

# 공직선거에서의 혐오표현 대응에 관한 의견서

민주사회를 위한 변호사모임

중앙선거관리위원장, 국회의장, 각 정당, 언론사 귀중

<목 차>

<b>1. 의견 제출의 배경과 취지</b> .....	<b>4</b>
<b>2. 선거에서의 혐오표현</b> .....	<b>5</b>
가. 혐오표현의 개념 일반론 .....	5
나. 혐오표현의 해악 .....	6
다. 선거에서의 혐오표현의 특수성과 규제 필요성 .....	7
<b>3. 선거에서의 혐오표현 규제의 정당성과 규제 방안</b> .....	<b>8</b>
가. 혐오표현 규제와 표현의 자유 .....	8
나. 혐오표현의 규제와 선거의 공정성·중립성 .....	9
다. 선거에서의 혐오표현 유형에 따른 규제 방안 .....	11
(1) 선거에서의 혐오표현의 일반적 개념표지 .....	11
(가) 발화자 .....	11
(나) 공개적 표현 .....	12
(다) 소수자를 대상으로 한 표현 .....	11
(라) 적대성 .....	12
(2) 직접적 규제가 필요한 표현 .....	12
(가) 증오, 차별선동 .....	12
(나) 왜곡, 허위 정보 .....	13
(3) 개입을 신중히 고려해야 하는 표현 .....	13
라. 외국에서의 선거에서의 혐오표현 규제 사례 .....	14
(1) 형법, 선거법 등 법률을 통한 규제 .....	14
(2) 선관위, 정부 등의 가이드라인 .....	15
(3) 정치권의 자율적 대응 .....	15
<b>4. 2020 총선에서의 혐오표현 규제 방안과 각 기관의 역할</b> .....	<b>16</b>
가. 현행 제도에서 가능한 방안들 .....	16
(1) 선거관리위원회 .....	16
(가) 혐오표현에 대한 입장 표명 .....	16
(나) 혐오표현 사전 예방 활동 .....	17
(다) 혐오표현 단속 및 중대한 혐오표현에 대한 고발 또는 수사의뢰 .....	17

(라) 선거에서의 혐오표현 규제에 대한 국제 동향 파악과 국내 상황 조사	18
(2) 정치권	18
(가) 정당	19
(나) 국회	22
(3) 언론	22
(가) 언론의 혐오표현에 대응할 수 있는 매체별 심의규정 현황	22
(나) 선거기간 중 심의규정 현황	24
(다) 현재 심의규정의 한계	24
(라) 언론의 자발적인 노력	25
<b>5. 입법과제</b>	<b>25</b>
가. 공직선거법상 혐오선동 및 타인의 명예훼손 금지 조항 신설	26
나. 선거관리위원회 산하 (가칭)혐오표현심의위원회의 조직 신설	26
다. 기타 추가적으로 검토할 입법과제	27
<b>6. 결론 및 권고</b>	<b>27</b>

## 1. 의견 제출의 배경과 취지

2020년 4월 15일 제21대 국회의원 선거가 진행될 예정이다. 대의민주주의를 채택하고 있는 오늘날의 정치 구조에서 선거는 주권자인 국민이 그 주권을 형성하는 통로로서 국민주권 및 대의민주주의를 실현하는 핵심적인 수단이다.<sup>1)</sup> 따라서 선거는 그 절차 및 내용에 있어 다양성과 인권존중이라는 현대 민주주의의 가치를 진전시키는 방향으로 작동해야 한다.

그러나 최근 선거과정에서 후보자, 정당 등에 의해 혐오표현이 공공연하게 이루어지면서 민주주의의 장으로서 선거가 갖는 가치가 훼손되는 일들이 발생하고 있다. 2016년 제20대 국회의원 선거에 출마한 기독교자유당은 “에이즈(HIV감염)를 유발하는 동성애 반대”, “할랄단지 조성반대”와 같은 내용을 담은 공보물을 배포하였다.<sup>2)</sup> 2017년 제19대 대통령선거에서는 TV토론에서 ‘동성애를 반대한다’는 이야기가 유력 대선후보들을 통해 나오기도 했다.<sup>3)</sup> 2018년 제7대 전국동시지방선거는 그야말로 혐오의 전시장이었다. 시민단체 ‘지방선거 혐오대응 전국네트워크’가 혐오표현 신고센터를 운영한 결과, 선거기간동안 총 61건의 혐오표현이 제보되었다. 그 중 80.3%가 성소수자(동성애)를 대상으로 한 것이었으며, 여성, 세월호 유가족, 노동조합, 장애인에 대한 비하와 모욕적 표현들도 있었다.<sup>4)</sup>

