

국회 토론회

고위공직자 혐오표현 규율을 위한 법개정

일시 2026년 9월 9일(수) 10:30-13:00

장소 국회의원회관 제3간담회의실 203호

주최 더불어민주당 박주민, 이재정, 진보당 손슬, 기본소득당 용혜인 의원실
고위공직자 혐오표현 퇴진 공동행동단(5·18기념재단, 공익인권법재단
공감, 공익인권변호사모임 희망을 만드는 법, 남성과 함께하는
페미니즘, 디지털정의네트워크, 무지개행동, 민주사회를 위한
변호사모임, 사단법인 오픈넷, 사회적협동조합 빠띠, 언니네트워크,
여성문화이론연구소, 차별금지법 제정을 위한 이주인권연대,
퀴어문화축제조직위원회)

프로그램

사회 오경미 오픈넷 연구원

10:30 - 11:00 **축사** 더불어민주당 박주민, 이재정 의원, 진보당 손슬 의원

11:00 - 11:20 **발제** 조혜인 공익인권변호사모임 희망을만드는법 변호사

11:20 - 12:30 **토론** 박진솔 민주언론시민연합 미디어모니터링 팀장
장예정 차별금지법제정연대 상임집행위원장
정다은 민주사회를 위한 변호사모임 광주전남지부 변호사
오인영 사회적협동조합 빠띠 플랫폼 팀장
박한희 무지개행동 공동대표, 변호사
이지은 참여연대 선임간사
김지연 전국교직원노동조합 부위원장

12:30 - 13:00 **질의응답**

[국회토론회]

고위공직자 혐오표현 규율을 위한 법개정

일 시 : 2026년 9월 9일 (수) 오전 10:30

장 소 : 국회의원회관 제3간담회의실 203호

주 최 : 더불어민주당 박주민, 이재정, 진보당 손솔, 기본소득당 용혜인
의원실, 고위공직자 혐오표현퇴진 공동행동단(5·18기념재단,
공익인권법재단 공감, 공익인권변호사모임 희망을 만드는 법,
남성과 함께하는 페미니즘, 디지털정의네트워크, 무지개행동,
민주사회를 위한 변호사모임, 사단법인 오픈넷, 사회적협동조합
빠띠, 언니네트워크, 여성문화이론연구소, 차별금지법 제정을
위한 이주인권연대, 퀴어문화축제조직위원회)

목 차

I. 축 사	1
1. 더불어민주당 국회의원 이재정	1
2. 더불어민주당 국회의원 박주민	3
3. 진보당 국회의원 손솔	5
II. 발 제: 조혜인 (공익인권변호사모임 희망을만드는법) “고위공직자 혐오표현 규율 을 위한 법개정안의 내용과 취지”	7
III. 토 론:	23
1. 박진솔 (민주언론시민연합 미디어모니터링팀장) “고위공직자의 말은 곧 뉴스가 된다 - 혐오표현 규율의 출발과 언론의 책임”	23
2. 장예정 (차별금지법제정연대 상임집행위원장) “혐오표현의 규제와 차별금지법의 역할”	29
3. 정다은 (민주사회를 위한 변호사모임 광주전남지부 변호사) “허위가 아니어도 혐오다 - 5·18민주화운동 왜곡·조롱 사례로 본 「고위공직자 혐오표현 규율 을 위한 법개정안」의 의의와 과제 -”	32
4. 오인영 (사회적협동조합 빠띠 플랫폼팀장) 시민 누구나 말하고 참여하는 민주적 공론장을 위해 - 고위공직자 혐오표현 규율의 의미 “	42
5. 박한희 (한국성소수자인권단체연합 무지개행동) ” 성소수자 혐오와 고위공직자 혐오표현 규율법의 필요성 “	46
6. 이지은 (참여연대 공익법센터 선임간사) ” 표현의 자유 보장과 고위공직자 혐오 표현 규제의 필요성 “	50
7. 김지연 (전국교직원노동조합 부위원장) ” 고위공직자 혐오표현 규제 없이는 학교 혐오표현 규제도 이루어질 수 없다 “	54

[축 사]



이재정 문화체육관광위원장 (더불어민주당 국회의원)

안녕하십니까, 국회 문화체육관광위원장 이재정입니다.

「고위공직자 혐오표현 규율을 위한 법개정」 토론회 개최를 진심으로 축하드립니다. 오늘의 논의를 위해 오랜 시간 고민을 이어오신 고위공직자 혐오표현 퇴진 공동행동단 관계자 여러분, 그리고 귀한 의견을 나누어주실 발제자와 토론자 여러분께 감사드립니다.

우리 사회의 공론장에서 혐오와 차별의 언어를 마주하는 일은 낯설지 않습니다. 특히 정치인과 고위공직자의 발언은 언론과 온라인 공간을 통해 빠르게 확산되고, 때로는 특정한 사람과 집단에 대한 편견을 강화하거나 사회적 갈등을 증폭시키는 계기가 되기도 합니다.

저 역시 국회의원으로서 공직자의 언어가 갖는 무게를 자주 생각합니다. 공적 권한을 가진 사람의 말은 개인의 의견으로만 머물기 어렵습니다. 그 지위와 권한이 말의 무게를 더하고, 때로는 우리 사회가 무엇을 용인하고 무엇을 경계하는지를 보여주는 하나의 신호가 되기도 합니다. 같은 말이라도 누가, 어떤 위치에서 말하느냐에 따라 그 파급력은 달라질 수 있습니다.

그렇기에 공적 권한과 책임이 큰 위치에 있는 사람일수록 더 높은 수준의 책임의식이 요구되어야 할 것입니다. 권한이 클수록 그 권한을 행사하는 방식뿐 아니라, 공적인 자리에서 사용하는 언어가 미칠 영향에 대해서도 더욱 무거운 책임의식을 가져야 합니다.

이를 법과 제도로 어떻게 구현할 것인지는 보다 세심한 논의가 필요합니다. 표현의 자유는 민주주의를 지탱하는 중요한 기본권입니다. 혐오와 차별에 대응해야 한다는 당위가 표현의 자유를 지나치게 제약하는 결과로 이어져서도 안 될 것입니다. 공직자

의 책임을 분명히 하면서도 표현의 자유를 충분히 보장하기 위해 법적 규율이 필요한 영역은 어디까지인지, 그 기준과 절차는 어떻게 마련해야 하는지 면밀히 살펴야 합니다. 바로 여기에 이번 토론회의 의미가 함께 있다고 생각합니다.

혐오표현에 대응하는 일과 표현의 자유를 지키는 일은 어느 하나를 포기해야만 가능한 선택지는 아닐 것입니다. 오히려 두 가치를 함께 지키기 위해 규율의 필요성과 범위, 적용 대상과 기준에 대해 더욱 치열하고 정교한 논의가 필요합니다.

오늘 토론회가 그 기준을 한층 정교하게 다듬는 계기가 되기를 기대합니다. 다양한 의견과 우려가 충분히 오가고, 공적 권한에 상응하는 책임이라는 원칙을 우리 제도 안에 어떻게 담아낼 것인지 의미 있는 제안들이 모이기를 바랍니다.

저 역시 모아주신 의견을 경청하고, 국회가 해야 할 역할을 함께 고민하겠습니다. 감사합니다.

[축 사]



박주민 국회의원 (더불어민주당 국회의원)

안녕하십니까. 더불어민주당 국회의원 박주민입니다.

<고위공직자 혐오표현 규율을 위한 법개정> 토론회 개최를 진심으로 축하드립니다. 5·18민주화운동의 정신을 계승하고 역사 왜곡과 혐오 대응에 앞장서 오신 5·18기념재단 관계자 여러분, 그리고 함께 지혜를 모아주신 전문가 및 시민사회 여러분께 깊은 감사의 말씀을 전합니다.

오늘날 민주주의 사회에서 '표현의 자유'는 결코 타협할 수 없는 핵심적 가치입니다. 그러나 표현의 자유라는 명목 아래 자행되는 혐오와 차별, 역사 왜곡의 발언들은 사회적 약자를 고립시키고 공동체의 신뢰를 근본적으로 흔들고 있습니다. 특히 사회적 영향력과 공적 권한을 가진 고위공직자의 혐오표현은 개인의 의견 개진을 넘어 사회적 민주주의와 인권의 가치를 훼손하는 심각한 폐해를 낳습니다.

공직자의 말과 행동에는 그에 상응하는 '공적 책임'이 따라야 합니다. 고위공직자가 쏟아내는 혐오와 편견의 언어는 국민에게 직접적인 상처를 줄 뿐만 아니라, 사회적 갈등을 부추기고 차별을 정당화하는 위험한 신호로 작동하기 때문입니다. 따라서 고위공직자의 혐오표현을 방치하는 것은 민주주의의 기초를 스스로 허무는 일과 다름없습니다.

이제는 개인의 윤리적 성찰이나 도덕적 당위성에만 의존할 때가 아닙니다. 표현의 자유를 헌법적 가치로서 확고히 보장하되, 공적 지위를 남용한 혐오표현에 대해서는 실효성 있는 법적·제도적 기준을 조속히 정비해야 합니다.

이번 토론회가 표현의 자유와 인권 보장이라는 두 축이 건강하게 조화를 이루는 명확한 입법적 대안을 도출하는 계기가 되기를 기대합니다. 저 역시 국회에서 관련 법률 개정과 제도 개선이 이루어지도록 끝까지 힘을 보태겠습니다.

오늘 귀한 자리를 만들어 주신 5·18기념재단을 비롯한 관계자 여러분의 노고에 다시 한번 감사드리며, 참석해 주신 모든 분들의 건승을 기원합니다.

감사합니다.

[축 사]



손솔 국회의원 (진보당 국회의원)

안녕하십니까. 진보당 국회의원 손솔입니다.

「고위공직자 혐오표현 규율을 위한 법 개정」 토론회에 함께해 주신 여러분께 감사드립니다. 뜻을 모아 공동주최해 주신 더불어민주당 박주민 의원님, 이재정 의원님, 기본소득당 용혜인 의원님과 고위공직자 혐오표현 퇴진 공동행동단에 감사드립니다. 오랜 논의를 거쳐 법 개정안을 마련해 주시고 오늘 발제와 토론으로 함께해 주시는 모든 전문가와 활동가 여러분께도 깊이 감사드립니다.

저는 마음속 가장 찬란한 빛을 꺼내 민주주의를 지켜주시고 내란을 막아주신 위대한 국민들의 힘으로 국회에 오게 되었습니다. 내란을 막아낸 빛의 광장에서 우리는 혐오와 폭력을 우리 사회에서 거두어 내는 것이 얼마나 중요한지 다시 확인했습니다. 그래서 저는 국회에 들어오며 혐오표현 문제를 결코 방치하지 않겠다고 약속했습니다.

우리 사회에 약자에 대한 혐오가 커지게 된 데에는 위로부터의 혐오를 조장하고 이용해 온 공직자와 정치인들의 책임이 큼니다. 공직자의 말은 개인의 말과 같은 무게로 끝나지 않습니다. 국회의원의 발언은 회의장에서의 공적 발언은 물론 SNS의 발언까지 언론을 통해 빠르게 확산되고, 정부와 지방자치단체의 책임 있는 위치에 있는 사람이 내뱉은 말은 우리 사회가 무엇을 허용하고 무엇을 배제해도 된다고 여기는지에 대한 신호가 되기도 합니다.

최근 우리가 목격하고 있는 일들도 그렇습니다. 특정 국적과 지역을 향한 혐오가 정치의 언어로 소비되고, 장애인과 성소수자를 비하하는 말이 국회 기자회견장과 같은 공적인 자리에서 반복됩니다. 심지어는 5·18 민주화운동을 조롱하고 폄훼하는 말마저 ‘표현의 자유’라는 이름으로 정당화하고 국회 안으로 끌어들이는 일까지 벌어졌습니다. 혐오를 통해 정치적 이익을 얻으려는 사람들이 끊임없이 혐오를 재생산하고, 우리 사회 전반에 혐오를 용인하는 분위기를 만들고 있습니다.

권한이 큰 사람일수록 말이 미치는 영향도 큼니다. 그렇기 때문에 자신의 말에 대해서도 더 무거운 책임을 져야 합니다. 누군가를 공격하고 배제하고 혐오하게 만들어 표를 얻는 정치가 더 이상 통하지 않도록 해야 합니다. 그 시작은 더 많은 권한과 영향력을 가진 고위공직자와 정치인부터 자신의 발언에 분명한 책임을 지도록 하는 것입니다.

오늘 토론회에서 나누는 논의가 고위공직자의 혐오표현에 분명한 책임을 묻는 구체적인 입법으로 이어질 수 있도록 국회에서도 힘을 보태겠습니다. 혐오를 정치의 수단으로 삼을 수 없다는 원칙을 분명히 세우고, 누구도 자신의 정체성을 이유로 공격받거나 배제되지 않는 사회를 만드는 데 끝까지 함께하겠습니다.

다시 한번 함께해 주신 모든 분께 감사드립니다.

감사합니다.

[발 제]

고위공직자 혐오표현 규율을 위한 법개정안의 내용과 취지

조혜인 (공익인권변호사모임 희망을만드는법)

1. 들어가며

혐오표현에 대한 대응은 최근 정부 차원의 주요 과제로 부상하였다. 이재명 정부는 2025년 9월 123대 국정과제를 확정하면서 ‘모두의 존엄과 권리가 보장되는 인권선진국’의 국정목표 아래 ‘혐오·차별 방지’를 별도 과제로 포함하고 혐오표현 실태파악, 혐오방지 범정부 협력체계 구축, 혐오·차별 방지 법제화 검토 및 공론장 마련 등을 추진하겠다고 발표하였다.¹⁾ 2026년 8월에는 이재명 대통령이 을지국무회의에서 법무부·방송미디어통신위원회로부터 ‘혐오 표현에 대한 제재방안’을 보고받은 후 “표현의 자유를 침해하지 않는 범위 내에서 특정 지역 비하나 특정 사건 피해자들을 조롱하는 것은 실질적인 제재가 있어야 한다”고 강조하면서 해외 입법례와 처벌의 전례, 판례 등을 면밀히 검토할 것을 관계 부처에 지시하였다는 내용이 보도되었다.²⁾ 혐오표현 문제를 심각하게 받아들이고 이에 대응하겠다는 정부의 의지를 표명하는 일은 중요하다. 관건은 그 대응을 어떠한 방향과 내용으로 설계하여야 사회적 약자의 표현의 자유를 위축시키지 않으면서 혐오표현으로 인한 민주주의 가치의 훼손, 차별의 심화에 효과적으로 맞설 수 있느냐에 있다.

현재 한국사회에서 혐오대응과 관련하여 지속적으로 지적되고 있는 문제는 사회가 함께 대응해야 할 ‘혐오표현’이란 무엇이고 왜 이에 맞서야 하는가에 관한 사회적 기준점이 부재하다는 것이다. 이러한 상황에서 인권시민사회는 표현의 자유를 위축시키지 않으면서도 혐오표현을 실제로 규율해나가기 위한 방안으로 차별과 폭력을 실제로 선동하는 해악성이 가장 높은 고위공직자의 혐오표현에 대한 규제책부터 마련하여 사회적 인식을 높여나가야 한다는 문제의식 아래 2026년 3월 고위공직자 혐오표현 퇴진 공동행동단(이하 ‘공동행동단’)³⁾을 결성하고 국가인권위원회법 개정을 중심으로

1) 대한민국 정부, 「이재명정부 123대 국정과제」, 2025. 9. 16. 확정

2) 연합뉴스, “李대통령 "특정 지역비하·사건 피해자 조롱, 실질적 제재해야", 2026. 8. 18.

3) 2026. 8. 현재 13개 단위가 함께 하고 있다: 5·18기념재단, 공익인권법재단 공감, 공익인권

한 일련의 법개정안을 제안하였다. 이 발제문에서는 고위공직자 혐오표현의 실태를 살핀 뒤 혐오표현 규율에 관한 국제인권법상 기준과 그 시사점을 검토하고 이를 바탕으로 공동행동단이 제안하는 법개정안의 내용과 취지를 소개하고자 한다.

2. 한국 고위공직자 혐오표현의 실태

한국사회에서 정치인을 비롯한 고위공직자의 혐오표현 문제는 이미 오래 전부터 그 심각성이 논의되어왔다. 국가인권위원회는 2019. 11. 25.자 「정치인의 혐오표현 예방·대응 의견표명」 결정을 통해 정치인의 혐오표현 실태를 구체적으로 분석한 바 있다.⁴⁾ 위 결정문에서 국가인권위원회는 “위원회에 제기된 진정사건이나 언론보도 등에서 드러난 정치인의 혐오표현을 분석해볼 때, 그 주된 대상은 여성, 성소수자, 이주민과 난민, 장애인 등으로 확인된다”고 밝히며 각 대상별 혐오표현 사례를 자세하게 정리하였다. 국가인권위원회는 정치인의 혐오표현을 예방·대응해야 한다는 사회적 요청에 적극 부응할 필요성이 있다고 지적하면서 그 근거로 “일반적으로 정치인과 같은 공인의 혐오표현은 사인에 견주어 더 넓게, 더 빠르게 전파될 가능성이 있고 그 파급효과도 크다. 정치인의 혐오표현은 잠정적 발화자들이 대상집단에 가지고 있는 불관용과 편견을 고무시키는 반면 대상집단 구성원이 혐오표현으로 인한 공포감을 보다 현실적으로 느끼게 하는 효과가 있다. 또한 공인으로서 공론장에서 자신의 사상을 관철할 자원이 더 많기 때문에 혐오표현에 의한 공론장 왜곡의 가능성도 더욱 커질 수 있다. 아울러 정치인을 비롯한 사회의 유력 인사들이 혐오표현에 대해 어떤 태도를 취하는가는 혐오표현의 확산뿐만 아니라 이를 제어함에 있어서도 상당한 영향을 미친다.”는 점을 강조하였다. 이에 따라 국가인권위원회는 “모든 사람이 인간으로서의 존엄과 가치를 존중받을 수 있도록” 국회의장, 각 정당대표 및 중앙선거관리위원장에게 정치인의 혐오표현을 예방·대응하기 위한 적극적인 조치를 취할 것을 요청하는 의견을 표명하였다.⁵⁾

변호사모임 희망을만드는법, 남성과 함께하는 페미니즘, 디지털정의네트워크, 무지개행동, 민주사회를 위한 변호사모임, 사단법인 오픈넷, 사회적협동조합 빠띠, 언니네트워크, 여성문화이론연구소, 차별금지법 제정을 위한 이주민권연대, 퀴어문화축제조직위원회

4) 국가인권위원회, 「정치인의 혐오표현 예방·대응 의견표명」 결정문, 2019. 11. 25.

5) 구체적으로 1. 국회의장에게 혐오표현 자정과 예방의 의지를 천명하는 입장표명이나 선언을 추진하고, 「국회의원윤리강령」이나 「국회의원윤리실천규범」 등에 혐오표현 예방·대응에 관한 사항을 규정하는 방안을 모색할 것을, 2. 각 정당대표에게, 혐오표현 예방과 대응을 약속하는 선언을 추진하고 선거과정에서 이를 실천할 수 있는 방안을 강구하며, 정당의 윤리규정에 혐오표현 예방과 금지에 관한 사항을 명시하고, 정당 구성원을 대상으로 혐오표현과 차별 예방교육을 실시할 것을, 3. 중앙선거관리위원회 위원장에게 정치인의 혐오표현 자정을 유도하는 입장 표명 등, 선거과정에서 후보자들이 혐오표현을 하지 않도록 예방조치를 강구할 것을 각각 요청하는 의견을 표명하였다.

