



정치는 영는 선거! 모두의 권리를 지키는 민주주의

# 선거 선전물을 통한 정치인의 혐오 표현 대응 긴급 간담회

현수막·공보물 등 선거 선전물을 이용한 혐오 표현, 어떻게 대응할 것인가

 일 시 : 2026년 6월 15일 (월) 오후 2시 ~ 오후 4시

 장 소 : 국회의원회관 제4간담회의실

 공동주최 : 진보당 손솔 국회의원 · 한국성소수자인권단체연합 무지개행동 ·  
사단법인 청소년 성소수자 지원센터 밍동 · 사단법인 오픈넷 ·  
민주사회를위한변호사모임 소수자인권위원회 · 한국 여성 퀴어 법조회

## 프로그램

1부	14:00-14:10	인사말 / 사진촬영
	14:10-14:20	<b>발제</b> 선거기간 혐오 선전물 현황 보고 및 현재 관련 법률과 과제 / 진보당 손솔 의원실
	14:20-15:10	<b>간담회(패널 토론)</b> <ul style="list-style-type: none"><li>① 정치인의 혐오 표현 대응 필요성 / 사단법인 오픈넷 오경미 연구원</li><li>② 혐오표현 대응 방안으로서 차별금지법 / 차별금지법제정연대 장예정 상임집행위원장</li><li>③ 선거에서의 혐오선동 대응을 위한 선관위의 역할 / 한국성소수자인권단체연합 무지개행동 박한희 공동대표</li><li>④ 혐오 선전물 규제를 위해 개정이 필요한 법률안 논의 / 민변 소수자인권위원회 이푸른 변호사</li><li>⑤ 참석 부처 : 행정안전부, 국가인권위원회</li></ul>
15:10-15:20	쉬는시간	
2부	15:20-16:00	플로어 자유토론

생중계 링크 QR코드



# 선거 기간 혐오 선전물 현황 보고 및 관련 법률과 과제

진보당 손술 의원실 선임비서관 윤재은

## 0. 선거에서 사용 가능한 선전물

- 1) 현수막
- 2) 소품 (어깨띠, 조끼, 피켓 등)
- 3) 공보물
- 4) 벽보
- 5) SNS
- 6) 광고 (방송, 신문, 포털 사이트)

## 1. 2026년 제9회 동시지방선거에서의 혐오 선전물

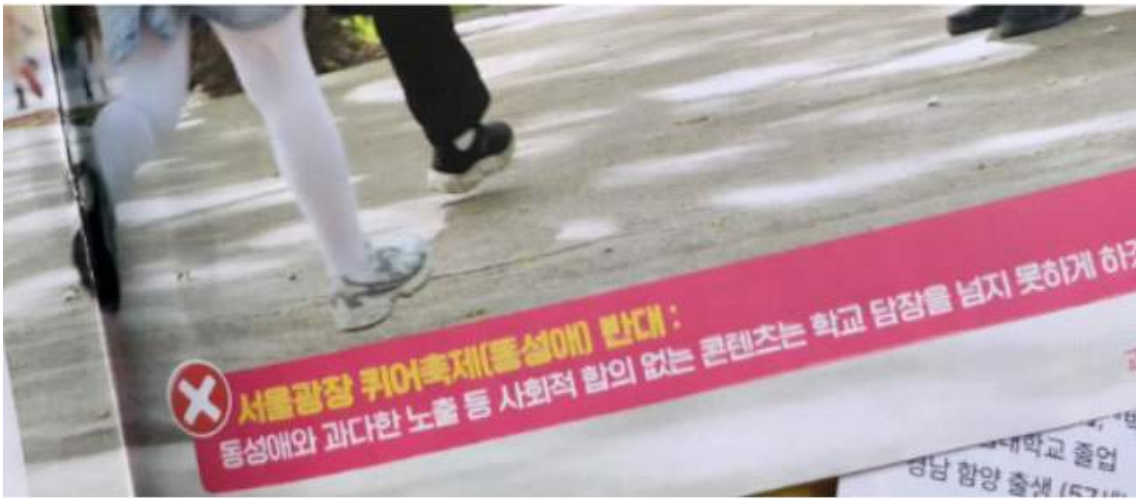
주로 교육감 선거에서 등장/ 청소년을 지켜야 한다는 주장과 결합/ 기독교 색채를 강하게 표현하는 후보들도 눈에 띄어/ 피켓을 활용한 선거 운동을 SNS에 게시하는 등 오프라인 혐오 선전과 SNS와의 연계가 이루어짐

### 1) 서울시 교육감 후보 조전혁 (낙선)

- 현수막



- 공보물



- 피켓





- SNS



왼쪽 게시물에는 좋아요 1만7천개, 댓글 1117개가 달림. 댓글에는 동의/비판 여론 동시 존재.

선거운동을 통한 혐오 선동이 선거 영역에만 머물러있지 않는다는 것을 방증. 눈에 띄는 것은 나 역시 동성애자지만 동성애 교육은 없어야 한다는 댓글이 공감 1433개를 받음.

## 2) 서울시 교육감 후보 윤호상 (낙선)

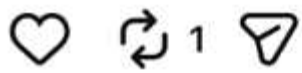
- 피켓



- SNS



yoonpaul\_27  
광화문 (光化門)



joonghyungcho님 외 여러 명이 좋아합니다  
yoonpaul\_27 윤호상 서울시교육감 후보,  
광화문 광장에서 1인 시위 진행.

3) 서울시 교육감 후보 김영배 (낙선)

- 현수막



- SNS

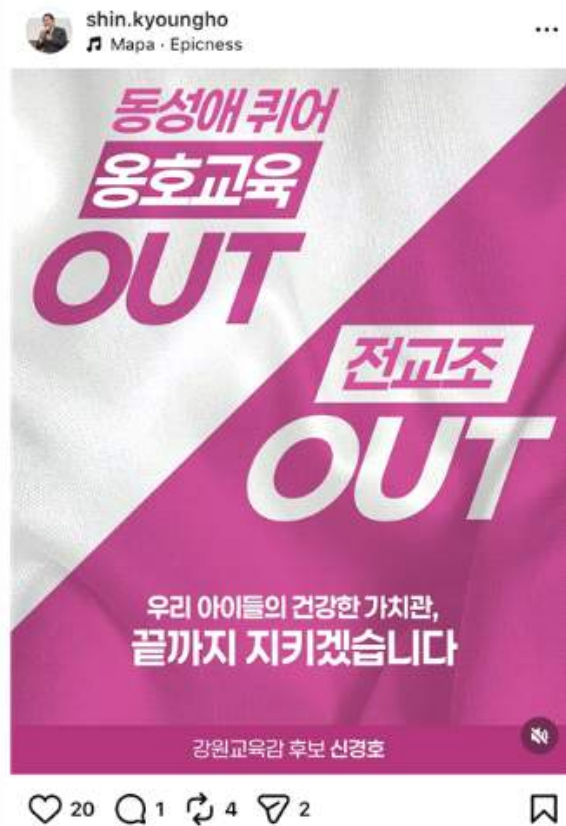


4) 강원도 교육감 후보 신경호(낙선), 부산시 교육감 후보 정승윤(낙선)

- 피켓



- 신경호 SNS



5) 군산 국회의원 보궐 선거 후보 오지성 (낙선)



3. 이번 지방선거 혐오 선전물 관련 민원(서울특별시 회신/ 행안부 회신은 아직 오지 않음)

- 서울시에 접수된 민원 총 227개 (정확하지 않은 집계로 보임)
- 지자체별 답변 다름
- 지자체별로 법 적용을 자의적으로 함을 알 수 있음

지자체	처분 내용	답변 근거(내용)	민원 개수
마포구	불수용	공직선거법 67	1
강북구	종결	공직선거법 276조/ 후보자 자진 교체 철폐 또는 선거 종료 후 정비	30
강서구	불수용	공직선거법 제67조 공직선거법에 의해 보장된 <u>선거현수막으로</u> 철폐 불가	3
관악구	답변	공직선거법 제67조 관할 선관위로 전달하였음을 답변	2
구로구	답변	행안부에 금지광고물에 해당하는지 유권해석 요청	17
도봉구	답변	옥외광고물법 제2조의2, 제8조 제1항 제7호 도봉구 선관위로 문의토록 답	17
동대문구	답변	옥외광고물법 제8조 제1항 제7호	24
서대문구	불수용	공직선거법 제67조 선거 종료 후 정비	35
용산구	불수용	옥외광고물법 제8조 제1항 제7호 선관위, 행안부 별도 협의 필요	7
은평구	불수용	공직선거법 적용을 받은 현수막으로 옥외광고물법상 금지 광고물 미해당	65
종로구	답변	선관위가 승인한 선거 후보자 광고물, 정당현수막은 옥외광고물법 제8조에 따라 옥외광고물 허가·신고 및 금지·제한 규정의 적용을 배제	3
중구	불수용	선거기간 끝난 후 정비 계획	16
중랑구	불수용	옥외광고물법 제8조 제1항	7

\*옥외광고물법 제2조의2 제2조의2(적용상의 주의) 이 법을 적용할 때에는 국민의 정치활동의 자유 및 그 밖의 자유와 권리를 부당하게 침해하지 아니하도록 주의하여야 한다.

\*옥외광고불법 제8조 제1항 제7호 7. 「선거관리위원회법」에 따른 각급선거관리위원회 선거, 국민투표, 주민투표(주민소환투표를 포함한다)에 관한 계도 및 홍보를 위하여 표시·설치하는 경우

#### 4. 선거 선전물 관련 현재 법제와 과제

##### 1) 공직선거법

###### - 총칙

제7조(정당·후보자 등의 공정경쟁의무) ① 선거에 참여하는 정당·후보자(후보자가 되고자 하는 자를 포함한다. 이하 이 조에서 같다) 및 후보자를 위하여 선거운동을 하는 자는 선거운동을 함에 있어 이 법을 준수하고 공정하게 경쟁하여야 하며, 정당의 정강·정책이나 후보자의 정견을 지지·선전하거나 이를 비판·반대함에 있어 선량한 풍속 기타 사회질서를 해하는 행위를 하여서는 아니된다.

###### - 벽보 관련

제64조 ① 선거운동에 사용하는 선거벽보에는 후보자의 사진(후보자만의 사진을 말한다)·성명·기호(제150조에 따라 투표용지에 인쇄할 정당 또는 후보자의 게재순위를 말한다. 이하 같다)·정당추천후보자의 소속정당명(무소속후보자는 “무소속”이라 표시한다)·경력[학력을 게재하는 경우에는 정규학력과 이에 준하는 외국의 교육과정을 이수한 학력외에는 게재할 수 없다. 이 경우 정규학력을 게재하는 경우에는 졸업 또는 수료당시의 학교명(중퇴한 경우에는 수학기간을 함께 기재하여야 한다)을 기재하고, 정규학력에 준하는 외국의 교육과정을 이수한 학력을 게재하는 때에는 그 교육과정명과 수학기간 및 학위를 취득한 때의 취득학위명을 기재하여야 하며, 정규학력의 최종학력과 외국의 교육과정을 이수한 학력은 제49조제4항제6호에 따라 학력증명서를 제출한 학력에 한하여 게재할 수 있다. 이하 같다]·정견 및 소속정당의 정강·정책 그 밖의 홍보에 필요한 사항(지역구국회의원선거에 있어서는 비례대표국회의원후보자명단을, 지역구시·도의원선거에 있어서는 비례대표시·도의원후보자 명단을, 지역구자치구·시·군의원선거에 있어서는 비례대표자치구·시·군의원후보자명단을 포함하며, 후보자외의 자의 인물사진을 제외한다)을 게재하여 동에 있어서는 인구 500명에 1매, 읍에 있어서는 인구 250명에 1매, 면에 있어서는 인구 100명에 1매의 비율을 한도로 작성·첩부한다. 다만, 인구밀집상태 및 첩부장소등을 감안하여 중앙선거관리위원회규칙으로 정하는 바에 따라 인구 1천명에 1매의 비율

까지 조정할 수 있다.