그러나 이처럼 선거과정에서 혐오표현이 공공연하게 이루어짐에도 국가기관 및 언론 등에서는 이에 대한 제대로 된 대응이 논의되지 않고 있다. 선거관리위원회는 2016년 기독교자유당 공보물에 대해 자신들의 권한 밖의 일이라며 어떠한 조치도 하지 않았고, 2018년 지방선거 당시에 ‘규정이 없다’는 이유로 무대응으로 일관했다.<sup>5)</sup> 국회와 각 정당 역시 혐오표현의 문제에 대해서는 별다른 논의를 진전시키지 못하고 있으며, 오히려 정치인들이 앞장서서 혐오표현을 조장하고 있다.<sup>6)</sup>

1) 헌법재판소 2001. 7. 19. 선고 2000헌마91결정, 2004. 3. 25. 선고 2002헌마411결정 등

2) 경향신문 “시민단체들, ‘동성애 반대’ ‘이슬람 반대’ 내세운 기독교자유당 인권위 진정” (2016. 5. 24.) 참조

3) 더팩트 “[대선토론] 홍준표 “동성애 반대하나” 문재인 “좋아하지 않는다”” (2017. 4. 25.)

4) 정민석, 「지방선거 혐오대응 활동의 의미와 과제」, 『선거과정에서의 혐오표현 대응을 위한 방안 마련 토론회』, 2018, 3-16쪽

5) 여성신문 “혐오 장사하는 정치인들, 손놓은 선관위” (2018. 8. 27.)

6) 2019년 국가인권위가 실시한 ‘혐오표현에 대한 국민인식조사’에 따르면 응답자의 58.8%가 국회

2019년 국가인권위원회의 ‘혐오표현에 대한 국민인식조사’에서 지난 1년간 혐오표현을 접한 경험이 64.2%로 나타나는 등 혐오표현의 문제는 이미 전 사회적인 문제가 되고 있다. 특히 선거시기의 혐오표현은 당선이라는 당장의 목표 앞에서 그 표현의 강도가 더욱 높아질 수 있고, 전 시민을 대상으로 이루어지는 만큼 그 파급력과 해악 역시 크므로 특별한 대처가 요구된다. 따라서 우리 모임은 이러한 선거과정에서의 혐오표현 문제점을 밝히면서, 이에 대한 선거관리위원회, 국회, 각 정당 및 언론이 해야 할 역할에 대한 의견을 제시하고자 한다.

## 2. 선거에서의 혐오표현

### 가. 혐오표현의 개념 일반론

국제인권기준과 학계, 시민사회의 논의를 종합한다면 일반적으로 혐오표현은 다음과 같이 정의할 수 있다.

“성별, 인종, 국적, 성적 지향, 성별 정체성, 종교, 나이, 장애, 육체적·정신적 질병, 지역 등을 이유로 차별을 주장하거나 증오·적대감 또는 편견을 강화(낙인 및 조롱)하고 나아가 공격적 표현 또는 폭력 행위를 선동하는 말이나 행동”<sup>7)</sup>

혐오표현은 특정 집단, 개인에 대한 비합리적 견해 또는 편견이나 공격적·비합리적 감정으로부터 비롯된다. 또한 세력 간 평가르기를 통해 정치적 이득을 얻기 위하여 사용하기도 하고, 정책적 의견에 차별적·적대적 감정을 실은 결과로 발생하기도 한다. 어느 경우에도 중요한 것은 ‘차별’의 문제이다. 혐오표현이 문제되는 이유는 그것이 사회적 소수자에 대한 차별을 조장, 정당화, 강화하기 때문이다. 이

---

의원 등 정치인이 혐오표현을 조장한다고 인식하고 있는 것으로 나타났다. 강문민서, 「혐오표현에 대한 국민인식과 대응방안」, 『혐오표현 진단과 대안 토론회』, 2019, 23-42쪽  
7) 홍성수, 「선거에서 혐오표현의 해악과 대응의 필요성」, 『선거에서의 혐오대응 방안 모색 토론회 - 혐오없는 선거 어떻게 만들 것인가』, 2019; Article 19, “‘Hate Speech’ Explained A Toolkit 2015 Edition”, 2015 등 참조

러한 이유에서 혐오표현은 단지 불쾌한 표현과는 구분되며, 사회적 논의와 적절한 대응이 요구된다.