정치인 및 고위공직자들의 혐오표현 해악성에 관한 사회적 인식 또한 분명하다. 국가인권위원회가 두 차례 실시한 혐오표현에 관한 국민인식조사에 따르면 국회의원 등 정치인이 혐오를 조장하는 부정적 역할을 하고 있다는 응답은 2019년 58.8%, 2021년 46.6%로 나타났다. 2021년 조사에서는 응답자의 46.8%가 정치인들의 혐오표현이 과거보다 증가하였다는 응답하였고, 정치인 등 유명인이 혐오표현을 사용함으로써 혐오표현이 사회적으로 문제라고 느껴지지 않게 되었다는 응답은 2019년 49.4%에서 2021년 76.3%로 크게 증가하였다.⁶⁾

최근 정치 영역에서 일어난 혐오표현과 관련된 몇 가지 장면들을 살펴보자. △2025년 이후 서울 대림동·명동 등지에서는 이른바 '혐중' 시위가 이어졌다. 이와 관련하여 일부 정치인은 검증되지 않은 통계나 가짜뉴스에 기대어 중국인에 대한 혐오정서를 부추기는 발언을 반복하였고 정치인들의 이러한 발언은 혐중 여론에 다시 크게 영향을 미쳤다.⁷⁾ <시사IN>·한국리서치의 2025년 조사에서 '일부 정치세력과 언론이 반중 정서를 악용하고 있다'고 보는 응답이 67%에 달한 것⁸⁾은 정치인의 혐오표현이 그 지위와 영향력으로 인해 일반 사인의 그것과는 다른 차원의 해악성을 가진다는 점을 방증한다. △2025년 11월 국민의힘 박민영 대변인은 유튜브 방송에서 시각장애인인 같은 당 김예지 의원을 두고 “장애인을 너무 많이 할당해서 문제”, 본인이 장애인이라는 주체성을 가지는 게 아니라 배려받는 걸 당연하게 생각하는 것 같다” 등의 발언을 하고 진행자의 장애·성별 비하성 발언에 동조하였다.⁹⁾ 이는 국회의원 역시 장애를 가진 여성이라는 조건 속에서는 장애를 이유로 한 비하의 대상이 될 수 있음을 보여주는 사건으로 혐오표현이 결국 특정 속성을 이유로 한 차별에 그 본질을 두고 있음을 드러내었다. △2026년 6월 지방선거에서 조전혁 서울시교육감 후보는 학교 앞을 비롯한 서울 곳곳에 '퀴어 동성애 교육 추방' 등의 문구가 담긴 선거 현수막을 게시하였다.¹⁰⁾ 이 장면은 성소수자에 대한 기존의 차별의식이 공적 영역의 혐오표현으로 표출되고, 그 혐오표현이 다시 성소수자에 대한 배제와 차별을 정당화·선동하는 차별과 혐오표현 사이의 순환을 보여준다. △2026년 8월 이진숙 국민의힘 의원은 국회에서 '5·18 재조명'을 주제로 한 토론회를 주최하였다.¹¹⁾ 이 토론회는 표현의 자유 내지 학문의

6) 국가인권위원회, 「2019년 혐오차별 국민인식조사」 결과보고서, 2019; 국가인권위원회, 「온라인 혐오표현 인식조사」 결과보고서, 2021.

7) 프레시안, “‘나경원·김민수 등 ‘혐중표현’ 멈춰달라’ 인권위에 진정 제기”, 2025. 12. 17.

8) 시사인, “4년 전과 달라진 ‘혐중’ 정서 분석해보니 [시사IN-한국리서치 공동 조사]”, 2025. 11. 26.

9) 경향신문, “국힘 대변인 “장애인 많이 할당해 문제” 김예지 의원 겨냥 발언 논란”, 2025. 11. 16.

10) 한겨레, “‘동성애 혐오 조장’ 조전혁 현수막에 ‘무지개 끈’…시민들 직접 걸었다”, 2026. 5. 29.

11) 경향신문, “이진숙이 주최한 ‘국회 5·18 토론회’서 논란 “광주를 고립·분열시켜야”…전두

자유를 쟁점으로 부각시켰으나, 그 배경에는 야구 경기 중 광주제일고를 상대로 '스타벅스 가야지', '탱크데이' 등 5·18 민주화운동을 조롱하는 구호를 외친 이른바 배제고 사건이 있었다. 배제고 사건에서 행해진 것은 호남지역을 겨냥한 차별을 조장하고 선동하는 혐오표현이었다. 토론회 개최 전후의 이러한 맥락을 구체적으로 고려하였을 때, 문제된 토론회는 이와 같이 명확한 혐오표현을 정당화하고 부추기는 효과를 낳는 것이었다. 5·18민주화운동 등에 관한 특별법 제8조 해당 여부를 떠나서도 위 토론회를 옹호하며 표현의 자유를 내세우거나 학술적 토론이라고 정당화할 수 없는 이유가 여기에 있다.

이상의 장면들은 정치의 영역에서 나타나는 혐오표현 역시 그 본질에 차별이 놓여 있다는 점, 기존의 차별과 혐오표현이 서로를 부추기며 순환한다는 점, 정치인과 고위공직자의 혐오표현은 그 지위와 영향력으로 인해 특히 큰 해악성을 갖는다는 점, 이러한 혐오표현 문제는 표현의 자유의 문제로 환원될 수 없다는 점 등을 보여준다. 문제는 이러한 혐오표현에 대한 대응을 어디서부터 어떻게 시작할 것인가이다. 이를 위해 '혐오표현' 문제를 다루는 국제인권기준으로서 유엔 혐오표현에 관한 전략과 행동계획을 살펴보고자 한다.

3. 혐오표현 규제에 관한 국제인권기준과 그 시사점

가. 유엔 혐오표현에 관한 전략과 행동계획

유엔은 2019년 「혐오표현에 관한 유엔의 전략과 행동계획」(United Nations Strategy and Plan of Action on Hate Speech)을 발표하고 2020년에는 그 세부 이행지침으로 「국제연합 현장조직을 위한 세부 이행 지침」(Detailed Guidance on Implementation for United Nations Field Presences)을 마련하였다.¹²⁾ 이 문서들(이하 '유엔 전략')은 혐오표현에 맞서기 위한 통합적이고 법체계적인 전략과 행동계획으로서 혐오표현의 근본원인과 추동요인을 교정하고 혐오표현의 대사회적 영향에 효과적으로 대응하는 것을 목적으로 한다.

유엔 전략의 서문은 혐오표현에 대한 전지구적인 대응의 필요성에 대해 다음과 같이

환 옹호도”, 2026. 8. 13.

12) United Nations, United Nations Strategy and Plan of Action on Hate Speech, 2019. 6. 18.; United Nations, United Nations Strategy and Plan of Action on Hate Speech: Detailed Guidance on Implementation for United Nations Field Presences, 2020. 이하의 국문 번역은 김종서·이은희 역, "혐오표현에 관한 국제연합의 대응들", 『민주법학』 제75호를 인용함

밝히고 있다: “세계 전역에서, 우리는 외국인혐오, 인종주의 및 불관용…이 혼란스럽게 고조되는 것을 목도하고 있다. … 공적 담론은 소수자, 이민자, 난민, 여성 및 기타 모든 소위 '타자'를 낙인찍고 비인간화하는 선동적인 수사로 정치적 이득을 얻기 위하여 무기화하고 있다. … 혐오표현은 민주적 가치들, 사회적 안정과 평화에 대한 위협이다. 원칙의 문제로서, 국제연합은 매 순간마다 혐오표현에 맞서야 한다. 상황이 악화되어 취약집단이 피해자가 되는 경우에조차도 침묵하는 것은 편협성과 불관용에 대한 무관심의 신호일 수 있다. … 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.”

이러한 문제의식을 바탕으로 유엔 전략은 혐오표현을 “어떤 사람이나 어떤 집단과 관련하여 그들이 누구인가를 근거로, 달리 말하면 그들의 종교, 종족, 국적, 인종, 피부색, 혈통, 성 또는 기타 정체성 요소를 근거로 하여 이들을 공격하거나 경멸적이거나 차별적인 언어를 이용하는, 말, 문서 또는 행동으로 하는 모든 종류의 소통”으로 정의한다. 국제법상 금지되는 ‘차별, 적의 및 폭력의 선동’ 뿐만 아니라 이에 이르지 않지만 여전히 해로울 수 있는 혐오표현들까지 포함하는 **넓은 범위의 정의를 채택**한 것으로 전 지구적으로 혐오표현을 어떻게 교정해야 하는지에 관하여 단일한 통합된 틀을 제공하면서 혐오표현의 해악성 정도에 따른 다층적이고 범체계적인 대응을 요구하기 위한 것이다.

나. 해악성에 따른 국가의 책무

유엔 전략과 지침은 혐오표현을 심각성 정도에 따라 세 범주로 구분하면서 국가가 각 범주의 혐오표현에 대응할 때 상이한 의무와 책임을 진다는 점을 강조한다.¹³⁾ 먼저 **(1)최고 수준의 혐오표현**은 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. 둘째 **중간 수준의 혐오표현**은 타인의 권리 보호 등을 위해 국가가 규제할 수도 있는 표현들로서, 시민적·정치적 권

13) 김종서·이은희 역, 앞의 글, 234-241면 참조

리에 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. 마지막으로 하위 수준의 혐오표현은 법적 규제는 정당화되지 않으나 여전히 해로워 비법률적 수단으로 대응해야 할 표현들이다. 공격적 표현, 불경스런 표현, 역사적 사건의 단순 부정, 허위정보, 잘못된 정보 및 악의적 정보 등이 이에 속한다.

다. 해악성 판단기준: 라바트행동계획

이러한 세 범주를 구분하는 일, 특히 법적 규제가 가능한 표현과 그렇지 않은 표현을 구별하는 일은 실제 적용에서 쉽지 않다. 이 경계가 불분명할 경우 규제는 표현의 자유를 과도하게 위축시키거나 반대로 실효성을 잃게 된다. 유엔 인권최고대표사무소가 2012년 채택한 「라바트행동계획」(Rabat Plan of Action, A/HRC/22/17/Add.4)은 바로 이 문제에 답하기 위해 마련된 것으로 차별·적의 또는 폭력의 선동을 구성하는 민족적·인종적·종교적 증오의 고취가 형사적 제재의 대상이 되는지를 가리기 위한 ‘6부 임계치 시험(six-part threshold test)’을 제시한다.¹⁴⁾ 6개 기준은 (1)표현의 맥락(context), (2)표현의 발화자(speaker), (3)표현의 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)이다. 유엔 전략과 지침은 이러한 라바트행동계획의 6개 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 설명하면서 이 기준들을 종합하여 혐오표현의 해악성을 평가할 것을 제안한다.

고위공직자의 혐오표현과 관련하여서는 위 평가기준 중 특히 두 가지 점에 주목할 필요가 있다. 하나는 위 (2)표현의 발화자(speaker)의 지위와 영향력, (5)표현의 정도와 규모/파급력 정도라는 요소에 비추어 볼 때 고위공직자의 혐오표현은 동일한 내용이라도 일반 사인의 그것보다 해악성이 높게 평가될 수 있다는 점이다. 다른 하나는 그럼에도 불구하고 형사적 제재는 엄격한 요건 하에서만 정당화된다는 점에서 고위공직자의 혐오표현에 대한 대응 역시 일률적인 형사처벌 형식보다 발언의 구체적인 해악

14) Human Rights Council, Rabat Plan of Action on the prohibition of advocacy of national, racial or religious hatred that constitutes incitement to discrimination, hostility or violence, A/HRC/22/17/Add.4, 2013(2012년 채택).

성에 맞는 다층적 규율 방식을 우선 모색하는 것이 국제인권기준에 부합한다는 점이다.

라. 시사점

이상에서 살펴본 국제인권기준은 크게 다음과 같은 시사점을 제공한다. 첫째, 현재 우리 사회가 대응하고자 하는 혐오표현의 범위가 '차별, 적의 또는 폭력에 대한 선동'보다 넓다고 했을 때, 특정 사유나 매체에 한정되지 않으면서 혐오표현의 본질을 드러내는 통합적이고 포괄적인 정의가 혐오표현 대응의 기준점으로서 필요하다. 유엔의 전략과 행동계획이 채택한 정의가 국제법상 금지되는 '차별, 적의 또는 폭력에 대한 선동'보다 넓은 범위의 표현을 포괄하는 것도 혐오표현이 발생하는 영역과 유형이 다양하여 단일한 법률이나 좁은 정의만으로는 그 전체상을 포착할 수 없기 때문이다. 혐오표현에 대한 사회적 이해가 부족한 상황에서 이러한 기준점 없이 혐오표현을 규제하는 법률들이 산발적으로 만들어지는 경우 혐오표현이란 무엇인가에 대한 이해에 혼선이 생길 가능성이 높다.

둘째, 혐오표현에 대한 대응은 그 자체가 목적이 아니라 사회적 소수자에 대한 기존의 차별과 배제, 낙인이 정당화·조장·강화되는 것을 막기 위한 수단이라는 점이 명확하게 이해될 수 있어야 한다. 혐오표현 규제를 정당화하는 논거 가운데 가장 널리 받아들여지는 것은 이른바 '혐오의 피라미드(pyramid of hate)' 모델로, 이 모델은 사회적 소수자 집단에 대한 편견이 그대로 방치되었을 때 혐오표현으로, 혐오표현이 방치될 때 다시 구체적 생활영역에서의 차별로, 나아가 혐오범죄와 극단적인 경우 집단 학살로까지 나아갈 수 있다는 점을 도식화한다. 결국 혐오표현 대응의 목표는 유엔 전략의 서문이 강조하듯이 사회적인 혐오가 '차별, 적의 및 폭력의 선동'으로 고조되지 않도록 하는 것, 즉 '혐오의 피라미드'를 관리하는 데 있으며, 이는 혐오표현의 정의, 판단, 규제 정당성의 근거에 평등 및 비차별의 원칙이 있음을 의미한다. 혐오표현과 차별 사이의 이러한 연결고리가 간과되는 경우 혐오표현 규제의 정당성 논쟁이 소모적으로 반복되거나 차별과 혐오에 대항하기 위한 대항표현들이 혐오표현으로 잘못 분류되어 사회적 소수자의 표현의 자유가 오히려 위축될 수 있다.

셋째, 혐오표현의 해악성 정도와 그것이 이루어지는 영역의 특성 등에 맞추어 가장 적합하고 적절한 수준과 형태의 법률적 규제 및 비법률적 대응책이 각각 모색되어야 한다. 최고 수준의 해악성이 인정되는 경우에 한해서만 형사법적 접근이 정당화되며, 중간 수준의 해악성에 대해서는 엄격한 요건 하의 규제가, 하위 수준의 해악성에 대해서는 교육·홍보 등 비법률적 대응이 각각 요구된다. 이러한 단계적 접근을 소홀히

한 채 형사처벌이나 행정규제와 같은 강한 제재 수단을 일률적으로 적용할 경우 표현의 자유에 대한 과도한 위축 효과가 발생할 수 있다.¹⁵⁾

4. 법개정안의 방향과 내용

현재 '혐오표현'을 규제할 목적으로 다양한 법률의 개정안이 개별적으로 발의되고 있다. 혐오표현에 관한 합의된 정의와 통합적 관점이 부재한 상황에서 과도한 형사처벌 또는 행정규제 중심의 법률안들이 경쟁적으로 발의됨에 따라 표현의 자유 위축 및 법체계상의 부정합 등에 대한 우려도 나오고 있다. 앞서 본 국제인권기준의 시사점은 혐오표현에 대한 대응이 개별 사건이나 개별 영역의 규율 공백을 그때그때 메우는 방식이 아니라 하나의 체계적인 법정책으로 설계되어야 함을 보여준다.

공동행동단이 제안하는 법개정안(이하 '개정안')의 기본 구조는 「국가인권위원회법」에 혐오표현에 관한 통합적인 정의조항을 신설하고 이를 관련 개별법에서 준용하도록 함으로써 하나의 정의를 토대로 하면서도 각 영역의 특성에 맞는 대응을 구체적으로 설계하는 것이다. 특히 혐오표현의 정의조항을 국가인권위원회법상 평등권 침해의 차별 행위 정의조항 뒤에 배치하고 요건을 서로 연결시킴으로써 혐오표현 규율의 목표가 사회적 소수자 집단에 대한 차별 확산을 막는 데 있음을 분명하게 드러낸다.

혐오표현에 대한 규제책으로는 국가인권위원회법과 「국회법」, 「국가공무원법」, 「지방공무원법」, 「공직선거법」 등 관련법 개정을 통해 해악성이 가장 높은 고위공직자의 혐오표현부터 우선적으로 다루어 나갈 수 있도록 한다. 고위공직자의 혐오표현에서부터 출발하는 것은 발화자의 지위와 영향력, 표현의 파급력, 선동의 즉각성을 포함한 개연성 등을 고려할 때 고위공직자의 혐오표현은 중간 수준 이상의 해악성이 인정될 개연성이 높다고 평가되기 때문이다. 미국의 정부표현이론이나 공직자의 혐오발언과 관련하여 피해자를 보호할 국가의 의무를 강조하는 유럽인권재판소의 입장 등에 비추어 볼 때, 고위공직자에게는 일반 사인보다 더욱 엄격한 책임성이 인정되고 요구된다.¹⁶⁾ 해악성의 정도에 따라 대응을 달리할 것을 요구하는 국제인권기준에 비추어 볼 때, 해악성이 가장 높은 영역에서부터 규율의 체계를 세워 나가는 것은 자연스러운 우선순위 설정이다.

15) 김종서·이은희 역, 앞의 글 참조

16) 국가인권위원회(2026), 『혐오표현 판단기준에 관한 1차 토론회: 해외 혐오표현 판단기준과 시사점』 토론회 자료집 참조

개정안은 이처럼 통합적 정의를 공통의 토대로 삼되 형사처벌과 같은 강한 제재에 의존하기보다 각 영역에 이미 존재하는 규율 체계(인권위 진정, 국회 징계, 공무원 복무의무, 선거 공정경쟁의무 등) 안에 혐오표현 대응을 접목하는 방식으로 표현의 자유에 대한 과도한 위축을 피하면서 단계적으로 대응의 기반을 넓혀 가고자 한다. 아래에서는 구체적인 내용을 살핀다.

나. 혐오표현의 정의

국가인권위원회법 개정안
제2조(정의) 3. “평등권 침해의 차별행위”란 합리적인 이유 없이 성별, 종교, 장애, 나이, 사회적 신분, 출신 지역(출생지, 등록기준지, 성년이 되기 전의 주된 거주지 등을 말한다), 출신 국가, 출신 민족, 용모 등 신체 조건, 기혼·미혼·별거·이혼·사별·재혼·사실혼 등 혼인 여부, 임신 또는 출산, 가족 형태 또는 가족 상황, 인종, 피부색, 사상 또는 정치적 의견, 형의 효력이 실효된 전과(前科), 성적(性的) 지향, 학력, 병력(病歷) 등(이하 “<u>성별 등</u>”이라 한다)을 이유로 한 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 행위를 말한다. 다만, 현존하는 차별을 없애기 위하여 특정한 사람 또는 특정한 사람들의 집단(이하 “<u>특정한 사람 또는 집단</u>”이라 한다)을 잠정적으로 우대하는 행위와 이를 내용으로 하는 법령의 제정·개정 및 정책의 수립·집행은 평등권 침해의 차별행위(이하 “<u>차별행위</u>”라 한다)로 보지 아니한다. 4. “<u>혐오표현</u>”이란 <u>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.</u>

개정안은 「국가인권위원회법」 제2조(정의) 제3호 ‘평등권 침해의 차별행위’ 정의조항 뒤에 제4호로 ‘혐오표현’ 정의조항을 신설한다. 개정안의 혐오표현 정의는 국가인권위원회가 2019년 발간한 『혐오표현 리포트』에서 제시한 “혐오표현: 성별, 장애, 종교, 나이, 출신지역, 인종, 성적 지향 등을 이유로 어떤 개인·집단에게 ① 모욕, 비하, 멸시, 위협 또는 ② 차별·폭력의 선전과 선동을 함으로써 차별을 정당화·조장·강화하는 효과를 갖는 표현”이라는 정의를 원용한 것이다. 개정안의 혐오표현 정의를 문구별로 나누어 살펴보면 다음과 같다.¹⁷⁾

가) “성별 등을 이유로”

혐오표현의 대상은 특정 속성을 이유로 차별받는 집단이며, 문제되는 차별은 일시적인 것이 아니라 한 사회에서 상당한 기간을 걸쳐 누적된 역사적인 것이다. 결국 혐오표현의 대상이 되는 집단의 특정 속성은 인종주의, 성차별주의 등 세계적으로 주로

17) 이하의 설명은 주로 국가인권위원회, 『혐오표현 리포트』, 2019, 12-17면의 내용을 요약정리한 것이다.