⑥ 누구든지 선거벽보의 내용 중 경력등에 관한 거짓 사실의 게재를 이유로 이의제기를 하는 때에는 해당 선거구선거관리위원회를 거쳐 직근 상급선거관리위원회에 서면으로 하여야 하고, 이의제기를 받은 상급선거관리위원회는 후보자와 이의제기자에게 그 증명서류의 제출을 요구할 수 있으며, 그 증명서류의 제출이 없거나 거짓 사실임이 판명된 때에는 그 사실을 공고하여야 한다.

- 공보물 관련

제65조(선거공보) ①후보자(대통령선거에 있어서 정당추천후보자와 비례대표국회의원선거 및 비례대표지방의회의원선거의 경우에는 그 추천정당을 말한다. 이하 이 조에서 같다)는 선거운동을 위하여 책자형 선거공보 1종(대통령선거에서는 전단형 선거공보 1종을 포함한다)을 작성할 수 있다. 이 경우 비례대표국회의원선거 및 비례대표지방의회의원선거에서는 중앙선거관리위원회규칙으로 정하는 바에 따라 해당 정당이 추천한 후보자 모두의 사진·성명·학력·경력을 게재하여야 한다. <개정 2010. 1. 25., 2012. 1. 17.>

②제1항의 규정에 따른 책자형 선거공보는 대통령선거에 있어서는 16면 이내로, 국회의원선거 및 지방자치단체의 장선거에 있어서는 12면 이내로, 지방의회의원선거에 있어서는 8면 이내로 작성하고, 전단형 선거공보는 1매(양면에 게재할 수 있다)로 작성한다.

③제1항의 규정에 따른 책자형 선거공보의 수량은 당해 선거구 안의 세대수와 예상 거소투표신고인수 및 제5항에 따른 예상 신청자수를 합한 수에 상당하는 수 이내로, 전단형 선거공보의 수량은 당해 선거구 안의 세대수에 상당하는 수 이내로 한다.

- 현수막

제67조 ①후보자(비례대표국회의원후보자 및 비례대표지방의회의원후보자를 제외하며, 대통령선거에 있어서 정당추천후보자의 경우에는 그 추천정당을 말한다)는 선거운동을 위하여 해당 선거구안의 읍·면·동 수의 2배 이내의 현수막을 게시할 수 있다.

\*행정동당 2개. 서울의 경우 행정동 426개. 최대 852개까지 가능.

\*공직선거법에는 선거 현수막에 대한 옥외광고물법 제외 규정은 없음.

공직선거관리규칙 제32조

제32조(현수막) ① 법 제67조제1항에 따른 현수막(이하 이 조에서 “현수막”이라 한다)은 천으로 제작하되, 그 규격은 10제곱미터 이내로 한다.

② 후보자(대통령선거의 정당추천후보자는 그 추천정당을 말한다. 이하 이 조에서 같다)는 현수막을 내걸기 전에 관할 구·시·군위원회에 별지 제18호서식에 따라 그 표지를 신청하여야 하며, 현수막을 내거는 때에는 관할 구·시·군위원회가 내어준 별지 제19호의3양식의 표지를 붙여야 한다. 이 경우 내건 현수막을 바꿀 때에는 종전의 현수막에 붙였던 표지를 새로운 현수막에 붙여야 한다.

③ 후보자가 제2항에 따른 표지를 잃어버린 때에는 관할 구·시·군위원회에 별지 제18호의2서식에 따라 표지를 다시 신청할 수 있다.

④ 제1항의 현수막은 일정한 장소·시설에 고정하여 내걸어야 하며, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 방법으로는 내걸 수 없다. <개정 2018. 1. 19.>

1. 애드벌룬·네온사인·형광 그 밖에 전광으로 표시하는 방법
2. 다른 후보자의 현수막이나 「도로교통법」 제2조에 따른 신호기 또는 안전표지를 가리는 방법
3. 「도로교통법」 제2조에 따른 도로를 가로지르는 방법
4. 사전투표기간 및 선거일에 사전투표소와 투표소가 설치된 시설의 담장이나 입구 또는 그 안에 내걸리게 하는 방법

#### - 소품

제68조(어깨띠 등 소품) ① 후보자와 그 배우자(배우자 대신 후보자가 그의 직계존비속 중에서 신고한 1인을 포함한다), 선거사무장, 선거연락소장, 선거사무원, 후보자와 함께 다니는 활동보조인 및 회계책임자는 선거운동기간 중 후보자의 사진·성명·기호 및 소속 정당명, 그 밖의 홍보에 필요한 사항을 게재한 어깨띠나 중앙선거관리위원회규칙으로 정하는 규격 또는 금액 범위의 윗옷(上衣)·표찰(標札)·수기(手旗)·마스코트, 그 밖의 소품(이하 “소품등”이라 한다)을 붙이거나 입거나 지니고 선거운동을 할 수 있다. <개정 2023. 8. 30.>

② 선거운동을 할 수 있는 사람은 선거운동기간 중 중앙선거관리위원회규칙으로 정하는 규격 범위의 소형의 소품등을 본인의 부담으로 제작 또는 구입하여 몸에 붙이거나 지니고 선거운동을 할 수 있다. <개정 2023. 8. 30.>

③ 제1항 및 제2항에 따른 소품등의 규격과 그 밖에 필요한 사항은 중앙선거관리위원회규칙으로 정한다.

#### 공직선거관리규칙 제33조

제33조(어깨띠 등 소품) ① 법 제68조제1항에 따른 소품등의 규격 또는 금액은 다음 각 호에 따른다. <개정 2022. 4. 20., 2023. 9. 22.>

1. 어깨띠 제26조의2제8항제1호의 규격
  2. 옷옷 법 제135조제2항제5호에 따른 선거사무원 수당의 기준금액 이내
  3. 마스코트, 표찰·수기 그 밖의 소품 옷에 붙이거나 사람이 입거나 한 손으로 지닐 수 있는 정도의 크기
- ② 법 제68조제2항에 따른 소형의 소품등의 규격은 길이 25센티미터 너비 25센티미터 높이 25센티미터 이내로 한다.

## 2) 옥외광고물법

제5조(금지광고물등) ① 누구든지 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 광고물등을 표시하거나 설치하여서는 아니 된다. <개정 2016. 1. 6.>

1. 신호기 또는 도로표지 등과 유사하거나 그 효용(效用)을 떨어뜨리는 형태의 광고물등
- 1의2. 소방시설 또는 소방용품 등과 유사하거나 그 효용(效用)을 떨어뜨리는 형태의 광고물등
2. 그 밖에 교통수단의 안전과 이용자의 통행안전을 해칠 우려가 있는 광고물등
3. 「사행산업통합감독위원회법」 제2조제1호가목부터 다목까지에 따른 사행산업의 광고물등. 다만, 사행산업통합감독위원회에서 직접 표시·설치하는 광고와 사행산업 사업자가 영업장 및 장외발매소의 위치를 표시·안내하기 위하여 영업장 및 장외발매소에 설치하는 광고물등은 제외한다.

② 누구든지 광고물에 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 내용을 표시(제2호 및 제3호의 경우에는 제작을 포함한다)하여서는 아니 된다. <개정 2016. 1. 6.>

1. 범죄행위를 정당화하거나 잔인하게 표현하는 것
2. 음란하거나 퇴폐적인 내용 등으로 미풍양속을 해칠 우려가 있는 것
3. 청소년의 보호·선도를 방해할 우려가 있는 것
4. 「사행산업통합감독위원회법」 제2조제1호라목부터 바목까지에 따른 사행산업의 광고물로서 사행심을 부추기는 것
5. 인종차별적 또는 성차별적 내용으로 인권침해의 우려가 있는 것
6. 그 밖에 다른 법령에서 광고를 금지한 것

제8조(적용 배제) ① 표시·설치 기간이 30일 이내인 비영리 목적의 광고물등이 다

음 각 호의 어느 하나에 해당하면 허가·신고에 관한 제3조 및 금지·제한 등에 관한 제4조를 적용하지 아니한다. 이 경우 제3호는 표시·설치 기간이 30일을 초과하는 광고물등도 포함한다. <개정 2022. 6. 10., 2024. 1. 12.>

1. 관혼상제 등을 위하여 표시·설치하는 경우
2. 학교행사나 종교의식을 위하여 표시·설치하는 경우
3. 시설물의 보호·관리를 위하여 표시·설치하는 경우
4. 단체나 개인이 적법한 정치활동을 위한 행사 또는 집회 등에 사용하기 위하여 표시·설치하는 경우
5. 단체나 개인이 적법한 노동운동을 위한 행사 또는 집회 등에 사용하기 위하여 표시·설치하는 경우
6. 안전사고 예방, 교통 안내, 긴급사고 안내, 미아 찾기, 교통사고 목격자 찾기 등을 위하여 표시·설치하는 경우
7. 「선거관리위원회법」에 따른 각급선거관리위원회의 선거, 국민투표, 주민투표(주민소환투표를 포함한다)에 관한 계도 및 홍보를 위하여 표시·설치하는 경우
8. 정당이 「정당법」 제37조제2항에 따른 통상적인 정당활동으로 보장되는 정당의 정책이나 정치적 현안에 대하여 표시·설치하는 경우. 다만, 현수막의 경우 다음 각 목의 요건을 충족하여야 한다.

가. 읍·면(「지방자치법」 제7조제3항에 따라 행정면을 둔 경우에는 행정면을 말한다. 이하 같다)·동(「지방자치법」 제7조제4항에 따라 행정동을 둔 경우에는 행정동을 말한다. 이하 같다)별로 2개 이내로 설치할 것. 다만, 읍·면·동의 면적이 100제곱킬로미터 이상인 경우에는 1개의 현수막을 추가로 설치할 수 있다.

나. 보행자 또는 교통수단의 안전을 저해하는 경우로서 대통령령으로 정하는 장소 외의 장소에 설치할 것

다. 대통령령으로 정하는 규격, 기간 및 표시·설치 방법을 준수할 것

② 제1항에 따라 광고물등을 표시·설치한 자는 표시·설치 기간이 만료한 경우 광고물등을 신속하게 철거하여야 한다.

제10조(위반 등에 대한 조치) ① 시장등(제3조의2에 따라 시·도지사에게 허가를 받거나 신고한 경우에는 시·도지사를 말한다. 이하 이 조에서 같다)은 광고물등의 허가·신고·금지·제한 등에 관한 제3조, 제3조의2, 제4조, 제4조의2, 제4조의3, 제4조의4, 제5조, 제8조제1항제8호 단서 및 같은 조 제2항을 위반하거나 제9조에 따른 안전점검에 합격하지 못한 광고물등 또는 제9조의2제1항에 따른 안전점검 결과 안전을 저해할 우려가 있다고 판단되는 광고물등에 대하여 다음 각 호에 해당하는 자

(이하 “관리자등” 이라 한다)에게 그 광고물등을 제거하거나 그 밖에 필요한 조치를 하도록 명하여야 한다. <개정 2016. 1. 6., 2024. 1. 12.>

1. 광고물등을 표시하거나 설치한 자
2. 광고물등을 관리하는 자
3. 광고주
4. 옥외광고사업자

5. 광고물등의 표시·설치를 승낙한 토지·건물 등의 소유자 또는 관리자

② 시장등은 제1항에 따른 명령을 받은 자가 그 명령을 이행하지 아니하면 「행정대집행법」에 따라 해당 광고물등을 제거하거나 필요한 조치를 하고 그 비용을 청구할 수 있다.