## 나. 혐오표현의 해악

현재 ‘시민적·정치적 권리에 관한 국제규약’과 ‘모든 형태의 인종차별철폐에 관한 국제협약’ 등 국제인권규범에서는 혐오표현을 금지하는 조항들을 두고 있다. 또한 몇몇 국가들에서도 혐오표현금지법이 제정되어 있다.<sup>8)</sup>

이처럼 혐오표현에 대한 규제가 논의되는 이유는 혐오표현이 미치는 해악이 중대하기 때문이다. 혐오표현은 주로 소수자의 지위를 가진 피해자의 고립·소외·무력감을 심화시키고 혐오표현이 유발하는 편견의 확대 및 강화로 인하여 지속적으로 피해가 발생하게 될 것이라는 불안감을 가중시킨다. 2019년 국가인권위 조사에서도 혐오표현을 경험한 사람들의 절반 이상이 ‘공포심(53.1%)’, ‘위축감(50.5%)’을 경험했다.<sup>9)</sup> 이처럼 혐오표현이 확산될수록 사회적 소수자들은 한 사회의 동등한 구성원으로서의 가져야 할 존엄성을 훼손당하고 사회적 참여가 어려워진다. 그리고 이렇게 소수자를 배제하는 것은 평등과 다양성이라는 민주주의의 기본 가치를 파괴하는 결과로 이어진다.

이러한 혐오표현의 해악은 소위 ‘사상의 자유시장’에 맡기는 것으로는 해결이 어렵다. 그 이유는 많은 경우 혐오표현은 의견과 공격적 감정이 섞인 상태에서 전파되고 이 중 감정적 표현에 수용자가 무비판적으로 편승하기 쉽기 때문이다. 이러한 상황에서 혐오표현 중 의견 부분을 분리하여 토론이나 논쟁의 대상으로 삼은 뒤 합리적 결론을 도출하는 사회적 기제가 제대로 작동하지 않는 경우가 많다. 또한

---

8) 혐오표현에 대한 형사처벌 조항을 두고 있는 나라로는 유럽의 오스트리아, 독일, 벨기에, 벨기에, 불가리아, 프랑스, 핀란드, 그리스, 헝가리, 체코, 덴마크, 아이슬란드, 에스토니아, 아일랜드, 라트비아, 리투아니아, 몰타, 룩셈부르크, 네덜란드, 노르웨이, 폴란드, 루마니아, 포르투갈, 스페인, 스웨덴, 영국, 슬로베니아, 미주지역의 브라질, 캐나다, 콜롬비아, 멕시코, 우루과이, 그 외의 지역의 뉴질랜드, 러시아, 터키, 우크라이나, 호주(일부 주) 등이 있다. Article 19 “Responding to Hate Speech Against LGBTI People (Policy Brief)”, 2013; European Union Agency for Fundamental Rights (FRA), “Hate Speech and Hate Crimes against LGBT Persons” 참조

9) 강문민서, 「혐오표현에 대한 국민인식과 대응방안」, 『혐오표현 진단과 대안 토론회』, 2019, 23-42쪽

혐오표현의 주된 대상이 되는 사회적 소수자들은 이미 정치적으로 목소리를 내기 어려운 상황에 있기에 더욱 공정한 토론이나 논쟁이 이루어질 것을 기대하기 어렵다. 그렇기에 혐오표현의 해악에 맞서 보다 적극적인 국가 차원의 개입이 요구된다 할 것이다.

#### 다. 선거에서의 혐오표현의 특수성과 규제 필요성

위와 같은 혐오표현의 일반적인 해악은 선거 시기 이루어지는 혐오표현에서도 동일하게 나타난다. 한편으로 선거에서의 혐오표현은 선거 제도 자체가 갖는 특수성과 중대성에 비추어 보았을 때 다음과 같이 그 파급력과 해악의 정도가 더욱 크다.

첫째로 선거 시기에는 혐오표현의 강도가 더욱 심화될 수 있다. 선거는 당선을 당면의 목표로 하는 자리인 만큼, (예비) 후보자들이 지지 세력의 확실한 결집을 위하여 더욱 선동적이고 폭력적인 형태의 혐오표현을 발화할 가능성이 높다. 특히 정치적 열세에 놓은 (예비) 후보자의 경우 이를 만회하기 위한 전략적 선택으로 소수자 집단을 공격하는 혐오표현을 적극 활용할 우려가 있다.

