한편 보론에서는 별도의 혐오표현 규정을 신설하는 방안도 함께 검토하고 있는 것으로 보입니다. 이와 관련하여, 혐오표현 규정을 별도로 신설하는 경우 그것이 괴롭힘 규정을 통한 규율과 어떠한 점에서 구별되는지 설명해 주시면 이해에 도움이 될 것 같습니다.

발표문에서 설명하신 바와 같이 괴롭힘에는 언어적 괴롭힘이 포함될 수 있습니다. 기존의 다수 차별금지법안이 괴롭힘 규정을 통해 혐오표현에 대응하고자 한 데에도 나름의 이유가 있을 것으로 생각합니다. 그렇다면 별도의 혐오표현 조항은 괴롭힘 규정으로는 충분히 포섭되지 않는 특정한 행위 유형이나 피해 양상을 포착하기 위한 것인지, 아니면 혐오표현의 사회적·구조적 해악을 기본

법인 차별금지법 안에서 보다 명시적으로 규율하기 위한 규범적 장치인지 궁금합니다.

라운드테이블 : 차별시정과 평등증진, 제도화의 방향

좌장 : 홍성수 (인권법학회 회장)

패널 : 김성연(제주특별자치도장애인권익옹호기관), 변성영(중앙노동위원회), 보라(한국여성민우회 여성노동팀), 신민철(법무부 인권정책과), 안효철(국가인권위원회 혐오표현 대응과), 장예정(차별금지법제정연대)

라운드테이블은 별도의 원고가 없었습니다. 나눈 이야기의 요지를 정리하여 수록합니다.

-김성연: 저는 장애인차별금지추진연대에서 활동을 하다 지금은 제주특별자치도장애인권익옹호기관에 있습니다. 장애인차별금지추진연대는 장애인 차별금지법을 만들기 위해서 만든 단체가 법을 만든 이후에 연대체를 해산하지 않고 유지하면서 장애인 차별금지법이 실효성 있게 이행되도록 하는 활동을 하는 단체입니다. 기존의 연대 단체에서 수가 많이 줄기는 했지만 법률가단체 그리고 장애인단체들이 함께 모여서 계속 이 법이 잘 이행되는지 보고 있고, 장애인 차별금지법은 2007년에 만들어져서 2008년부터 시행됐어요. 장애인 차별금지법도 지금 차별금지법의 구조와 비슷한 구조를 가지고 있고요. 결국 차별금지에 대한 법의 구조들은 비슷한 구조를 가지고 있기 때문에 작년 4월에 장애인 차별금지법상의 권리구제 절차, 시정권고, 시정명령 법원이 갖고 있는 차별금지 소송이나 각각의 권리구제 절차에 대한 것을 짚어보는 토론회를 진행했습니다. 오늘도 사전에 질문으로 주신 것 중 하나가 시정과 관련한 절차들에 대해서 어떤 고민과 제안이 있는여서 간단히 말씀드리겠습니다. 지금 장애인 차별금지법은 시정권고에 대한 권한은 인권위원회가 가지고 있습니다. 장애인 차별금지법상 장애인 차별 시정기구예요. 법을 만들 당시에 원래 법을 만드는 추진연대는 독립적인 시정위원회를 만들어달라고 요구했었어요. 독립적인 장애인차별 시정위원회를 요구했는데 그게 결국에는 그러면 시정위원회가 어떤 권한을 가져갈지와 정치적인 여러 상황과 이런 것 때문에 결국은 시정조치가 이원화되는 것으로 결정이 되었고, 시정권고의 권한은 국가인권위원회 그리고 시정권고 이후에 시정명령과 이행을 부여하는 강제하는 절차는 법무부가 가지고 가도록 이렇게 이원화가 되었습니다. 사실 장애인 차별금지법에서 시정조치가 이렇게 이원화된 것은 이후에 큰 문제가 되었습니다. 이원화가 됐으면 인권위와 법무부가 협조적으로 마치 한 조직에서 운영하는 것처럼 그렇게 시스템을 가져갔어야 했는데 전혀 그렇게 되지 않았어요.

인권위원회는 그냥 권고하는 것만 그래서 결국 인권위원회 결정이 강제력을 갖지 못하면서 우리가 인권위원회를 활용한 시정이 매우 어려웠고 여기서 또 하나는 국가인권위원회의 권고에 대한 인용력이 매우 낮습니다. 결국에는 국가인권위원회의 한 100명 정도 진정을 하면 3명 정도만 관련해서 결정을 받는 상황입니다.

그런데 그다음에 그러면 시정명령을 하는 법무부는 인권위의 권고가 받아들여지지 않았을 경우 시정명령 조치를 하게 되는데 법무부는 더 합니다. 법 제정된 이후에 작년 토론회를 할 때까지 6건밖에 법은 17년, 18년이 됐는데 6건밖에 시정명령을 하지 않았어요. 법무부에 왜 6번밖에 안 했냐 이렇게 물어봤더니 시정명령은 강제적인 조치니까 시정명령을 하려고 그런 연락을 하면 이행을 한다는 거예요, 이 사람들이.

말씀하신 대로 그렇다고 하면 더 많은 상황이 바뀌어야 하겠지만 차별 상황은 그닥 바뀌지 않았습시다. 그런데다 그 긴 시간 동안 회의를 11번밖에 하지 않았어요. 차별 시정심의위원회가 있거든요. 회의를 11번밖에 안 했어요. 결국에는 6건도 사실 겨우 결정이 됐다고 봐야 하는 거죠. 제가 처음에 차별금지법을 만드는 법과 관련한 의견을 나눌 때 강력하게 주장했던 것 중 하나가 장애인 차별금지법처럼 시정조치를 가져가면 안 된다. 그래서 지금 결국 이렇게 시정조치들이 만들어져 있지만 장애인 당사자가 인권위나 법무부를 통해서 시정을 받는 비율은 정말 적습시다.

장애 인구 대비 너무 적고 그렇다면 결국은 법원에 가거나 다른 절차를 밟는 거보다 훨씬 빠르게 조치를 받고자 해서 이런 시정절차를 만들어 놓은 건데 이 시정절차가 제대로 역할을 하지 않으면서 지금 실제로 법원으로 더 많은 사건을 가져가고 있어요.

그래서 이 부분에 대한 고민이 차별금지법 제정 과정에 반드시 돼야 하고 저는 일원화되어 있는 시정조치를 가져가는 것은 매우 중요하다고 생각이 듭니다. 그러면 국가인권위원회가 시정명령권까지 다 가져가는 것이 어떻게 될 것인지와 또는 일원화 조치 가운데서 어떻게 제대로 역할을 할지에 대한 문제 그러면 독립적인 시정조치와 관련한 위원회를 가져가는 것은 어떨까 이런 여러 가지 고민을 가지고 있고 그리고 또 하나는 아까 학교 이야기 나왔는데 장애인 차별금지법이 있지만 실제로 이 법을 활용하기가 매우 어렵습시다. 매우 어려운 이유 중 하나는 학교를 예로 들면 장애 학생이지만 학생인 거죠. 그래서 장애인이지만 장애인에 관련한 혐오나 아이들로부터 차별이나 괴롭힘 때문에 생겨도 학교가 가지고 있는 절차가 먼저 우선되는 거예요. 학폭위나 이런 절차가 우선돼서 이행되다 보니 장애인 차별금지법의 내용이 있어도 그 내용을 직접적으로 적용받아서 가기가 매우 어렵습시다. 저한테 이 질문을 많이 하세요. 장애인은 그러면 장애인 차별금지법이 있으니까 이렇게 포괄적인 차별금지법은 필요 없는 거 아니냐, 이런 질문들이요.

그런데 이게 문제입니다. 저희가 장애인이지만 아동이기도 하고 장애인이지만 여성이기도 하고 장애인이지만 학생이기도 하고 장애인이지만 비정규직이기도 한 거죠. 장애인차별금지법을 적용해서 장애에 대한 부분에 대한 문제제기를 한다고 해도 복합적으로 연결돼 있는 차별의 조건에 대한 방어가 되어줄 수 있는 법이 없다 보니까 결국에는 장애인차별금지법의 실효성을 매우 떨어뜨리게 되는 상황이 되는 거여서 장애인차별금지법의 실효성을 더 높이기 위해서라도 장애인에게 포괄적 차별금지법의 제정은 매우 중요한 상황입니다.

-홍성수: 사실은 장애인 차별금지법상 시정명령 제도가 중요한 이유가 이미 수년 동안 시행했던 경험이 있기 때문에 차별금지법에 시정명령 제도를 도입하면 어떤 문제점이 있을지 선례가 되기 때문입니다. 노동위원회에서도 차별시정을 일부 아주 활발하게 진행되지는 않았지만 비슷한 시정기구로서 역할을 하고 있었는데요. 이와 관련해서 중앙노동위원회 전문위원으로 계신 차별시정위원회가 노동위원회 차원에서는 어떻게 이루어졌고 어떤 문제점과 한계가 있는지 등등 말씀해주시면 도움이 될 것 같습니다.

-변성영: 소개받은 중앙노동위원회 변성영 차별시정 전문위원입니다. 직함이 생소할 수 있는데 기간제법 10조 5항에 보면 노동위원회는 차별시정 조사, 연구를 위해서 전문위원을 둘 수 있도록 되어 있고 동법 시행령은 10명까지 둘 수 있는데 현재 2명이 있습니다. 간단하게 소개를 드리면 저는 노동법을 전공해서 박사 학위를 받고 마흔즈음에 노동위원회에 입사해서 11년째가 된 것 같아요. 기간제법이 2007년 7월 1일부터 시행이 됐잖아요. 그때 비정규직 차별시정제도가 노동위원회에 도입됐고 그 중간에 한참 있다가, 22년도 5월부터인가요? 고용상 성차별시정제도가 우리 위원회에 들어와 있습니다.

지금 우리 홍고수님께서 말씀하신 것처럼 그렇게 사건 수가 많지는 않습니다. 기대했던 것보다 활성화되어 있는 상황은 아니고요. 비정규직 차별시정제도도 그렇고 일학습병행 근로자 차별 사건은 아예 안 들어오고 있구요. 고용상 성차별 시정사건은 최근에 조금 증가하기 시작한 것 같습니다. 이것은 아직 제도 도입된 것이 얼마 안 됐으니까 지켜봐야 할 사항 같고요.

저는 일단 개별 단행 법률에 산재돼 있는 여러 분야의 차별에 대해서 지금 말씀하신 포괄적 차별금지법 제정으로 나아가는 방향성에 대해서는 동의합니다. 그리고 실질적인 내용이 아니라는 전제 하에서 차별시정제도 또한 가급적 일원화되는 것이 바람직하다고 생각합니다.