③ 시장등은 광고물등의 허가·신고에 관한 제3조를 위반하거나 제5조에 해당하는 광고물 중 전화번호 외에는 연락처가 없는 광고물에 대해서는 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」 제2조제1항제3호에 따른 정보통신서비스 제공자(이하 “정보통신서비스 제공자”라 한다)에게 해당 정보통신서비스 이용자의 성명·주소·주민등록번호 및 이용기간에 대한 자료의 열람이나 제출을 요청할 수 있다. 이 경우 제5조에 해당하는 광고물에 대해서는 정보통신서비스 제공자에게 해당 전화번호에 대한 전기통신서비스 이용의 정지를 요청할 수 있다. <개정 2016. 1. 6.>

④ 정보통신서비스 제공자는 제3항 전단에 따른 요청을 받으면 「전기통신사업법」 제83조제1항 및 제2항에도 불구하고 지체 없이 그 요청에 따라야 한다. 이 경우 자료를 제출받은 시장등은 위반행위에 대한 조사목적 외의 용도로 제출받은 자료를 사용할 수 없다. <개정 2016. 1. 6.>

⑤ 제3항 후단에 따른 요청으로 전기통신서비스 이용이 정지되는 이용자는 시장등에게 대통령령으로 정하는 바에 따라 이의신청을 할 수 있다. <개정 2016. 1. 6.>

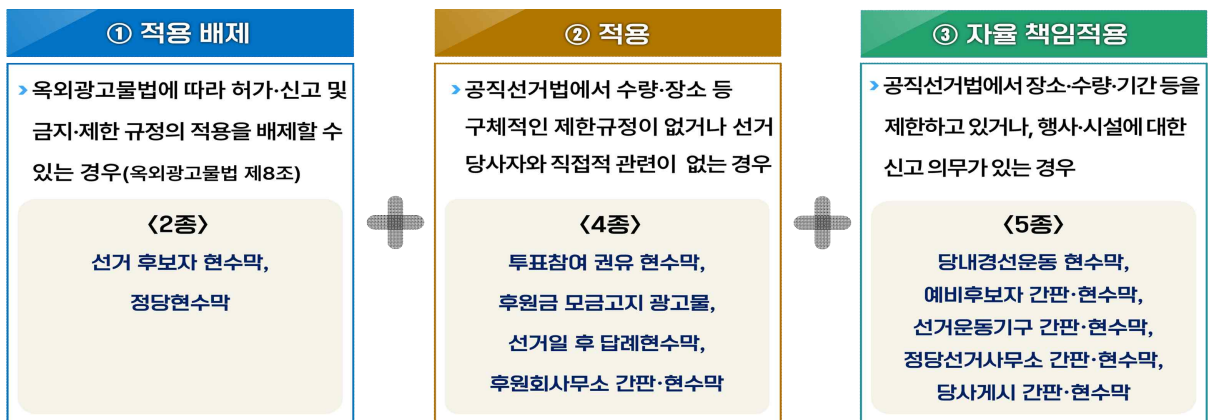
⑥ 시장등은 입간판·현수막·벽보·전단의 광고내용이 미풍양속과 청소년의 정서를 저해할 우려가 있다고 판단될 때에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 청소년보호위원회에 심의를 요청할 수 있다.

## Ⅱ. 선거광고물 옥외광고물법 적용방안

### 총괄 개요

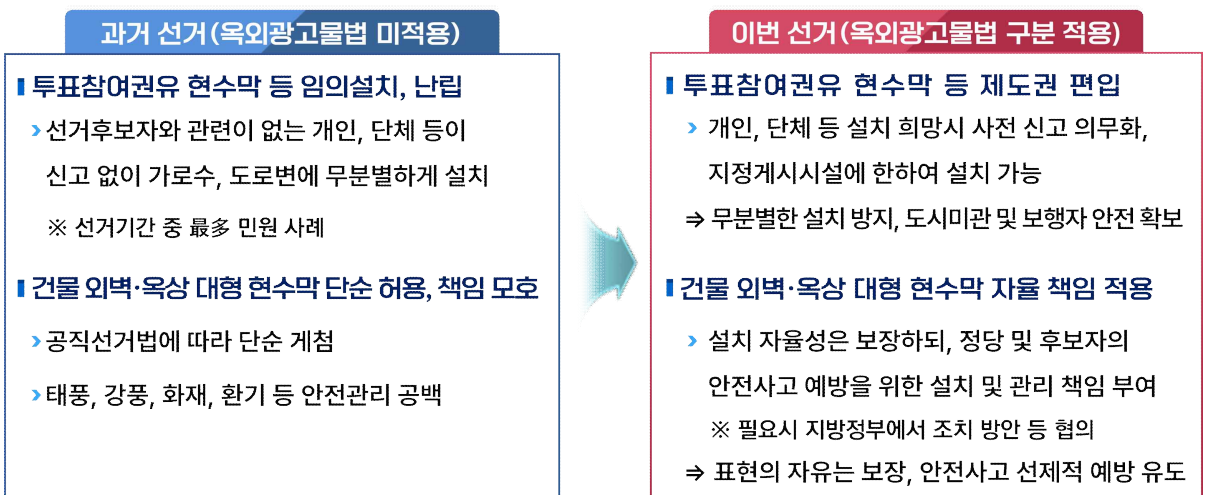
#### ☑ 선거광고물에 대한 3단계 관리체계 마련

- 선거광고물 11종에 대해 설치주체, 광고물 유형, 법령상 제한사항 등을 고려하여 옥외광고물법 ① 적용 배제, ② 적용, ③ 자율책임 적용으로 분류하여 일관성 있는 집행기준 제공



#### ☑ 이전 선거와 달라지는 점

- 선거철마다 반복되는 다수 민원을 선제적으로 해소
- 정치적 표현의 자유와 공공 질서·안전의 조화로운 관리체계 확립



# 1. 옥외광고물법 적용 배제

○ (적용 기준) 공직선거법에서 설치 개수, 기간, 설치 방법 등을 명확히 규정하고 있어 옥외광고물법에 따른 허가·신고(§3) 및 금지·제한(§4) 규정 적용을 배제할 수 있는 경우\*

\* 선거후보자 현수막, 정당현수막은 옥외광고물 허가·신고 등 규정 적용배제(옥외광고물법 §8①7. 8)

○ (적용 대상) ① 선거후보자 현수막, ② 정당현수막 2종



구분	설치 개수	설치 기간	설치 방법
① 선거후보자 현수막 (공직선거법 §67)	읍·면·동수의 2배 이내	선거 기간 (26. 5. 21. ~ 6. 3.)	중앙선관위 규칙 제32조 ※ 선관위 발행 표지 부착
② 정당현수막 (공직선거법 §90)	읍·면·동별 2개 이내	선거기간이 아닌 때 ※ 선거기간에는 설치금지	옥외광고물법 제8조, 시행령 제35조의2

○ (예외 사항) 제5조(금지광고물 등)는 적용되므로 교통안전 우려 등 금지광고물 요건에 해당하는 경우, 시정명령 및 정비 가능

- ☑ 제5조(금지광고물 등): 교통수단의 안전과 이용자의 통행안전을 해칠 우려가 있는 광고물, 범죄행위를 정당화하는 내용 또는 인권침해 우려가 있는 내용을 표시한 광고물 등
- ☑ 제10조(위반 등에 대한 조치): 제3조, 제4조, 제5조, 제8조 등 위반시 제거 또는 필요한 조치를 하도록 명령
- ☑ 제10조의2(행정대집행의 특례): 추락 등 급박한 위험이 있는 광고물, 불법현수막·벽보·전단 등은 행정대집행법에 따른 절차를 거치지 아니하고 제거 또는 그 밖에 필요한 조치 가능

## 5. 결론

종합하여 보면, 공직선거법이나 지방자치교육법상에는 교육감 후보의 현수막에 옥외광고물 적용을 배제하는 규정은 없음

옥외광고물법 제8조 1항 중 ▲단체나 개인의 적법한 정치활동을 위한 행사 또는 집회 등에 사용하기 위한 경우, ▲선관위가 투표 계도 및 홍보를 위해 설치하는 경우, ▲정당현수막이 적용되는지가 문제인데, 교육감 후보는 정당이 없으므로 정당 현수막이 아니고, 선관위의 계도 현수막도 아님.

설령 정당현수막이나 선관위의 계도, 홍보 현수막이라 하더라도 옥외광고물법 제8조 제1항은 허가 신고에 관한 제3조 및 금지에 관한 제4조(게시 금지 구역)를 배제하는 것일 뿐 옥외광고물법 제5조에 대한 배제도 아님.

개인의 적법한 정치활동을 위한 행사 또는 집회 등에 사용하기 위한 것인지 문제되는데 선거 운동이라는 정치 활동을 위한 것은 맞지만 행사 또는 집회를 위한 것인지 모호하고 옥외광고물법 5조에서 금지한 내용(인권침해)의 현수막이기 때문에 ‘적법 한지’도 문제됨.

따라서 법과 가이드라인에 따르면 현재로서도 옥외광고물법을 적용하여 철거가 가능하다고 판단됨.

다만 행안부나 지자체의 철거 명령시 행정부가 선거에 개입한다는 인상을 줄 수 있어 개입하지 않은 것으로 보임.

이와 별개로, 행안부 가이드라인상에도 선거 현수막이라 할지라도 옥외광고물법 제5

조가 적용됨을 명확히 명시하고 있으나 대부분의 지자체에서 선거 현수막의 경우  
옥외광고물법상 제8조 제1항 제7호로 인해 신고, 제한, 금지 규정이 일률적으로 적  
용되지 않는다 판단하고 있어 지자체 선거 관리 담당자에 대한 옥외광고물법 교육  
이 시급히 필요해 보임.

**고위공직자의 표현의 자유는 유제한이다:  
더욱 엄격한 잣대가 필요한 고위공직자의 혐오표현**

오경미(오픈넷 연구원)

오픈넷은 지난 2025년 말부터 수차례에 걸친 세미나를 통해 인권옹호활동가, 그리고 법률전문가들과 머리를 맞대고 고위공직자의 혐오표현을 실질적으로 규율할 수 있는 법안을 마련해 왔습니다. 창립 이래 줄곧 표현의 자유를 최우선 가치로 삼고 옹호 활동에 앞장서 온 오픈넷이, 역설적으로 표현을 '제한'하는 법안을 주도하고 입법 캠페인 등의 활동을 주도하게 된 데에는 우리 사회의 시급하고도 엄중한 배경이 있습니다.

그동안 오픈넷은 일반 시민들의 표현을 위축시켰을 때 돌아오는 사회적 해악이 훨씬 크다는 점을 일관되게 지적해 왔습니다.

그렇기에 표현의 자유를 억압하는 제도를 만들기보다는 소수자의 인권을 보장하고 강화하기, 미디어 리터러시 교육이나 팩트체크 활성화하기, 대항표현 만들어내기, 그리고 사회적 연대 강화하기 같은 포괄적인 관점에서 민주적 시민운동을 더욱 강조해 왔습니다.

이러한 운동은 아시다시피 오랜 시간과 무수한 공을 들여야만 겨우 결실을 볼 수 있는, 지난하고 느린 과정입니다. 그럼에도 불구하고 국내 시민사회단체들의 눈물겨운 노력으로 한국 사회는 느리지만 바뀌어가고 있었습니다.

하지만 국회의원이거나 정부 부처의 장관급 등 막강한 권력을 쥔 고위공직자들이 언론과 공적인 자리에서 노골적으로 소수자나 사회적 참사의 희생자를 향해 던지는 멸시나 배척의 혐오표현은 시민사회가 수년에 걸쳐 공들여 쌓아 올린 사회적 연대를 한순간에 무너뜨렸습니다. 그 파급력과 전파 속도는 시민사회의 노력과 감히 견줄 수 없을 정도로 막강했습니다.

더불어 최근 정치권의 무차별적인 표현의 규제 기조 역시 이번 입법을 서두르게 된 중대한 배경입니다. 현재 이재명 정부는 집권 이후 극우화된 일부 시민들의 혐오표현을 억누른다는 기조를 내세우고 있습니다. 하지만 혐오표현에 대한 정교하고 명

밀한 정의도 없이 표현 전반을 무차별적으로 규제하려는 법안들이 무분별하게 발의되는 현 상황은 매우 심각한 우려를 낳고 있습니다.