둘째로 선거 시기 혐오표현은 발화자의 지위나 발화 방식에 비추어 파급력이 더욱 크다. 선거 시기 혐오표현은 주로 정치적 영향력 또는 일정한 지지 세력이 있는 공적인물이 발화주체가 되어 이루어지는데, 이들의 메시지를 향한 집중도는 상대적으로 매우 높다. 또한 발화 방식에 있어서도 다수가 모인 연설, 전 국민이 시청하는 TV 토론회에서 이루어지거나 현수막, 공보물을 통해 이루어지는 등 그 확산 정도가 비선거시기보다 훨씬 높다. 따라서 이러한 상황에서 이루어진 혐오표현은 그 메시지의 확산력이 더 크고, 해악의 범위도 훨씬 더 넓다고 볼 수 있다.

셋째로 선거 시기 혐오표현은 민주주의의 장으로서 선거가 갖는 가치를 훼손한다. 선거가 대의민주주의의 핵심적 수단인 이유는 이를 통해 시민들이 스스로의 목소리를 드러내고 정치에 참여하는 과정이기 때문이다. 그러나 선거 시기 혐오표현이 만연할수록 그 대상이 되는 사회적 소수자들은 위축감, 고립감, 소외감을 느끼고 스스로의 목소리를 내기 어려워진다. 그리고 이렇게 혐오표현으로 인해 소수자들의

정치적 참여가 박탈될수록 모든 사람의 평등한 참여라는 선거가 갖는 본래의 가치가 훼손된다.

마지막으로 선거 시기 혐오표현은 극우 포퓰리스트의 혐오표현 악용을 통한 정치적 입지 확대로 이어질 수 있는 위험성이 있다. 특히 일부 극우 인사들의 적극적 정치적 도구로서 ‘혐오정치’를 활용할 수 있다. 이는 더 나아가 ‘일베’와 같은 일부 인터넷 공간 등에 한정되어 있던 혐오세력의 활동 영역을 오프라인 정치의 영역으로 확장시키고 이들을 일정한 정치세력으로 결집시키는 계기가 될 수 있으며, 결과적으로 특정 집단에 대한 더욱 심각한 증오 또는 사회적 편견이 강화될 우려가 있다.

이와 같이 선거에서의 혐오표현은 그 강도와 파급력이 크기에 전 사회적인 해악을 가져오며 나아가 이는 민주주의 가치의 훼손, 혐오정치로까지 이어진다. 따라서 국가기관 및 사회가 더 이상 이 문제에 손을 놓아서는 안 되며 보다 적극적으로 선거에서의 혐오표현을 규제하여야 한다. 이하에서는 항을 바꾸어 선거에서의 혐오표현 대응을 위해 고려할 사항 및 각 국가기관 및 언론의 역할을 구체적으로 살펴보고자 한다.

### 3. 선거에서의 혐오표현 규제의 정당성과 규제 방안

#### 가. 혐오표현 규제와 표현의 자유

혐오표현을 제한하자는 주장에 대해 혐오표현도 표현의 일부로서 개인 혹은 단체의 의사표현의 자유와 충돌한다는 주장이 있을지 모르겠다. 그러나 헌법 제21조 제1항은 표현의 자유를 보장하면서도 제4항에서 언론·출판이 “타인의 명예나 권리 또는 공중도덕이나 사회윤리를 침해하여서는 아니” 된다고 규정하며, 명예나 권리가 침해된 피해자의 언론·출판에 대한 피해배상청구권을 명시하고 있다. 헌법 제37조 제2항 역시 “국민의 모든 자유와 권리는 국가안전보장·질서유지 또는 공공복리를 위하여 필요한 경우에 한하여 법률로써 제한할 수 있다”고 규정하고 있다.



즉 헌법이 보장하는 표현의 자유의 보호영역은 무한하지 않다.