학회에서 저한테 사전질문을 해주신 게 현재 노동위원회에서 성차별, 비정규직 차별 이런 것들을 하고 있는데 각각의 사유가 상호작용하는 복합 차별의 문제를 어떻게 고려하고 있는지에 대해서 질문을 해주셨고 특히 비정규직 차별 사건에서 성차별적 효과를 함께 고려하거나 차별 판단 기준을 구체화하고 있는 게 있는지 이런 질문을 해주셨거든요. 심플하게 말씀드리면 각각 판단하고 있습니다. 물론 병합할 수 있는 것은 병합할 수 있겠지만 예를 들어서 비정규직 차별에는 직접 차별 개념만 있습니다.

고용상 성차별 시정제도에서는 아예 정의규정에서 못을 박고 있잖아요. 직접 차별뿐만 아니라 간접 차별의 개념도 포함하고 있습니다. 그래서 직접 차별에 한정해서 보더라도 비교 대상자 등이 각각 다릅니다. 비정규직 차별하고 고용상 성차별은. 우리가 차별이라고 하면 일단 상대적인 개념이니까 비교대상자가 있어야 하는 거잖아요. 그런데 비정규직 같은 경우는 동종·유사한 업무에 종사하는 정규직 근로자가 비교대상자가 될 것이고 고용상 성차별의 경우에는 동일 가치 노동을 하는 다른 성별의 근로

자가 비교 대상이 되는데 그마저도 임금상 차별에 국한해서 동일 가치 노동을 요구하고 있거든요.

고용상 성차별에 있어서 임금상 차별 외의 차별은 동일가치 노동을 요구하지도 않습니다. 모집, 채용이나 승진, 배치차별과 같이 임금 외의 차별에 있어서의 비교대상자 요건에는 동일 가치 노동일 것을 요구하지 않는다는 의미입니다. 그래서 그런 것들이 다르기 때문에 각각 판단을 하고 있습니다. 향후에도 각각 판단을 해야 하겠죠. 차별 금지법이 이렇게 통합된 방향으로 나아갔다고 해서 판단 기준까지 실질적인 다른 것들을 똑같이 할 필요는 없거든요. 세밀하게 각각 판단해야 하겠죠. 그리고 노동위원회는 입법례적으로 보면 굉장히 특이한 기관입니다. 전 세계적으로도 이런 행정위원회가 준사법기능을 하는 것도 흔하지 않고 준사법기능을 하더라도 민사법원의 영역인 개별적 권리 분쟁까지도 처리하는 경우는 흔하지 않습니다.

그러다 보니까 점점 우리 노동위원회의 업무가 늘어나고 있어요. 원래는 우리가 미국의 노동위원회 제도를 일본을 거쳐 계수할 때는 사실은 민사법원이 하기 어려운 특수한 노동의 영역인 집단적 노동 분쟁 쪽이 메인이었는데, 어떻게 보면 이후 자생적으로 부당해고도 들어오고 2007년도부터 차별도 들어오고 하면서 그 영역이 점점 확대되고 있습니다. 다른 나라에는 이런 개별적 권리 문제까지 준사법적 기능을 하는 행정기관은 거의 없다시피 하거든요.

지금 추세를 보면 앞으로도 연령 차별, 장애인 차별 등에 관한 시정제도가 우리 위원회에 들어올 가능성이 굉장히 높습니다. 원래는 고용상 성차별보다 연령차별이 더 빨리 들어올 거라고 예상했었거든요. 그래서 포괄적인 노동 차별에 관한 분쟁을 담당하는 주무기관으로서 앞으로 조직 확대도 필요할 것 같고 인력도 보충이 돼야 하고 전문성이 더 강화돼야 하겠죠.

저는 사실 수많은 차별 사건들을 분석하면서 굉장히 실망하는 경우가 많아요. 법원조차도. 예를 들어서 몇 년 전 사건인데, 해당 사업장에 이런 규정이 있었거든요. 어떤 급부를 지급하는 조건이 1년 이상 근무하거나 또는 1년 이상의 근로계약을 한 경우로 정한건데, 이거를 차별이 아니라고 하는 거예요. 고등법원까지도. 그런데 다행히 대법원에서 원심 판결이 뒤집어지기는 했는데 이런 것이 복합차별하고도 무관하지 않은 것 같습니다. 하급심 법원의 논리가 뭐였냐면 재직 기간이 1년 이상된 기간제 근로자도 받을 수 있으니까 차별은 아니다. 이런 논리였거든요. 이게 더 세밀하게 분석해서 들어가면 두 가지 측면에서 복합성이 있어요.

계약 기간에 따라서 차등을 둔 것도 있고 기간제임을 이유로 차등을 둔 것도 있습니다. 계약 기간을 이유로 해서 차등을 둔 것은 같은 기간제끼리도 차별이 될 수 있는 거죠. 그런데 사실 우리 비정규직 차별시정제도에서의 비교는 기간제끼리가 아니라 정규직과 비정규직이기 때문에 그 점에 국한해서 보면 재직 기간이 1년 미만인 정규직은 받습니다. 받잖아요. 계약 기간이 1년 이상이니깐. 그런데 똑같이 재직 기간이 1년 미만인 기간제 근로자는 못 받아요. 그러니까 그 점에 국한해서 보면 기간제 근로자임을 이유로 한 차별이 명백해요. 그 점을 법원이 간과했어요. 이렇게 조금이라도

꼬아 놓거나 복합적이거나 이렇게 되면 법원도 헤매는 것 같아요. 그래서 앞으로 이런 사건들이 많이 들어오게 되면 더 세밀하게 분석해서 차별 사건을 처리하는 주체들이 강화된 전문성을 바탕으로 더 신중하게, 더 세밀하게 판단할 수 있는 방향으로 나아가야 합니다.

-홍성수: 차별시정기구가 노동위원회에 존재함에도 불구하고 건수 자체가 너무 적잖아요. 어쨌든 진정을 안 한다는 이야기인데 그게 결국에는 어떤 신뢰를 하지 못해서 그런 건지 아니면 기대를 하기가 어려운 상황이어서 그런 건지 어떤 이유에서 그런 일이 벌어지는지 의견을 여쭙습니다.

-변성영: 이게 10년 동안 저희가 외부로부터도 질문을 받고 내부에서도 고민하고 했던 문제인데 흔히 하는 이야기가 그거죠. 비정규직 근로자들이 재직 기간에 차별시정 신청을 쉽게 할 수 있겠느냐. 한다고 해도 부당하고 이런 거는 원직 복직을 하는 어떤 커다란 과실이 있잖아요. 부당해고임을 인정받게 되면요.

그런데 대다수의 차별 사건은 차별적 처우임을 인정받아봤자 금액이 그렇게 크지 않아요. 비정규직 차별시정제도도 크게 보면 두 가지 시스템이 있거든요. 하나는 비정규직 근로자들이나 고용상 성차별을 받은 근로자들이 직접 노동위원회에 시정 신청을 하는 거고 또 하나는 지방고용노동관에서 점검을 합니다. 점검해서 차별적 처우가 있다고 판단되면 사업주에게 시정요구를 해요. 이러한 관서의 시정요구에 사업주가 불응하면 관서는 지방노동위원회에 통보를 하게 됩니다. 그러면 지방노동위원회에 차별시정 절차가 개시되는데 이것을 우리는 차별시정 통보사건이라고 합니다.

그래서 고용노동부에 혹시 점검을 적게 하는 것이 아니냐, 통보 사건이 차별시정제도의 한 축인데 통보사건이 거의 안 들어온다. 이런 이야기도 나눠봤는데 그쪽에서는 점검을 많이 하긴 하는데 차별적 처우가 있는 것으로 판단되어 사업주들에게 시정요구를 하면 아무래도 정부기관에서 나와서 하니까 그것을 수용한다는 거예요. 수용해서 시정하기 때문에 우리 노동위원회에 통보하는 사례가 적은 거다. 이렇게 설명합니다. 차별시정제도 활성화 방안은 앞으로도 고민해야 할 문제라고 생각합니다.

-홍성수: 사실 차별금지법이 제정된다고 하더라도 시정요구가 들어온다고 해도 만약 이것이 제대로 작동하지 못한다면 큰 문제일 수밖에 없기 때문에 선례들을 잘 검토하는 게 중요할 것 같고 다음은 우리 사실 고용 성차별과 관련해서 여러 가지 활동을 해왔던 것으로 알고 있는데요. 시정제도 관련해서 고용 성차별 문제가 잘 해결되지 않는 이유와 원인이 무엇이었는지 말씀을 좀 해주시면 도움이 될 것 같습니다.

-보라: 안녕하세요? 저는 한국여성민우회에서 활동하는 보라 활동가라고 하고요. 반성폭력, 미디어, 노동 다양한 영역에서 활동하고 있는데 저는 여성노동팀에서 운영하는 여성노동상담실에서 상담하고 있어요. 직장 내 성희롱, 괴롭힘, 성차별 같은 상담을 하고 있고 여성 노동자들이 일터에서 겪는 전반의 상담을 통해서 접하고 있어서

오늘 이야기를 드리려고 자리에 왔는데요. 오늘 법 이야기 많이 했으니까 현장 이야기를 좀 해보려고 하고 아까 홍성수 교수님이 질문했던 시정 건수가 왜 이렇게 적을까 이야기도 해보려고 해요.

긍정적 평가를 조금 해야 할 것 같아서 먼저 해보자면 기존 제도인 부당해고보다 성차별이 신청 기간도 길고 이전 제도에서 포괄되기 어려웠던 성희롱 피해자에 대한 구제도 가능했다는 점에서 의미가 있는데요. 실효성에서 아쉬운 점이 있다고 말씀을 드리려고 해요.

직장갑질119 설문조사에서 직장인 중에서 60%가 직장에서 성차별이 있었다고 응답을 했대요. 차별은 채용, 승진, 배치 이런 여러 영역일 텐데 이런 인식에도 불구하고 실제로 문제제기를 하고 시정받는 제도적 통로가 부족하다고 느껴져요. 고용상 성차별 시정제도는 시작된 지 그렇게 오래되지 않았지만 인정 비율이 많이 낮아요. 111건 중에 7건으로 6.3%인데 비율이 전부가 아니라는 것을 알고 있습니다. 노동자들이 일상에서 느끼는 성차별에 비해서 낮은 비율이기 때문에 이 통로를 통해서 노동자들이 구제를 받고 성차별적인 노동환경을 바꿔낼 수 있겠다는 기대를 갖기는 어려운 점이 크죠.