게다가 정작 본인들이 혐오표현을 남발하면서, 일반 시민들의 표현은 규율해야 한다고 주장하는 정치인들의 이중잣대는 극에 달해 있습니다. 우리는 지난 정권 시절, 수많은 일반 시민의 정당한 표현들이 단지 '대통령의 심기를 건드렸다'는 황당한 명분 아래 삭제되고 통제당했던 사실을 똑똑히 기억합니다. 특히 국민의힘을 포함해 점점 극우화되고 있는 보수 정당은 본인들의 정권 안위에 위협이 되는 표현 규제에는 적극 찬성하면서도, 정작 본인들은 우리 사회를 분열시키는 혐오표현을 아무런 죄책감 없이 남발하고 있습니다. 사회의 법과 제도를 만드는 입법 주체들이 이토록 앞뒤가 맞지 않는 모순된 행동을 일삼는 것은 결코 용납될 수 없습니다. 일반 시민에게는 가혹한 가이드라인을 들이대면서 정작 자신들의 막강한 영향력에는 책임을 지지 않으려 합니다.

언동에 책임을 져야하는 고위공직자들의 무책임함이 극우주의자들을 선동해 사회적 약자를 보란 듯이 위협하게 만들어 사회를 혼란에 빠뜨리는 상황을 지켜보며 오픈넷은 대응의 필요성을 절감했습니다. 이에 오픈넷은 일반 대중의 표현의 자유는 보호하되, 정치권의 입법 모순을 시정할 수 있도록 시민사회단체 활동가와 법률 전문가와 함께 법안을 만들었고 12개의 시민사회단체와 이 법안의 발의를 위한 캠페인을 시작하게 되었습니다. 우리는 '명백하고 임박한 차별과 폭력을 선동하는 혐오표현은 즉각 처벌해야 한다'는 국제인권기준에 비추어 볼 때, 고위공직자들의 이러한 혐오 선동은 충분히 법적으로 규제 가능한 영역이라고 생각했습니다. 또한 이를 선별적으로 규제하는 것이 역으로 일반 시민들의 표현의 자유를 위축시키려는 시도를 막아내는 방어벽이 될 수 있다는 결론에도 이르렀습니다.

법안에 대해서 설명해 드리겠습니다. 먼저 국가인권위원회법에 혐오표현을 정의하는 조항을 신설하고, 이 정의에 포함되는 고위공직자들의 언행은 국회법, 국가공무원법, 지방공무원법, 공직선거법에 따라 제재를 받도록 설계했습니다. 형사처벌 중심의 급진적 접근 대신 다층적 규율 구조를 제안했습니다. 구체적으로는 국가인권위원회법에 혐오표현 정의 조항 및 고위공직자 조사·시정 권고 규정을 신설하고, 국회법·공무원법을 개정해 직무상 의무 부과 및 징계 사유로 명시하며, 공직선거법에 공정경쟁 의무를 명문화하는 방안입니다. 이를 통해 일반인들의 혐오표현과 달리 실제적인 차별과 폭력 등 구체적인 해악으로 귀결될 위험이 매우 높은 고위공직

자와 국회의원들 등 사회적 영향력이 큰 공직자의 혐오표현을 규율할 수 있는 법적 근거를 마련할 수 있습니다.

5월 26일에는 국제포럼도 개최했습니다. 포럼에 참여한 국내외 법률 전문가들은 한결같이 해당 법안의 정당성을 옹호했습니다. 데이비드 케이 전 유엔표현의자유특별보고관은 라바트행동계획을 준수하는 법안을 만든다면 표현의 자유에 부합하는 법안을 만들 수 있다며 긍정적인 가능성을 강조했습니다. 혐오표현과 표현의자유 모두에 있어 전문가인 유디트 베이어 부다페스트대학교 교수는 과도한 법적 규제는 정치적 반대파를 탄압하는 무기로 악용될 위험이 있다고 우려하면서도 혐오표현이 다원주의를 위축시키는 해악을 미치므로 형사처벌은 최후의 수단으로 두면서 엄격하고 좁은 정의와 제한된 규제 대상(고위공직자, 국회의원 등)을 설정하고 먼저 공적 자금 지원 중단, 당내 징계, 벌금 등 다각적인 제재 방식을 제시하는 EU 및 유럽 의회의 프레임워크를 공유했습니다. 포럼에 토론자로 참여한 김혜미 국회입법조사처 입법조사관은 고위공직자의 혐오표현이 가짜뉴스(조직적 허위정보 캠페인)와 결합해 선거 과정을 왜곡하고 민주적 참여를 위축시키므로, 이들에게 더 높은 수준의 법적 책무를 물어야 한다고 강조했습니다. 저희가 제안한 법률 개정안에 대해서는 일반 국민이 아닌 수범자(공직자, 정치인)를 명확히 제한하고 공적 책무를 부과한다는 점에서 표현의 자유 침해 우려를 최소화하는 정당성을 갖춘다고 평가했습니다. 또 다른 토론자였던 민주연구원의 류이현 연구위원은 안보화 이론의 관점에서 권력자를 가진 자의 혐오표현을 분석했습니다. 류이현 연구위원은 소수자 집단(이주민, 성소수자 등)을 공동체의 생존을 위협하는 ‘적’으로 규정하는 권력자의 발화행위(Speech Act)는 정치를 실종시키고 배제와 폭력을 정당화한다고 비판적으로 분석했습니다. 마지막으로 이준일 고려대학교 법학전문대학원 교수는 대한민국 헌법상 표현의 자유는 타인의 권리나 공공이익을 위해 제한될 수 있는 ‘상대적 권리’임을 분명히 했습니다. 경제 시장의 모순을 막기 위해 국가가 개입하듯, 사상의 자유시장에서도 공정성을 파괴하는 혐오표현에는 국가의 적극적 개입이 필요하다고도 덧붙였습니다. 결론적으로 포럼 참가자들은 “고위공직자의 혐오표현은 사회적 해악이 막대하므로 일반인과 다른 엄격한 기준을 적용해야 한다”는 데 전적으로 동의했습니다. 다만 이를 규제하기 위해 곧바로 형사처벌을 도입하기보다는 인권위 조사, 공직 징계, 선거 의무 등 다층적이고 단계적인 법적 구조를 설계하는 것이 표현의 자유를 보호하면서도 입법적 정당성을 확보하는 길이라는 청사진을 도출했습니다.

마지막으로 일반인들의 혐오표현 규제를 위한 법안을 발의했거나 발의를 고민하는 의원님들께 부탁드립니다. 일반인들의 혐오표현 문제는 단순히 법적 규제 도입이라는 일차원적이고 쉬운 방법으로는 결코 해결할 수 없으며, 사회 전반을 아우르는 보다 통합적이고 전방위적인 접근이 필요합니다. 우리 시민사회는 오랜 시간 동안 현장에서 혐오표현에 대응하며 실효성 있는 방법과 노하우를 쌓아왔습니다. 그렇기에 현장의 노력과 전문성을 배제한 채 성급하게 법으로만 혐오표현을 규율하려는 최근의 시도를 접했을 때, 우리 시민사회는 당혹감과 경악을 감출 수 없었습니다. 혐오표현의 근본적인 억제는 일방적인 규제가 아닌 소통과 연대를 통해 가능합니다. 우리는 이 문제를 시급하게 인식하는 모든 국회의원분들이 성급한 입법에 치중하기보다 그동안의 역량을 축적해 온 시민사회의 목소리에 귀를 기울이며 혐오표현을 효과적으로 막아내기 위한 방법을 함께 찾아가는 가장 든든한 파트너가 되어주기를 진심으로 바랍니다.

## 혐오표현 대응으로써 차별금지법

장예정(차별금지법제정연대 상임집행위원장)

\*2018년 8월 17일, 국가인권위원회 주최로 진행된 「선고과정에서의 혐오표현 대응 방안 마련을 위한 토론회」 자료집과 2026년 6월 19일, 인권법학회와 차별금지법제정연대가 공동으로 주최하는 「차별금지법 권고 20년 : 한국사회 현재적 쟁점과 차별금지법」 2부 발제 (조혜인/공익인권변호사모임 희망을만드는법)를 주요하게 참고 하였습니다.

### 1. 혐오대응정책에서 계속해서 호명되는(포괄적) 차별금지법

혐오 관련 사건이 사회적으로 이슈가 되면 차별금지법이 자주 호명된다. 그러나 혐오표현금지법, 혐오선동금지법, 증오선동처벌법 등과 차별금지법은 분명 다른 법률이다. 법률의 목적자체도 다르며 결정적으로 차별금지법은 불이익조치에 한하여 형사처벌을 두거나 아예 형사처벌이 없는 체계로 그동안 법률이 발의되었다. 차별금지법상으로도 일부 차별의 유형에 대해서는 차별금지법이 직접 규율을 하는 경우도 물론 있다. 나아가 혐오대응을 위해서는 차별금지법이라는 기준이 매우 필요하다.

### 2. 혐오규제와 차별금지법의 관계

「혐오표현 리포트」(국가인권위원회/2019)는 혐오표현에 대한 다양한 국제기준과 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 정의함.

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.

간접적인 규율: 앞서 보았듯이 혐오표현은 개념과 규제의 정당성 양 측면에서 차별금지원칙에 의존한다. 혐오표현은 인종·성별·성적지향 등 특정한 표지 내지 정체성 요소를 매개로 한 적대로 정의되는데, 이러한 표지의 목록은 차별금지법이 설정한 차별금지사유에서 빌려온 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 혐오표현 개념의 핵심요소를 제공하고 혐오표현의 해악성을 설명함으로써 혐오표현 규제의 근거를 구성한다.

### 3. 선거시기 혐오선동에 대한 대응의 필요성

2018년 ‘지방선거 혐오대응 전국네트워크’가 혐오 신고세널 운영 등의 활동을 하고, 오늘 자리와 비슷한 취지의 토론회를 국가인권위원회 차원에서 진행하기도 하였다. 이에 대한 문제제기, 인권위와 선관위의 적극적 역할 추구하고 같은 방안들은 이 시기 이미 토론되었다. 그러나 제도적 제도적 진전이 없었던 것이 8년 뒤인 이번 지방선거에서 “퀴어 교육 반대”와 같은 현수막을 또 다시 거리에서 마주하게 된 이유일 것이다.

혐오의 해악에 대한 공론화가 된지 10여년임에도 불구하고 마땅한 제도적 논의에 진전이 없는 것은 차별금지법 제정이 유예되고 있는 것과도 연관이 있다. 기술적으로 기초 근거가 될 법률이 없는 것도 영향이 있지만 차별금지법에 얽힌 여러 혐오선동으로 인해 제정되지 못하는 현 상황에서 혐오에 대항하는 정책이 힘을 받고 추진되는 것 또한 불가능하다.

특히 선거법의 강력한 제도적 보호로 14일간 법적 엄호하에 혐오선동을 일삼는 이들에 대한 조치는 차별금지법 제정과 더불어 시급히 논의되어야 한다. 2021년 국가인권위원회의 온라인 혐오표현 인식조사 ‘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%로 집계된 바 있다.

### 4. 덧붙여

- 적극적인 혐오규제 방안들이 제시된다면 포괄적 차별금지법을 차별의 정의 규정 등의 기준으로 두되 형사처벌로 나아가는 사안에 있어서는 20개 넘는 차별금지사유

를 모두 포함하기 적절하지 않을 수 있음.

- 영국 평등법의 경우 차별금지사유는 8개, 형사처벌되는 혐오표현은 인종, 종교, 그리고 성적지향 단 3가지.

- 한국도 혐오표현, 혐오범죄에 대한 형사처벌이 병행되는 규제를 논의할 때는 포괄적 차별금지법상 차별금지사유인 21~25개 사유를 모두 포괄하기보다 핵심 사유들을 중심으로 규제하는 것 고려될 필요. 단, 이때 사유에 대한 논의는 차별금지법 제정 과정에서 지난하게 반복되는 성적지향, 성별정체성은 빼자는 류의 논의는 철저히 배제되어야 함.