문제되어 온 차별적 관념에 의해 부여된 구분으로서, 일반적으로 해당 사회에서 이루어지는 차별을 고려한 차별금지사유가 활용된다. 개정안의 정의조항은 “성별 등을 이유로” 중 “성별 등”은 국가인권위원회법 제2조 제3호의 차별금지사유를 약칭하는 단어다. 따라서 국가인권위원회법상 규율되고 있는 차별사유들을 근거로 한 혐오표현이 이 조항에 따른 규율대상이 된다.

나) “특정한 사람 또는 집단에 대해 모욕·비하·멸시·위협을 표시하거나 차별·폭력의 선전·선동을 함으로써”

혐오표현의 주요 행위양태에 관한 요건이다. 혐오표현 리포트는 특정한 사람 또는 집단에 대해 ‘모욕·비하·멸시·위협을 표시’하는 행위를 모욕형 혐오표현, ‘차별·폭력의 선전·선동’을 하는 행위를 선동형 혐오표현이라고 분류하며 모욕형 혐오표현이 대상집단을 직접 겨냥하는 것이라면, 선동형 혐오표현은 사회전체, 불특정 다수를 향해 차별과 폭력을 선동하는 것이라고 설명한다. 그러나 이 두 유형이 늘 분명하게 구분되는 것은 아니며 많은 경우 두 유형의 성격이 섞여서 나타나기도 한다.

다) “전 호의 차별행위를 정당화·조장·강화하는 효과를 갖는”

혐오표현은 표적이 된 대상집단과 구성원에 대한 차별을 정당화하고 조장·강화하는 효과를 갖는다. “전 호의 차별행위”는 국가인권위원회법상 제2조 제3호의 ‘평등권 침해의 차별행위’를 가리키는 문구로 이러한 차별행위를 정당화하고 조장·강화하는 효과가 없다면 혐오표현이라고 보기 어렵다. 예를 들어 사회적 강자나 다수자에게 혐오감을 표출하는 것, 또는 차별의 맥락 없이 개인이나 집단에 대해 부정적인 감정이나 의견을 표출하는 것은 혐오표현이라고 보기 어렵다는 것이다.¹⁸⁾ 이처럼 이 요건은 혐오표현 규제의 근거와 정당성이 차별의 정당화·조장·강화 방지하는 데 있다는 점을 드러내며 혐오표현이 문제삼는 것은 단순히 기분 나쁜 말이나 부도덕적인 언행 일반이 아니라 사회의 소수자 집단에 대한 차별 확산임을 명확히 한다.

라) “언동”

혐오표현이 단지 ‘말’의 형태에 국한되지 않고 ‘말, 문서 또는 행동으로 하는 모든 종류의 소통’¹⁹⁾의 형태로 이루어질 수 있다. 개정안은 혐오표현이 말이나 글뿐만 아니라, 몸짓, 기호, 그림, 때로는 무시나 침묵 등 다양한 형태로 이루어질 수 있음을 명확하게 하기 위하여 ‘언동(言動)’이라는 문구를 사용하였다.

18) 앞의 책, 17면 참조

19) 유엔 전략의 정의 문구

이러한 혐오표현의 정의와 관련하여 2026년 7월 7일 시행된 개정 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」(이하 '정보통신망법')을 간단하게 살펴본다. 정보통신망법은 제44조의7 제1항에 제2호의2를 신설하여 “공공연하게 인종, 국가, 지역, 성별, 장애, 연령, 사회적 신분, 소득수준 또는 재산상태를 이유로 특정 개인이나 집단”에 대해 “직접적인 폭력이나 차별을 선동하는 정보” 또는 “증오심을 심각하게 조장하여 특정 개인이나 집단의 인간으로서의 존엄성을 현저히 훼손하는 정보”를 정보통신망을 통한 유통이 금지되는 불법정보의 한 유형으로 명시하였다.²⁰⁾ 기존 정보통신망법상 혐오표현을 규제할 근거가 없는 상태에서 방송통신심의위원회가 혐오표현로 분류되어야 할 표현들을 ‘사회 통합 및 사회 질서를 저해하는 정보’로서 심의하는 문제가 지속되어 왔다는 점에서 혐오표현에 대한 근거조항이 도입된 것은 일면 긍정적이라 할 수 있다. 그럼에도 이러한 혐오표현 심의가 본래의 법리에 맞게 잘 운영될 수 있을 것인가에 대한 우려가 존재한다. 특히 차별 전반을 포괄적으로 규율하는 기본 규범으로서 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.²¹⁾ 정보통신망법의 규율은 '정보통신망을 통해 유통되는 정보'라는 특정 매체에 한정된다는 점에서 혐오표현에 관한 일반조항의 역할을 할 수 없다는 한계도 있다. 이러한 점에서 혐오표현에 관한 통합적이고 포괄적인 정의를 현재 한국사회에서 차별에 관한 일반법 역할을 하고 있는 국가인권위원회법에 두어 여러 개별 영역법이 이를 준용할 수 있도록 하고, 그 조항을 국가인권위원회법상 평등권 침해의 차별행위 정의조항 뒤에 배치하고 요건을 서로 연결시킴으로써 혐오표현 규율의 목표가 사회적 소수자 집단에 대한 차별 확산을 막는 데 있음을 분명하게 드러내는 것은 여전히 중요한 의미를 갖는다. 향후 국가인권위원회법에 혐오표현 정의조항이 도입되는 경우 혐오표현 규율의 일관성과 매체별 특수성을 종합적으로 고려하여 국가인권위원회법상 정의조항을 기준으로 정보통신망의 특수성을 가미하는 형태로 현행 정보통신망법 조항을 정비하는 것이 바람직할 것이다.

다. 혐오표현에 대한 규제

1) 「국가인권위원회법」 개정안 - 고위공직자 혐오표현에 관한 조사 및 시정권고

20) 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」 제44조의7 제1항 제2호의2(2026. 7. 7. 시행); 법률신문, "개정 정보통신망법상 불법정보·허위조작정보 규제", 2026. 2. 3.

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

국가인권위원회법 개정안

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.

1. 국가기관, 지방자치단체, 「초·중등교육법」 제2조, 「고등교육법」 제2조와 그 밖의 다른 법률에 따라 설치된 각급 학교, 「공직자윤리법」 제3조의2제1항에 따른 공직유관단체 또는 구금·보호시설의 업무 수행(국회의 입법 및 법원·헌법재판소의 재판은 제외한다)과 관련하여 「대한민국헌법」 제10조부터 제22조까지의 규정에서 보장된 인권을 침해당하거나 차별행위를 당한 경우
2. 법인, 단체 또는 사인(私人)으로부터 차별행위를 당한 경우
3. 공직자윤리법 제3조 제1항 각 호에 따른 공직자가 그 직위를 이용하여 또는 업무 등과 관련하여 행한 혐오표현의 대상이 된 경우

※ 공직자윤리법 제3조 제1항 각호의 공직자

1. 대통령·국무총리·국무위원·국회의원 등 국가의 정무직공무원
2. 지방자치단체의 장, 지방의회의원 등 지방자치단체의 정무직공무원
3. 4급 이상의 일반직 국가공무원(고위공무원단에 속하는 일반직공무원을 포함한다) 및 지방공무원과 이에 상당하는 보수를 받는 별정직공무원(고위공무원단에 속하는 별정직공무원을 포함한다)
4. 대통령령으로 정하는 외무공무원과 4급 이상의 국가정보원 직원 및 대통령경호처 경호공무원
5. 법관 및 검사
6. 헌법재판소 헌법연구관
7. 대령 이상의 장교 및 이에 상당하는 군무원
8. 교육공무원 중 총장·부총장·대학원장·학장(대학교의 학장을 포함한다) 및 전문대학의 장과 대학에 준하는 각종 학교의 장, 특별시·광역시·특별자치시·도·특별자치도의 교육감 및 교육장
9. 총경(자치총경을 포함한다) 이상의 경찰공무원과 소방정 이상의 소방공무원
10. 제3호부터 제7호까지 및 제9호의 공무원으로 임명할 수 있는 직위 또는 이에 상당하는 직위에 임용된 「국가공무원법」 제26조의5 및 「지방공무원법」 제25조의5에 따른 임기제 공무원
11. 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 따른 공기업(이하 “공기업”이라 한다)의 장·부기관장·상임이사 및 상임감사, 한국은행의 총재·부총재·감사 및 금융통화위원회의 추천직위원, 금융감독원의 원장·부원장·부원장보 및 감사, 농업협동조합중앙회·수산업협동조합중앙회의 회장 및 상임감사
12. 제3조의2에 따른 공직유관단체(이하 “공직유관단체”라 한다)의 임원
- 12의2. 「한국토지주택공사법」에 따른 한국토지주택공사 등 부동산 관련 업무나 정보를 취급하는 대통령령으로 정하는 공직유관단체의 직원. 다만, 청소원, 건물 관리원 및 직업운동선수 등 부동산 관련 정보를 취득할 가능성이 없다고 인정되는 직원으로서 대통령령으로 정하는 직원은 제외한다.
13. 그 밖에 국회규칙, 대법원규칙, 헌법재판소규칙, 중앙선거관리위원회규칙 및 대통령령으로 정하는 특정 분야의 공무원과 공직유관단체의 직원

개정안은 「국가인권위원회법」 제30조(위원회의 조사대상) 제1항에 제3호를 신설하여 “「공직자윤리법」 제3조 제1항 각 호에 따른 공직자가 그 직위를 이용하여 또는 업무

등과 관련하여 행한 혐오표현의 대상이 된 경우” 피해자 또는 제3자가 위원회에 그 내용을 진정할 수 있도록 하였다. 즉, 혐오표현 중에서도 고위공직자가 직무 또는 업무와 관련하여 행한 혐오표현의 경우에는 국가인권위원회의 조사 및 시정권고의 대상이 되도록 한 것이다. 이에 해당하지 않는 혐오표현 일반에 대해서는 현재와 마찬가지로 정책 개선 권고·실태조사·교육홍보 등의 기능을 갖는다.

2) 「국회법」 개정안 - 국회의원 징계사유의 신설

국회법 개정안
제155조(징계) 국회는 의원이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 하였을 때에는 윤리특별위원회의 심사를 거쳐 그 의결로써 징계할 수 있다. 다만, 의원이 제10호에 해당하는 행위를 하였을 때에는 윤리특별위원회의 심사를 거치지 아니하고 그 의결로써 징계할 수 있다. 1. ~ 16. 17. 「국가인권위원회법」 제2조 제4호에 따른 혐오표현을 하였을 때

국회의원의 혐오표현은 그 지위와 영향력에 비추어 해악성이 매우 큰 반면, 이를 규율할 수단은 현재 마련되어 있지 않다. 국회의원의 발언에는 헌법 제45조에 따라 직무상 면책특권이 미칠 수 있고, 원내 발언이 아니더라도 곧바로 형사처벌로 나아가는 것은 앞서 본 국제인권기준에 비추어 신중할 필요가 있다는 점이 함께 고려되어야 한다.

개정법은 국회의원이 청렴의무나 품위유지의무를 위반하는 등 일정한 행위를 하였을 때 윤리특별위원회의 심사를 거쳐 국회의 의결로써 경고·사과·출석정지·제명 등의 징계를 할 수 있도록 규정하고 있는 「국회법」 제155조에 별도의 호를 신설하여 「국가인권위원회법」 제2조 제4호에 따른 혐오표현을 하였을 때를 징계사유로 추가하였다. 국회의원은 정치인으로서 넓은 표현의 자유를 보장받아야 하나, 다른 한편으로 민주주의 가치실현을 위한 직접적인 행위자이자 고도의 정책결정 업무를 담당하고 국가이익 도모사업에 상당한 영향력을 행사하는 자로서 불관용을 조장하는 혐오표현을 제어하고 예방하고 대응할 사회적 책임을 동시에 지고 있다. 고위공직자로서 공무수행 과정에서 언행이 특정집단의 존엄성을 침해하거나 공론장을 왜곡하는 형태로 행하여서는 안 된다는 요청을 강하게 부과받는 위치이기도 하다.²²⁾ 국회 스스로의 의결을 통한 자율적 징계라는 형식은 표현의 자유에 대한 위축 효과를 최소화하면서 국회의

22) 국가인권위원회, 「정치인의 혐오표현 예방·대응 의견표명」 결정문, 2019. 11. 25., 217-218면

원에게 요구되는 가중된 책임성을 실현하는 데 적합한 방식이다. 이러한 징계사유의 신설은 국가인권위원회가 2019년 의견표명에서 「국회의원윤리강령」, 「국회의원윤리실천규범」 등에 혐오표현 예방·대응에 관한 사항을 규정할 것을 권고한 취지에도 부합한다.

2) 「국가공무원법」, 「지방공무원법」 개정안 - 공무원의 차별금지 의무 신설

국가공무원법 개정안 ²³⁾
제59조의2(종교중립의 의무) ① 공무원은 종교에 따른 차별 없이 직무를 수행하여야 한다. ② 공무원은 소속 장관이 제1항에 위배되는 직무상 명령을 한 경우에는 이에 따르지 아니할 수 있다. 제59조의3(차별금지의 의무) ① 공무원은 직무를 수행함에 있어 「국가인권위원회법」 제2조 제3호에 따른 평등권 침해의 차별행위를 하여서는 아니 된다. ② 공무원은 그 직위를 이용하여 또는 업무 등과 관련하여 「국가인권위원회법」 제2조 제4호에 따른 혐오표현을 하여서는 아니 된다. ③ 공무원은 소속 장관이 제1항에 위배되는 직무상 명령을 한 경우에는 이에 따르지 아니할 수 있다.

현행 「국가공무원법」 및 「지방공무원법」은 제59조의2, 제51조의2에 각각 종교중립의 의무 조항을 두고 있다. 개정안은 위 종교중립의 의무 조항에 이어 차별금지의 의무 조항을 신설하고 차별금지의무, 혐오표현금지의무 및 이에 위반되는 직무상 명령 불복에 관한 내용을 두고자 한다. 공무원의 직무상 의무로서 차별행위 및 혐오표현 금지 의무를 명시하고 이에 위배되는 직무상 명령에 불복할 근거를 명확하게 마련하고자 하는 것이다. 공무원의 이러한 직무상 의무 위반은 징계사유에 해당하게 된다.

이와 관련하여 2026. 7. 23. 「공무원 징계령 시행규칙」 일부개정령안이 입법예고되었다. 개정령안은 정통방법상의 혐오표현을 공무원의 품위유지 의무 위반에 해당하는 별도의 비위 유형으로 신설하여, 혐오표현으로 판단되면 견책 처분은 할 수 없고 최소 감봉 이상, 비위의 정도에 따라서는 파면까지 가능하도록 하는 등 징계양정 기준을 정비하고 있다.²⁴⁾ 이러한 개정령안은 공무원의 혐오표현을 보다 명확히 규제할 수 있는 근거가 될 것이나, 혐오표현을 하지 않아야 할 행위규범을 법률에 두지 않은 채 혐오표현을 시행규칙상 포괄적인 품위유지 의무 위반의 한 유형으로 포섭하여 그 제

23) 지방공무원법의 경우 같은 내용으로 조문번호만 달리하는 방식으로 제51조의2(종교중립의 의무) 뒤에 제51조의3(차별금지의 의무)를 신설한다

24) 인사혁신처, 「공무원 징계령 시행규칙」 일부개정령안 입법예고, 2026. 7. 23.; 경향신문, "혐오 표현 '파면' 직무 태만 '감봉'...공무원 징계 기준 강화", 2026. 7. 23.

재 수위만을 정하는 방식이라는 한계를 지닌다. 개정안과 같이 국가 및 지방 공무원 법법에 차별금지 및 혐오표현 금지 의무를 직접 규정하는 방식은 국가인권위원회법의 통합적 정의를 준용함으로써 정의의 파편화를 피하고, 조문의 제목과 체계를 통해 공무원의 혐오표현 금지가 평등·비차별 원칙에서 비롯됨을 드러내며, 사후적 징계양정에 그치지 않고 위법한 직무명령에 대한 불복종 근거까지 두어 예방적 대응을 가능하게 한다는 점에서 공무원의 책임성을 명확히 하는 의미가 있다.

3) 「공직선거법」 개정안 - 정당·후보자의 공정경쟁의무

공직선거법 개정안
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 「국가인권위원회법」 제2조 제4호에 따른 혐오표현을 하거나 선량한 풍속 기타 사회질서를 해하는 행위를 하여서는 아니된다.

개정안은 현행 「공직선거법」 제7조(정당·후보자 등의 공정경쟁의무) 제1항에 "「국가인권위원회법」 제2조 제4호에 따른 혐오표현을 하거나"라는 문언을 추가함으로써, 정당·후보자 등이 선거운동 과정에서 혐오표현을 하지 않을 의무를 명시하였다. 「공직선거법」 제7조는 훈시규정·이념규정으로서 그 자체로 벌칙의 대상이 되지는 않는다는 한계가 있다. 그럼에도 선거에 참여하는 정당·후보자 등이 선거과정에서 혐오표현을 하지 않을 의무를 명시하는 것은 선거관리위원회가 이를 적극적으로 계도하고 예방 정책을 수립할 수 있도록 하는 근거를 마련하는 데 그 의의가 있다.

5. 나가며

한국 사회에서 정치인·고위공직자의 혐오표현은 많은 시민들이 그 심각성을 인식하고 있는 문제이며 국가인권위원회 역시 그 심각성을 여러 차례 확인한 바 있다. 최근 정보통신망법 개정이나 공무원 징계령 시행규칙 입법예고에서 보듯 개별 영역에서의 대응도 시작되고 있다. 그러나 이러한 대응이 통합적 정의와 일관된 관점 위에 놓이지 않은 채 개별 영역에서 산발적으로 앞서 나갈 경우 혐오표현에 대한 법정책은 그 방향과 정당성을 둘러싼 소모적 논쟁에서 벗어나기 어렵다. 특히 혐오표현 규제의 본질, 즉 혐오표현의 해악성은 사회의 소수자 집단에 대한 기존 차별을 정당화·조장·강화시키는 점이 간과되거나 이러한 관점이 법정책에 반영되지 않는 경우 혐오표현 대응이

사회적 소수자의 표현의 자유를 오히려 위축시키는 정반대의 효과를 낼 위험성이 크다.