왜 그런가 살펴보면 현행 법제도 내에서는 당장 눈에 보이는 아주 구체적인 불이익이 있어야 행정적으로 개입할 수 있잖아요. 그래서 제가 노동위원회에서 차별시정 신청을 어떻게 처리하셨는지 결정을 살펴봤는데 그러니까 현장이 보이더라고요. 면접장에서 면접관의 성차별적 발언이 있었던 사례가 있었어요. 그런데 이 사건에 대한 판단은 기각이 되었는데 왜냐하면 성차별적인 발언이 면접장에서 있었다는 사실만으로 충분하지 않다는 거예요. 이로 인해서 채용으로 탈락하는 불이익이 발생해야 성차별 시정제도로 구제받을 수 있다는 설명이 있더라고요.

1건은 아니었고 여러 건이었던 것 같은데 불리한 처우에 해당하지 않아서 기각되었고 일반적인 상식으로는 채용 면접에서 성차별, 성희롱하지 않아야 한다는 게 구직자들의 일반적인 상식이잖아요. 그런데 그 상식에 어긋나는 결과여서 아쉽다는 생각을 했고 채용을 포함해서 일상적인 노동 현장에서 일어나는 여러 성차별적인 발언들은 그 자체로 구성원을 배제하고 피해이자 문제라는 말씀을 드리는데요. 이런 문제는 노동위의 의지만으로 해결되지는 않을 거고 현재 법이랑 남녀고용평등법 차별적 처우를 협소하게 해석하고 있고 법원도 그렇기 때문에 현행제도의 한계가 크다는 말씀을 드리고 싶습니다.

-홍성수: 다음은 차별금지법 안이 굉장히 많았잖아요. 그중에 보면 시정명령제도가 있는 법도 있고 없는 법도 있는데 그 역사를 한번 짚어주시고 현재 차제연의 입장이 혹시 있으면 그런 것도 한번 간단히 설명해주시면 좋을 것 같습니다.

-장예정: 시정권고랑 시정명령 관련해서 중심으로 말씀드리면 저희가 오늘 권고 20년이죠. 그래서 많은 법안이 나왔고 사실 주요하게 차제연에서 하는 시민 대상 강의나

이런 데서 하는 이야기의 핵심은 변하지 않는 것 같습니다. 일단 가장 중요한 것 중 하나는 큰 부분이 사실 인권위가 더 잘 일할 수 있도록 하는 법이 핵심이라고 생각하는데 그럴 때 가장 큰 차이점 중 하나는 시정명령 권한을 인권위에 주는 것이라고 할 때 아까도 사실 2부에도 나왔었는데 故이상민 의원 법안이 영역만 풀어놔던 것은 아니고 시정명령도 해당 법안에서는 빠졌었거든요. 관련해서 인권위 내에서는 시정명령 권한을 갖는 것에 대해서 이견이 있는 것으로 알고 있는데 차제연 내에서 논의했을 때는 그래도 시정명령 권한을 가지고 조금 더 실효성 있는 조치를 할 수 있는 기구로 거듭나는 게 필요하겠다는 이야기를 드리고 있었습시다. 이렇게 말씀을 드리니까 한편 인권위의 시정권고가 아무 의미 없다고 생각하게 되는 경향이 있는 것 같아요. 그런데 수용률이 특히 떨어지는 국가기관들이 있고 그런 곳들은 좀 다른 고민이 필요하지만 시정권고에 대해서 우리가 이거의 효용 이것이 바뀌었던 우리 사회의 변화를 많이 알리는 게 운동사회의 역할이지 않을까 생각합니다. 홍교수님께서도 책에서 말씀해주셨지만 시정권고 수용률이 70%밖에 안 된다고 볼지 70%나 된다고 볼지에 따라서 다를 것 같은데요. 저는 어쨌든 그 권고에 강제성이 없음에도 불구하고 70%나 바꾸려는 노력을 하고 있다는 데에서 우리 사회가 평등한 사회로 나아가는 가능성을 발견하고 싶습니다. 자율 규제 측면에서 잘될 수 있도록 하는 게 중요하지 않을까 생각하고 지금 발의된 법안에는 모두 시정명령 권한을 인권위에 두는 것을 포함해서 발의가 되었습니다.

-홍성수: 국가인권위 법에는 시정권고 권한만 있는 상태고 장애인차별금지법에는 인권위가 시정권고를 하고 그것이 안 받아들여졌을 때 피해자의 신청이나 직권에 의해서 법무부가 시정명령, 정확하게는 법무부 장관이라고 돼 있을 텐데. 그래서 인권위도 고민이 많았을 것 같아요. 시정권고가 잘 수용되지 않는다, 이런 비판도 많이 들으면서도 생각보다는 많이 시정권고 수용률이 아주 적지는 않은 이런 복잡한 상황이어서 내부에서 고민이 많지 않았을까 생각이 드는데 그동안 시정권고제도를 운영해왔던 입장에서 이 부분에 대해서 어떤 생각들을 가지고 계시는지 여쭙보고 싶습니다.

-안효철: 소개 받은 국가인권위원회 안효철입니다. 질문해주신 것에 대해서 답변을 드리기 전에 제가 2017년 위원회에서 처음으로 서울퀴어축제 홍보 부스를 만들었던 담당자였습니다. 그때 이후 계속 홍보 부스를 만들고 운영하면서 한 번도 가보지 못했던 곳에 올해 처음 가봤습니다. 반대 집회 현장이었거든요. 모니터링을 위해서 갔었는데요. 가서 보면 차별금지법 법안을 대형 스크린에 띄워놓고 설명을 하시더라고요. 내용에 있어서 조금 왜곡된 부분도 있었지만 전체적인 맥락은 어쨌든 차별금지법이 만들어졌을 때 여러분이 다니시는 종교 집단의 목사님들이 소송을 당하고 교회가 문을 닫으면 어떻게 하시겠습니까? 라고 하면서 법안의 제정을 직접적으로 반대하는 말씀을 들으면서 조금 더 적극적으로 차별금지법 제정을 위한 행동을 이것을 뛰어넘지 않으면 어렵겠구나 그런 생각을 가졌습니다. 그런 내용들도 제가 당시에 모니터링 결

과보고서에 담아서 냈는데 그것도 오늘 언론에 나왔더라고요. 많은 것을 생각하게 됐던 최근인 것 같습니다.

위원회 내에서도 시정명령권에 대한 부분들은 여러 가지 논란이 있기는 합니다. 이거는 어떻게 보면 위원들의 구성에 따라서 변화하고 있는 듯한 느낌이 드네요. 최초로 2006년도에 위원회가 권고했던 차별금지법에는 시정명령에 대한 부분들이 위원회에서 하는 부분들로 담겨 있었고 그러던 과정 중에서 보면 21대 국회에서 이상민 의원이 발의했던 평등법이라는 이름으로 발의했던 내용은 사실 국가인권위원회가 다소 많이 개입해서 작업했던 부분이 없지 않아 있었고 제가 당시에 국회 협력관을 하면서 의원실을 문이 닳도록 출입하면서 같이 작업했었는데 예를 들면 그런 거죠.

명칭도 부정적인 것보다 긍정적인 것을 하자고 해서 평등법이라는 이름을 했고 아직까지 인권위원회 공식 문서들을 보면 가끔가다 포괄적 차별금지법 괄호 열고 평등법 이런 표기들이 혼용될 수 있습니다. 이런 부분에서 어떻게 하면 법 제정을 추진할 수 있을까에 대한 전략적인 부분에서 내부에서 시정명령에 대한 부분, 명칭에 대한 부분들도 변화했던 것도 있는 것 같고 또 국가인권기구가 시정명령이라는 권한을 갖는 것이 적절하느냐는 정체성에 대한 부분도 논의됐던 부분이 있습니다.

국가인권위원회 입장이 뭐다라고 현재로써 이야기하기는 어렵고 다만 개인적인 의견으로만 말씀드리면 어찌 됐든 제정이 먼저 돼야 한다. 개정은 제정보다 쉽다는 생각을 합니다. 이런 부분이 공식적으로 저한테 왔던 질문 두 번째 중에서 입법적으로 시급하다고 생각하는 지점이 무엇인가가 있었는데요. 그래서 인권위원회가 시정명령에 대한 어떤 부분들을 논의하는 것보다는 제정에 조금 더 총력을 기울이는게 중요하다는 말씀을 드립니다.

일단 저에게 왔던 질문 중 하나가 복합차별에 대한 사례를 인권위원회가 어떻게 다루고 있는가에 대한 질문이 있습니다. 손솔 의원님 발의한 내용에 성차별에 대한 내용도 있고 앞서 발제한 분이나 토론한 분이 복합차별에 대한 부분들을 궁금해하는 것이 있는 것 같아서 사실 인권위원회에서는 복합차별에 대해서 특별히 다루고 있는 바는 없기는 합니다. 다만 이런 거겠죠. 장애차별 사건으로 진정이 들어왔는데 진정인이 성소수자거나 여러 가지 요소를 가지고 들어오는 사건들을 보통 복합차별 사례라고 이야기할 수 있을 것 같습니다. 이거는 대표적으로 소개할 수 있을 만한 그런 진정 사례가 있는지 찾아봤는데 뚜렷하게 말씀드릴 사항은 없는데 다만 조사국 안에서 조사관들하고 같이 이 사안과 관련해서 논의한 결과나 사건을 처리한 경향들을 보면 진정 사건이 상담센터를 통해서 접수됐을 때 진정 요지를 나눕니다. 이게 장애 사건이냐 성차별 사건이냐 다른 어떤 연령 차별이냐 다른 차별이냐를 가지고 주된 진정 요지에 대한 것으로 해당 사건의 담당 부서로 가게 됩니다.

그 사건에 대해서 진행하면서 전체적인 맥락에 있어서 장애와 관련된 그런 부분들을 가지고 차별 사건을 처리하지만 진정인이 가지고 있는 다른 차별적 요소에 대해서도 사건 처리에 영향이 있거나 사회적 차별에서의 불이익이나 이런 부분이 있는지 등을 감안해서 반영하고 이런 것들을 결과보고서에 반영해서 안건을 상정시키고 위원회에

서 처리하는 구조로 갔지 이것을 처리하기 위한 별도의 지침과 가이드라인 이런 것들은 지금 가지고 있지 않습니다. 그렇다고 해서 나중에 차별금지법이 제정되었을 때 이런 것을 위한 별도의 조직이나 이런 것들이 필요할지에 대한 질문도 있었는데 지금 현재로써 저희 위원회 사무처 생각에서는 별도의 그런 조직 같은 것은 크게 의미 있지는 않겠다. 다만 내부적으로 어떤 기준과 가이드라인은 필요하다면 만들 수 있겠다는 그런 생각을 합니다. 만약에 이것을 위해서 확장의 차원에서 조직의 인원수를 늘리기 위해서 필요하다는 논리는 만들 수 있겠으나 굳이 지금 단계에서 논의할만한 단계는 아닌 것 같다는 생각이 듭니다.