## 선거에서의 혐오선동 대응을 위한 선관위의 역할

박한희(한국성소수자인권단체연합 무지개 행동)

### I. 역대 선거에서의 혐오선동과 선관위의 대응

#### 1. 2016년 제20대 총선

- ‘성소수자, 무슬림, 이주민’ 에 대한 혐오를 선동하는 기독교자유당 공보물이 배포됨. 이에 대해 재단법인 대한이슬람교는 선관위에 대하여 기독교자유당의 공보물을 회수할 것을 요구하며 면담을 실시하였으나, 선관위는 이에 대해 “홍보물에 관한 내용은 권한 밖이라 취할 수 있는 조치가 없다는 의견” 만을 내놓음



<기독교자유당 선거공보물>

#### 2. 2018년 제7회 지선

- 성소수자, 여성, 장애인, 유가족 등에 대한 다양한 혐오사례가 제보됨

혐오표현 대상	성소수자	여성	노동조합(전교조)	세월호 유가족	장애인	기타	합계
건수	49	2	2	2	1	5	61

<국가인권위원회, 선거과정에서의 혐오표현 대응방안 마련을 위한 토론회 자료집(2018)>



### 3. 2022년 제21대 총선, 2023년 제20대 대선, 제8회 지선

- 이후 총선, 대선, 지선에서도 계속해서 혐오표현은 이어졌음. 제21대 총선을 앞두고 국가인권위원회는 성명을 내고 혐오표현이 없는 총선을 만들 것을 촉구했음. 하지만 인권위의 모니터링 결과 성소수자(25건), 장애(14건), 5·18 광주민주화운동·세월호(7건), 여성(13건), 특정지역(4건), 이슬람(4건) 관련 혐오 등 총 92건의 혐오표현 사례가 확인됨<sup>1)</sup>
- 그럼에도 역시 선관위 차원에서의 특별한 대응은 없었음. 그리고 이러한 무대응의 결과가 2026년 제9회 지선에서의 혐오선동 현수막으로 드러났음

### II. 제9회 지선 혐오선동 현수막과 민원 액션 결과

- 서울 교육감 후보들의 혐오선동 현수막이 시내 곳곳에 게시되면서, 무지개행동과 청소년성소수자지원센터 평등은 공동으로 불법현수막 신고 민원 액션을 진행함
- 이는 성적지향을 이유로 ‘성소수자 비하 등 편견·차별을 조장하는 단어나 문구’를 금지광고물로 규정한 행정안전부의 「옥외광고물법 금지광고물(내용금지) 적용 가이드라인」을 이유로 각 지자체에 민원을 요청하는 것이었음
- 그러나 민원에 대한 지자체의 답변은 선거현수막은 공직선거법에 따라 설치할 수 있고 그 내용이 후보자 비방, 허위사실 유포 등 동법 다른 규정에 위배되지 않는 이상 별도로 제한이 불가능하다는 거였음
- 나아가 중앙선관위는 언론의 질문에 “공직선거법상 비방이나 허위사실에 해당하지 않는다면 선관위가 위법 여부를 판단하거나 별도 입장을 낼 사안은 아니다”라며 “혐오인지 아닌지는 현행 선거법이 규율하는 영역이 아니다”라고 설명함<sup>2)</sup>

1) 매일노동뉴스(2024. 3. 27.), 21대 총선 혐오 표현 42% 성소수자·장애인 대상  
<https://www.labortoday.co.kr/news/articleView.html?idxno=220715>

2) 경향신문(2026. 5. 29.), 교육감 후보의 ‘동성애 혐오’ 현수막…자발적 맞대응 나선 시민들  
<https://www.khan.co.kr/article/202605291534011>

처리상태	불수용
답변일	2026.06.01
처리내용	<div style="display: flex; justify-content: space-between; margin-bottom: 5px;"> <span>🔊 음성듣기</span> <span>👍 만족도조사 참여</span> </div> <p>가. 우리 구정에 관심을 가져 주신 귀하께 감사드립니다.</p> <p>나. 귀하께서 신청하신 민원은 선거후보자 현수막에 대한 불법성 확인 및 정비요청으로 파악됩니다.</p> <p>다. 선거 후보자 현수막은 공직선거법 및 관련 규정에 근거하여 설치할 수 있으며, 그 내용에 관하여는 후보자 비방, 허위사실 유포 등 동법 다른 규정에 위배되는 경우를 제외하고 별도의 제한 규정은 없습니다.</p> <p>라. 관내 게시된 해당 후보의 현수막은 서울 시선관위에서 정식으로 선거 현수막 표지를 교부받아 설치 허가된 것으로 확인되며, 제기하신 불편사항에 관하여 후보자 사무소로 직접 문의하실 수 있습니다.</p> <p>마. 추가적인 문의사항이 있으실 경우 은평구 공간계획과 ☎ 02-351-7446 담당 <b>송신고</b>로 연락주시기 바랍니다.</p>

### Ⅲ. 혐오선동에 대한 선관위의 역할

- 선거에서의 혐오선동에 대한 선관위의 일관된 입장은 공직선거법에 규정된 후보자 비방, 허위사실 유포에 해당하지 않는 이상 개입할 수 없다는 것임. 그러나 과연 법규정의 미비를 이유로 이렇게 지속적으로 소극적인 태도를 취하는 것이 선관위의 역할인지 의문이 듭
- 가령 현행 「공직선거법」 제7조3)는 “선거운동을 함에 있어 선량한 풍속 기타

3) 제7조(정당·후보자 등의 공정경쟁의무) ① 선거에 참여하는 정당·후보자(후보자가 되고자 하는 자를 포함한다. 이하 이 조에서 같다) 및 후보자를 위하여 선거운동을 하는 자는 선거운동을 함에 있어 이 법을 준수하고 공정하게 경쟁하여야 하며, 정당의 정강·정책이나 후보자의 정견을 지지·선전하거나 이를 비판·반대함에 있어 선량한 풍속 기타 사회질서를 해하는 행위를 하여서는 아니된다.

사회질서를 해하는 행위를 하여서는 아니된다” 고 규정하고 있음. 그리고 정보통신 심의에 관한 규정<sup>4)</sup>이 선량한 풍속 기타 사회질서를 해할 우려가 있는 정보로서 ‘차별과 편견을 조장하는 내용’ 을 규정하고 있고, 실제로 방송통신심의위원회가 이를 근거로 소수자 혐오표현에 대한 심의를 하고 있음. 그렇다면 공직선거법 제7조를 적극적으로 해석해서 선관위가 개입을 하지 못할 마땅한 근거도 없음

○ 결국 중요한 것은 의지의 문제임. 외국에서는 선관위나 정부의 가이드라인을 통해 혐오표현에 대한 대응의지를 드러낸바 있음, 가령,

- 인도의 선거관리위원회는 선거에서의 ‘ 모범 행동 수칙(Model Code of Conduct)’ 을 제정함. 수칙 제1조는 “어떠한 정당이나 후보자도 기존의 갈등을 악화시키거나 상호 증오를 조장하거나 서로 다른 계층 및 공동체, 종교 또는 언어 간에 긴장을 유발할 수 있는 활동에 참여해서는 안 된다” 고 규정함

- 일본의 경우 2019. 3. 12. 통일지방선거를 앞두고 법무성 인권옹호국이 각 지역법무부 인권옹호국에 통지를 발송하여, 선거에서 부당한 차별적 언동이 행해진 경우 이에 대해 선거운동을 이유로 쉽사리 인권침해성을 부정하지 않고, 혐오표현 관련 규정에 근거하여 대응할 것을 요구함

○ 최소한 선관위가 선거를 앞두고 혐오선동의 해악을 경고했다면, 혐오선동 현수막이 난무했을 때 즉각적인 입장을 냈다면, 시민들의 민원 또는 언론의 질의에 대해 보다 적극적인 답변을 했다면 선거의 양상은 지금과는 달랐을 것임. 더 이상 법이 없으니까 어쩔 수 없다는 소극적인 태도를 취할 것이 아니라 선거에서 유권자가 모욕, 배제되지 않기 위한 방안들을 적극적으로 고민할 필요가 있음 (끝).

---

4) 제8조(선량한 풍속 기타 사회질서 위반 등) 선량한 풍속 기타 사회질서를 현저히 해할 우려가 있는 내용의 다음 각 호의 정보를 유통하여서는 아니 된다  
 바. 합리적 이유없이 성별, 종교, 장애, 나이, 사회적 신분, 출신, 인종, 지역, 직업 등을 차별하거나 이에 대한 편견을 조장하는 내용

# 혐오 선전물 규제를 위해 개정이 필요한 법률안 논의

민주사회를 위한 변호사 모임 이푸른 변호사

## 1. 들어가며

선거철마다 특정 소수자 집단을 겨냥한 선전물이 거리에 내걸려 왔고, 그때마다 시민사회는 문제를 제기해 왔다. 그러나 이러한 문제 제기에도 불구하고 혐오선전물을 실효적으로 규율할 수 있는 제도적 수단은 여전히 마련되지 않고 있다. 이번 서울시교육감 선거에서도 학교 앞과 통학로를 포함한 시내 곳곳에 성소수자를 겨냥한 현수막이 내걸렸고, 이에 대한 시민들의 자발적 대응과 문제 제기가 이어지고 있지만, 현행 법제는 이를 규율할 직접적인 근거를 제공하지 못하고 있다.

현행 공직선거법은 허위사실 공표와 후보자 비방을 금지하지만, 특정 집단에 대한 혐오 표현 자체는 규율 대상으로 삼고 있지 않다. 중앙선거관리위원회 역시 “혐오인지 아닌지는 현행 선거법이 규율하는 영역이 아니다.” 라는 입장을 유지하고 있다. 행정안전부가 2025년 옥외광고물법 가이드라인을 마련하여 성소수자에 관한 차별적 옥외광고물에 대한 지자체의 철거 검토 근거를 일부 마련하였으나, 선거 선전물에 대해서는 공직선거법이 우선되면서 규제의 사각지대가 발생하고 있다.

선거운동의 자유와 표현의 자유는 민주주의의 근간이지만, 그것이 특정 집단의 존재 자체를 부정하고 혐오와 차별을 선동하는 도구로 활용될 때에는 법률로써 제한되어야 할 것이다(헌법 제37조 제2항).

본 발제에서는 2026년 서울시교육감선거 후보로 출마한 조전혁 후보의 현수막과 관련하여, 시민들이 지자체와 서울시선거관리위원회에 제기한 민원과 그 답변을 분석하고, 공직선거법, 옥외광고물 등의 관리와 옥외광고산업 진흥에 관한 법률(이하 ‘옥외광고물법’), 지방교육자치법, 교육환경법을 중심으로 혐오선전물 규제와 관련하여 현행 법률 체계의 공백을 짚고, 관련 법률의 개정 방향을 논의하고자 한다.

## 2. 현행법으로 혐오현수막의 규제가 어려운 이유

### 가. 민원 답변 분석

많은 시민들이 성소수자에 대한 혐오·차별 표현을 담은 선거 현수막에 대하여 여러 차례 민원을 제기하였으나, 지자체와 선거관리위원회의 답변을 종합하면 현행 법체계상 누구도 이를 규제하지 않는 구조적 공백이 확인된다. 민주사회를위한변호사모임 소수자인권위원회에서 수집하여 분석한 8건의 민원과 각 기관의 답변을 분석하면 다음과 같다.

① 혐오·차별 내용을 담은 현수막에 대한 민원

- 답변 기관: 마포구 → 서울특별시선거관리위원회
- 민원 답변: 공직선거법상 적법하며, 현수막 내용 제한은 오직 후보자 비방·허위사실 유포 등에 한정된다. 구체적 사항은 후보자 사무소로 직접 문의하라.
- 분석: 혐오·차별 표현 일반을 포괄적으로 문제 삼은 민원에 대하여, 후보자 관련 사항 외에는 규제 근거가 없다는 취지로 답변하였음.