개정안의 목표는 정치인·고위공직자의 혐오표현을 공백 없이 완벽하게 규율하는 것이 아니다. 개정안이 부여하는 국가인권위원회의 권한은 고위공직자 혐오표현에 대한 진정, 조사 및 시정권고이며 시정권고의 실효성은 상당 부분 사회적 수용과 당사자의 이행 의지에 달려 있다. 「공직선거법」 개정안도 정당·후보자에 대한 직접적인 제재의 내용을 담고 있지 않으며, 정당 내부의 발언이나 원외 정치인의 행위와 같이 공직자 신분에 기초한 규율이 미치기 어려운 영역도 여전히 남는다. 혐오표현의 정의를 통합적으로 마련하더라도 개별적인 발언이 그 정의에 포섭되는지는 결국 해석의 문제로 남고, 어떠한 언동은 특정 집단에 대한 모욕·비하의 함의를 가지고 있음에도 곧바로 혐오표현으로 포섭하기 어려운 경우가 있을 수 있다.

그럼에도 그동안 혐오표현에 대응해온 국제적·역사적 경험들은 혐오표현 문제는 한두 개의 강력한 법률로 해결될 수 없다는 사실을 보여준다. 혐오표현에 대한 대응은 법률적 규제만이 아니라 교육·홍보·공적 토론 등 다층적 노력을 통해 장기적으로 축적되어야 하는 과제다. 결국 중요한 것은 이러한 장기적 대응의 방향을 어떻게 잡고 다층적 노력을 쌓아나갈 기반을 어떻게 만들 것인가이다. 혐오표현의 문제가 일거에 해결되지 않는다면 그 대응에서 가장 먼저 필요한 것은 국가가 혐오표현에 단호히 맞서겠다는 의지를 밝히고 그 기준을 세우는 것, 혐오표현의 본질이 차별에 있음을 사회가 이해하도록 하는 것, 그리고 일률적 규제가 아니라 해악성의 정도에 따른 다층적이고 장기적인 대응 방안을 배치하는 것이다. 이러한 점에서 「국가인권위원회법」에 ‘혐오표현’이 ‘평등권 침해의 차별행위’와 어떻게 본질적으로 연결되어 있는지를 보여주는 혐오표현에 대한 정의 조항을 두고 국가인권위원회가 이를 기준으로 고위공직자의 혐오표현에 대해 꾸준히 조사하고 그 해악성을 밝히며 시정을 권고해 나가도록 하는 것은 비록 강제력을 갖지 않더라도 혐오표현 문제에 관한 사회적 인식을 높이고 그 기준을 구체화해가는 중요한 시작점이 될 수 있다. 개정안은 혐오표현에 대한 사회적 대응의 첫 단추를 올바르게 꿰기 위한 제안으로 이해되어야 할 것이다.

[토 론]

고위공직자의 말은 곧 뉴스가 된다

- 혐오표현 규율의 출발과 언론의 책임 -

박진솔 (민주언론시민연합 미디어모니터링팀장)

고위공직자의 혐오표현을 어떻게 규율할 것인가에 관한 발제에 대체로 동의합니다. 특히 이번 법개정안이 혐오표현을 곧바로 형사처벌의 대상으로 삼기보다, 먼저 우리 법체계 안에서 혐오표현이 무엇인지 정의하고 고위공직자에게 지위와 영향력에 걸맞은 책임을 묻는 방식으로 접근했다는 점에 주목하고 싶습니다.

민주언론시민연합에서 언론보도를 모니터링하다 보면 혐오표현의 문제를 단순히 ‘누가 어떤 나쁜 말을 했다’는 차원에서만 볼 수 없다는 사실을 자주 확인합니다. 특히 정치인이나 고위공직자가 혐오표현을 사용할 경우 그 말은 개인의 발언에 머물지 않습니다. 언론에 보도 되고, 포털에 노출되고, 유튜브와 소셜미디어로 옮겨지고, 댓글과 밈으로 재생산됩니다. 고위공직자의 말은 곧 뉴스가 되고, 뉴스가 된 혐오는 다시 사회의 언어가 됩니다.

1. 고위공직자의 혐오표현은 ‘한 사람의 표현’으로 끝나지 않습니다

발제에는 2019년 국가인권위원회 혐오차별 국민인식조사 결과가 소개돼 있습니다. 응답자의 58.8%는 국회의원 등 정치인이 혐오를 조장하는 부정적 역할을 하고 있다고 답했고, 82.3%는 정치인의 혐오표현에 반대 표명이 필요하다고 응답했습니다. 2021년 조사에서는 ‘정치인 등 유명인들이 혐오표현을 사용하기 때문에 문제라고 느끼지 않게 됐다’는 응답이 무려 76.3%였습니다.

이 수치가 중요한 이유는 정치인의 혐오표현이 단순히 피해 당사자에게 모욕감을 주는 데 그치지 않고, 사회가 어떤 말을 허용 가능한 말로 받아들이는지 그 기준 자체를 움직일 수 있다는 점을 보여주기 때문입니다.

국가인권위원회가 이미 확인한 정치인 혐오표현의 대상도 여성, 성소수자, 이주민·난민, 장애인 등 사회적 소수자와 약자에 집중돼 있습니다. 여성비하 표현부터 동성애와 질병을 연결하는 표현, 난민을 국민의 안전을 위협하는 존재로 호명하는 표현, 장애를 정치적 비난의 수단으로 사용하는 표현까지 다양합니다.

그런데 지금까지는 인권위 스스로 정치인과 고위공직자의 혐오표현 문제를 중요하게 보면서도, 장애 관련 혐오표현 등 일부를 제외하면 명확한 법적 근거가 없어 관련 진정을 각하하고 정책적 의견을 내는 정도에 머물러 왔습니다. 이 공백을 그대로 두는 것은 적절하지 않습니다.

발제에서 소개한 국제인권법의 판단기준도 주목할 필요가 있습니다. 혐오표현의 해악성을 판단할 때 표현의 내용만 보는 것이 아니라 맥락, 발화자의 지위, 의도, 내용과 형식, 파급력, 실제 차별이나 폭력을 선동할 개연성을 함께 봐야 한다는 것입니다.

바로 이 기준 때문에 고위공직자의 발언은 일반 시민의 발언과 같게 볼 수 없습니다. 발제에서도 고위공직자의 경우 지위와 영향력, 표현의 파급력 등을 고려하면 중간 수준 이상의 해악성이 인정될 개연성이 높고 일반 시민보다 더 엄격한 책임이 요구된다고 설명합니다.

대통령, 국회의원, 장관, 지방자치단체장 같은 사람이 공식 석상에서 특정 집단을 위협한 존재로 지목했을 때와 익명의 시민 한 사람이 온라인 게시판에 같은 문장을 썼을 때의 사회적 효과는 같지 않습니다. 전자는 국가와 공적 권위의 언어로 받아들여질 수 있고, 정책과 행동으로 이어질 가능성까지 갖고 있기 때문입니다.

그래서 ‘모든 시민의 혐오표현을 처벌하자’가 아니라, 우선 권력을 가진 사람에게 더 무거운 책임을 묻자는 이번 접근은 상당히 설득력이 있습니다.

2. 민언련 모니터링에서는 ‘정치인의 말’이 어떻게 사회적 혐오가 되는지 확인했습니다

민언련은 올해 국제 혐오표현 반대의 날을 맞아 지방선거와 국회의원 보궐선거 공식 선거운동 기간의 언론보도를 분석했습니다.

5월 21일부터 6월 2일까지 13일간 29개 언론사의 지방선거 관련 보도 7,616건을 살펴봤는데, 혐오표현이 등장한 문제 보도가 286건이었습니다. 문제 보도에서 확인된 혐오표현은 모두 293회였고, 역사왜곡이 176회로 60.1%, 장애인 관련 표현이 53회, 색깔론이 37회, 성적 지향 관련 표현이 20회였습니다. 그런데 숫자보다 더 중요하게 본 것이 있습니다.

혐오표현들이 어떻게 뉴스가 되었는가입니다.

분석 결과 상당수 보도는 정치인의 문제 발언을 제목이나 본문에 그대로 옮겨 실었습니다. 또는 혐오와 차별의 문제를 ‘정치공방’, ‘정치공세’ 정도로 처리했습니다. 언론 스스로 문제 의식 없이 차별적 표현을 사용한 경우도 있었습니다.

정치인이 말한 혐오표현이 기사 제목에 들어가면 수십만 명에게 노출될 수 있습니다. 여러 언론이 받아쓰면 수십 개의 뉴스가 됩니다. 포털과 소셜미디어에서는 다시 수백 개의 콘텐츠와 댓글로 번집니다. 원래 발화보다 언론 보도를 통해 훨씬 큰 확산력을 갖는 것입니다.

발제에서도 조전혁 서울시교육감 후보의 ‘퀴어 동성애 교육 추방’ 현수막 사례가 소개됐습니다. 민언련은 여기서 한 걸음 더 나아가, 이런 혐오의 메시지가 언론을 통해 어떻게 재생산됐는지도 살펴보았습니다. 일부 언론은 조 후보의 발언을 거의 그대로 전달했고, 민언련 모니터링에서는 ‘크리스천투데이’라는 특정 종교매체 한 곳에서만 성적지향 관련 혐오표현이 12회 확인됐습니다.

색깔론도 마찬가지입니다. ‘주적이 누구냐’는 질문에 북한이라고 즉시 답하지 않는 후보의 안보관을 문제 삼고 이를 다시 언론이 ‘안보관 논쟁’으로 중계하면서 오랜 색깔론 프레임이 반복됐습니다.

중국 국적 유권자가 선거에 영향을 끼친다는 주장 역시 일부 언론을 통해 확대됐습니다. 실제 투표 참여율이나 선거 결과에 미치는 영향은 충분히 설명하지 않은 채 중국 국적 유권자 규모를 부각하고, 근거가 분명하지 않은 ‘중국의 정치적 영향력’ 주장까지 전달하는 방식이었습니다.

따라서 저는 고위공직자의 혐오표현 문제를 논의할 때 **‘발화자-언론-플랫폼-시민’으로 연결되는 확산구조까지** 봐야 한다고 생각합니다.

특히 공직선거는 위험성이 더 큼니다. 후보자는 짧은 시간 안에 주목받아야 하고, 언론도 경쟁적으로 강한 발언을 제목으로 뽑습니다. 혐오표현이 정치적으로 이득을 얻는 전략이 되기 쉬운 구조입니다. 한번 성공하면 다음 후보 역시 같은 방식을 따라갈 가능성이 커집니다.

이런 점에서 발제에서 제안한 공직선거법 개정은 의미가 있습니다.

개정안은 정당이나 후보자 등이 정견을 지지·선전하거나 상대를 비판·반대할 때 국가인권위원회법상 혐오표현을 하지 않을 의무를 공정경쟁의무에 포함시키려 합니다. 처벌조항은 아니지만 선관위의 예방과 계도 정책의 근거를 마련한다는 취지입니다.

이런 출발은 필요하다고 봅니다.

3. 이번 법안의 가장 큰 의미는 ‘혐오표현을 처벌하는 법’보다 ‘혐오표현을 판단할 기준’을 만드는 데 있습니다

이번 법안에서 특히 긍정적으로 보는 대목은 국가인권위원회법에 혐오표현의 정의를 두는 것입니다.

개정안은 혐오표현을 성별 등을 이유로 특정 개인이나 집단에 대해 ‘모욕·비하·멸시·위협’을 표시하거나 ‘차별·폭력의 선전·선동’을 해 기존 차별행위를 정당화·조장·강화하는 효과를 갖는 언동으로 정의하고 있습니다.

여기서 저는 마지막 부분이 중요하다고 생각합니다.

단순히 ‘불쾌한 말’, ‘거친 말’, ‘사회적으로 논란이 되는 말’을 혐오표현이라고 정하는 것이 아닙니다. **차별을 정당화하고 조장하고 강화하는 효과가 있는가**를 판단 기준으로 둔 것입니다.

우리 사회에서 혐오표현 규제를 말할 때마다 가장 먼저 나오는 우려가 표현의 자유입니다. 이 우려는 가볍게 넘겨서는 안 됩니다.

민언련 역시 인터넷 게시물을 삭제하거나 접속 차단하는 국가기관의 행정심의에 대해서는 심의 대상과 기준이 명확해야 한다고 지속적으로 요구해왔습니다. 범위를 막연히 넓히면 정치적·자의적 심의로 이어질 수 있기 때문입니다. 혐오차별정보를 규율할 때도 무엇을 금지하는지 명확하지 않으면 표현의 자유를 과도하게 제한할 위험과 정작 심각한 혐오표현에 제대로 대응하지 못할 위험이 동시에 커집니다. 이 같은 원칙이 이번 입법에도 적용돼야 한다고 봅니다.

규제는 넓게 하는 것이 아니라 정확하게 해야 합니다.

발제 역시 모든 혐오표현에 형사법적으로 대응해야 한다고 주장하지 않습니다. 국제인권법상 중간 수준의 혐오표현은 필요성과 비례성 등을 충족할 경우 법률적 규제가 가능하지만, 해악성이 낮은 표현은 교육과 공론화 같은 비법률적 대응이 요구되고, 형사법적 접근은 매우 엄격한 경우에 한정돼야 한다고 설명합니다.

그 점에서 이번 개정안이 형사처벌부터 도입하는 대신 **인권위 조사와 시정권고, 국회의원 징계사유, 공무원의 직무상 의무, 선거에서의 공정경쟁의무**라는 서로 다른 제도를 활용하는 방식은 주목할 만합니다.

국가인권위원회가 공직자윤리법상 주요 공직자가 직위를 이용하거나 업무와 관련해 한 혐오표현을 조사하도록 하고, 국회의원의 혐오표현은 국회법상 징계사유로 두며, 국가·지방공무원에게는 직위를 이용하거나 업무와 관련해 혐오표현을 하지 않을 의무를 명시하는 방식입니다.

형사처벌이라는 하나의 강한 수단보다 발화자의 지위와 영역에 따라 책임의 방식을 달리 설정했다는 점에서 합리적인 방향이라고 평가합니다.

5. 법이 생겨도 언론이 혐오를 ‘그대로 중계’한다면 문제는 반복됩니다

마지막으로 언론의 책임을 강조하고 싶습니다.

고위공직자 혐오표현을 규율하는 법률이 마련된다고 해서 혐오가 사라지지는 않을 것입니다.

최근 민언련이 인터뷰한 무등일보 기자들도 전라도 혐오 10만 2천여 건을 직접 분석한 뒤 “규제만으로 혐오는 사라지지 않는다”고 이야기했습니다. 법과 제도가 일정한 경계를 만들 수는 있지만 결국 혐오가 사회적으로 용인되지 않는다는 규범이 함께 만들어져야 한다는 취지였습니다.

보도에서 특히 인상적인 것은 혐오가 온라인의 일부 과격한 표현에 머물지 않는다는 점입니다. 무등일보가 분석한 댓글에서는 지역 자체를 조롱하고 배제하는 감정형 혐오가 33.26%, 정책이나 예산을 명분으로 지역 전체를 비난하는 이른바 ‘이유에 근거한 혐오’도 17.18%였습니다.

그리고 혐오는 알고리즘을 통해 반복 노출되면서 확증편향을 강화하는 구조를 갖고 있었습니다.

이런 환경에서 정치인의 자극적 발언을 언론이 그대로 제목으로 옮기는 것은 단순한 ‘전달’이라고 보기 어렵습니다.

언론에는 선택권이 있습니다.

혐오표현 자체를 제목으로 다시 보여줄 것인지, 필요한 만큼만 인용할 것인지, 그 표현이 왜 문제인지 맥락을 설명할 것인지, 사실관계를 검증할 것인지, 피해 당사자의 목소리를 함께 담을 것인지 선택할 수 있습니다.

특히 ‘A 정치인 혐오발언, B 정치인 반발’ 식으로 모든 사안을 정치공방으로 환원해서는 안 됩니다. 혐오와 차별의 문제에서 양쪽의 말을 똑같이 옮기는 것이 언제나 중립은 아닙니다. 이미 존재하는 차별과 역사적 사실, 발화자의 권력과 사회적 영향력을 함께 살펴야 합니다.

그래서 이번 법개정이 현실화된다면, 국가인권위원회가 축적하는 혐오표현 판단기준은 언론에도 중요한 사회적 기준이 될 수 있다고 생각합니다.

국가가 언론보도를 직접 규제하자는 이야기가 아닙니다. 오히려 반대입니다. 언론 자유를 지키면서도 언론 스스로 혐오를 확대 재생산하지 않도록 편집과 보도의 기준을 더 분명하게 세워야 합니다.

6. ‘말하지 못하게 하는 법’이 아니라 ‘권력 있는 사람이 함부로 말할 수 없게 하는 기준’이어야 합니다

이번 법개정안을 둘러싸고 가장 쉽게 제기될 수 있는 반론은 아마 ‘표현의 자유를 침해하는 것 아니냐’는 주장일 것입니다.

하지만 질문을 조금 바꿔볼 필요가 있다고 생각합니다.

대통령과 장관, 국회의원, 지방자치단체장과 같은 고위공직자가 자신의 지위와 공적 권위를 이용해 특정 성별이나 지역, 장애, 인종, 성적지향 등을 이유로 어떤 집단을 비하하고 배제해도 아무런 공적 책임을 묻지 않는 것이 과연 표현의 자유에 충실한 사회인지 묻고 싶습니다.

표현의 자유는 권력자가 약자를 공격할 자유만을 의미하지 않습니다. 혐오의 대상이 된 시민 역시 동등한 사회 구성원으로서 말하고 참여하고 존중받을 권리가 있습니다.

특히 전라도 혐오를 취재한 무등일보 보도에서 **광주 지역 학생들은 혐오를 반복해서 경험한 끝에 “타지에서 우리를 욕하는 건 원래 있는 일”**이라고 너무 자연스럽게 받아들이고 있었습니다. 이것이 혐오표현의 가장 무서운 결과 중 하나라고 생각합니다.

폭력적인 말 한마디보다 더 위험한 것은 **차별받는 사람이 차별을 당연한 것으로 받아들이게 되는 사회**입니다.

고위공직자의 혐오표현 규율은 그런 사회로 가지 않기 위한 최소한의 공적 기준을 만드는 일이어야 합니다.

그런 의미에서 이번 법개정안은 완성된 해답이라기보다는 중요한 출발이라고 생각합니다. 혐오표현의 법적 정의를 마련하고, 국가인권위원회가 판단과 사례를 축적하며, 국회와 행정부와 선거과정에서 공직자의 책임을 명문화하는 것부터 시작할 필요가 있습니다.

동시에 언론 역시 그 책임에서 빠질 수 없습니다.

고위공직자의 혐오표현에 공적 책임을 묻는 것과, 그 혐오를 언론이 다시 증폭시키지 않는 것은 같은 문제의 두 측면입니다.

고위공직자에게는 더 높은 책임을, 국가기관에는 명확하고 비례적인 판단기준을, 언론에는 혐오를 받아쓰지 않을 책임을 요구하는 것. 저는 그것이 오늘 논의가 향해야 할 방향이라고 생각합니다.

[토 론]

혐오표현의 규제와 차별금지법의 역할

장예정 (차별금지법제정연대 상임집행위원장)

세계적으로도 혐오발언과 혐오표현으로 인한 해악에 대한 논의가 활발히 진행 중이다. 한국 역시 지난 10여년동안 이에 대한 문제의식이 날로 깊어지고 그 대항방법에 대한 고민이 이어지고 있다. 차별금지법제정연대 역시 혐오표현 사건 대응에 함께 하며 적합한 규제의 방법과 계속해서 요청받는 차별금지법의 역할에 대한 고민이 깊다. 혐오표현 규제 논의가 시작되던 초기에는 이에 대한 규제에 대해 비판적 견해도 많았으나 차별금지법 제정의 ‘나중’조차 아직 오지 않았고 온라인상에 머무르던 혐오표현들이 물리적 공간의 행동들로 발현되기 시작하면서 이에 대한 본격적인 논의의 필요성이 대두되었다. 그중 발제문에서 지적하듯 고위공직자의 혐오표현은 영향력, 확산범위 등을 고려할 때 가장 먼저 규제를 고민하게 되는 대상이다.