-홍성수: 지금까지 나왔던 이야기들을 종합해보면 중요한 것 중 하나가 분명히 장애인 차별금지법 같은 경우 법무부장관의 직권으로 시정명령할 수 있는 제도가 법으로 마련되어 있음에도 불구하고 그렇게 됐던 경우가 거의 없었던 것이 현실이었고 그런데 왜 법무부가 이런 부분에서 적극적으로 나서지 못했는지 이런 것들을 좀 궁금하고요. 차별시정 권고제도, 차별시정명령 관련해서 법무부에서 가지고 있는 생각이 있으면 간단하게 말씀해주시면 될 것 같습니다.

-신민철: 안녕하세요 법무부 인권정책과 신민철 사무관입니다. 국회에서 장애인차별금지법 제정을 논의할 당시에 시정명령을 제한적으로 행사되는 것이 기능적으로 바람직하다. 이런 논의가 있었고, 그래서 법무부에서는 이런 입법자의 입법 취지를 존중해서 업무를 운영 중입니다. 차별시정제도의 일원화가 옳으나 이원화가 옳으나 등 시민사회에서 여러 가지 비판을 해주시는 것을 알고 있습니다. 차별금지법 제정 논의와 함께 장애인차별금지법의 소관부처인 복지부, 법무부, 인권위 등이 제도 개선 필요성에 대해서 논의를 하는 등 현행 제도를 다시 한번 살펴보는 것이 바람직하다고 생각합니다. 법이 통과되는 것과 실제로 법이 잘 이행되는 지는 다른 문제잖아요. 법제도와 실제 현장과는 간극이 있을 수밖에 없고 그 간극을 메꿔야 하는 것이 정부의 역할이고 의무이므로 개선하기 위해서 노력하고 있고 앞으로도 노력하겠습니다.

차별금지법 관련해서, 이 법은 우리 사회에서 오랫동안 논의된 의제이고, 2006년에 국가인권위원회에서 권고를 주셨고 2007년에 정부안을 발의했으며, 2013년에는 부내부안을 마련했고 국회에서도 여러 차례 의원안이 발의되어 왔습니다. 차별금지법에 대하여 다양한 의견이 제기되어 있고 각계각층에서 많은 비판을 주고 계시며 그러한 비판을 들어가며 사회적 합의를 이끌어 내는 것이 저희의 역할이라고 생각합니다. 충분한 논의가 되어서 국민적 공감대를 바탕으로 결정되어야 한다고 생각하고 있습니다. 22대 국회에서도 2건이 발의된 만큼 이 문제에 대해서 충분히 논의되지 않을까 하는 기대가 있고 저희는 국회 논의를 적극 지원하도록 하겠습니다.

이런 자리를 마련해주셔서 감사드리고 앞으로도 되도록 많이 참석해서 좋은 의견을 많이 듣고 최대한 반영할 수 있도록 노력하겠습니다. 감사합니다.

-홍성수:여태까지 그동안 있었던 여러 제도가 왜 작동하기 어려웠는지 각 부처의 고민을 들어봤는데 어떤 점이 보완이 되면 특히 차별금지법 제정 이후에 어떤 부분이 보완되면 이 차별 구제, 특히 차별시정제도가 효과적으로 작동할 수 있을지 어떤 포괄적 차별금지법이 제정된다고 해서 노동위원회나 장차법상 차별시정제도가 사라지는 것은 아니거든요. 공존할 수밖에 없는데 그게 체계적이고 조화롭게 잘 작동할 수 있는 그런 방법은 뭐가 있을지 여기에 대해서는 모든 분이 말씀해주실 필요는 없을 것 같고요. 답변해주실 수 있는 분이 있으면 답변 부탁드립니다. 어떻게 됐으면 좋겠다 싶은 게 있을까요.

-김성연: 실제로 법을 한 18여년 간 사용해본 결과 2008년에 시행돼서 18년 된 거거든요. 그런데 해본 결과 사실 장애인 차별금지법이 처벌이나 시정이나 권리 구제에 대한 조치가 굉장히 약한 법입니다. 그러다 보니 18년이 되었지만 이 법을 활용하는 게 굉장히 어렵더라고요. 그래서 제가 아까 시정 조치도 마찬가지로 법원이나 이렇게 절차를 많이 밟지 않고 빨리 구제를 받을 수 있도록 하는 것으로 시정조치를 가지고 간 건데 실제로 조치가 거의 제대로 작동이 되지 않는 그래서 가장 큰 고민은 국가인권위원회입니다. 법무부 탓만 하기 가장 어려운 이유 중 하나가 인권위원회예요. 인권위원회가 관련한 차별 사건에 대한 권고율이 너무 떨어지고 특히 장애와 관련한 사건은 이미 인권위가 권고를 안 했기 때문에 그다음 절차를 밟을 수가 없는 상태를 만들어놨어요. 그래서 우리가 지금 차별금지법을 만들면서 인권위원회가 어떻게 이 시정 조치를 할 수 있는 차별시정기구의 역할을 하도록 하는 것으로 많이들 법안을 내놨는데 그러면 우리가 국가인권위원회를 어떻게 할지에 대한 고민을 굉장히 많이 해야 한다고 저는 생각합니다.

장애인차별금지법은 처음에 법무부 소관으로 가려고 했었어요. 강력하게 법무부 소관으로 가는 것을 추진하려고 했습니다. 왜 그러냐 하면 차별 행위 자체를 강력하게 규제하기 위해서는 법무부 소관으로 가야 한다는 의견들이 초기에 많이 있었고 장애가 나오니까 아무도 받지 않겠다고 해서 결국 복지부로 법안이 가게 된 상황입니다. 그래서 저는 이 시정 조치 가져간다고 하면 굉장히 인권위 역할에 대한 부분이 많이 고민이 된 상태여야 한다는 것 그리고 가장 말씀드리고 싶은 것은 장애인 차별금지법을 이렇게 18년이 됐지만 아까 의견 주셨던 분도 그렇고 우리가 굉장히 활용하기 어려운 건 그 이후에 시정에 대한 문제 때문이거든요. 그래서 저는 법이 선언적으로 담기지 않으려고 하면 그 뒤에 징벌적 손해배상도 법안에 넣고 관련한 임시조치나 소송에 대한 절차들 이런 것들이 분명하게 들어가야 한다고 생각합니다. 그래서 저도 법이 통과되는 게 중요하다고 생각이 들어요. 하지만 장애인 차별금지법 18년 동안 아직도 징벌적 손해배상 못 넣었어요. 아직도 그 개정에 가지 못했습니다.

그래서 저는 이 실효성을 담보할 수 있는 내용이 전제돼야 하는 것, 이원화된 것에 대한 문제가 명확히 있었기 때문에 시정절차가 획일적으로 일관되게 진행될 수 있는 기구나 절차의 마련이 이 법의 활용도를 높이는 것에 굉장히 중요한 지점이라고 생각

이 듭니다.

-홍성수: 이원화된 문제는 인권위가 시정권고를 하고 시정권고까지는 전혀 관여하지 않았던 법무부장관이 시정권고를 다시 하는 게 안 맞는다는 말씀이겠죠.

-김성연: 이게 본인들이 조사했던 권고의 결과를 냈으니 법무부가 시정명령을 하려면 이 결과를 보고해야 하잖아요. 그런데 인권위가 보고해야 한다고 생각해서 마치 서로 상급, 하급 기관인 것처럼 이렇게 관계 설정이 되면서 이 보고 체계가 공유, 보고 이 체계가 제대로 전달되지 않는 거예요. 그러다 보니까 시정명령을 해야 하는 곳에서 다시 내용을 짚어야 하는 상황이 생기고 저희가 이번에 장애인 차별금지법 개정을 추진하고 있는데 피해자만 시정명령을 할 수 있도록 신청할 수 있도록 한 것을 진정인도 할 수 있도록 저희가 추진하려고 합니다. 그래서 시정명령 절차를 2개가 유기적으로 가는 곳, 두 기관이 이 절차에 대한 절차를 체계적으로 잘 만들어놔야 하는 것 그리고 이 절차를 밟아감에 있어서 장애인이나 피해를 본 사람, 진정인 이것과 관련된 사람이 언제든지 시정명령을 요청할 수 있도록 조금 더 완화된 절차와 과정을 가져가는 것이 되게 중요한 부분인 것 같습니다.

-홍성수: 지금은 피해자 신청에 의해서 직권으로 할 수 있게 돼 있는데 법무부장관이 직권으로 하려면 이 상황을 잘 파악하고 있어야 하는데 그런 부분이 잘 안 되고 있다. 그리고 물론 피해자가 진정하는 경우가 많기는 하겠지만 피해자가 아니라 다른 진정인이 있는 경우에는 시정권고가 있는 후에 시정명령으로 이어지는 게 원활하지 않다. 이런 취지로 정리한 것 같습니다. 이런 부분은 인권위법 개정할 때 차별금지법 만들 때 중요하게 참고해야 하는 부분인 것 같습니다.

그다음은 차별금지법 입법 운동과 앞으로 과제에 대해서 이야기를 한번 나눠보려고 하는데요. 사실 차별금지법 권고가 20년이 됐다고 학술대회 제목을 그렇게 달았는데 차별금지법의 역사는 그것보다는 더 길다고 보는 게 저는 맞다고 생각합니다.

왜냐하면 국가인권위원회 법을 2000년에 만들잖아요. 그때 어떤 문제가 있었냐 하면 인권위가 조사할 수 있는 사건을 2개로 상정했습니다. 하나는 인권침해였고 하나는 차별이었어요. 그런데 이게 인권침해 같은 경우는 자세히 개념을 할 필요가 없는 게 수많은 법에서 인권침해가 무엇인지 설명하고 있기 때문에 조문상으로 간단히 헌법과 법률이 금지하는 인권침해가 진정 대상이다. 이렇게 하고 넘어가면 되는데 문제는 차별이었습니다. 차별은 개별법에서 차별이 무엇인지 규정하고 있는 경우가 거의 없거든요. 그러다 보니까 제 추측으로는 교육지책으로 인권위법이라는 조직법임에도 불구하고 차별에 대한 개념이 한 10줄 정도 어색하게 들어가게 됐습니다. 저는 그때부터 이미 차별금지법의 제정이 예정돼 있었다는 사실을 생각하고 있어요. 그리고 실제로는 2000년대 초반에 김대중 정부에서도 차별금지법 제정을 추진했었고 또 노무현 정부가 출범할 때 대통령 선거 때 공약으로도 차별금지법을 제정하겠다고 약속했기 때

문에 사실은 차별금지법 권고는 2006년에 이루어진 것이지만 사실 2000년대 초반부터 차별금지법에 대한 논의는 시작된 상태였다고 말씀드릴 수 있을 것 같고요.