② 옥외광고물법 위반을 이유로 한 민원

- 답변 기관: 마포구 → 서울특별시선거관리위원회
- 민원 답변: 옥외광고물법 등 다른 법률 위반은 별론으로 하고, 공직선거법의 요건을 충족하므로 철거 요구 등의 조치는 불가하다.
- 분석: 특정 법률(옥외광고물법) 위반을 명시하여 제기한 민원임에도, 공직선거법 요건 충족만을 이유로 조치 불가를 회신함.

③ 다른 법률(옥외광고물법·형법·양성평등기본법·국가인권위법·헌법상 기본권 등) 위반 시 현수막 게재를 승인할 것인지 여부에 대한 문의

- 답변 기관: 서울특별시선거관리위원회
- 민원 답변: 위 법률들의 해석은 선거관리위원회의 소관이 아니다. 다른 법률 위반은 별론으로 하고, 공직선거법상 형식적 요건이 충족되고 후보자 비방·허위사실에 이르지 않으면 제한이 어렵다. 다만 공직선거법 제7조, 제110조 제2항이 있다.
- 분석: 형식적 요건 충족을 전제로 하면서도, 그 내용에 대하여 구체적으로 어떤 법률이 적용될 수 있는지에 관하여는 자신의 소관이 아니라는 입장을 밝힘. 제7조·제110조 제2항을 언급하면서도 그 위반에 대한 별도의 조치는 시사하지 않음.

④ 선거 현수막의 내용을 규율 또는 검토하는 선관위 내부지침이나 위원회의 존부에 대한 문의

- 답변 기관: 서울특별시선거관리위원회
- 민원 답변: 다른 법률 위반은 별론으로 하고, 공직선거법 요건이 충족되고 후보자 비방·허위사실 유포에 이르지 않는 한 그 내용을 제재하는 공직선거법상 규정은 없다. 다만 공직선거법 제7조, 제110조 제2항을 '참고'하라.
- 분석: 사생활·비방과 관련해서는 제재 규정이 존재함. 그러나 제7조는 그 외연이 추상적이고, 제110조 제2항은 후보자 및 그 가족과 관련된 발언이어야 한다는 점에서, 성소수자 일반에 대한 혐오표현을 규율하기에는 한계가 있음.

⑤ 혐오발언을 직접 작성하여 그 발언으로 현수막을 게재할 수 있는지에 대한 문의

- 답변 기관: 서울특별시선거관리위원회
- 민원 답변: 다른 법률 위반은 별론으로 하고, 공직선거법 요건이 충족되고 후보자 비방·허위사실 유포에 이르지 않으면 홍보가 가능하다. 다만 공직선거법 제7조에 위반하는 행위는 안 된다.
- 분석: 혐오표현이 공직선거법 제7조에 해당하여 금지된다는 취지로 답변함. 이에 대해 추가 민원을 넣음. 특정 혐오표현을 직접 작성하여, 해당 표현이 공직선거법 제7조 제1항 위반인지를 문의했으나, 관련하여 개별적 구체적으로 판단해야한다며 원론적인 답변이 옴.

⑥ 선관위 승인이 있더라도 옥외광고물법 제5조 위반이 있으므로 철거 등 조치를 하여야 하는 것이 아닌지에 대한 문의

- 답변 기관: 마포구청
- 민원 답변: 행정안전부 가이드라인 및 관련 법령에 따라, 선관위 승인을 받은 선거운동용 광고물은 원칙적으로 옥외광고물법에 따른 자치구의 허가·신고 및 일반적 금지·제한 규정의 적용이 배제되고 공직선거법이 우선 적용된다. 현수막 문구의 위법성, 선거운동의 적정성, 특정 문구의 성차별 및 인권침해 우려 여부에 대한 1차적 유권해석 및 단속 권한은 해당 선거를 관할하고 현수막을 승인한 선거관리위원회에 있다. 구가 독단적으로 이를 불법 광고물로 규정하여 철거 등의 행정조치를 취하는 것은 법적 권한을 넘어서거나 선거법상 보장된 선거운동을 침해할 소지가 있다. 따라서 옥외광고물법 개정이나 포괄적 차별금지법 제정 등을 통해 혐오·차별 표현이 표현의 자유의 영역이 아니라는 점을 명확히 하는 법적 기준의 마련이 필요하다.
- 분석: 형식적 요건(소재·규격·게시 절차·게시 장소·금지사항)에 관하여는 공직선거법 제67조 및 공직선거관리규칙 제32조가 옥외광고물법 제3조·제4조를 배제

하는 특별법으로 기능하므로 공직선거법이 우선 적용될 수 있음. 그러나 옥외광고물법 제5조는 광고물의 ‘내용’ 규제에 관한 조항인 데 반하여, 공직선거법은 현수막 문구의 성차별·인권침해 여부에 관하여 별도의 명시적 규정을 두고 있지 아니하므로, 이 영역에서까지 공직선거법이 옥외광고물법 제5조를 배제하는 특별법이라고 단정하기는 어려움. 같은 법 제8조의 적용 배제 범위는 제3조(허가·신고)와 제4조(금지·제한)에 한정되고 제5조(금지광고물등)는 배제 대상에 포함되어 있지 않으므로(같은 법 제8조 제1항, 제5조 제2항 제5호), 선거운동용 현수막이라 하더라도 “인종차별적 또는 성차별적 내용으로 인권침해의 우려가 있는 것”을 금지한 제5조 제2항 제5호가 원칙적으로 적용될 수 있고, 그 집행 권한은 자치구청장 등 지방자치단체장에게 있음(같은 법 제5조 제2항 제5호, 제10조 제1항). 반면 선거관리위원회의 단속 권한은 공직선거법 위반 여부(수량 초과, 표지 미부착, 게시 장소·방법 위반, 허위사실 공표, 사전선거운동 등)에 한정됨. 결국 지자체의 철거 권한과 선거운동의 자유가 충돌할 여지가 있어, 차별금지법이나 혐오표현금지법 등을 통한 해결이 보다 근본적인 방안이 아닌지 검토가 필요함.

나. 민원 답변에 근거한, 혐오 현수막의 규제가 어려운 이유

위 민원 답변들을 종합하면, 현행 법체계상 혐오 현수막의 규제가 이루어지지 않는 구조적 원인을 다음과 같이 정리할 수 있다.

(1) 현수막은 옥외광고물법상 지자체의 처리사안임에도, 지자체는 이와 관련한 민원을 중앙선거관리위원회로 이관하고 있다.

옥외광고물법 제5조는 광고물의 내용을 규제하는 조항으로서 그 행정조치 권한이 구청장 등 지방자치단체장에게 있음에도, 지자체는 이를 자신의 소관이 아니라며 선거관리위원회로 이관하고 있습니다.

실제로 일부 지방자치단체는 조례를 통해 혐오·차별 표현을 담은 현수막을 제재하고자 시도한 바 있으나, 대법원은 정당 현수막에 ‘혐오·비방의 내용 및 문구 금지’를 규정한 부산광역시 조례안이 상위 법령인 옥외광고물법령에 위반된다고 판시하였고(대법원 2024. 7. 25. 선고 2023추5177 판결 조례안의결무효확인), 서울행정법원 역시 형법 제309조·제311조에 따라 특정인의 실명을 표시하여 비방하거나 모욕하여서는 안 된다고 규정한 서울특별시 조례 규정이 법령우위원칙에 반하여 무효

라고 판단하였습니다(서울행정법원 2024. 9. 26. 선고 2024구합273 판결 정당현수막 철거처분취소).

위와 같은 판례들에 비추어보면, 지방자치단체로서는 옥외광고물법 제5조에 근거하더라도 선거 현수막의 내용을 이유로 한 제재적 조치가 선거운동의 자유와 법령위원의원칙 등에 충돌한다는 점에서 현실적으로 적극적인 집행에 나서기 어려운 상황으로 보인다.

(2) 중앙선거관리위원회는 자신들이 오직 공직선거법에 근거한 조치만을 담당한다는 입장.

중앙선거관리위원회는 일관적으로 옥외광고물법, 형법, 양성평등기본법, 국가인권위원회법, 헌법상 기본권 등의 해석에 관한 사항은 자신들의 소관이 아니라고 답변하고 있다. 즉, 다른 법률의 위반 여부는 별론으로 하고, 공직선거법상의 형식적 요건만 충족되면 이를 제한하기 어렵다는 것이다.

(3) 공직선거법 상의 형식적 요건이 충족되는 한, ‘내용’에 관하여는 오직 후보자에 대한 비방이나 허위사실 유포에 대해서만 제재가 이루어지고 있다.

혐오 현수막에 대한 서울특별시선거관리위원회의 답변에 따르면, 공직선거법 제67조, 공직선거규칙 제32조의 현수막의 수량·표지·게시 장소·방법 등 형식적 요건이 충족되고 그 내용이 다른 후보자에 대한 비방이나 허위사실 공표에 이르지 않는 한, 혐오·차별 표현이라 하더라도 게재가 가능하다고 한다..

(4) 혐오표현을 직접 작성하여, 같은 내용을 현수막으로 게재할 수 있는지 문의하자, 선거관리위원회는 공직선거법 제7조 및 제 110조 제2항 위반은 안 된다는 취지로 답변하였다.

민원인이 혐오표현을 직접 작성하여, 현수막의 형식적 요건이 전부 충족된 경우 해당 혐오표현과 같은 내용을 담은 현수막을 게재할 수 있을지 묻는 질의에 대하여 공직선거법 제7조 및 제110조 제2항을 안내하였다. 그러나, 정작 해당 조항을 근거로 한 구체적인 단속이나 유권해석은 이루어지지 않고 있다. 결국 관련 조항을 언급하는 데 그칠 뿐, 실질적인 조치로는 이어지지 못하고 있는 것이다.

공직선거법 제7조(정당·후보자 등의 공정경쟁의무) ① …정당의 정강·정책이나 후보자의 정견을 지지·선전하거나 이를 비판·반대함에 있어 선량한 풍속 기타 사회질서를 해하는 행위를 하여서는 아니 된다.

공직선거법 제110조(후보자 등의 비방금지) ② 누구든지 선거운동을 위하여 정당, 후보자, 후보자의 배우자 또는 직계존비속이나 형제자매와 관련하여 특정 지역·지역인 또는 성별이나 장애를 공연히 비하·모욕하여서는 아니 된다.  
그러나, 위 법률들의 한계 또한 명확하다.

공직선거법 제7조는 ‘선량한 풍속 기타 사회질서’라는 추상적 개념에 의존하고 있어, 혐오·차별 표현을 직접 포섭하기에는 그 외연이 불분명하다. 제110조 제2항은 성별이나 장애에 대한 비하·모욕을 명시적으로 금지하고 있으나, 그 규율 범위가 ‘정당, 후보자, 후보자의 배우자 또는 직계존비속이나 형제자매와 관련하여’ 이루어진 행위로 한정되고, 내용자체가 정당·후보자 등과 직접적으로 관련되어 특정 후보자의 선거에 영향을 미칠 수 있어야 한다(대법원 2025. 12. 11. 선고 2023두39601 판결).

결국 선거관리위원회가 안내한 조항들만으로는 본 사안과 같은 혐오·차별 표현을 실효적으로 규제하기 어렵다. 또한 제7조 위반의 경우 이에 상응하는 제재 규정이 현재로서는 마련되어 있지 않다는 점에서 입법적 보완의 필요성은 더욱 분명하다.