공직자의 혐오표현 사례들

발제문에도 정치인의 혐오표현 사례들이 언급되어 있으나 두 가지 사례를 더 살펴보고자 한다.

1) 익산시장 정현율 (2019)

2019년 6월, 당시 정현율 익산시장은 다문화가족을 위한 행사 축하에서 “잡종 강세”, “다문화 자녀 잘못 가르치면 프랑스처럼 폭동난다.” 등의 발언으로 공분을 샀다. 이에 한국이주여성인권센터, 차별금지법제정연대를 비롯한 여러 단체와 시민들이 국가인권위원회에 차별진정을 제기하기도 하였으나 당사자의 공개 사과와 총 4차례 인권교육 수강 등을 약속하며 일단락되었다.

2) 자유한국당 서울시장 후보 김문수 (2019)

2018년 지방선거기간, 당시 자유한국당 서울시장 후보 김문수의 "동성애는 담배보다 해롭다.", "여성은 자기를 다듬어줘야 된다" 등 성소수자 혐오발언과 여성혐오발언에 대해 수많은 단체 및 개인들이 국가인권위원회 진정을 제기하였다. 그러나 1년 후 이 발언으로 구체적 피해가 발생했다고 보기 어렵고 조사대상이 아니라는 이유로 각하되었다.

위 두 사건은 다수의 언론보도는 물론 이주여성단체들의 기자회견과 집회 등으로 이어졌고 2)의 사건은 196개 단체와 874명의 개인이 국가인권위원회 진정에 참여할 만큼 사회적으로 큰 파장이 있었다. 또한 선거시기 혐오의 문제점과 선거운동이라는 이유로 면책이 되고 있는 현수막과 후보자 발언들의 문제점을 드러내는 중요 사건이었다. 국가인권위원회의 조사대상조차 되지 못했던 지방선거 후보자의 성소수자 혐오표현은 2026년 서울시교육감 조전혁 후보의 ‘동성애 교육 반대’ 현수막과 수없이 많은 성소수자 혐오발언들로 이어지며 사회적 영향력이 큰 혐오표현을 방치할 때 그 후과가 어떻게 이어지는지 여실히 드러냈다.

모든 혐오표현들은 그 자체로 사회적으로 부정적인 영향을 야기하는 해악성을 띤다. 그러나 지적되었듯 그 해악성과 영향 등에 따라 단계적인 접근으로 규제를 논의해야 한다. 국회의원이 방송에서 하는 이주민 혐오발언과 일상생활에서 개인간의 대화에서 이루어지는 이주민 혐오발언이 그 영향력이 같을 수는 없다. 그렇기에 발제문에도 언급하듯 세밀한 규정이 필요하다. 그런데 최근 몇 년, 특히 이재명 정부 출범 이후 약 1년간 혐오 규제에 대한 접근의 방식은 혐오발언이나 그 표현들을 일망타진할 효과적인 방법을 찾고자 하는 방향성이라는데서 우려가 있다. 혐중집회를 예방하기 위해 집회를 검열하는 방식으로 접근하거나, 일베 등의 사이트에서 혐오발언이 확산되고 있으니 사이트 폐쇄로 접근하는 방식이 그러하다.

차별금지법제정연대는 지난 6월 19일, <차별금지법 권고 20년 : 한국사회 현재적 쟁점과 차별금지법> 학술대회에서 혐오대응에 있어 다음의 3가지를 강조하였다. 첫째, 포괄적 차별금지법의 추진을 통해 차별금지원칙을 공적으로 확인해야 한다. 지난 19년간 정부가 ‘사회적 합의 부족’을 이유로 입법을 회피해 온 것은 혐오표현이 정당화되는 토양이 되었다. 차별금지법 추진은 차별과 혐오에 단호히 맞서겠다는 국가의 입장을 사회적으로 천명한다는 의미를 갖는다. 둘째, 혐오표현의 해악성에 따라 규제의 우선순위와 수단을 판별해야 한다. 차별·괴롭힘에 대한 실효적 규율을 우선하고, 일반 공론장에서는 고위공직자 등 영향력이 크고 해악성이 높은 주체의 혐오표현부터 규율하는 한편, 이미 도입된 혐오표현 규제 역시 자의적 집행을 방지하고 국제인권법상 원칙에 부합하도록 정비해야 한다. 셋째, 규제만이 아니라 예방·교육·대항표현 증진을 위한 정부의 적극적 역할이 필요하다. 혐오의 구조적 조건에 대한 분석과 교육·모니터링, 피해자 지원을 강화하고 시민들의 자율적인 대항표현이 더욱 자유롭고 안전하게 이루어질 수 있는 사회적 조건을 조성해야 한다.

차별금지법의 부재와 혐오규제

발제에도 언급되었듯, 혐오표현규제에 있어 차별금지법과 같은 기본법의 유무는 중대한 요인이 된다. 혐오표현, 혐오발언 등을 규제하는 많은 국가들이 이미 포괄적 차별금지법, 인권법, 평등법과 같은 기본법적 법률들이 이미 존재하고 그 토대에서 규율들이 제정되는 것은 우연이 아니다. 기본법이 부재하다는 것은 차별은 무엇이고 혐오란 무엇인지 그 정책적 기준점이 없다는 의미이다. 최근 개정된 「정보통신망이용촉진및정보보호등에관한법률」(이하 ‘정통망법’) 개정안상 불법정보에 소위 말하는 혐오표현 관련 내용이 포함되었다. 이를 혐오표현 규제라 부르지만 해당 법률은 이를 혐오표현이라 명명조차 하지 않는다. 그러나 이후의 흐름을 보면 인사혁신처가 「공무원 징계령 시행규칙」에서 혐오표현시 최대 파면까지 가능한 개정안을 마련하며 혐오표현의 정의규정을 정통망법 개정안상 불법정보 정의규정을 두고 있다. 현재 정통망법상 불법정보로 들어가있는 정의규정은 그 사유에 있어서도 매우 한정적이며 법률의 목적상 온라인을 중심으로 제정된 것이다. 그런데 차별금지법이 부재한 상황에서 혐오표현에 대한 규정들이 제정되며 기본법적 성격의 법률이 아닌 타법들이 기준처럼 작동하게 되는 점은 우려되는 지점이다.

현재 22대 국회에 발의된 2개의 차별금지법안, 2020년 국가인권위원회가 발표한 「평등에 관한 법률안」 시안 등은 차별에 대한 기준점을 어떻게 세워야하는지 세밀하게 담고 있다. 국가인권위원회법 제정 당시보다 차별금지사유도 확장되었다. 이러한 법률안들을 사회적 논란을 이유로 회피하고 다른 목적의 법률을 통해 차별의 기준을 삼는 것은 적절한 구조라고 볼 수 없다. 이 지점을 차별에 대응해온 수많은 단체와 당사자들이 잘 알고 있기에 혐오규제들이 논의될 때마다 늘 차별금지법 제정의 필요성이 언급되는 것이다.

혐오표현의 심각성을 시민들이 인지하고 있다. 그러나 줄어들기는커녕 빈도와 심각성이 날로 커지고 있다. 한국도 그 규제에 대한 사회적 논의와 적절한 규정을 마련해야 한다. 그 시작으로 공동대응단에서 마련한 고위공직자 혐오표현 규율을 위한 법률개정안들은 현재 차별금지법제정연대에서 필요성으로 제시한 3가지 방향성과도 맞물리는 필요한 방향의 제안이다. 이와 더불어 고위공직자 혐오표현 규제뿐 아니라 여러 영역과 단계의 적절한 혐오대응책 마련을 위해서도 가장 기본법적 역할을 하는 포괄적 차별금지법의 제정 역시 조속히 추진되어야 한다.

[토 론]

허위가 아니어도 혐오다

- 5·18민주화운동 왜곡·조롱 사례로 본 「고위공직자 혐오 표현 규율을 위한 법개정안」의 의의와 과제 -

정다운 (민주사회를 위한 변호사모임 광주전남지부 변호사)

1. 들어가며

조혜인 변호사님의 발제문은 그동안 개별 사건이 터질 때마다 논란이 되었다가 사라들기를 반복해 온 고위공직자 혐오표현 문제를 국제인권기준에 근거하여 하나의 체계적인 법정책으로 세우려는 시도라는 점에서 그 의의가 크다고 생각합니다. 특히 형사처벌을 앞세우기보다 국가인권위원회법에 통합적인 혐오표현 정의를 신설하고 이를 국회법·국가공무원법·지방공무원법·공직선거법 등 관련 제도에 접목시키는 단계적 접근은, 표현의 자유를 위축시키지 않으면서도 규율의 공백을 메워나가는 현실적인 방법이라는 점에서 대체로 동의합니다.

저는 민주사회를 위한 변호사모임 광주전남지부에서 활동하며 5·18민주화운동 관련 소송과 5·18기념재단의 활동을 함께 해 온 변호사로서, 이 자리에는 고위공직자 혐오 표현 중에서도 특정한 역사적 사건과 그 피해자 집단을 대상으로 한 왜곡·편향·조롱의 문제, 그중에서도 최근 반복되고 있는 5·18민주화운동 관련 사례를 중심으로 토론에 참여하고자 합니다. 이 사례들은 발제문이 짚은 고위공직자 혐오표현의 구조 - 발화자의 지위와 영향력, 파급력, 차별의 정당화·조장·강화 효과 - 가 실제 현장에서 어떻게 나타나는지, 그리고 현행 5·18민주화운동 등에 관한 특별법(이하 '5·18특별법') 등 개별 법제만으로는 왜 이 문제에 온전히 대응할 수 없는지를 보여줍니다. 이하에서는 먼저 최근 사례들을 통해 정치인·공직자 등에 의한 5·18 왜곡·편향·조롱의 양상을 살펴보고, 현행 제도의 한계와 제도 개선의 필요성을 짚은 뒤, 이번 법개정안은 일단 원안대로 조속히 추진되어야 한다는 전제 위에서 향후 단계적으로 함께 검토되어야 할 지점에 대한 의견을 말씀드리고자 합니다.

2. 정치인·공직자 등에 의한 5·18민주화운동 왜곡·편향·조롱 사례

가. 혐오표현의 변화, '허위사실'이 아닌 '조롱' - 2026년 배재고 사건

혐오표현은 그동안 주로 사실 또는 허위사실을 앞세운 왜곡·편향의 방식으로 나타났지만, 최근 몇 년 사이에는 조롱과 희화화를 통한 일종의 놀이문화, 나아가 일부 인플루언서들의 돈벌이 수단으로까지 변모하고 있다는 점을 주목할 필요가 있습니다. 배재고 사건은 이러한 혐오표현의 목적과 방식 변화를 잘 보여주는 사례입니다.

2026년 6월 29일 목동야구장에서 열린 청룡기 전국고교야구대회 경기 중 배재고등학교 학생들이 광주제일고등학교를 상대로 '가야지 가야지 스타벅스 가야지', '탱크데이' 등의 응원 구호를 외친 사건이 있었습니다.²⁵⁾

이 구호는 한 달 앞서 있었던 스타벅스 '탱크데이' 행사 논란을 상기시키는 방식으로 5·18민주화운동 당시의 계엄군 탱크 진입과 그로 인한 참상을 야유의 소재로 삼은 것으로, 발제문이 소개한 국제인권기준상 혐오표현의 두 유형 중 특정 대상집단을 직접 겨냥한 '모욕형 혐오표현'에 해당한다고 볼 수 있습니다. 배재고 측은 두 차례에 걸쳐 사과문을 발표하고 구호를 선창한 학생들을 중징계하였으며, 대한야구소프트볼협회는 전국대회 6개월 출장정지를 의결하였습니다. 이후 광주제일고를 직접 방문한 사죄와 국립5·18민주묘지 합동참배가 이루어졌습니다.²⁶⁾

이 사건이 시사하는 바는, 정작 이 조롱에는 5·18민주화운동에 관하여 '허위의 사실'을 적시한 부분이 없다는 점입니다. 학생들은 5·18의 역사적 사실관계에 대해 어떤 구체적 주장도 하지 않았습니다. 그저 그 비극을 웃음거리로 삼았을 뿐입니다. 명예훼손 법리에서도 구체적 사실의 적시 없는 단순한 조롱이나 감정적 야유는 '사실 적시'로 포섭되지 않는다는 것이 확립된 해석인데, 5·18특별법 제8조 역시 '허위사실 유포'를 구성요건으로 삼는 이상 같은 한계를 그대로 안고 있습니다. 그러나 이러한 조롱은 피해자와 유가족에게 허위사실 유포 못지않은, 어쩌면 그보다 더 직접적인 모욕감과 고통을 줍니다. 아래에서 살펴보듯 이 지점이 바로 현행 5·18특별법이 포섭하지 못하는 공백 중 하나입니다.

나. '학문'의 외피를 쓴 왜곡 - 2026년 이진숙 의원 '5·18 재조명' 포럼

2026년 8월 13일 국회도서관 대강당에서는 국민의힘 이진숙 의원과 새역사국민운동

25)MBC뉴스, "'스타벅스 가야지' 선 넘은 혐오..배재고 연신 사과", 2026. 7. 2.; 나무위키, 「배재고등학교 야구부 지역 비하 논란」 항목(2026. 8. 열람 기준).

26)매일신문, "배재고 선수들 '스타벅스 탱크데이, 5·18 관련성 몰랐다' 주장", 2026. 7. 9.; twig24, "'스타벅스 가야지' 배재고 학생 2명...결국 야구 접었다", 2026. 8. 25.

이 공동주최한 '5·18민주화운동의 재조명 국회 공개포럼'이 열렸습니다. 이 자리에서 이영훈 새역사국민운동 공동대표는 1980년 5월 광주를 '소요 사태'로 규정하며 이른바 '딥스테이트' 개념을 동원해 5·18을 국가권력 형성의 계기로 재해석하였고, 주동식 전 국민의힘 당협위원장은 호남과 이른바 '주사파'를 '순망치한 관계'로 규정하며 노골적인 지역혐오 표현을 사용하였습니다.²⁷⁾

이 포럼은 두 가지 점에서 이번 법개정안의 문제의식과 정확히 맞닿아 있습니다. 첫째, 발화의 주체가 다름 아닌 현직 국회의원이라는 점입니다. 이진숙 의원은 발언자로 직접 나서지는 않았지만, 국회의 시설과 권위를 빌려 포럼을 공동주최함으로써 왜곡 발언에 사실상의 국회 차원의 정당성을 부여하였습니다. 이는 발제문이 지적인 '표현의 발화자(speaker)의 지위와 영향력'이라는 라바트행동계획의 판단기준이 발언자 개인을 넘어 그 발언의 장을 마련한 고위공직자에게까지 미쳐야 함을 보여주는 사례입니다. 둘째, 이 포럼은 5·18특별법 제8조 제2항이 정한 '학문·연구' 목적의 예외조항을 형식적으로 차용하였습니다. 보도는 이 포럼이 '새로운 사료가 아니라 새로운 이름'을 제시하는 데 그쳐 이미 확인된 역사적 사실을 백지화하려 한 것일 뿐 실질적인 학문적 검증 절차를 거치지 않았다고 지적하였는데, 이는 학문의 자유라는 헌법적 가치가 왜곡·조종을 정당화하는 알리바이로 남용될 위험을 잘 보여줍니다.²⁸⁾

다. 반복되는 정치인 발언과 좌초된 국회 자율징계 - 2019년 5·18 공청회의 교훈

이러한 문제는 새삼스러운 것이 아닙니다. 2019년 2월 자유한국당(현 국민의힘)이 개최한 '5·18 진상규명 대국민공청회'에서 이종명 의원은 5·18을 '북한군이 개입한 폭동'이라 주장하였고, 김순례 의원은 5·18 유공자를 '세금을 축내는 괴물집단'이라 표현하였으며, 김진태 의원은 축사에서 이러한 주장을 펴 온 지만원 씨를 '가장 존경한다'고 밝혔습니다.²⁹⁾

이 사건 이후 국회 윤리특별위원회에 175명 의원 명의의 징계안이 제출되었으나, 여야가 상설이었던 윤리특별위원회를 2018년 비상설 기구로 전환한 뒤 매년 활동기한을 연장해오다 연장 시기를 놓치면서 위원회 자체가 공전하였고, 결국 아무런 징계 없이 관련 의원들의 임기가 만료되었습니다. 명예훼손 혐의에 대한 경찰 수사 역시 '진짜 유공자를 더 잘 대우하려는 취지의 발언'이라는 이유로 불기소로 종결되었습니다.³⁰⁾

27)다음뉴스(오마이뉴스 재게재), "5·18 왜곡 이진숙 '재조명 포럼'... '학문' 조항 악용해", 2026. 8. 15.; MBC뉴스, "'5·18 재조명' 극우 우르르... '이진숙 토론회' 국회 발각", 2026. 8. 13.

28)다음뉴스(오마이뉴스 재게재), 앞의 기사; 데일리안, "국민의힘, 이진숙 '5·18 토론회' 논란에 '부적절하고 재발 않길 바라'", 2026. 8. 15.

29)MBC뉴스, "지만원 앞세워 '5·18은 폭동, 유공자는 괴물'", 2019. 2. 8.

30)무등일보, "5·18 망언 의원들, 징계 없이 임기 완료"; 부산일보, "국회사 '5·18 망언' 김진태·이종명·김

2019년의 이 실패는 2026년 이진숙 의원 포럼 사건에서도 그대로 반복되고 있습니다. 여당은 물론 야당 내에서도 '반민주적 망언·망동이며 제명시켜야 한다'는 비판이 나왔지만, 이진숙 의원 본인은 '5·18 토론회, 또 못할 이유 없다'는 입장을 밝히며 반발하였습니다. 7년의 시차를 두고 벌어진 두 사건이 같은 경로를 밟았다는 사실은, 고위공직자 혐오표현에 대한 대응을 정당 자율징계나 국회 윤리특위의 정치적 의지에만 맡겨 두어서는 구조적으로 반복될 수밖에 없다는 점을 분명하게 보여줍니다.³¹⁾

라. 선출직 고위공직자 혐오표현의 특수성 - 정치적 동원을 위한 갈등조장

발제문이 원용한 라바트행동계획 6부 임계치 시험 중 '표현의 의도(intent)' 요소에 비추어 보면, 선출직 공직자의 혐오표현은 비선출직 공직자의 그것과도 구별되는 특수성을 갖습니다. 2019년 공청회와 2026년 포럼에서 반복적으로 확인되듯, 선출직 공직자의 5·18 왜곡 발언은 우발적 실언이 아니라 특정 지지층의 반감과 결집을 이끌어 내어 정치적 이익을 얻으려는 의도적 전략의 성격을 강하게 띠니다. 갈등조장 자체가 목적인 경우 외부의 비판·반박은 오히려 지지층 결속을 강화하는 역효과를 낳기도 합니다.

더 나아가 이러한 의도적 갈등조장은 선거라는 제도를 통해 실제 권력이동으로 이어질 수 있다는 점에서 일반 시민이나 비선출직 공직자의 혐오표현과는 질적으로 다른 위험을 갖습니다. 선출직 고위공직자는 혐오표현으로 결집시킨 지지를 바탕으로 입법권·행정권을 실제로 행사하는 지위에 오를 수 있으며, 이는 혐오와 차별을 개인적 견해의 문제를 넘어 국가정책과 사회구조에 급진적 영향을 미치는 문제로 전환시킬 수 있습니다. 개정안의 적용에 있어서도 선출직 공직자의 혐오표현에 대해서는 이러한 정치적 동원 의도를 해악성 판단의 중요한 고려요소로 반영할 필요가 있습니다.