2006년 이후에 인권위 권고 이후에 수많은 입법이 있었지만 아직까지 제정되고 있지 못한 상태입니다. 그래서 법안만 계속 쌓여가고 있는 그런 상태입니다. 그동안 제정 과정이 어땠고 어떤 상태에 놓여있는지에 대해서 간략하게 말씀해주시면 좋을 것 같습니다.

-장예정: 우선 2부 발제 때도 말씀해주셨지만 국회 안에서 논의까지 갈 것도 없고 법안 관련해서 가장 이야기가 많이 되는 부분은 이거를 넣을 거냐, 빼 거냐, 받아들이겠냐 이 논의에서 많이 나아가지 못했거든요. 오늘 오전부터 같이 한 분들은 아시겠지만 이 법안 하나로도 토론할 지점이 굉장히 많습니다. 예를 들면 오전에 복합차별 관련해서도 2시간 동안 긴 논의가 있었는데 개념 규정은 어떻게 할 것인지 그리고 사실 사회와 관련한 논의도 우리는 성소수자 차별 금지는 반대하기 때문에 넣을 수 없다, 이런 논의 말고 그 외에도 새로운 사유도 많이 논의되고 있기 때문에 생산적인 주제는 많이 있습니다. 그런 이야기가 하나도 나오지 못한 것은 매우 안타깝게 생각합니다. 특히 20년 동안 국회 안에 논의는 정식 절차는 1번밖에 못 했거든요. 단식농성 45일 차가 되어서야 법사위 안에서 소위원회 차원 청문회 단 한 번 했습니다. 청문회였기 때문에 이 법을 실제로 입안하는 국회의원들의 토론으로 이어지지 않았고요. 사실 국회의원들이 토론할 게 아주 많은데 이에 대해서 의견이 어떤지, 조문을 바꿔야 한다면 어떻게 가야 하는지 이런 의견을 시민들은 단 한 번도 들어본 적이 없습니다. 그것에 반대하는 사람들은 도대체 어떤 조항이 부담인 건지 그리고 그거는 어떤 방향으로 개선하면 좀 토론의 여지가 있을지 이런 실제 논의다운 논의는 국회에서 단 한 번도 하지 못했다는 것이죠.

이제는 국회 안에서 이루어져야 한다고 생각합니다. 차별금지법 제정운동이 당위적으로 좋은 법이다. 원칙을 선언해야 한다. 이런 차원에서 운동하는 것이 아니라 이 법을 더 잘 만들고 실제로 효용을 가질 수 있는 법안이 되기 위한 고민과 논의와 연구를 많이 하고 있다는 말씀을 드리고 싶었습니다. 이렇게 잘 준비한 기획으로 소개드릴 수 있는 자리가 없었는데 오늘 많은 분이 또 그동안의 차별금지법 제정연대 법률위원회 논의를 이렇게 함께 나눌 수 있어서 뜻깊은 자리인 것 같습니다.

-홍성수: 감사합니다. 사실 오늘 논의가 이 논의를 계속 지켜보셨던 분들은 잘 아시겠지만 사실 이렇게 구체적으로 논의된 적이 없었습니다. 그 이유는 뭐냐 하면 반대하는 주장이 토론할만한 내용이 아니에요. 그런데 반대도 예를 들면 아까 박한희 변호사님 내용 중에 보면 단체로 인한 차별을 어떻게 할 거냐 이런 거 반대하는 거는 의미있는 반대라고 생각하거든요. 범위를 구체적으로 어떻게 정할 거냐. 그런데 그런 수준의 반대가 아니라 어처구니 없는 반대다 보니까 논의 수준이 충분히 발전하지 못한 부분도 있는 것 같고요. 오늘을 계기로 입법을 위한 그런 논의가 앞으로 진행될

수 있지 않을까 기대도 해봅니다.

이와 관련해서는 주무부처라고 할 수 있는 법무부와 인권위도 관여가 되어 있는데요. 인권위는 20년 전에 처음으로 차별금지법 제정을 권고했던 기관이기도 하고 법무부는 이 차별금지와 평등 증진과 관련해서 중요한 책임을 지고 있는 부처라고 할 수 있는데 우리 장애인 활동가 말씀하신 것 관련해서 혹시 부처의 고민이나 입장 같은 게 있으면 간단히 말씀해주시면 다음으로 넘어가는데 도움이 될 것 같습니다.

-신민철: 교수님께서 말씀 주셨듯이 차별금지법 논의는 2000년대 초반 인권위법이 만들어졌을 때부터 태동됐다고 보고 있습니다. 최근에 와서는 새로 차별이 우려되는 분야들이 등장하고 있습니다. 가령 요새 AI 논의가 많이 나오고 있지 않습니까? AI가 만들어내는 알고리즘에 차별적인 요소가 있는지, AI를 학습시킬 때 이런 차별적인 요소가 학습되지 않도록 하는 방안을 논의하는 것은 생산적인 논의가 될 것이라고 생각하고 저희도 내부적으로 검토하고 필요하면 관련하여 연구도 진행할 수 있을 것 같습니다. 그리고 국회 국회에서의 논의도 저희가 내역을 보면 그래도 좀 논의가 되려고 했었던 것이 법사위 제1소위 청문회인데 저희도 청문회를 하게 된다면 국회에서 논의를 저희 과에서는 어떻게 지원하고 어떻게 참여해서 바람직한 의견을 제시할까가 저희 역할이라고 생각하고 있고 관련해서도 인권위 사무관님하고 여러 가지 이야기를 하고 있습니다.

보다 더 폭넓고 많은 국민이 참여할 수 있는 공론화가 될 수 있도록 어떤 방향으로 진행하면 좋을지에 대해서는 저희도 계속 고민하고 그런 것을 진행할 수 있도록 노력하겠습니다.

-홍성수: 사실 법무부가 2007년에 발의안을 낸 적이 있었고요. 또 만약에 국회에서 의원 발의로 추진이 된다고 하더라도 법무부가 중간에 의견을 내는 절차가 있기 때문에 사실 법무부가 입법 과정에서 굉장히 중요한 역할을 하셔야 하는 부분인데 좋은 차별금지법이 잘 마련될 수 있도록 잘 협조가 됐으면 좋지 않을까 부탁의 말씀을 드리고 싶습니다.

-안효철: 인권위원회가 말씀하신 것처럼 차별금지법과 관련된 것을 권고하고 그 이후로도 계속 진행을 해오면서 사실 인권 시민사회 단체와 마찬가지로 저희 인권위도 사실 패배의 역사가 있었던 거죠. 법을 제정시키지 못했던. 반대로 제정반대 측은 승리의 역사를 가지게 돼버린 거고요. 과정에서 내부에서는 일반화시키기는 어렵지만 잘 될 수 있을까 그런 생각을 갖고 있는 분들도 있는 것 같기는 합니다. 관리자들도 여러 가지 정치·지형적인 부분을 이유로 차별금지법이 되겠어,라고 이야기하는 분도 가끔 계시는 그러다 보니까 어쩔 수 없이 누군가 확실한 리더가 깃발을 잘 들고 끌어줘야 될까 말까 한데 그러지 못한 상황인 것은 맞는 것 같습니다. 앞으로 법무부도 계속 만날 예정으로 있고요. 법무부가 인권 관련된 많은 노력과 추진을 고민을 많

이 하고 계십니다.

-홍성수: 실제로 저도 인권 관련해서 경험을 해보면 국회에서 의지를 가지고 추진하는 과정에서 주무부처가 격렬하게 반대하면 국회에서도 부담을 느끼더라고요. 그래서 법무부와 인권위가 어떻게 주도하지 않더라도 입법 과정에서 어떻게 의견을 내느냐가 저는 중요하다고 생각합니다. 입법 추진 과정에서 인권위가 반대 의견을 내는 어처구니 없는 사태가 발생하면 국회 앞에 다 나와야죠. 그렇게 안 되기를 바라구요.

마지막으로 플로어 넘어가기 전에 장예정 활동가에게 여쭙보고 싶은데 저도 이런 질문을 받을 때가 많은데요. 이렇게 법이 좋은 내용이 많고 물론 세부적으로는 쟁점이 있습니다. 그런 것으로 다투는 것이 아니라 아예 추진 자체를 안 하고 있는 것이 너무 큰 문제잖아요. 그래서 국회에서 이렇게 입법 추진이 정체되어 있는 이유가 뭐냐, 왜 국회의원들은 이 문제에 대해서 이렇게 소극적이냐고 누군가 묻는다면 국회의원도 많이 만나보신 입장에서 어떻게 말씀을 해주시겠습니까?

-장예정: 국회의원들을 많이 못 만나본 게 아마 이 상황을 가장 잘 나타내주지 않나 싶은데요. 제가 작년에 어느 단체 활동가분이랑 다른 의제로 만나서 이야기를 하다가 국회 면담 그런 이야기가 나왔어요. 그래서 면담 요청서를 보내면 다 만나주나요? 하니까 못 만난 적은 없다는 거예요. 저희는 30번 정도 보내면 3번 정도 만날 수 있습니다. 만나고나면 너무 동의하지만 저희는 어렵습니다. 이 이야기를 친절하게 해주려 3명이 만나 주시는 거의 그런 양상이거든요.

그런 상황이 점점 심해져요. 21대 국회는 어쨌든 시작할 때 인권위의 큰 지지와 이런 흐름 속에서 해야 할 것 같은 분위기로 시작이 됐다고 한다면 지금 22대 국회는 시작할 때 이렇게 긍정적으로 시작하기가 어려웠던 어떤 방향과 흐름 그리고 제가 기억이 안 나는데 윤석열 대통령 때였죠. 22대 국회가. 뭔가 발의를 해도 거부권을 행사하겠다는. 이런 이야기가 그냥 만연했던 그런 분위기에서 22대 국회가 시작하면서 첫 번째 법안 발의도 올해 들어서 되었죠.