### 3. 선거 선전물 혐오표현 규제를 위한 법률 개정의 방향과 쟁점 관하여

#### 가. 공직선거법

##### (1) 현행법의 내용과 구조

공직선거법 제7조 제1항은 선거운동에 있어서 ‘선량한 풍속 기타 사회질서를 해하는 행위’를 하여서는 아니 된다고 규정하고, 같은 법 제58조 제2항은 ‘누구든지 자유롭게 선거운동을 할 수 있다. 그러나 이 법 또는 다른 법률의 규정에 의하여 금지 또는 제한되는 경우에는 그러하지 아니하다.’라고 규정하고 있다.

한편, 공직선거법 위반과 관련하여 선거관리위원회가 취할 수 있는 조치는 다음과

같다. 공직선거법 제271조는 선거관리위원회가 같은 법의 규정에 위반되는 벽보·인쇄물·현수막 기타 선전물을 발견한 때에는 지체 없이 그 첩부 등의 중지 또는 철거·수거·폐쇄 등을 명하고, 이에 불응하는 때에는 대집행을 할 수 있도록 하며(제1항), 불법시설물 등에 불법시설물임을 표시하는 표지를 하거나 공고를 할 수 있다고 규정하고 있다(제2항). 같은 법 제271조의2는 방송·신문·잡지 기타 간행물에 게재하고자 하는 광고 내용이 공직선거법에 위반된다고 인정되는 때에는 당해 방송사 또는 일간신문사 등을 경영·관리하는 자와 광고주에게 광고 중지를 요청할 수 있고(제1항, 공직선거법에 의한 광고는 제외(제3항), 이에 불응하면 지체 없이 관할 수사기관에 수사의뢰 또는 고발하여야 한다고 규정하고 있다(제2항).

따라서 현행 공직선거법의 문언에 따르면, 다른 법률의 규정에 의하여 금지 또는 제한되거나(제58조 제2항), 선량한 풍속 기타 사회질서를 해하는(제7조 제1항) 선전물을 활용한 선거운동은 금지되며, 이러한 선전물에 대해서는 선거관리위원회가 중지 또는 철거·수거·폐쇄 등의 조치를 할 수 있다고 판단된다(제271조, 제271조의2). 옥외광고물법에 위반된 현수막은 ‘다른 법률의 규정에 의해 금지 또는 제한되는’ 선거 선전물에 해당하므로, 현행 법률 체계만으로도 선거관리위원회가 이에 대하여 조치를 취할 수 있을 것으로 보인다.

한편, 혐오 표현을 규제하는 내용에 가장 근접한 규정으로는 공직선거법 제110조 제2항이 있다. 동 조항은 ‘누구든지 선거운동을 위하여 정당, 후보자, 후보자의 배우자 또는 직계존비속이나 형제자매와 관련하여 특정 지역·지역인 또는 성별이나 장애를 공연히 비하·모욕하여서는 아니 된다’고 규정하고 있으며, 별칙 조항(제256조 제5항 제10의2호)까지 마련되어 있어 혐오 표현 규제와 가장 가까운 규정이라 할 수 있다. 그러나 동 조항은 그 보호 대상이 ‘정당, 후보자, 후보자의 배우자 또는 직계존비속이나 형제자매’로 한정되어 있고, 비하·모욕의 사유 또한 제한적이다. 나아가 대법원은 동 조항의 적용 요건으로서 그 내용 자체가 정당·후보자 등과 직접적으로 관련되어 특정 후보자의 선거에 영향을 미칠 수 있어야 한다고 판시한 바 있다(대법원 2025. 12. 11. 선고 2023두39601 판결). 따라서 특정 소수자 집단을 겨냥한 혐오 표현이라 하더라도, 정당·후보자 등과 직접적으로 관련되지 않거나 특정 후보자의 선거에 대한 영향이 인정되지 않는 경우에는 동 조항에 의한 규율이 어렵다.

## (2) 현행법의 한계

현행 법률 체계상으로도 선거 선전물의 혐오 표현에 대한 제재가 가능할 여지가 있으나, 실제로는 다음과 같은 이유로 규제가 이루어지지 않고 있다.

첫째, 공직선거법은 혐오 표현을 방지하여 소수자 등 국민의 인권을 보호하는 것을 직접적인 목적으로 하는 법률이 아니므로, 위 규정들을 혐오 표현 규제의 근거로 해석하기에는 한계가 있다.

둘째, 선거관리위원회는 공직선거법 및 공직선거관리규칙 위배 여부만을 판단할 뿐, ‘다른 법률의 규정에 의해 금지 또는 제한’ (제58조 제2항)되는지 여부에 대해서는 판단하지 않고 있으며, 그러한 판단을 할 수 없다는 입장을 취하고 있다.

셋째, 정치적 표현의 자유 보장 및 사전검열 금지의 원칙과 관련하여, 혐오 표현이 포함된 선거 선전물에 대해 선거관리위원회가 적극적으로 개입하는 것을 꺼리고 있다.

넷째, 공직선거법 제7조 제1항 및 제58조 제2항은 총칙적·일반적·추상적 규정에 불과하여 개별 선거 선전물에 직접적·구체적으로 적용되기 어렵고, 위반 시 벌칙 규정도 마련되어 있지 않다. 각종 선거 선전물을 규율하는 개별 규정을 보더라도, 선거공약서·현수막·어깨띠 등 소품·신문광고·방송광고·예비후보자 선거 선전물·인터넷광고에는 내용 통제 규정이 전혀 존재하지 않고, 선거벽보·선거공보·정보통신망을 이용한 선거운동에도 허위사실이나 사생활 비방과 관련된 내용 통제 규정만이 존재한다.

### (3) 공직선거법 개정과 관련한 쟁점

위와 같은 규제의 공백을 해소하기 위해서는 공직선거법의 개정이 논의될 필요가 있다. 이와 관련하여 다음과 같은 쟁점들에 대한 논의가 이루어져야 할 것으로 보인다.

#### (가) 공직선거법의 목적과 규율 범위의 확장

공직선거법이 ‘공정한 선거’의 보장에 주된 목적을 두고 있는 상황에서, 그 목

적의 외연을 혐오·차별 표현의 방지까지 확장할 필요성이 있다. 판례나 유권해석의 누적을 통해 해석론적으로 접근하는 방법과, 제7조 제1항 등 총칙 규정의 문언 자체를 개정하여 혐오 표현을 명시적으로 포섭하는 방법이 각각 논의될 수 있다. 후자와 관련하여서는 고위공직자 혐오표현 대응 법개정 운동 및 공동행동단(2026. 3.)이 국가인권위원회법 제2조 제4호에 혐오표현 정의 규정을 신설하고 이를 공직선거법 제7조 제1항에 반영하는 방안을 제안한 바 있다.

#### (나) 선거 선전물 내용 심의 기구의 필요성

선거관리위원회가 다른 법률의 해석·적용과 선전물 내용에 대한 개입을 꺼리고 있는 상황에서, 별도의 심의 기구를 둘 필요가 있을 수 있다. 현행 공직선거법이 이미 선거방송심의위원회(제8조의2), 선거기사심의위원회(제8조의3), 인터넷선거보도심의위원회(제8조의5) 등 다수의 심의기구를 두고 있다는 점은 참고가 될 수 있다. 다만 이 경우에도 사전검열 금지 원칙과의 관계, 심의기준의 구체성, 위원회 구성의 공정성, 제재 방식과 수위 등이 함께 논의되어야 한다.

#### (다) 개별 선전물 규정에 내용 통제 근거를 마련할 필요성

공직선거법 제7조 규정의 추상성으로 인해 개별 선거 선전물에 직접 적용이 어려운 현실에서, 선거벽보(제64조)·선거공보(제65조)·현수막(제67조) 등 개별 선전물 규정에 내용 통제 근거를 추가할 필요가 있는지가 쟁점이 된다. 이 경우 위반에 대한 제재 방식도 함께 논의되어야 하는데, 표현의 자유 및 선거운동의 자유에 대한 과도한 제한을 방지하기 위해 행정적 시정 조치에 한정하고 형사처벌로까지 나아가는 것은 지양하여야 할 것으로 본다.

#### (라) 혐오 표현 금지 규정의 독자적 신설 가능성

현행 제110조 제2항이 보호 대상과 사유 모두에서 한계를 보이는 상황에서, 이와 별도로 혐오 표현 금지 및 제재에 관한 독자적 규정을 신설하는 방안도 논의될 수 있다. 이 경우 혐오 표현의 정의, 금지의 범위 및 수범자, 신고 절차, 제재 방식 등이 핵심 쟁점이 되며, 특히 혐오 표현의 정의를 공직선거법 내에서 직접 규정할 것인지, 국가인권위원회법 등 다른 법령을 인용할 것인지도 검토 대상이 될 것이다.

## 나. 옥외광고물법

### (1) 현행법의 내용과 구조

현행 옥외광고물법은 ‘누구든지 광고물에 인종차별적 또는 성차별적 내용으로 인권침해의 우려가 있는 내용을 표시해서는 안 된다.’ 고 명확히 규정하며(제5조 제2항), 이를 위반하는 광고물이 있는 경우 특별자치시장·특별자치도지사·시장·군수 또는 자치구의 구청장(이하 ‘시장등’)은 광고물의 관리자등에게 광고물의 제거나 필요한 조치를 명하여야 하는 것으로 정해져 있다. 더하여 관리자등이 이러한 조치를 이행하지 않는 경우 시장등은 행정대집행법에 따라 광고물을 제거하는 등 필요한 조치를 하고 그 비용을 청구할 수 있다.

### (2) 공직선거법과의 관계

옥외광고물법 제8조 제1항은 일정한 비영리 목적의 광고물에 대하여 같은 법의 적용을 일부 배제하고 있다. 구체적으로, 적법한 정치활동을 위한 광고물(제4호), 노동운동을 위한 광고물(제5호), 각급선거관리위원회의 선거 홍보를 위한 광고물(제7호), 정당의 통상적인 정당활동을 위한 광고물(제8호) 등에 대해서는 허가·신고에 관한 제3조 및 금지·제한에 관한 제4조를 적용하지 아니한다고 규정하고 있다.

여기서 주목할 것은, 제8조 제1항이 배제하는 규정의 범위이다. 제8조 제1항은 제3조(허가·신고)와 제4조(금지·제한)만을 명시적으로 배제할 뿐, 금지광고물의 내용을 규율하는 제5조는 배제 대상에 포함시키고 있지 않다. 이는 입법자가 의도적으로 구분한 것으로 볼 수 있다. 즉, 정치활동이나 선거 관련 광고물이라 하더라도 어디에 설치할 수 있는지(제3조), 어떤 지역에서 금지되는지(제4조)에 대해서는 예외를 인정하되, 그 광고물에 어떤 내용을 담을 수 있는지(제5조)에 대해서는 예외 없이 적용하겠다는 취지로 읽힌다.

따라서 선거운동 기간이라 하더라도 옥외광고물법 제5조 제2항 — ‘인종차별적 또는 성차별적 내용으로 인권침해의 우려가 있는 것’의 금지 — 은 공직선거법 제67조와 병존적으로 적용된다고 해석할 수 있다. 선거 현수막의 ‘형식’(설치 장소, 허가 절차 등)에 관해서는 공직선거법이 우선하지만, ‘내용’에 관해서는 옥외광고물법 제5조가 여전히 적용되는 구조인 것이다. 그렇다면 정당현수막의 경우에도 선

거운동기간 중인지 여부를 불문하고 옥외광고물법 제5조 제2항이 적용될 수 있다고 할 것이다.

### (3) 옥외광고물법 제5조 제2항에 대한 행안부의 가이드라인

행정안전부는 2025. 11. 옥외광고물법 제5조 제2항에 따른 금지광고물(내용 금지)에 관하여 그 적용 가이드라인을 발표하였다(이하 ‘행안부 가이드라인’).