마. 교육 현장에서 반복되는 역사왜곡 - 2021년 위덕대 박훈탁 교수 사건

5·18 왜곡·조롱이 정치인만의 문제가 아니라는 점도 짚어야 합니다. 2021년 4월 위덕대학교 박훈탁 교수는 경찰행정학과 비대면 강의에서 '5·18은 민주화운동이 아니라 북한군이 저지른 범죄행위'이며 '광주에서 사망한 사람의 70퍼센트는 폭도들이 뒤에서 쏜 카빈총에 맞아 죽었다'는 취지로 발언하여 큰 논란을 빚었습니다. 학교법인 회당학원은 해당 교수를 수업에서 즉시 배제하고 자체 징계위원회 심의를 거쳐 그해 7월 이사회에서 해임을 의결하였습니다.³²⁾

순례·지만원 '불기소 처분', 2020. 12. 11.

31)MBC뉴스, "與, 이진숙 '5·18 재조명' 포럼에 '반민주적 망언·망동..제명시켜야'", 2026. 8. 13.; MBC뉴스, "이진숙 '5·18 토론회, 또 못할 이유 없다'", 2026. 8.

이 사건은 앞의 두 사례와는 다른 층위의 공백을 드러냅니다. 발화자는 강단에서 학생들에게 상당한 권위를 갖는 교원이었지만, 이번 개정안이 국가인권위원회의 조사대상으로 삼는 '공직자윤리법 제3조 제1항의 공직자'에는 대학교수 일반이 포함되지 않고 총장·부총장·학장 등 보직자만 열거되어 있습니다. 게다가 박훈탁 교수와 같은 사립학교 교원은 애초에 국가공무원법·지방공무원법의 적용도 받지 않습니다. 결국 이 사건에서 실제로 작동한 제재는 형사처벌도, 국가인권위원회의 시정권고도 아닌 학교법인 자체의 징계뿐이었고, 이는 전적으로 해당 사학의 자발적 의지에 달려 있었습니다.

3. 현행 제도의 한계

가. 5·18특별법 제8조의 한계

저 역시 민주사회를 위한 변호사모임 광주전남지부에서 지만원 씨를 상대로 한 5·18 북한군 개입설 관련 역사왜곡 소송을 8년간 수행하면서 법의 공백을 뼈저리게 경험하였습니다. 형사처벌 규정인 5·18특별법 제8조가 2021년에야 신설되어, 그 이전에는 민사소송과 형법상의 고소만이 유일한 대응 수단이었고, 지만원 씨를 상대로 한 또 다른 손해배상소송에서 대법원이 배상을 확정해 준 것도 소 제기로부터 5년이 지난 올해 1월이었습니다. 전직 대통령 전두환 씨를 상대로 한 사자명예훼손 재판 역시 1심 유죄에도 항소심 도중 사망으로 공소기각되어 유죄가 확정되지 못하였고, 유족 상대 손해배상소송도 8년 8개월 만에야 확정되었습니다. 두 사건 모두, 전직 고위공직자의 영향력에 걸맞은 책임을 오래 걸리는 개별 소송만으로 묻기는 어렵다는 점, 그래서 행정적 규율수단(진정·조사·시정권고)이 별도로 필요하다는 점을 보여줍니다.³³⁾

5·18특별법 제8조는 이러한 배경에서 2021년 9월 신설되어 '허위사실 유포'를 5년 이하의 징역 등으로 처벌하지만, 두 가지 한계가 뚜렷합니다. 첫째, 구성요건이 허위사실 유포로 한정되어 배재고 사건과 같은 조롱·비하형 표현에는 애초에 적용될 수 없습니다. 둘째, 실제 처벌 수준이 낮아 재범으로 이어지고 있습니다. 같은 블로거가 세 번째로 기소되어도 앞선 두 차례 재판에서 각각 100만원, 500만원의 벌금형에 그친 사례가 대표적입니다. 아울러 학문·연구 목적의 예외조항(제8조 제2항) 역시, 이진숙 의원 포럼 사건처럼 실질적 학문적 검증 없이 '학술포럼'이라는 형식만 씌워 처벌을 회피하는 통로로 악용될 수 있다는 점에서 함께 보완이 필요합니다.³⁴⁾

32)프레시안, "'5.18은 북한군이 일으킨 범죄행위' 망언 박훈탁 교수 결국 해임", 2021. 7. 22.; 매일신문, "경주 위덕대 박훈탁 교수 '5.18은 시민 폭동, 북한군 범죄' 주장 '논란'", 2021. 4. 8.

33)뉴스1, "대법원, 지만원 5·18 북한군 개입 주장 '불법' 판단 확정", 2026. 1. 28.; 법률신문(로앤비), "법원, 전두환 5·18 사자명예훼손 재판 '공소기각' 결정", 대법원 2026. 2. 12. 선고 2022다284711, 2022다284728(병합) 판결.

나. 국회 자율징계의 구조적 무력화

2019년 사례가 보여주듯, 국회의원에 대한 징계는 윤리특별위원회가 실제로 가동되어야 비로소 의미를 가질 수 있습니다. 그런데 윤리특별위원회는 2018년 이후 상설기구가 아닌 한시기구로 운영되며 매년 국회 의결로 활동기한을 연장해야 하는 구조이고, 연장이 지연되거나 무산되면 회부된 징계안 자체가 심사되지 못한 채 공전하다가 임기만료로 자동 폐기됩니다. 발제문이 제안한 국회법 제155조 개정안은 혐오표현을 새로운 징계사유로 명시한다는 점에서 반드시 필요한 진전이지만, 징계사유를 신설하는 것만으로는 2019년과 같은 실패가 되풀이되는 것을 막기 어렵습니다.

다. 국가인권위원회법상 일반적 규율 근거의 부재

국가인권위원회법은 현재 '출신 지역'을 차별금지사유로 명시하고 있어 지역을 이유로 한 차별행위에 대해서는 진정이 가능합니다. 그러나 '혐오표현' 자체에 대한 정의조항이 없다 보니, 국가인권위원회 스스로도 정치인·고위공직자의 혐오표현 문제가 심각하다고 밝히면서도(2019년 「정치인의 혐오표현 예방·대응 의견표명」) 정작 개별 진정 사건에 대해서는 뚜렷한 법적 근거 없이 각하하고 정책적 의견표명에 그쳐 온 것이 현실입니다. 이 지점에서 발제문이 제안하는 혐오표현 정의조항 신설과 제30조 제3호 신설은 그간 인권위가 심각성은 인정하면서도 손을 대지 못했던 영역에 실제 진정·조사·시정권고의 근거를 마련한다는 점에서 중요한 의미를 갖습니다.

4. 역사적 사건과 그 피해자 집단에 대한 공적 인사 혐오표현 - 제도 개선이 필요한 이유

가. 역사부정·조롱이 갖는 특수한 해악

발제문이 소개한 '혐오의 피라미드' 모델에 비추어 보면, 역사적 국가폭력 사건에 대한 부정·왜곡·조롱은 일반적인 혐오표현과 구별되는 특수한 해악을 갖습니다. 그것은 개별 피해자와 유가족의 존엄을 훼손하는 데 그치지 않고, 그 사건에 대해 이미 이루어진 사법적·역사적 진실규명의 성과 자체를 백지로 되돌리려 한다는 점에서 사회 전체의 역사적 합의를 침식합니다. 5·18민주화운동은 1997년 대법원의 확정판결과 각종 특별법을 통해 국가폭력에 의한 민주화운동으로 이미 확인된 사건입니다. 그럼에도 이를 '폭동'이나 '북한군 개입' 등으로 되돌리려는 시도, 혹은 그 참상을 웃음거리로 삼는 조롱이 반복되는 것은, 피해자 개인에 대한 모욕을 넘어 국가가 스스로 확인한

34) 「5·18민주화운동 등에 관한 특별법」 제8조(법률 제18465호, 2021. 9. 24. 신설·시행); 경향신문, "[단독] 5·18 모욕 3번째 유죄에도 '벌금 많다' 판사에 대드는 블로거...유명무실 '5·18 특별법 처벌규정'", 2025. 7. 25.

진실 자체를 다시 정쟁의 대상으로 만드는 결과를 낳습니다.

나. 지역혐오와 결합된 5·18 혐오표현의 이중적 성격

5·18에 대한 왜곡·조롱은 흔히 호남 지역에 대한 오래된 지역혐오와 결합되어 나타납니다. 앞서 본 주동식 씨의 '순망치한' 발언이나, 실제 발제문에서도 소개된 2026년 이진숙 의원 관련 토론회 개최의 배경이 된 배재고 사건에서의 조롱이 모두 그러합니다. 이 점에서 5·18 관련 혐오표현의 상당 부분은 국가인권위원회법상 이미 규율되고 있는 '출신 지역' 차별금지사유의 문제이기도 합니다. 이는 이번 개정안의 정의조항 - '성별 등을 이유로 특정한 사람 또는 집단에 대해 모욕·비하·멸시·위협을 표시' - 이 상당 부분의 5·18 혐오표현 사례를 포섭할 수 있는 근거가 됩니다.

5. 법개정안에 대한 검토의견 - 우선 추진과 단계적 보완

아래에서 몇 가지 검토가 필요한 지점을 말씀드리지만, 이는 이번 개정안의 추진을 늦추자는 취지가 결코 아님을 먼저 분명히 하고 싶습니다. 고위공직자 혐오표현에 관한 사회적 공론화가 시급한 지금, 발제자와 공동행동단이 오랜 논의 끝에 마련한 이번 법개정안은 일단 원안대로 조속히 추진되어야 한다고 생각합니다. 다만 이 법개정안이 통과된 이후에도 입법과 제도개선은 한 번으로 끝나지 않을 것입니다. 아래의 지점들은 지금 당장 개정안의 발목을 잡을 문제가 아니라, 향후 후속 입법과 단계적 제도개선 과정에서 반드시 함께 검토되어야 할 과제로 제안드리는 것입니다.

가. 국가인권위원회법 개정안

이번 개정안의 핵심은 국가인권위원회법에 '혐오표현'의 정의를 신설하고(제2조), 고위공직자가 그 직위를 이용하여 업무와 관련하여 행한 혐오표현을 진정·조사·시정권고의 대상으로 명시한(제30조 제3호) 데 있습니다. 형사처벌을 전제로 하지 않는 이 절차는, 유죄 입증이라는 높은 문턱 없이도 비교적 신속하게 개입할 수 있다는 점에서 앞서 본 여러 사례의 공백을 메우는 실효적인 대안이 될 수 있습니다. 저는 이 신설 조항에 전적으로 지지합니다.

다만 이진숙 의원 사례처럼 고위공직자 본인이 직접 발화하지 않고 발언의 장을 마련·주최하는 방식으로 왜곡을 조장한 경우까지 '그 직위를 이용하여 또는 업무 등과 관련하여 행한 혐오표현'으로 포섭할 수 있을지가 실무적으로 다투어질 수 있어, 해석기준이 후속적으로 마련되어야 할 것입니다. 아울러 이 진정·조사·시정권고 절차는 형사처벌을 전제로 하는 5·18특별법이 포섭하지 못하는 조롱·모욕형 표현의 공백을 메

우는 상호보완적 기능을 할 수 있다는 점도 분명히 해 둘 필요가 있습니다.

나. 국회법 개정안

제155조에 혐오표현을 징계사유로 신설하는 것에 찬성합니다. 다만 2019년의 실패를 되풀이하지 않으려면 징계사유 신설과 함께 윤리특별위원회의 상설화, 또는 최소한 징계안에 대한 심사·처리기한을 명문화하는 절차적 보완이 이후 단계에서 함께 추진되어야 한다고 봅니다.

다. 국가공무원법·지방공무원법·공직선거법 개정안과 교육현장의 규율공백

공무원의 직무상 의무로 차별금지·혐오표현금지 의무를 명시하고, 공직선거법상 공정 경쟁의무에 혐오표현 금지를 포함시킨 것 모두 타당한 방향입니다. 다만 앞서 본 박 훈탁 교수 사건이 보여주듯, 개정안이 규율하는 '공직자윤리법 제3조 제1항의 공직자'는 총장·부총장·학장 등 보직자만을 열거하여 강단의 일반 교원은 애초에 조사대상에 포함되지 않고, 사립학교 교원은 국가·지방공무원법의 적용 대상 자체가 아니므로 이번 개정안 네 개 법률 가운데 어느 하나도 적용될 여지가 없습니다. 이번 개정안을 우선 추진하되, 후속 단계에서는 사립학교법을 통해 교원의 직무상 의무에 차별금지·혐오표현금지 의무를 명시하는 방안이 함께 검토되어야 한다고 생각합니다.

라. 정보통신망법과의 관계 - 온라인 혐오표현에 대한 형사처벌 공백

국가인권위원회법 개정안이 통과되더라도, 온라인 혐오표현에 대해서는 여전히 형사 처벌의 공백이 남는다는 점도 짚어 두고자 합니다. 현행 정보통신망법 제44조의7 제1항 제2호의2는 특정 개인·집단에 대한 폭력·차별 선동 정보 또는 존엄성을 현저히 훼손하는 정보를 불법정보로 규정하지만, 이를 직접 처벌하는 벌칙 규정은 제74조에 존재하지 않습니다(제74조는 음란물·사이버스토킹 정보만 처벌대상으로 열거). 그 결과 온라인 혐오표현에는 방송통신심의위원회의 시정요구·삭제 등 행정조치만 가능할 뿐 형사처벌은 이루어질 수 없고, 국가인권위원회법 개정안의 진정·조사·시정권고 절차 역시 이 공백을 메워주지는 못합니다.³⁵⁾

6. 후속 검토를 위한 구체적 조문 수정 제안

앞서 말씀드린 검토 지점들이 추상적인 논의에 그치지 않도록, 후속 단계적 개정에서

35) 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」 제44조의7 제1항 제2호의2(2025. 1. 21. 개정, 2026. 7. 7. 시행), 제74조 제1항.

참고할 수 있는 구체적 조문안을 시론 삼아 제안드립니다. 어디까지나 오늘 논의의 출발점을 위한 시안일 뿐이며, 정교한 문언은 추후 입법 과정에서 다듬어져야 할 것입니다.

가. 국가인권위원회법 제30조 제1항 제3호 - 주최·후원 행위의 포함

발제문의 개정안은 제30조 제1항 제3호에서 '공직자윤리법 제3조 제1항 각 호에 따른 공직자가 그 직위를 이용하여 또는 업무 등과 관련하여 행한 혐오표현의 대상이 된 경우'를 신설하고 있습니다. 이 문언 끝에 '(그 직위를 이용하여 혐오표현이 행하여지는 행사·모임 등을 주최·후원한 경우를 포함한다)'는 괄호 문언을 추가하는 방안을 제안합니다. 이렇게 하면 이진숙 의원 사례처럼 스스로 발화하지 않고 국회의 시설과 권위를 빌려 발언의 장을 마련한 경우까지 문언상 명확히 포섭할 수 있습니다. 다만 의정활동 위축을 막기 위해, 단순한 주최·후원이 아니라 '혐오표현이 행하여질 것을 알면서 또는 예견하면서'라는 고의·인식 요건을 함께 명시하는 방향으로 문언을 정교화할 필요가 있습니다.

나. 국회법 제46조의3 - 윤리특별위원회 처리시한의 명시

국회법 제46조의3(윤리특별위원회)에 항을 신설하여, 제155조 제17호(혐오표현)를 사유로 한 징계안이 회부된 경우 회부일로부터 일정 기간(예컨대 90일) 이내에 심사를 마치도록 하는 처리시한을 명시하고, 윤리특별위원회가 상설화되어 있지 않은 회기라도 해당 징계안에 한해서는 위원회를 우선 구성하여 심사하도록 하는 규정을 신설하는 방안을 제안합니다. 이러한 처리시한이 없다면 2019년의 실패가 되풀이될 위험이 크기 때문입니다. 징계사유 신설만으로는 실효성을 가지기 어렵다는 점은 징계위원회의 구성·절차상 하자가 징계처분의 효력에도 영향을 미친다고 본 법원의 태도에 비추어도 뒷받침되며, 다만 국회의 절차적 자율성을 고려하여 시한 도과 시의 효과는 별도로 정교하게 설계될 필요가 있습니다.³⁶⁾

다. 사립학교법 개정 - 사립학교 교원에 대한 준용

사립학교법 제55조(복무)는 사립학교 교원의 복무에 관하여 국공립학교 교원에 관한 규정을 준용하도록 하고 있습니다. 이번 개정안이 국가공무원법·지방공무원법에 신설하는 차별금지·혐오표현금지 의무 조항이 이 준용조항을 통해 사립학교 교원에게도 적용될 수 있도록 문언을 정비하거나, 그것이 어렵다면 사립학교법에 별도의 준용조

36)대법원 2020. 11. 26. 선고 2020두31361 판결 취지 참조(징계위원회 구성상 하자와 징계처분의 효력).

항을 두는 방안을 후속 과제로 제안합니다.

라. 정보통신망법 제74조 - 혐오표현 유통에 대한 벌칙 신설

정보통신망법 제74조 제1항에 호를 신설하여 제44조의7 제1항 제2호의2를 위반한 자에 대하여도 다른 불법정보 유형에 준하는 형사처벌(예컨대 2년 이하의 징역 또는 2천만원 이하의 벌금)을 규정하는 방안을 제안합니다. 이를 통해 온라인 공간에서 반복·확산되는 혐오표현에 대해서도 행정적 시정요구를 넘어선 실효적 대응이 가능해질 것입니다. 다만 그 전제가 되는 제44조의7 제1항 제2호의2의 구성요건('증오심을 심각하게 조장하여 인간으로서의 존엄성을 현저히 훼손')이 죄형법정주의의 명확성 원칙이 요구하는 수준에 이르는지에 대한 위헌성 검토가 함께 이루어져야 할 것입니다.

7. 나가며

배재고 학생들의 조롱, 이진숙 의원의 포럼, 2019년 공청회, 그리고 박훈탁 교수의 강의는 서로 다른 시기, 다른 발화자, 다른 공간의 사건이지만 하나의 공통점을 갖습니다. 이 사건들 모두 5·18민주화운동의 피해자와 유가족에게 반복적으로 고통을 주었지만, 그때마다 이를 제어할 법적·제도적 장치는 형사처벌의 좁은 문턱 앞에서, 정치적 자율징계의 무력함 앞에서, 혹은 애초에 공직자성조차 인정되지 않는 규율 공백 앞에서 매번 멈춰 섰습니다.

이번 법개정안은 형사처벌만이 능사가 아니라는 국제인권기준의 시사점을 충실히 반영하여, 진정·조사·시정권고라는 비교적 낮은 문턱의 대응수단부터 마련하고자 한다는 점에서 그 방향이 옳다고 생각합니다. 오늘 제가 짚어드린 지점들은 이러한 방향에 대한 의의가 아니라, 이 법개정안이 마련해 줄 첫 단추 위에서 앞으로 채워가야 할 다음 단추들입니다. 시급성을 고려하여 이번 개정안은 일단 원안대로 조속히 추진되어야 하며, 정의조항이 조롱·모욕형 표현과 역사적 사건의 피해자 집단까지 온전히 포섭할 수 있는지, 국회법 개정안이 실제로 가동될 절차적 뒷받침을 갖추고 있는지, 그리고 교육현장과 온라인 공간에 여전히 남는 공백을 어떻게 메울 것인지는 이후 단계적 후속 입법 과정에서 계속 검토되어야 할 것입니다. 5·18기념재단을 비롯한 공동행동단의 일원으로서, 오늘의 논의가 그러한 다음 단계로 이어지기를 바랍니다.