그래서 지난해에 광장에서 많은 차별금지법 발언이 나왔고 그 현장에 아주 많은 국회의원들이 계셨으나 면담요청은 그 이후에도 다 받아주지 않았고요. 엄청난 반대가 한 층에서 있는데 굳이 해서 나(의원)한테 도움이 될 게 없는 그런 법처럼 생각이 되는 것 같아요. 개인적으로 만났을 때는 너무 지지하지만 어렵습니다. 이런 답변이 진심인지는 모르겠으나 그런 어떤 분위기가 점점 갈수록 저는 확고해지고 있는 게 조금 많이 우려스럽다는 생각이 듭니다. 21대 국회 때는 총 30명 정도 의원들께서 함께하시고 이렇게 했었는데 점점 더 안 하고 싶은 법이 되고 있는 이런 상황은 이게 입법이 유예되는 동안 그 분위기는 강화될 수밖에 없고 저는 사실 그런 것을 보면서 일견 이해가 되는 부분이 있거든요. 저도 국회 활동을 하면서 일주일 동안 아무 업무도 못하고 전화 폭탄 때문에 시달리는 비서관님하고 이야기한다거나 이럴 때 보면 나 같아도 별로 안 하고 싶은 마음이 들 수도 있겠다는 생각이 들다가도 그게 2013년에 차

별금지법 때는 말이 되는 이야기였어요. 차별금지법 말고는 그렇게까지 반대 폭탄이 오는 법안이 없었기 때문에 그때는 그럴 수 있다고 생각되는데 요즘 들어서 의문은 특정 정당에서 타당하고 완전 다른 결의 법안을 밀어붙인다거나 요새는 다 문자폭탄 보내고 1만 통씩 문자 오고 의원실에 전화해서 같은 정당 안에서도 정파가 다르면 그런 부분에 항의하는 이런 움직임이 작지 않거든요.

또 정파적인 어떤 차이에 있어서는 독심 있게 밀어붙인다는 말이죠. 어쨌든 사회적으로도 이런 저런 의견이 갈리는 입법에 있어서는 그것을 감내한단 말이죠. 그러면 결국은 내가 이런 반대 전화, 문자 이런 것까지 감내하면서까지 굳이 하고 싶지 않은 것으로 생각되고 또 대표발의하는 의원님들은 너무 해야 한다는 공감대를 같이 찾은 분들이라고 생각하거든요. 그럴 때 차별이 금지되어야 한다. 그리고 우리가 평등으로 가기 위해서 입법적인 조치들이 필요하다는 부분에 대한 공감대가 아마 국회 담장 안에서는 같이 나누기 어려운 공감대이기 때문에 좀 더 이 부분에 있어서 적극적으로 나서는 분들이 더더욱 찾기가 어려워지지 않나 하는 고민이 듭니다.

그러면 어떻게 하면 될까요, 이 질문도 이어서 많이 듣습니다. 저는 요즘 드는 고민은 구체적인 목소리로 누가 이 법을 필요하다고 이야기하는지 그게 다양하게 나타나는 게 필요하지 않을까 생각합니다. 이게 뭔가 성소수자 차별금지법처럼 이야기되는데 성소수자 차별금지법이기도 하죠. 성소수자 차별금지법처럼 이야기되는 이유는 성소수자 관련 법안은 아무것도 안 되고 있기 때문이기도 합니다. 그나마 가장 많은 사람들의 공감대 속에서 이야기되는 법이 차별금지법이기도 하거든요. 무지개행동의 3대 입법 과제가 있습니다. 그래도 셋 중에서 어렵지만 발의는 된게 차별금지법이기도 하거든요. 성소수자 당사자에게도 가장 됐으면 좋겠는 법으로 자주 꼽히기도 하고요. 그런데 그게 성소수자에게만 차별이 금지되는 법안이 아니잖아요.

오늘 오전 세션에서 발제자에게 말씀하신 주제에 구체적인 사례가 있을까요라고 질문하면 연구자분들이나 활동가들이나 이런 이런 사례들이 있습니다. 시간만 충분하다면 소개할 수 있는 너무 많은 차별 사건이 있다고 하시면서 술술 말씀해주셨어요. 그게 또 많이 알려진다거나 혹은 나의 이야기로 이렇게 공감대를 연결짓기가 아직은 조금 어려운 것 같아요. 그 사이가 끊어져 있다고 느껴질 때 이 지점을 연결하는 게 운동의 역할이라고 생각합니다. 차제연에서도 그런 방향의 활동들을 많이 만들어가기 위해서 고민하고 있고 만들어가보겠습니다.

-홍성수: 좋습니다. 돌아보면 차별금지법 제정 관련해서 몇 가지 위기의 순간과 기회의 순간들이 있었다고 생각하는데요. 그래서 2006년에 차별금지법 권고가 이루어지고 2007년에 정부 발의안이 나오고 했을 때가 한 번의 기회였던 것 같고 그때 못 했던 게 아쉽고 2013년에는 역대 가장 많은 의원이 차별금지법 발의에 동참을 해주셨습니다. 그게 또 좌절됐던 것이 상당히 아쉬웠던, 그때는 아예 철회가 됐었고요. 그다음에 21대 국회 때가 또 중요한 기회였는데 그때 같이 농성했던 활동가도 여기 와 계시지만 시민사회단체들 인권단체들 심지어는 차별금지법 반대한다고 알려져 있는 교에 차

별금지법 제정에 관심이 많았던 분들도 어떻게 보면 사력을 다해서 밀어붙였던 게 2022년이었던거ですよ. 그때도 못 한 게 아쉬운 부분이고 지금은 그때보다는 상황 자체가 더 안 좋아졌다고 말씀드릴 수 있을 것 같고 그래서 지금은 참 어디서 돌파구를 찾아야 할지 어려운 상황이기는 합니다.

그런데 장애인 활동가 말씀해주신 것처럼 저도 비슷하게 이야기하는 게 예전에는 국회의원들이 왜 안 움직입니까? 제정 왜 안 됩니까? 하면 반대하는 사람이 있어요. 이런 식으로 이야기했는데 요즘은 거꾸로 이야기합니다. 이번 국회 보니까 반대하는 사람 많아도 하고 싶으면 다 하더라고요. 밀어붙이고 패스트트랙 태워서 며칠 만에 통과시키고 결국에는 반대하는 세력이 문제가 아니라 이 법의 필요성에 대해서 충분히 공감하지 못하고 있는 것이 더 큰 문제다. 거기에 대한 공감만 형성된다면 반대 세력이 있다고 할지라도 밀어붙일 수 있다는 국회다, 정부다, 라는 생각이 들기도 합니다. 그래서 장애인 활동가 말씀대로 공감대를 높이는 국회의원뿐만 아니라 전 국민이 차별금지법이 왜 필요한지에 대해서 공감대가 넓혀지고 더 깊어질만 한다면 한 번 더 기회를 잡을 수 있지 않을까 이런 생각도 해봅니다.

-플로어: 안녕하세요? 앞에서 논의되었던 시정명령제도에 대해서 의견이 있어서 조금 말씀을 드리고 오늘 법무부 사무관님께 질문이 있어서 의견 후에 질문을 말씀드리겠습니다. 먼저 시정명령제도에 관해서 저는 인권위도 법무부도 생각을 바꾸야 한다고 말씀드립니다. 인권위도 일원화가 되어야 하고 인권위도 우리는 독립기관이니까 규제의 역할을 수행할 수 없다는 생각을 바꾸야 할 필요가 있다고 생각합니다.

저는 2018년부터 2021년까지 법무부 인권정책과 사무관으로 근무했습니다. 그때까지 시정명령이 2건이었던 2021년에 세 번째 시정명령이 나와서 3건이 됐어요. 그런데 5년이 흘렀는데 지금 6건이라고 하니까 웃어야 할지 울어야 할지 모르겠는게 2배가 되어서 좋다고 해야 할지 3건밖에 안 늘었냐 이렇게 해야 할지 잘 모르겠습니다.

그때도 그런 이야기가 있었습니다. 인권위에서 자료가 안 온다. 우리가 시정명령을 어떻게 하나 그리고 아까 신 사무관님 말씀하신 것 중에 시정권고보다 시정명령이 좁은 범위에서 나와야 하는 거 아니냐 이런 이야기가 있어서 법 개정이 2020년에 됐습니다. 중대한 차별에 대해서도 시정명령이 내려지던 부분을 삭제하고 법무부가 인권위에 자료 요구를 할 수 있는 근거조항을 만들었습니다.

그런데 2020년 12월인가 법 개정이 됐거든요. 그런데 5년 동안 3건이 늘거죠. 그런 것이 증빙하는 바는 이원화가 된다는 게 여러 가지 문제가 있습니다만 기관과 유기적 협조라는 것이 사실상 어렵다. 일원화가 되는 것은 불가피하다 이런 면을 보여주는 거라고 생각합니다.

그리고 변성영 선생님 말씀 중에 통보사건에 관한 것이었는데 지방노동청에서 사업주한테 시정요구를 하고 요구 이행을 안 하면 노동으로 오는 건데 잘 안 오는 이유 중 하나가 노동청에서 이야기하면 노동청 이야기니까 웬만하면 이행을 해주고 그래서 안 올라오는 게 있다. 이 말을 인상 깊게 들었습니다. 왜냐하면 사실 다른 유형의 차별

에 대해서는 지방노동청 같은 기관이 없습니다. 제가 하고 싶은 말은 사업주에 대해서 규제의 칼을 쥐고 있는 기구들이 차별시정 권고 내지 요구를 할 수 있는 제도가 없다는 뜻입니다. 그러니까 저는 그게 되게 아픈 부분이라고 생각했구요. 인권위가 계속해서 우리는 준국제기구고 독립기구니까 우리는 규제 권한에서 자유로운 기구로써 진보적인 스텝스를 할 거야 이런 입장을 견지한다는 사실은 시정권고가 사업주가 시정권고를 받더라도 그것에 대해서 어떤 포인트를 느끼지 않는 상황이 반복 된다면 차별금지법이 제정되더라도 이것을 효과적으로 가져갈 수 있을 것인가 저는 의문이 있다고 생각합니다. 그 역할에 대한 인식을 바꿔야 하지 않을까 생각하고 있습니다.

질문은 저는 이 법에 대해서는 정부 여당의 역할이 굉장히 중요하다고 생각하고 있습니다. 왜냐하면 여당이 다수석이기도 하고 정부가 밀어붙이는 법안은 되더라고요. 그런데 제가 최근 뉴스 중에 흥미롭게 봤던 게 이재명 정부 1년 국정과제 성과 보고서에서 이런 이야기가 있었습니다. 차별금지법 국회 입법 발의에 대한 적극적인 모니터링과 해외 차별금지법 등 시행 사례 영향 실태조사를 하면서 토대를 마련하고자 한다는 말이 있었는데 저는 이 문구가 법무부에서 올라왔을 거라고 생각하거든요.