행안부 가이드라인은 표현의 자유를 최대한 보장한다는 원칙을 유지하되, 헌법 제21조 제4항의 정신을 존중하여 타인의 권리나 명예를 침해하거나 공중도덕이나 사회윤리를 침해하는 표현에 대해서는 제한적 조치를 강구한다는 취지이다. 구체적으로는, 국제인권규범, 헌법재판소의 결정례와 대법원의 판례 등을 종합적으로 고려한 기준에 따라 광고물의 내용이 인간의 존엄과 가치를 부정하거나 개인의 인권을 침해하는 등의 사정이 있는 경우, 설치자 등에게 시정명령을 하고 이를 불이행하는 경우 행정대집행을 통해 금지광고물 게시 행위를 중지시킬 수 있다는 것이다.

이와 관련하여 헌법재판소는 차별적 언사나 행동, 혐오적 표현은 개인이나 집단에 대한 혐오, 적대감을 담고 있는 것으로서 그 자체로 상대방인 개인이나 소수자의 인간으로서의 존엄성을 침해하고 특정 집단의 가치를 부정하므로, 이러한 차별·혐오 표현이 금지되는 것은 헌법상 인간의 존엄성 보장 측면에서 긴요하다고 밝힌 바 있다(헌법재판소 2019. 11. 28.자 2017헌마1356 전원합의체 결정).

행안부 가이드라인은 이를 보다 구체화하여, “인종, 피부색, 혈통, 국적, 민족, 종족 등 특정 속성에 근거하여 특정 집단 또는 구성원에 대한 혐오, 모욕, 적의를 담아 개인의 존엄성과 사회적 차별을 조장하거나 비하, 조롱하는 내용“, 그리고 “성별, 성 역할에 대한 고정관념을 이유로 특정 성별 등에 대한 혐오나 적의를 담아 비하하거나 차별하는 내용“을 금지 대상으로 제시하면서, 여성 차별, 남성 혐오, 성소수자 비하 등 편견·차별을 조장하는 단어, 문구, 내용을 사용하는 것은 옥외광고물법 제5조 제2항을 위반하는 것이라 밝히고 있다.

그렇다면 이번 선거운동기간 중 특히 문제가 된 성소수자에 대한 혐오 표현을 포함한 현수막의 경우에도 옥외광고물법 제5조 제2항에 저촉되는 광고물로서 같은 법에 따른 제한이 가능하였다고 할 것이다.

#### (4) 옥외광고물법 개정을 위해 국회에 발의되어 있는 법률안

국회 행정안전위원회는 그때까지 발의되어 있던 10개의 옥외광고물법 개정법률안을 종합하여 2025. 11. 27. 대안을 발의하였는바, 현 시점에서는 혐오 표현 대응을 위한 옥외광고물법 개정안으로서 이 대안을 살펴볼 필요가 있다(의안번호: DD20575, 이하 '본건 대안').

본건 대안은 금지 대상인 광고물의 내용으로서 '인종차별적 또는 성차별적 내용'을 '인종, 출신 국가, 지역, 종교, 성별 등을 이유로 한 차별적 내용'으로 개정하는 내용이다. 또한 현행법은 정당현수막에 관하여 읍·면·동별로 2~3개 이내를 설치하고 일정한 규격 등을 준수하여 설치하는 경우 제3조와 제4조의 허가·신고·금지 조항을 적용하지 않는 예외 조항을 두고 있는데, 본건 대안은 이러한 예외 조항을 삭제하여 정당현수막에 대하여도 제3조와 제4조의 허가·신고·금지 조항을 일반적으로 적용하는 내용을 포함하고 있다.

#### (5) 옥외광고물법 개정과 관련한 쟁점

본건 대안은 차별금지사유를 구체화하였다는 점에서 의의가 있다. 다만, 본건 대안의 차별금지사유가 성적 지향이나 성별정체성을 명시적으로 포함하고 있지 않은 점에서 추후 이를 협소하게 해석할 우려가 존재할 수 있다. 현행 옥외광고물법의 문언으로부터도 성소수자에 대한 혐오 표현이 금지된다는 점에 대하여 행정안전부가 가이드라인을 통해 명확히 밝히고 있기는 하나, 가이드라인은 행정부의 해석 태도에 따라 언제든 변경될 수 있으므로, 보다 안정적인 보호를 위해서는 법률 단계에서 성적 지향 및 성별정체성을 차별금지사유에 명시하는 것이 바람직할 것으로 보인다.

한편, 본건 대안이 정당현수막에 대해 제3조와 제4조의 허가·신고·금지 조항을 포괄적으로 적용하도록 하는 내용은 혐오 표현 규제와 직접적인 관련이 있다고 보기 어렵다. 제3조와 제4조의 허가·신고·금지 조항은 현수막의 내용에 관한 통제를 다루고 있지 않기 때문이다. 이에 관하여는 여러 정당과 국회의원들 사이에 다른 의견이 있었던 것으로 이해되며, 충분한 논의를 거쳐 결정이 필요한 영역으로 보인다.

나아가, 현행 옥외광고물법의 작동 구조 자체에서 비롯되는 쟁점들도 함께 검토될 필요가 있다.

첫째, 지방선거의 경우 지방자치단체의 장은 선거기간 중 직무가 정지되어 권한대행 체제로 진행되는바, 권한대행자가 선거에 관한 정당현수막에 대하여 적극적으로 내용 통제를 하는 것에 부담을 느낄 수밖에 없는 구조가 존재한다. 이러한 구조적 제약을 어떻게 해소할 것인지에 대한 논의가 필요하다.

둘째, 옥외광고물법의 집행 주체가 개별 지방자치단체인 이상, 지자체별로 집행 양상이 상이해질 수 있다. 이는 지역 실정에 맞는 유연한 대응이 가능하다는 긍정적 측면과, 동일한 혐오 표현에 대한 규제 수위가 지역마다 달라질 수 있다는 부정적 측면이 병존하는 문제이다.

셋째, 지방자치단체는 게시자등에게 철거를 명령할 의무를 부담하지만, 그 이후 단체인 행정대집행으로 나아갈지 여부는 지방자치단체장의 재량사항으로 정해져 있다. 제5조 제2항 위반 광고물의 경우 다른 규정 위반과 비교하였을 때의 해악을 고려하여, 일정한 절차와 요건 하에 행정대집행을 의무화할 필요가 있는지에 대해서도 검토가 필요할 것이다.

#### 다. 지방교육자치법

##### (1) 현행법의 내용과 구조

지방교육자치에 관한 법률(이하 ‘지방교육자치법’)은 제6장에서 교육감선거에 관한 사항을 규율하고 있다. 동법 제43조에서 교육감의 선출 방식을, 제44조에서 선거구선거관리를, 제45조에서 선거구를, 제46조에서 정당의 선거관여행위 금지를, 제47조에서 공무원 등의 입후보를, 제48조에서 투표용지의 후보자 게재순위를 각각 규정하고 있다.

핵심적인 것은 제49조 제1항으로, 교육감선거에 관하여 지방교육자치법에서 규정한 사항을 제외하고는 공직선거법의 시·도지사 및 시·도지사선거에 관한 규정을 준용하도록 정하고 있다. 준용 대상에는 선거운동의 일반 규정(제58조~제60조), 선거

벽보·선거공보·선거공약서·현수막 등 각종 선전물 규정(제62조~제74조), 선거관리위원회의 위법 선전물에 대한 조치 규정(제271조, 제271조의2, 제272조) 등이 포함되어 있다. 같은 조 제3항 제14호는 공직선거법 제271조 제1항 전단, 제271조의2 제1항 등의 '이 법'에 '지방교육자치법의 교육감선거에 관한 규정'을 포함하도록 명시하고 있기도 하다.

## (2) 혐오 표현 규제와 관련한 검토

이와 같이 지방교육자치법은 교육감선거의 선전물에 관하여 대부분 공직선거법의 규정을 준용하는 구조를 취하고 있으므로, 실질적으로는 공직선거법의 개정을 통하여 교육감선거에서의 혐오 표현에 대한 조치가 가능하도록 하는 방법이 유효할 것으로 보인다. 따라서, 공직선거법에 혐오 표현 관련 규정이 신설될 경우, 지방교육자치법 제49조 제1항의 준용 범위에 해당 조항이 포함되는지 여부도 확인이 필요할 것이다.

## 라. 교육환경보호법

### (1) 현행법의 내용과 구조

「교육환경 보호에 관한 법률」(이하 '교육환경보호법')은 학생의 건강하고 쾌적한 교육환경 조성을 위해 학교 주변에 교육환경보호구역(절대·상대보호구역)을 설정하고, 그 구역 내 유해시설의 설치 등을 제한하는 법률이다.

교육환경보호법 제9조는 교육환경보호구역에서의 금지행위를 규정하면서 '누구든지 학생의 보건·위생, 안전, 학습과 교육환경 보호를 위하여 교육환경보호구역에서는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위 및 시설을 하여서는 아니 된다.'고 정하고, 총 32개의 호를 두고 있다. 같은 법 제10조는 금지행위가 있는 경우 시·도지사 및 시장·군수·구청장(자치구의 구청장을 말한다) 또는 관계 행정기관의 장이 일정한 처분을 할 수 있도록 정하고 있으며, 교육환경을 해하여 철거가 불가피하다고 판단하면 사업시행자에게 해당 시설물의 철거를 명할 수 있도록 하고 있다. 또한 제9조를 위반하여 교육환경보호구역에서 금지된 행위 또는 시설을 한 자에 대하여 같은 법 제16조에서 2년 이하의 징역 또는 2천만원 이하의 벌금의 벌칙을 정하고 있어 강제력을 갖추고 있다.

## (2) 선거선전물의 혐오표현 규제와 관련한 검토

현행 교육환경보호법은 주로 유해 ‘시설’ 과 그 운영을 중심으로 금지행위를 규율하고 있으나, 법의 입법 목적 및 취지에 비추어 보면, ‘학교 및 학교 주변의 모든 요소’ (제2조 제1호 ‘교육환경’ 의 정의)에는 교육환경보호구역 내의 인권침해적 혐오선동 선거 현수막 및 그 설치 역시 포함된다고 볼 여지가 있다. 인권침해적 혐오선동이 담긴 광고물을 게시하여 학생들에게 노출시키는 것 자체가 학생의 ‘보건·위생, 안전, 학습’에 지장을 줄 수 있는 침해행위에 해당할 수 있기 때문이다. 따라서 제9조의 금지행위에 하나의 호를 추가하여, 옥외광고물법 제5조 제2항 제5호에 해당하는 옥외광고물 및 그 설치행위를 규제하는 방안도 검토해 볼 수 있을 것이다.

## 4. 결어

이상에서 살펴본 바와 같이, 현행 법체계는 선거 선전물의 혐오 표현을 규율할 수 있는 법적 근거가 전혀 없는 것이 아니다. 공직선거법 제7조와 제58조 제2항, 옥외광고물법 제5조 제2항 제5호, 그리고 행정안전부의 가이드라인까지 — 해석 여하에 따라서는 현행법만으로도 일정한 조치가 가능할 여지가 있다.

그러나 현실에서는 선거관리위원회는 공직선거법 위반 여부만을 판단할 뿐 다른 법률의 적용에 대해서는 ‘별론으로 한다’ 는 입장을 취하고 있고, 지방자치단체는 공직선거법이 전면적으로 우선한다는 인식 속에서 집행에 부담을 느끼고 있다. 결국 누구도 조치를 취하지 않는 규제의 공백이 발생하고 있으며, 그 사이에서 혐오 표현은 선거운동이라는 명목으로 거리에 그대로 남게 된다.

본 발제에서는 이러한 공백을 해소하기 위해 공직선거법, 옥외광고물법, 지방교육자치법, 교육환경보호법 각각에 대하여 개정과 관련한 쟁점들을 제기하였다. 어떤 방식으로 개정할 것인지에 대한 구체적인 설계는 향후 충분한 논의를 거쳐야 할 것이나, 적어도 하나의 원칙은 분명히 하여야 한다. 선거운동의 자유와 표현의 자유는 최대한 보장되어야 하지만, 특정 집단의 존재 자체를 부정하고 혐오와 차별을 선동하는 표현까지 규제 없이 보호되어서는 안 된다는 것이다

— 끝 —