[토 론]

시민 누구나 말하고 참여하는 민주적 공론장을 위해 - 고위공직자 혐오표현 규율의 의미-

오인영 (사회적협동조합 빠띠 플랫폼 팀장)

누구나 자신의 목소리를 내고, 서로 대화하고 경청하며, 함께 힘을 모아 행동하는 디지털 시민 광장을 만들어가는 빠띠 플랫폼팀으로서 고위공직자의 혐오표현 문제를 중요하게 바라보고 있다. 혐오표현은, 누가 우리 사회의 중요한 논의에 참여할 수 있게 되고 누가 배제되는지를 좌우하는 민주주의의 문제이기 때문이다.

민주적 공론장의 참여 조건

고위공직자의 혐오표현을 규율해야 하는 이유를 생각할 때, 무엇을 금지할 것인가만큼 중요하게 살펴보아야 할 것이 있다. 혐오표현으로 인해 누가 대화의 장에서 배제되고 침묵하게 되는가의 문제이다.

혐오표현의 피해는 어떤 개인이 모욕감이나 불쾌감을 느끼는 데 그치지 않는다. 특정 집단에 대한 혐오와 차별이 반복되면 그 집단에 속한 사람은 자신의 의견을 말하는 것을 주저하게 되고, 정체성을 드러내는 것 자체를 위협하게 느끼게 된다. 공개적인 토론이나 정치적 참여에서 그들의 목소리는 ‘논외’로 치부되거나, 아예 존재하지 않는 것으로 간주될 수 있다. 혐오와 차별이 우리 사회의 논의와 결정에서 특정 집단의 목소리를 통째로 앗아가는 것이다.

이러한 관점에서 혐오표현은 단순한 ‘말의 문제’가 아니라 민주주의의 참여 조건을 훼손하는 문제로 볼 필요가 있다. 민주적 공론장은 모든 사람의 의견이 일치하는 곳이 아니라 서로 다른 이해와 가치가 충돌하고, 그 마찰과 갈등 속에서 변화를 이루어내는 곳이다. 그러기 위해 필수적인 요소는, 구성원 누구나 동등한 시민으로서 말할 수 있어야 한다는 점이다. 특정 집단에 속한다는 이유만으로 토론의 동등한 주체로 인정받지 못하거나, 배제되고, 애초부터 존재하지 않는 것처럼 소거된다면 민주적 참여가

보장되어 있다고 볼 수 없다. 형식적으로는 모두에게 참여, 발언, 의사결정의 기회가 열려 있더라도 실제 공론장은 이미 왜곡된 상태라 할 수 있다.

고위공직자의 말은 디지털 환경에서 더 큰 권력을 가진다

고위공직자의 혐오표현을 일반 시민의 발언보다 더 관심 갖고 먼저 다루려는 이유도 여기에 있다. 표현의 자유는 누구에게나 중요하지만, 표현이 사회에서 행사하는 힘까지 모든 사람에게 동일한 것은 아니다.

대통령, 국회의원, 장관, 지방자치단체장과 같은 고위공직자의 발언에는 공적 지위에서 비롯되는 영향력이 따른다. 이들의 발언은 정책과 제도에 직접 영향을 줄 수 있을 뿐 아니라 언론과 사회의 주목을 받으며 하나의 사회적 콘텐츠이자 신호탄으로 작동한다. 발제문에서 소개한 ‘라바트 행동계획’에 따르면 “표현의 발화자의 지위와 영향력, 표현의 정도와 규모/파급력”이 매우 크며, “동일한 내용이라도 일반 사인의 그것보다 해악성이 높게 평가될 수 있다”는 것이다. (발제문 p.6)

특히 디지털 환경에서는 이러한 발언의 영향력이 훨씬 증폭된다. 고위공직자의 한마디는 공식 석상에서 끝나지 않는다. 언론 기사와 방송을 거쳐 유튜브와 SNS에 등장하고, 온라인 커뮤니티에서 다시 인용되며, 숏폼 영상이나 이미지, 밈 등의 형태로 재가공된다. 한 번의 발언이 여러 플랫폼을 이동하며 반복적으로 노출되고, 원래 발언이 이루어진 맥락과 동떨어져 더 악화되거나 증폭되며 장기간 유통될 수도 있다. 알고리즘이 만드는 막강한 필터버블 속에서 그 혐오표현은 하나의 세계를 이루고 뿌리를 내릴 수 있다.

따라서 오늘날 고위공직자의 발언이 가진 힘은 공적 지위, 미디어의 주목, 디지털 플랫폼의 확산구조가 결합된 일종의 ‘발언 권력’으로 이해할 필요가 있다. 이러한 구조 속에서 혐오표현이 반복적으로 재생산될 경우 특정 집단에 대한 혐오와 차별이 하나의 정당한 의견처럼 받아들여질 위험이 커진다.

법적 규율과 함께 공론장을 만드는 일이 필요하다

발제문은 혐오표현 대응에 대해서 일률적인 규제보다 “혐오표현의 해악성 정도와 그것이 이루어지는 영역의 특성 등에 맞추어 가장 적합하고 적절한 수준과 형태의 법률적 규제 및 비법률적 대응책이 각각 모색되어야 한다”고 강조한다(발제문 p.7). 혐오

표현에 대한 법률적 규제와 함께 이루어져야 할 비법률적 대응책의 과정이자 결과물의 하나로, 혐오 차별 없이 포용적이고 건강한 공론장을 이야기하고자 한다. 건강한 공론장과 건강한 사회는 법을 만드는 것만으로 저절로 형성되지 않기에 많은 이들의 노력이 필요하다.

혐오와 차별에 대한 대응은, 이루어진 혐오표현을 삭제하거나 처벌하는 행위에서 끝나지 않는다. 혐오차별로 인해 존재를 드러내거나 발언할 수 없던 누군가가 다시 보이고 들리도록 하는 것. 서로 다른 사람들이 공론장에서 함께 대화할 수 있는 조건을 만드는 것까지가 대응의 일부인 것이다.

혐오 없는 사회를 위해서는, 혐오표현이 어떤 사회적 영향을 만들어내는지 우리 사회 구성원들이 함께 이해하고, 이에 대응하는 사회적 규범과 문화를 만들어야 한다. 그러기 위해서 언론은 공직자의 혐오표현을 단순히 자극적인 콘텐츠로 반복 확산하지 않아야 한다. 디지털 플랫폼은 혐오차별의 장이나 매개체가 되기를 멈추고, 다양한 시민이 안전하게 참여할 수 있도록 운영 원칙과 참여 환경을 설계해야 한다. 시민사회는 차별받는 당사자를 계속해서 조명하고 그들의 목소리가 사회에 반영될 수 있도록 함께 힘써야 한다. 시민 개개인은 나와 다른 이를 인정하고 경청하며 대화할 수 있는 자세를 갖춰야 한다. 이러한 각각의 노력들을 합쳐, 서로 다른 사람들이 함께 민주적으로 토의할 수 있는 공론장을 만들어 가야 한다.

빠띠 역시 이러한 문제의식 아래 ‘혐오차별 없는 행동강령’을 기반으로 디지털 시민광장을 운영하고 있다. 다양한 시민이 자유롭게 의견을 나누는 공간일수록 엄격한 공동의 규칙이 필요하다고 보기 때문이다. 의견의 차이와 갈등은 적극적으로 드러내고 토론할 수 있지만, 누군가의 정체성과 존재를 이유로 차별하거나 공론장에서 배제하는 행위는 허용하지 않는다는 원칙이다. 서로 존중하는 자세로 토론할 것을 중요하게 내세우고 운영하고 있다. 뿐만 아니라 빠띠 행동강령은, 이용자와 관리자가 함께 그러한 문화와 건강한 공론장을 만들어갈 것을 약속하고 있다.

좋은 공론장은 갈등이 없는 공간이 아니다. 오히려 서로 다르게 생각하면서도 안전한 규칙과 테두리 안에서 건강하게 갈등할 수 있는 공간이어야 한다. 누군가의 존재 자체를 부정하거나 특정 정체성을 이유로 그 사람을 공론장에서 밀어내지 않는 것이 그 기본적인 조건이다. 진정한 평등과 민주주의는 그 조건 위에서만 꽃필 수 있다. 빠띠가 시민들이 의견을 제시하고, 서로 토론하고, 공동의 문제를 해결하기 위한 행동으로 이어갈 수 있는 디지털 공론장을 진심으로 만들고 있는 이유도 여기에 있다.

더 많은 시민이 말하고 행동할 수 있도록

고위공직자의 혐오표현 규율을 ‘누군가의 입을 막는 일’로만 이해하는 것은 충분하지 않다. 누구나 평등하게 인정받고 말할 수 있는 조건을 마련하는 것이 핵심이라고 할 수 있다.

민주주의는 몇 년에 한 번씩 투표소에서 투표 하는 것만으로 유지되지 않는다. 시민들이 일상에서 사회의 문제를 발견하고, 자신의 의견을 표현하고, 서로 다른 사람과 대화하며, 함께 행동하는 과정이 지속될 때 진정한 일상의 민주주의를 이룰 수 있다. 오늘날 사람들의 정보 교류, 대화와 참여 상당 부분은 디지털 공간에서 이루어진다. 시민 누구나 쉽게 접근하고, 다른 사람의 이야기를 듣고, 자신의 의견을 표현하고, 공동의 문제를 토론하고 함께 행동할 수 있는 열린 디지털 공론장은 민주주의를 지탱하는 중요한 사회적 기반이 된다.

그러한 공론장을 만들기 위해서는 여러 조건이 필요하다. 기술적 접근성이 보장되어야 하고, 다양한 의견이 존재할 수 있어야 하며, 시민의 참여가 실제 사회적 행동과 의사결정으로 이어질 수 있어야 한다. 그리고 무엇보다 기본적으로, 누구도 배제하지 않는 포용성을 갖춰야 한다.

이러한 의미에서 고위공직자의 혐오표현을 규율하는 것은 민주적 공론장을 완성하는 해법이라기보다, 그 공론장을 가능하게 하기 위한 하나의 출발점이라고 볼 수 있다. 공적 권력을 가진 사람에게 그 영향력에 상응하는 책임을 요구하고, 특정 시민을 공론장에서 배제하는 언어에 사회가 명확한 기준을 세우는 일에서부터 시작할 수 있다. 시민 누구나 말하고, 대화하고, 함께 판단하고, 행동할 수 있는 디지털 공론장이 있을 때 민주주의는 제도를 넘어 우리의 일상에서 살아 움직일 수 있다. 고위공직자의 혐오표현에 책임을 묻는 것은 권력자의 말을 줄이기 위한 것이 아니라, 권력자의 말 때 문에 시민의 목소리가 사라지지 않도록 하기 위한 한 걸음이다.

[토 론]

성소수자 혐오와 고위공직자 혐오표현 규율법의 필요성

박한희 (한국성소수자인권단체연합 무지개행동)

발제문의 문제의식과 제안된 법률에 모두 동의하며 이 글에서는 성소수자에 대한 혐오의 실태를 통해 고위공직자 혐오표현 규율을 위한 법개정안의 필요성과, 법개정 과정에서 필요한 논의를 이야기하고자 한다.

1. 성소수자에 대한 고위공직자의 혐오

지난 6월 3일 이루어진 제9회 전국동시지방선거를 앞두고 서울 전역에는 ‘퀴어 동성애 교육 추방’이라는 현수막이 내걸렸다. ‘동성애 반대, 차별금지법 반대’라는 현수막도 걸렸다. 교육감 후보들이 선거운동이라는 명목 하에 공공연하게 성소수자 혐오를 퍼뜨렸지만 이에 대한 국가 차원의 대응은 없었다. 수많은 시민들이 민원을 제기했지만 중앙 선거관리위원회는 “혐오인지 아닌지는 현행 선거법이 규율하는 영역이 아니다”는 이야기를 했다.

선거 때마다 반복되는 정치인들의 성소수자 혐오는 익숙한 모습이다. 2017년 홍준표, 문재인 대선 후보는 TV 토론에서 ‘동성애 때문에 에이즈가 많다’, ‘동성애 반대한다’는 이야기를 주고받았다. 탄핵 이후 사실상 당선이 확실시되던 대선후보가 동성애를 반대한다고 이야기한 것에 수많은 성소수자 시민들이 충격을 받았다. 2021년 서울시장 보궐선거에서 안철수 후보는 퀴어문화축제에 반대할 권리도 존중받아야 한다고 하면서 축제를 서울 외곽에서 해도 되지 않냐는 취지로 이야기했다.

현직 정치인에 의한 성소수자 혐오도 노골적으로 이루어지곤 한다. 2023년 오세훈 서울시장의 서울퀴어문화축제와 관련한 시의원의 질의에 응답하며 “개인적으로 동성애를 찬성할 수 없다”, “(동성애를) 반대한다고 여러 차례 밝혔다”고 이야기했다. 같은 해 홍준표 대구시장은 대구퀴어문화축제를 공무원을 동원하여 방해하였고, SNS에서 “청소년들에게 잘못된 성문화를 심어 줄수 있는 퀴어 축제를 나도 반대한다”고 이야

기했다. 2024년 국회 교육위원회 국정감사에서는 조정식 국민의힘 의원이 “대한민국은 동성애가 인정되는 나라인가”라고 질문하고 이주호 교육부장관은 “인정되지 않는다”고 답변했다. 교육의 책임을 지는 국무위원이 성소수자의 존재를 정면에서 부정하는 것이다.

이렇게 반복되는 혐오표현에 노출될 때 성소수자 시민들은 어떤 감정을 느끼는가. 2019년 국가인권위 조사에 따르면 혐오표현을 경험한 사람들의 절반 이상이 ‘공포심(53.1%)’, ‘위축감(50.5%)’을 경험했다고 응답했다.³⁷⁾ 또한 이로 인하여 73.4%가 혐오표현을 한 사람이나 관련 장소를 피했고, 52.5%가 자유로운 표현이 위축되었다고 응답했다. 이러한 부정적 영향은 정치인이나 고위 공직자 등 사회적 영향력이나 전파력이 큰 사람이 발언할 때 더욱 확대된다. 공공연하게 존재 자체를 부정하는 현수막이 걸리는 도시에서 어떤 성소수자가 마음 편하게 지낼 수 있겠는가

2. 혐오에 대처할 법률의 미비

문제는 이러한 혐오표현이 공공연하게 이루어져도 이를 대처할 법률은 미비하다는 것이다. 현재 성적지향을 직접적인 차별금지사유로 명시하고 있는 법률은 「국가인권위원회법」, 「형의 집행 및 수용자의 처우에 관한 법률」, 「군에서의 형의 집행 및 군수용자의 처우에 관한 법률」, 「예술인의 지위와 권리의 보장에 관한 법률」이 있다. 그러나 국가인권위원회법을 제외한 나머지 법에서 성적지향을 포함한 차별금지는 원칙적 선언 규정 정도이다. 그렇기에 성소수자가 혐오표현을 마주했을 때 그나마 시도해볼 수 있는 수단은 국가인권위원회 진정을 제기하는 것이다.

실제로 국가인권위원회에서는 여러 차례 성소수자 혐오에 대한 판단을 하여 왔다. 위안철수 후보의 발언에 대해 국가인권위원회는 “피진정인의 ‘보지 않을 권리’, ‘거부할 권리’는 다수의 언론에 보도되어 논란이 되었는데 이처럼 선거 기간 동안 후보자의 언동은 사회적 파급력이 크기 때문에 이 시기에 행해지는 혐오표현은 그 해악이 더 크다고 할 수 있다”고 판단했다.³⁸⁾ 또한 서울시 공무원들이 합동으로 퀴어문화축제 반대를 위한 성명을 발표한 것에 대해 “이는 성소수자 집단에 대한 부정적 관념과 편견을 의도적으로 확산시키고 혐오·차별을 확대·재생산해 차별을 선전·선동하는 것으로, 특정 집단에 대한 편견을 이용하여 대중들로 하여금 적대감이나 증오심을 갖도록

37) 강문민서(2019), 혐오표현에 대한 국민인식과 대응방안, 혐오표현 진단과 대안 토론회, 23-42쪽

38) 국가인권위원회 2021. 7. 22. 공직 선거 (예비)후보자의 성소수자에 대한 혐오표현 근절을 위한 의견표명

유도해 다양한 구성원의 평화로운 공존과 사회통합을 저해하는 혐오표현이다”고 판단했다.³⁹⁾

문제는 이러한 국가인권위원회의 최종 결정이 권고가 아니라 의견표명으로 나온 것처럼 현행 법으로는 혐오표현을 막는데 한계가 있다는 점이다. 현행 국가인권위원회법에는 혐오표현에 대한 정의가 없으며, 제2조 제3호가 규정하는 ‘평등권 침해의 차별행위’에도 개별 표현을 규율하는 내용이 없다. 그렇기에 현재 혐오표현에 대해 국가인권위원회가 할 수 있는 조치는 진정 자체에 대해서는 각하하되 법 제25조에 따라 의견표명을 하는 정도이다. 물론 이조차 ‘아무 조치도 취하지 않는 것보다는 의미가 있다 하겠으나 국가인권위원회의 권고도 구속력이 없는 상황에서 의견표명의 효과는 더욱 약할 수밖에 없다. 그렇기에 발제문제 제시된 국가인권위원회 개정안처럼 혐오표현의 정의를 규정하고 이를 시정권고의 대상으로 두는 것이 필요하다.

물론 이렇게 국가인권위원회법을 개정하더라도 발제문이 지적하듯 권고 자체의 구속력이 없는 한계는 있다. 그러나 적어도 국가인권위원회가 혐오표현이 무엇이고 왜 그 해악이 중대한지를 끊임없이 판단하고 시정을 권고해나가는 것만으로 사회적인 논의를 촉발시킬 수 있다. 공직선거법 제7조에 정당·후보자 등이 선거운동 과정에서 혐오표현을 하지 않을 의무를 명시하는 것 역시 마찬가지다. 이러한 조항이 있다면 적어도 동성애 교육 추방 현수막을 두고 선거관리위원회가 혐오표현은 선거법 규율 대상이 아니라는 답변은 할 수 없었을 것이다.

3. 법 개정과정에서 필요한 논의

이와 같이 발제문에서 제시된 개정법안에 찬성의견을 밝히며 여기에 덧붙여서 향후 논의 과정에서 함께 이야기되어야 하는 내용을 마지막으로 강조하고자 한다.

첫째, 법을 통하여 혐오표현을 규율하는 목적은 혐오와 차별의 대상이 되는 사회적 소수자의 존엄과 평등을 보장하기 위한 것이다. 그렇기에 역사적, 구조적 차별의 구조로 혐오의 대상이 되는 사회적 소수자가 빠짐없이 보호받을 수 있도록 해야 한다. 최근 교육부가 ‘혐오·차별 대응 가이드북’을 제작하면서 성소수자 관련한 내용을 모두 삭제한 사실이 알려졌다. 배재고 야구부의 5·18 민주항쟁 조롱을 계기로 학교 현장에서 혐오와 차별을 막겠다는 가이드라인에서 성소수자를 삭제한 것은 바꾸어 말하면

39) 국가인권위원회 2021. 7. 22. 지방자치단체 공무원의 성소수자에 대한 혐오표현 근절을 위한 의견표명

성소수자에 대한 혐오를 용인하겠다는 것이나 다름없다. 이렇게 특정 개인이나 집단을 제외하는 방식으로 혐오 대응이 제대로 이루어질 리가 없다. 향후 법의 논의 과정에서 이렇게 또 다시 ‘논란’이라는 핑계 아래 누군가를 배제하는 일이 벌어져서는 안 된다.