그런데 적극적인 모니터링이라는 게 대체 뭐냐는 게 질문인데요. 왜냐하면 이 국정성과 보고서의 문구를 소극적으로 해석하면 연구용역 하나하고 말겠다고 생각할 수도 있다고 생각하고 조금 더 적극적으로 생각하면 지금까지 국회에 발의된 법안에 대해서 법무부가 일률적으로 신중 검토하겠다는 사회적 합의가 필요하겠다는 의견을 냈던 것을 몇 개의 조항에 대해서만 신중히가 아니라 종합적 검토로 바꾸겠다는 의지를 표현한 것이냐, 저는 이게 굉장히 궁금합니다.

확정된 사안이 아닌 것을 말씀해주시기 어렵겠지만 적어도 법무부의 분위기가 어떤 몇 개 조항에 대해서만이라고 기존에 반복됐던 입장을 조금이라도 재검토하고 계신 상황인지 아니면 연구용역을 해보겠다. 이런 입장인지 궁금합니다.

-홍성수: 이게 상당히 이재명 정부에서는 조금 중요한 변화기는 하죠. 왜냐하면 집권 초기나 선거 공약 때는 차별금지법 이야기가 나오지 않았고 이번에 1년 있다가 국정 보고에 차별금지법을 추진할 건지는 정확하지 않지만 어쨌든 그런 뉘앙스의 이런 발표를 했고 실제로 차별금지법 반대하는 단체에서는 차별금지법 제정에 시동이 걸렸다. 큰일났다. 이렇게 이야기했을 정도로 다각도로 해석할 수 있는 그런 의미 있는 진전이 조금 있었거든요.

-신민철: 최근 국조실이 문체부와 같이 책자를 발간했습니다. 국정과제 관리기관이 국조실입니다. 해당 내용은 국정과제 08번이고 여기에 대해서 인권위에서 추진하고 있는 사항에 기재되고 기사화된 것으로 알고 있습니다. 그리고 법무부 분위기, 내부적으로 어떻게 논의되고 있느냐에 대해서 여쭙어 주셨는데 아직 확정되지 않은 사안을 말씀드리는 것은 조심스럽습니다. 말씀드리지 못해 죄송하다는 말씀을 드립니다. 내부적으로 여러 가지 논의를 하고 있습니다. 차별금지법은 찬반이 많이 있으니 충분히

논의가 되어서 결정되어야 할 사안이라는 것을 저희가 계속 말씀드리고 있고, 이런 저희의 입장이 왜 더 진전되지 않느냐 더 나아가야 한다 이렇게 말씀하는 분이 굉장히 많으시고 저희가 그 의견들을 다 듣고 있습니다. 충분하지 못한 답변이라서 송구하고 많이 비판해주시면 저희가 겸허하게 잘 듣도록 하겠습니다. 감사합니다.

-홍성수: 사실관계를 조금 더 정확하게 말씀드리면 원래 국정과제에는 차별 방지를 위한 무엇으로 추상적으로 표현이 돼 있었어요. 이번 1년 국정 성과 자료집에는 차별 금지법 법제화 검토라는 말이 정확하게 들어갔기 때문에 1년 전보다는 조금 더 진전된 것 아닌가 이렇게 해석할 수 있는 여지들이 있어서 기대를 갖게 됐습니다.

-안효철: 오해를 바로 잡아야 할 것 같아요. 국가인권위원회는 행정 입법 사법에 독립된 기구이기도 하고 그래서 국정과제 수행 기관이 아닙니다. 그런데 이번에 이재명 정부에서 국정과제 8번을 가지게 됐습니다. 그러다 보니까 매월 그리고 분기별, 반기별 국정과제 실적을 내는데 그 문구들이 들어가 있었고 그게 그대로 출력돼서 나올 것이라 예상은 못했습니다. 아직 통상적인 입법부나 이쪽에서 진행되는 차별금지법에 대한 모니터링에 대한 부분이고 혹시 관심 있는 분은 아시겠지만 최근 언론에 나왔던 실태조사와 관련된 게 해외 차별금지법 부분이었는데 이런 것들을 저희가 추진하고 있다는 과정을 국정과제로 냈던 내용이라 법무부는 아니라고 바로 잡고 싶고요. 앞서 시정명령에 대한 부분은 의견은 저희도 앞서 말씀드렸던 것처럼 다양한 내부 의견이 있다는 입장이지는 하지만 말씀 주신 그런 의견에 대해서는 내부에서 잘 공유하도록 하겠습니다.

-플로어: 안녕하세요? 제가 조용히 있다 가려고 했는데 시간이 별로 안 남은 것 같아서 한말씀 드려야 할 것 같아요. 저는 대전에서 왔고요. 개인 휴가를 쓰고 왔거든요. 그 이유가 저 제목을 보고 말씀을 드리고 싶어서 왔어요. 차별금지법 권고 20년 이 부분에 대해서 저는 전문가가 아니지만 여기 계신 분들 앞에 계신 분들의 노력이 그동안 있었기 때문에 기본법으로 제정이 되지는 않았지만 개별법으로 사이사이 개정되고 제정되면서 차별에 대한 근거들이 조금씩 마련되었다는 것 그래서 이 사회가 조금 더 밝고 사각지대에 있는 분이 수면 위로 올라오고 숨을 쉴 수 있게 만들어준 분들이 여기 계신 분들이라고 생각해서 감사 인사를 드리고 싶어서 왔고요. 그럼에도 불구하고 저는 정치 이거를 다 떠나서 이 운동을 하는 이유가 이 사회에서 좀 더 평등이라는 관점으로 다 같이 인간답게 살기 위한 나라 만들기 위해서 이 자리에 모인 거잖아요. 그래서 토론장에 올라올 수 없는 국민일지라도 여러분이 여기서 우리끼리 할 이야기가 아니라 밖에 나가서 그들에게 왜 차별금지법이 필요한지 교육시켜 주셔야 하고 인식 제고 시켜주셨으면 좋겠습니다.

물론 법안 발의하는 분들도 설득해야 하고 빨리 기본법 만들어야 하는 거 맞습니다.

하지만 그럼에도 불구하고 잘 모르는 국민이라도 잘 모르는 학생들이라도 왜 이 법이 필요한지 왜 이게 꼭 있어야 하는지 왜 이 사회가 밝아지는지 왜 함께 해야 하는지 직접 현장에 나가서 여러분이 조금 그들을 위해서 그들까지도 수용해주고 감싸안아주셨으면 저는 좋겠다는 생각이 오늘 교육을 들으면서 생각이 들었고요. 저는 대학 현장에서 학생들과 만나고 강의하면서 제가 같이 가보자고 이야기하고 비판을 위한 비판이 아니라 비판을 하려면 가봐라라고 안내를 하는 그런 마인드를 갖고 그게 교육이라고 생각하거든요. 그래서 여러분도 국민을 교육하고 국민의 인식을 새로 제고까지 부탁을 드리고 싶고 앞으로도 바로 제정이 되지 않더라도 여러분이 노력해주는 한마디 한마디가 개별법 안에서 또 추가되고 하면서 이 사회가 밝아질 거라고 생각합니다. 국민의 대표는 아니지만 울컥하는 마음에 감사드린다는 인사 드리고 싶었습니다. 감사합니다.

-홍성수: 좋은 이야기 너무 감사드리고 저도 어떤 생각을 하느냐 하면 그동안 그러면 20년 동안 차별금지법 권고 이후에 20년 동안 아무런 일도 없었던 거냐라고 하면 사실 그렇게 생각하지는 않습니다. 크고 작은 진전이 조금씩 있었던 부분이 있었고요. 그런데 이 차별금지법이라는 이슈 자체가 너무 크고 중요한 이슈다 보니까 이게 막히면서 모든 게 막힌 것 같이 생각이 들기는 하고 사실 중요한 부분이기도 하죠. 하지만 그동안 꾸준히 진전이 있었던 부분이 있었고 그런 힘들을 모아 나가면 우리 차별금지법 제정이라고 하는 그런 큰산도 넘어설 수 있지 않을까 하는 생각도 해봅니다.

-플로어: 감사합니다. 입법 운동 과정이나 과제 전략과 관련해서 사실 이런 관련된 유사한 법이나 다른 나라도 쉽게 된 경우가 없을 거라고 생각하는데 입법 과정이나 사회 운동 관점에서 어떤 변수가 있어야 이게 그럼에도 불구하고 되는지 그런 일반적인 이론이 있는지 궁금하고 다른 국가나 비슷한 법 관련된 사례에서 봤을 때 국제 연대의 가능성이 있다, 왜 안 되는지도 있지만 어떻게 하면 다른 경우에 다른 국가에서는 됐었는지 거기에 대한 것도 궁금합니다.

-플로어: 제가 학생들을 가르쳐본 입장에서 학생들이 실제 사례인데 노무현 대통령이 뛰어내리는 것을 이미지로 생성해달라 이런 사례가 있었어요. 그래서 왜 생성했냐 뭔지 알고 했냐 하니까 모른대요. 인스타나 그런 알고리즘 개네가 그런 혐오나 혐오 표현 같은 거에 계속 노출을 시키다 보니까 학생들이 그거에 무감각해지고 거기에 혐오 표현이 되니까 차별로 나아가고 아무래도 청소년기에 그런 식으로 노출되다 보면 성인이 돼서도 그 사고에 고정되기 쉬울 텐데 약간 알고리즘이나 이런 쪽에서 그렇다는 게 제 생각입니다. 질문 드리고 싶은 것은 없고요.

-장예정: 해외에는 한국 같은 사례가 없습니다. 그냥 만듭니다. 한국 같은 반대에 부딪혀본 사례가 없어서 비슷한 질문을 많이 받거든요. 해외 사례는 참조가 불가능해요.

한국 같은 차별금지법 반대운동 자체가 전 세계 최초 운동이어서 그게 참 의문인데 왜 그러냐 하면 앞서 2부 발제 때도 뭔가 혐오 대응이나 이런 거 관련해서 왜 차별금지법 필요한지 혐오표현 금지법이랑은 결이 다르지만 왜 필요한지 이런 말씀도 나눠 주고 하셨는데요. 말 그대로 차별금지법은 사실 특정 어떤 운동이나 이런 데 결과로도 아니고 보통은 정석적인 루트로는 개별법들을 이미 시행을 해보니 앞서 나왔던 복합차별 사례 같은 사건들이 사회적으로 어떤 중요한 일들이 벌어지면서 이거 같이 다룰 수 있는 포괄법이 필요하구나 하는 그런 사회적인 깨달음을 바탕으로 제정되는 경우 혹은 유럽 국가 같은 경우는 다 만들어져 있는데 유럽연합법에 근거해서 각 나라들이 모두 만들도록 규정이 되면서 입안하게 됩니다.

아무튼 포괄적 차별금지법이 얼마 전 했던 인터뷰에서 그런 말씀을 드렸는데 제정을 반대하는 분들도 제정을 원하는 분들도 실제 이 법이 어떤 역할을 하는지에 대해서 구체적으로 알지 못하는 경우가 많습니다. 반대하는 분들이 반대하는 이유라면 반대할 이유가 없어요. 동성애가 조장된다. 이거 동성애가 조장되지 않고요. 아까 목사님 구속된다. 이 이야기 집회에서 나왔다고 했잖아요. 저희가 발간한 기독교에 안내서에도 가장 많이 듣는 이야기들에 대한 답변들도 다 작성해놓고 했는데 그 많은 우려 때문이라면 이거는 반대할 이유가 하나도 없습니다. 사실이 아니거나 조문에 없는 내용을 바탕으로 나오는 가짜 뉴스기 때문입니다. 해외에서는 그런 과정이 없었고 보통 국가에서 평등 정책을 시행하기 위해서 기본 틀을 만들어야겠다는 것을 국가가 하기로 마음을 먹으면 보통 다 제정이 됩니다. 한국처럼 이런 시민운동을 통해서 만들어진 국가들도 없고요.

이런 일을 겪은 나라가 없어서 사실 그게 또 지금 한국의 차별금지법 운동이 놓인 어려운 점이기도 합니다. 어떻게 할까 다른 나라는 어떻게 했었나요 그런 사례가 없었나요 이것의 무한 루트여서 한국에서는 거의 지금 차별금지법 운동이 전 세계 유례없는 활동을 해나가고 있다는 말씀을 드리면서 독특한 차별금지법의 지형이 되게 이례적이고 사실은 이 법의 역할이나 이런 부분을 안다면 굳이 사실 반대할 이유가 없는 이 상황을 어떻게 타개할 것인가 이런 것이 좀 저의 고민이기도 합니다.

-홍성수: 사실 저도 관심 있는 이슈인데 사실 차별금지법 관련해서는 장예정 활동가 말씀대로 어떤 사례를 찾기가 어려운데요. 참고말한한 것이 있을까요. 예를 들면 소수자 인권에 관련된 국민 다수가 열광된 지지를 보내거나 이렇지 않는 그런 이슈들을 다른 민주주의 국가에서는 어떻게 처리했나 보면 이게 결코 국민 지지가 90% 갔을 때 법을 만들거나 이렇지는 않습니다. 대부분 국민 지지는 50%도 안 되는 수준에 머물러 있음에도 불구하고 어떤 정치인이 이거는 미래를 위해서 필요한 거다, 반대가 있건 없건 필요한 이슈라고 판단했을 때 밀어붙인 거지 정말 국민 지지가 5, 60, 70% 쌓였을 때 그때 가서 입법한 사례는 사실 없거든요.

그런데 차별금지법은 오히려 여러 가지 활동이 있었고 지지하는 분이 많아지면서 결국에는 여론조사에 6, 70% 지지가 나오는 상황까지 됐기 때문에 어떻게 보면 다른

나라 소수자 인권을 추진했을 상황보다는 더 좋은 상황이라고 할 수도 있습니다. 그런 점에서 정치가 무책임하게 이 문제를 다루고 있는 게 아닌가 하는 생각을 또 하게 됩니다.

-보라: 교육과 인식 제고 이야기에 덧붙이고 싶어서 차별금지법제정연대도 그렇고 저희 한국여성민우회도 그렇고 강의나 차별금지법 행사도 많이 하고 그래서 이 이 법안이 20년전 권고로 시작했다고 하는데 저도 사실 법안 전체를 읽어본 게 몇 년 전 처음이거든요. 읽을수록 왜 반대하는 거지 이런 마음이 들어요.

대중운동으로 반대하는 모르는 사람, 다양하게 만나야 한다는 점에 공감드리고 캠페인을 계속하는데 여러분도 주변 사람 3명씩 데리고 오는 역할을 해주셨으면 좋겠고 그래서 전문가가 아니더라도 여기 계시는 모두가 운동에 제정운동에 함께하고 있다. 그렇게 생각하고 있습니다.

-안효철: 지난주에 서울 퀴어축제 때 저는 반대쪽 집회에 가 있었다고 말씀드렸잖아요. 거기뿐만 아니라 다른 데서도 관심 있는 분들이 많이 보시긴 하셨겠지만 거기서 많이 든 피켓이 여성과 아동의 안전을 위협하는 차별금지법 뭐 미국 사례, 캐나다, 예를 들어서 프랑스 같은 경우에는 무슬림 테러 때문에 사망이 몇백 명 이런 식으로 성 전환자 수가 얼마큼 늘어났다. 이런 것을 피켓으로 들고 계셨는데 여기서 보면 또 되게 재밌는 단체더라고요. 한 단체에서는 요청을 하면 이런 피켓을 만들어주는 단체가 있어요.

어떤 분들이었느냐 하면 인권위원회 앞에 점심시간이 되면 1인 시위를 오는 분들이 있어요. 현수막을 펼치고 확성기를 들고 방송을 하세요. 그 내용 자체가 퀴어 축제 때 앞에서도 그러더라고요. 우리는 혐오표현을 하는 게 아닙니다라고 하면서 이런 어떤 차별적 언어를 사용하시죠. 이게 사실 아무 사전 지식이 없는 분들이거나 이런 분들이 듣기에는 일단 이미 성소수자 관련해서는 차별적 인식을 공고하게 만들어버리는 거고 굉장히 위험한 상황이 된다는 생각이 들 정도로 앞서 제안도 해주셨지만 온라인 토론이라도 해야 하는 거 아닌가. 그리고 이런 자극적인, 언어를 가지고 피켓을 만드는 것에 대해서 오해에 대한 잘못된 정보에 대한 이런 것을 설명해주는 어떤 콘텐츠들을 좀 만들고 제작하고 배포하는 것도 해보면 어떨까 하는 생각도 들었습니다.

-플로어: 말을 할까 말까 하다가 여기 오시는 분들이 이런 자리에 다 이렇게 모이기 쉽지 않아서 제정과 관련된 답답함들을 토로하기는 했는데 당장 뭔가 정부기관에서 할 수 있는 것들 같이 고민해보면 좋겠다고 생각이 들어서 말씀드리고 싶은 건데요. 지금 차별금지법이 제정이 되면 제일 중요한 역할을 해야 하는 게 인권위인데 지금 인권위의 운영이나 그 과정에서의 어떤 민주성이나 독립성 이런 것에 대한 심각한 논의들이 있어요. 그런데 그것도 조직법 자체에서 이거를 앞으로 이런 문제가 생기는 것을 어떻게 방어할 거냐 이런 것에 대한 고민, 앞으로 차별금지법이 도입된다고 했

을 때 그것을 준비하는 현재 상황에서 인권위가 만들어내는 시정권고들이 실질적으로 영향력을 갖고 사회적으로 의미 있는 역할들을 하게끔 하는 데 있어서는 오늘 앞에 초반 논의했었던 법무부나 노동위원회나 이런 데서도 과연 인권위에서의 그런 시정권고를 뭔가 존중하고 충분하게 판단하는 데 있어서 고려하고 있는가에 대한 부분도 저는 조금 고민해봐야 한다는 생각이 들었습니다. 그러니까 사실 장애인 차별금지법 관련해서 이원화된 것도 문제지만 사실은 인권위가 시정권고를 한 것에 대해서 법무부가 충분하게 심의와 존중을 하고 이행하기 위해서 노력하는가를 보면 다른 문제인 것 같다는 생각이 들고 노동위원회도 보면 사실 그냥 독립적인 준사법기관으로 우리가 자체 판단하는 것일 뿐이지 인권위가 그동안 해왔던 경과에서의 오래된 해석 기준과 판단의 원칙들이 각 기관 안에서 충분히 다뤄지고 존중되고 검토되고 있는가. 그런데 이게 잘되지 않으면 이후에 차별금지법이 만들어지더라도 결국은 차별금지법을 중심으로 해서 인권위가 설계하고 판단하는 내용들이 각 기관에서 조화롭게 작동이 되어야 하는 거잖아요. 차별금지법 된다고 노동위원회가 차별 판단 안 할 거 아니고 고용 차별에 있어서는 조화롭게 설계될 수 있도록 운영돼야 하는데 그런 부분에 있어서 노동위원회나 법무부의 고민들 앞으로의 고민들이 굉장히 중요할 거라는 생각이 들고 또 이것을 무게중심을 잘 가져갈 수 있는 인권위의 역할도 되게 중요하다는 생각이 들거든요. 그래서 앞으로 계속 그런 부분을 고민해주시면 좋겠다는 생각이 들고 관련해서 조금이라도 고민하고 계시거나 앞으로 고민하고자 하는 부분들 있으면 말씀을 해주시면 좋을 것 같습니다.

-변성영: 아무래도 국가인권위원회는 다양한 유형의 차별을 다루고 있고 다만 권고를 할 수 있을 뿐이잖아요. 그런데 우리 노동위원회 같은 경우는 관련 법령에 근거해서 아까 말씀드린 비정규직이라든지 고용상 성차별에 관한 시정 사건을 처리하고 있는데 저희 같은 경우는 시정명령을 내리게 됩니다. 시정명령은 그 대상이 되는 상대방에게 어떻게 보면 행정처분, 그중에서도 침익적 행정처분 같은 성격을 가지는 것이기 때문에 국가인권위원회처럼 상대적으로 자유롭게 판단하기는 어렵죠. 법 감정이 아니라 법리에 맞게 정확하게 판단하지 않으면 어차피 법원에 가서 저희가 패소할 수도 있고 그런 부담이 있기 때문에, 그래서 아까 질문하신 분이 말씀하신 것처럼 국가인권위원회의 어떤 그런 판단 기준 이런 것들이 충분히 고려되어야 하지만 그러한 차이도 분명히 존재한다는 점을 말씀드리고 싶습니다.

-홍성수: 실제로 다른 나라 사례들을 봐도 차별을 시정하는 기구들이 복수로 있는 경우가 꽤 많이 있습니다. 여러 층위에서 있고 그게 경쟁도 하면서 협력도 하면서 결국에 차별이라는 문제를 효율적으로 해결해나가는 것을 볼 수 있는데요. 우리도 차별금지법이 제정되면 기존의 여러 제도들하고 이런 제도가 어떻게 하면 조화롭게 잘 작동할 수 있을까 고민들이 계속돼야 하지 않을까 이렇게 생각해보겠습니다.

차별금지법 권고 20년

:한국사회 현재적 쟁점과 차별금지법

일 시	2026년 6월 19일(금) 오전 10시 - 오후 6시
장 소	숙명여자대학교 프라임관 202호, 진리관 B102호
주 최	인권법학회 · 차별금지법제정연대