둘째, 국회법과 국가·지방공무원법 개정안은 국회의원이거나 공무원이 혐오표현을 한 경우 징계사유에 해당하도록 하고 있다. 이렇게 혐오를 한 가해자를 제재하는 것은 인사혁신처가 2026. 7. 23. 입법예고한 「공무원 징계령 시행규칙」 일부개정령안처럼 정부의 전체적인 기조이기도 하다. 그러나 혐오와 차별의 가해자를 제재하는 것도 필요하지만 중요한 것은 어떤 표현이 왜 혐오인지 그리고 국가와 사회가 이에 대처해야 하는 이유가 무엇인지를 분명히 하는 것이다. 이러한 과정없이 단지 처벌과 제재를 통해 혐오에 대처하는 것은 제재의 대상과 수위의 적정성에 대한 소모적인 논쟁을 야기하여 또 다른 갈등만을 초래할 우려도 있다. 그렇기에 법에 혐오와 차별금지 의무를 규정하는 것과 더불어 공무원, 나아가 모든 시민들을 대상으로 혐오의 해악에 대해 알리는 교육과 홍보, 캠페인 등이 함께 이루어질 필요가 있다.

2025년 국가인권위원회 조사에 따르면 성인 성소수자 응답자 2,495명 중 혐오표현을 접해 본 경험이 없는 응답자는 3.3%(82명)에 불과했다. 96.7%가 혐오를 접하는 현실을 바꾸기 위해 영향력이 큰 정치인과 고위공직자부터 문제의 심각성을 이해하고 시정해나갈 필요가 있다. 이번 법안이 만연한 혐오의 현실을 바꾸어낼 수 있기를 기대하며 국회의 조속한 법개정을 요구한다.

[토 론]

표현의 자유 보장과 고위공직자 혐오표현 규제의 필요성

이지은 (참여연대 공익법센터 선임간사)

1. 혐오표현이 문제인 이유

세계인권선언 제2조(차별받지 않을 권리)는 모든 사람은 인종, 피부색, 성, 언어, 종교, 정치적 견해 또는 그 밖의 견해, 출신 민족 또는 사회적 신분, 재산의 많고 적음, 출생 또는 그 밖의 지위에 따른 그 어떤 구분도 없이, 이 선언에 나와 있는 모든 권리와 자유를 누릴 자격이 있다고 명시. 이것이 우리의 출발점이 되어야 함.

발제에서 제시한 대로 우리가 문제삼는 것은 대상에 대한 분노표출을 위한 혐오스러운 표현(상스러운 말, 욕설 등), 호불호와 같은 개인적 선호, 취향 같은 것이 아니라 인간으로서의 존엄과 차별받지 않을 권리를 침해하는 언동일 것임

문화, 역사적 맥락에 따라 정도의 차이는 있을지언정 동서고금을 막론하고 그 사회의 주류가 아닌 개인, 집단에 대한 혐오와 편견이 있었지만 소수의 일탈에 그치고 어느 정도 사회적 자정이 가능한 수준이었다면 오늘날은 인터넷이라는 매개를 통해 더 강화되고 증폭될 뿐 아니라 실제 차별과 폭력으로 이어지는 것이 문제

특히 온라인은 혐오표현을 학습하고 확산하는 강력한 통로

플랫폼의 알고리즘, 에코챔버 : 관심경제, 주의력 경제시대 더 많은 시간 머물게 하기 위해 자극적인 콘텐츠를 계속 노출, 이를 통한 비슷한 성향의 사람들이 자신들의 생각과 의견 속에 갇히게 됨

디지털시대의 속성 : 비대면, 신분노출이 안되는 점 등에 따라 즉각적인 결과로부터 분리됨으로써 죄책감 완화, 이에 따라 더 대담하고 공격성을 떨 수 있다는 주장이 있음.

온라인의 속성인 신속성, 펄 등을 통한 무한복제, 광범위한 노출, 학습효과

사회적 전염: 온라인에서 이와 같은 혐오표현이 노출되면 모방이 되고, 이를 정상적인 소통방식으로 인식하게 됨

좋아요 등의 피드백 루프를 통한 공격성 강화, 반복

오프라인의 공격성도 증가하는 양상 : 정상적인 것이라는 착각에 따라 서슴없이 혐오를 노출하게 되고 오프라인에서도 이어짐에 따라 실제적인 위협이 됨

공론장의 위협과 소수자에 대한 차별, 폭력의 선동은 결국 공동체의 존립을 위협하는 것임: 표현의 자유를 위축시키지 않으면서 차별과 적의, 폭력 선동 등 실제적 해악을 야기하는 모든 종류의 언동을 어떻게 규제할 것인가의 문제

2. 고위공직자의 혐오표현이 왜 더 위험한가

발제에서 지적한 대로 오피니언 리더들의 혐오발언은 일반인들의 그것보다 영향력이 더 큼.

아래는 언론을 통해 보도된 폭력·모욕·차별 증가 사례

사례	발언 주체·내용	확인된 후속 해악
영국 보리스 존슨의 무슬림 여성 비하(2018년)	당시 전 외무장관이던 보리스 존슨이 니캅·부르카를 착용한 여성을 “letterboxes”, “bank robbers”에 비유	발언이 실린 칼럼 다음 주 반무슬림 사건이 전주 8건→38건, 375% 증가. 38건 중 22건은 니캅 착용 여성 대상. 이후 3주간 57건이 발생했고 거리 사건의 42%가 존슨의 표현을 직접 언급했다고 가디언에 보도됨
인도 BJP 지도자 카필 미슈라와 2020 델리 폭력	반(反) 시민권법 시위대를 경찰이 치우지 않으면 지지자들이 직접 “거리로 나서겠다”고 공개 최후통첩	발언 직후 충돌이 시작돼 종교폭력으로 확대. 최종 50여 명 사망, 수천 명 부상·이재민, 무슬림 주택·상점·모스크 방화. 가디언은 그의 발언을 폭력의 “catalyst/spark”로 보도.
도널드 트럼프의 ‘China virus/Kung flu’	코로나19를 반복적으로 “China virus”, “Kung flu”라고 지칭	미국에서 반아시아계 폭행·괴롭힘 급증. CNN은 2,800건 이상의 반아시아 혐오 사건을 추적한 단체와 실제 폭행 피해를 보도. 일부 가해자는 트럼프를 직접 언급. 아시아계 직원들이 폭행당해 식당 영업시간까지 단축한 사례 존재

트럼프의 '무슬림 입국금지' 등 반무슬림 rhetoric	후보 시절 “미국 입국 무슬림 전면 금지” 주장 등	CNN이 인용한 연구에 따르면 샌버너디 노 테러 직후 상승한 반무슬림 혐오범죄 가 트럼프의 입국금지 제안 보도 이후 다시 23% 증가, 당시 일평균보다 4배 이상 높은 수준에 도달
트럼프의 '침공(invasi on)' 표현과 엘패소 총기난사	중남미 이민자를 반복적으로 미국에 대한 “invasion”으로 묘사	2019년 엘패소 총격범이 히스패닉을 겨 냥해 23명 사망. 범행 전 문건에서도 “Hispanic invasion” 표현 사용. CNN· 가디언은 대통령과 총격범 사이의 언어 적 중첩을 집중 보도
2022년 10월 이상민 행정안전부 장관의 이태원 참사에 대한 비하발언	이태원 참사 피해자·유가족 경찰·소방 인력 사전 배치로 해결될 문제가 아니었다는 취지 책임 부정·피해자 비난을 허용하는 프레임	10·29 이태원 참사 진상규명과 재발 방 지를 위한 특별조사위원회(특조위)의 '10·29 이태원 참사 관련 공적 발언과 사회적 영향' 연구용역 최종결과 발표자 료에 따르면, 발언 보도 후 유족 혐오 댓글 238→2,218건; 음모론·사과 불필요 댓글 471→1,757건; 발언 재인용 132건 늘었다고 함
2022년 12월 권성동 당시 국회의원	이태원 참사 피해자·유가족 세월호처럼 정쟁으로 소비·시민단체 횡령 수단·종북이라는 취지 유가족을 정치·금전 목적 집단으로 낙인	위 같은 자료에서 권 전의원 발언 이후 “‘세월호’ 포함 댓글 5→209건으로 급증, 유족 혐오 댓글 21→283건; 정쟁 프레임 강화. “권 의원 발언 이후 ‘정쟁’ 프레임 이 견고해졌다”고 분석됨
김미나 창원시의원의 이태원 참사	“나라 구하다 죽었냐”, “자식 팔아 한몫”, “시체 팔이” 등	김 시의원이 SNS에 올린 발언이 언론에 보도된 뒤 희생자 혐오 급증, 해당 문구 가 댓글에서 새로 재생산됨

3. 고위공직자의 혐오표현 규제 필요성

위에서 본 것처럼 사회적 영향력이 큰 정치인, 공인 등의 발언은 언론을 통해 보도되
고 일반인들에게 유포, 확대 재생산. 도덕/윤리적 기준 무력화. 혐오와 차별의 언어와
행동이 정상적인 것으로 받아들여지게 함. 일종의 놀이로도 취급됨.

10·29 이태원 참사 진상규명과 재발 방지를 위한 특별조사위원회(특조위)의 ‘10·29 이태원 참사 관련 공적 발언과 사회적 영향’ 연구용역 연구진에 따르면, 공인의 발언이 혐오 표현에 대한 ‘사회적 허가’를 제공하고 혐오 담론을 강화하는 구조를 확인 함: 일례로 이상민 전 행정안전부 장관, 권성동 국민의힘 의원 등이 이태원 참사 피해자·유가족을 대상으로 한 말이 온라인상에서 ‘지령’처럼 확대 재생산되었음

정치인들의 혐오표현의 목적은 표심 확보와 지지층 결집, 정치적 적대감 강화, 언론의 주목을 받는 등 사실상 자신의 정치적 목적을 위해서 민주주의 가치를 훼손하고 사회 갈등을 심화시킴. 또한 정치인 등 고위공직자의 혐오표현은 무시되거나 메아리로 사라지지 않고 언론에서 그대로 보도하기 때문(상호이익)에 공론장에 유포되고 이 공론장을 통한 학습이 일어나는 것

4. 고위공직자의 혐오표현 규제방식에서 주의할 점

다층적 규제 : 형사처벌을 곧바로 도입하는 것에 대해 신중하자는 의견에 동의. 단, 국가가 일정한 가이드라인을 제시하는 것은 필요(혐오가 정확하게 무엇인지 제시해 줄 것), 법적 처벌 이외의 사회 규범화를 통한 사회화, 학습화(배재고야구부의 경우 스포츠계 내규 등에 혐오, 차별 표현, 행위 금지 학교 학칙, 문화계 등의 내부규정, 언론계 내부 규정 등), 온라인플랫폼 자율규제 등, 양형기준, 기소나 구속 기준에 혐오표현을 넣는 방식 등 층층이 단계적으로 치밀하게 구성해야 함

고위공직자의 경우라고 하더라도 범위를 아주 명확하고 좁게 설정하고, 정확하게 무엇이 안되는지에 대해 누가봐도 명료하게 규정되어야 함

발제자가 발표한 법규제안 중:

국회법상 징계사유로 추가하는 것에 대해, 징계 윤리위원회가 올 상반기에는 구성도 안됨. 국회 징계가 제대로 안되고 있는 상황이라 실효성이 있을지 우려스러움.

법문에서 “정당화하거나 조장또는 강화”라고 했을 때 이의 효과를 명확히 정의할 수 있는지 고민.

공무원법에 따른 공무원이 대상이라고 한다면, 사실상 공직자 일반이 될 수 있어 공무원의 규제 대상 범위를 ‘재산 신고 의무’가 있는 공무원들로 좁혀야 고위공직자의 혐오표현 취지에 맞을 것으로 보임.

[토 론]

고위공직자 혐오표현 규제 없이는 학교 혐오표현 규제도 이루어질 수 없다

김지연 (전국교직원노동조합 부위원장)

1. 오직 청소년만이 징벌을 받는다

지난 6월 청룡기 고교야구대회에서 있었던 배재고 학생들의 5·18역사 조롱 사건으로 학교 현장에서의 혐오·차별 표현 문제가 연일 대서특필되었다. 해당 학생들이 피해 학교를 찾아가 사과하고, 국립5·18 민주묘지에서 참배하는 모습은 전국으로 송출되었다. 사건은 즉시 정치권 갈등으로 바뀌어 학교 앞으로 화환이 보내지는가 하면 해당 학생들에 대한 징계 수위를 두고 여야 진영 간 갈등이 불거졌다. 이에 대해 교육 당국이 부랴부랴 내놓은 재발방지 대책은 ‘역사 교육 강화’, ‘중학교 근현대사 과목 비중 확대’였다.

이어 8월, 이진숙 국민의힘 의원은 ‘5·18 재조명’을 주제로 한 토론회를 주최하여 5·18 폄훼 및 호남지역에 대한 혐오와 공격을 부추겼다. 8월 26일, 이진숙 의원의 행태를 두고 국회에서는 최초로 국회의원 제명 촉구 결의안을 본회의에서 통과시켰다. 5·18유공자 단체에서는 손해배상소송 청구를 하고, 소속 정당인 국민의힘 당원들마저 징계를 요구했다. 유례없는 제재이긴 하나 해당 의원은 토론회 이전부터도 5·18 폄훼와 호남지역에 대한 혐오를 일삼아왔다. 그때마다 논란이 되기는 했으나 뚜렷한 제재는 없었다. 이 사태를 촉발시킨 스타벅스도 기업 차원의 형식적인 사과문만을 냈을 뿐, 진상규명이나 관련자에 대한 조치는 이루어지지 않았다.

혐오표현을 상습적으로 하는 고위 공직자와 정치인들은 다분히 의도를 담아 혐오표현을 생산·유통한다. 혐오표현은 해당 정치인의 유명세와 지지층 결집을 만든다. 이것이 가능한 이유는 면책특권과 표현의 자유, 무엇보다 혐오표현을 규제하는 법령이 없기 때문이다. 고위 공직자와 정치인을 스피커로 삼은 혐오표현의 해악과 비용은 고스란히 사회가 감당할 몫이 된다. 아무리 학교에서 역사 교육을 강화하더라도, 혐오표현은 청소년에게 자연스럽게 학습된다. 문제는 청소년의 혐오표현이 미디어에 노출되는 경

우에는 정치인과는 다른 결과를 낳는다는 것이다. 해당 학교와 청소년의 신원은 고스란히 공개되고, SNS에는 비난과 공격 댓글이 달리고, 대중은 당장 징벌할 것을 요구한다.

스타벅스 불매운동에 반대해 스타벅스를 옹호하고 스타벅스 인증 사진을 찍어 올린 정치인들은 아무 문제 없이 활동하고, ‘스타벅스 가야지’라고 외친 청소년은 출전정지 징계를 받는 현실은 어떤 교육적 교훈을 만들 수 있을까. 혐오표현을 생산하고 이득을 취하고 있는 자는 정작 처벌받지 않고, 권력이 없는 대상에게만 가해지는 징벌의 잣대는 사건의 엄중함을 가볍게 만든다. 2020년 제정된 5·18 역사왜곡처벌법은 현재까지 단 한명의 정치인도 처벌하지 못했다. 이런 일들이 반복된다면 과연 학교와 청소년들은 무엇을 학습하게 될까.

2. 학교 담장을 높이면 교실의 혐오를 사라지는가

작년 서울 대림동 학교 일대 혐중 시위, 평화의 소녀상이 설치된 서울 학교들 앞에 혐오 단체들이 혐오표현 현수막을 게시한 사건이 잇따라 발생하면서 비교육적 혐오 시위를 규제하는 법안이 올해 8월 20일 국회에서 통과되었다. <교육환경보호에관한법률> 개정안은 학교 앞 시위가 신고되면 시위의 내용을 학교장이 교육적인지 판단한 후 관할 경찰서장에 필요한 조치를 요청할 수 있는 법이다. 혐중 시위가 벌어졌던 학교와 지역 구성원들, 교육 관련 단체들은 법안 통과를 환영하였다.

<교육환경보호에관한법률> 개정안으로 당장 눈에 보이는 위협과 폭력으로부터 학생들을 보호할 수 있을지도 모른다. 하지만 혐오로부터 물리적 거리만 떨어트려 놓는다고 해서 교육 환경이 혐오에 노출되지 않는 것은 아니다. 이미 학교에서 혐오는 ‘일상화’되어 있다. 7월 전국교직원노동조합의 조사에 따르면 교사 10명 중 9명은 혐오·차별·역사왜곡·민주주의 부정 표현을 접했으며, 한국청소년정책연구원 등 연구결과에 따르면 많은 청소년들이 인터넷과 미디어를 통하여 차별과 혐오표현을 접하고 있다.

위 법 개정안을 비판하며 주장하고 싶은 바는 <교육환경보호에관한법률> 개정안이 아무 소용이 없다는 것이 아니라, 혐오표현을 생산하고 그로 인해 이득을 보는 집단을 규제하는 것이 선행되어야 한다는 것이다. 그리고 규제하기 어려운 학교 안 혐오는 교육과 토론을 통해 직면하고 공동체적 해결을 모색해야 한다. 혐오는 ‘비교육적’이므로 청소년으로부터 분리하고 보호하겠다는 시도는, 학교에 이미 만연한 혐오를 간과하고, 자칫 혐오표현의 문제점에 대한 토론 자체를 차단하는 결과로 이어질 위험성이

있다.

서울에서 평화의소녀상 혐오 집회가 있기 이전, 충북의 한 고등학교에서는 교사와 학생들의 자발적인 모금으로 설치한 평화의소녀상이 학교장 판단으로 철거된 사건이 있었다. 교사와 학생들의 문제제기와 공론화를 통한 노력 끝에 평화의소녀상은 제자리로 돌아올 수 있었다. 혐오를 다루는 학교의 힘은 분리나 격리가 아닌, 갈등을 직면하고 공동체적으로 해결해 나가는 과정에서 나온다.

3. 고위공직자 혐오표현 규제는 혐오 대응 교육의 마중물

공무원의 차별금지 의무 신설, 정당 후보자의 공정경쟁의무 및 혐오표현 금지 규정, 그리고 국가인권위원회의 조사 및 시정권고 대상 확대를 골자로 하는 이번 공동행동단의 법 개정안은 매우 시의적절하다. 특히 국가인권위원회법에 혐오표현의 정의를 차별행위와 직접 연결 지어 공식 규정한다는 점은 대단히 중요한 교육적 의미를 갖는다. 이제껏 학교에서 이루어진 역사 교육과 민주시민 교육은 정작 ‘혐오’에 대한 개념 정립과 치열한 토론이 부족했기 때문이다.

공적 권한과 사회적 파급력을 지닌 고위공직자와 정치인이 공론장에서 차별과 혐오를 선동하고 정당화한다면, 학교에서 진행되는 어떤 인권 교육과 역사 교육도 힘을 얻지 못한다. 혐오표현 규율은 단순한 처벌 그 자체가 목적이 아니라, 무엇이 민주주의 사회에서 용인될 수 있고 없는지 사회적 합의의 기준선을 세우는 일이다. 고위공직자 혐오표현 규율을 위한 법 개정이 그 출발선이자 학교 현장의 민주주의를 지키는 강력한 마중물이 되기를 바란다.

나아가 교육자의 한 사람으로서 국가교육계획에서 차별과 혐오에 대항하는 문제가 중요하게 다뤄지고, 차별과 혐오표현으로 인해 성소수자, 여성, 장애인, 이주배경 학생 등이 겪는 학업 중단, 심리적 위축, 혐오 기반 학교폭력으로의 전이가 얼마나 심각한지 체계적인 실태조사와 심층 연구가 되길 바란다.