혐오표현은 혐오의 대상이 되는 집단 및 그 구성원을 폄하하고 대상화하는데, 이는 특히 사회적 소수자를 향해 이루어지는 경향을 보인다. 이러한 혐오표현은 앞서 살펴본 표현의 자유의 보호영역에서 벗어난다. 최근 유엔 성적지향 및 성정체성에 대한 독립전문가 빅토르 마드리갈-볼로즈(Victor Madrigal-Borloz)는 혐오표현은 표현의 자유의 한계를 벗어난 것이며, 모든 사람의 인권이 침해당하지 않도록 보장하는 것이 정부의 의무이므로 정치인들이 혐오발언을 하지 않는 것은 “핵심적이고 근본적인 원칙” 이라고 강조하였다.<sup>10)</sup>

또한 최근 유엔의 독립 인권전문가들은 온·오프라인에서의 혐오메시지가 증가하고 공적 인물들이 이주민과 소수집단을 비인간화하는 상황에 대한 깊은 우려를 표했다.<sup>11)</sup> 이들은 각국 정부와 언론 및 소셜미디어 기업이 혐오표현이 유통될 수 있는 플랫폼을 제공하지 않기 위해 적극적으로 평등권과 비차별, 표현의 자유, 인내와 다양성을 증진하는 정책을 펼쳐야 하며, 이는 더 안전한 나라를 만들고 포용적이고 평화로운 사회를 만드는 데에 도움이 될 것이라고 하였다. 특히 유엔 인권전문가들은 혐오표현을 사용하는 공인들은 그 혐오표현의 대상이 되는 이들의 표현의 자유를 억압하고 있으므로 오히려 표현의 자유가 혐오표현에 대응하는 필수적인 도구라는 점을 강조하였다.

이와 같이 혐오표현은 타인의 자유와 존엄을 침해하거나 침해할 우려가 크기에 표현의 자유의 보호영역에서 벗어나며 따라서 이에 대한 제한은 표현의 자유를 침해한다고 볼 수 없다. 나아가 혐오표현에 대한 규제는 더 많은 사람들이 차별, 배제, 억압 없이 자신을 드러낼 수 있게 해줌으로써 오히려 표현의 자유를 증진시킨다 할 것이다.

---

10) 한겨레, 「유엔 성소수자 특보 “혐오표현은 ‘표현의 자유’ 영역 아냐…정부 나서야”」, (2019. 8. 21.)

11) 유엔 표현의 자유 특별보고관 등 26개 특별절차수입자, “글로벌 혐오표현 증가에 대한 우려와 관련한 공동 공개서한(Joint open letter on concerns about the global increase in hate speech)” (2019. 9. 23.)

, <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25036&LangID=E>

## 나. 혐오표현 규제와 선거의 공정성·중립성

선거는 민주주의의 운영에 가장 핵심적인 제도로, 다양한 사회구성원의 의견이 선거에서 반영될 수 있도록 하기 위해서는 보다 넓은 표현의 자유가 보장되어야 한다. 그런데 선거에서 혐오표현을 규제한다면 이는 특정 정당이나 피선거권자가 유권자에게 전달하고자 하는 공약이나 발언 등을 제한하게 된다. 이러한 혐오표현의 규제가 선거의 공정성과 중립성을 침해하는지 문제 된다.

선거의 공정성과 중립성은 민주적인 공직선거에서 가장 중요하고 필요한 요소들이론다. 그러나 이때 선거의 공정성과 중립성이란 무제한적인 자유를 보장하거나 형식적인 비례성을 의미하는 것이 아니다. 즉, 우리 사회의 다양성을 포용하고 모든 국민의 참정권을 실질적으로 보장하는 것이 국민의 기본권 보장과 민주주의 실현을 핵심 원리로 하고 있는 민주적 법치국가의 구체적 실현방안이라고 본다면, 선거관리과정에서의 공정성과 중립성도 실질적으로 이해하여야 한다. 구체적으로 이러한 선거 과정에서 여론이 왜곡되지 않고 여성, 이주민, 성소수자, 난민, 장애인 등 우리 사회의 소수자가 소외되지 않도록 ‘출발선’을 동등하게 만드는 노력을 기울이는 것이 오히려 공정하고 중립적인 선거를 위한 조치라고 할 수 있다.

따라서 선거에서의 혐오표현을 규제하는 것은 선거의 공정성과 중립성을 침해하는 것이 아니라 이를 실현하는 것이다. 선거에서의 공정성과 중립성을 제고하기 위해서 선거 과정이나 사회의 상황이나 맥락에 따라 선거관리위원회 등에서 적절히 개입하는 것이 필요하다. 혐오표현은 혐오의 대상이 되는 집단과 그 집단에 속한 개인들의 공적 참여를 위축시키고 국가공동체의 일원으로서 민주적인 참여를 저하시킬 수도 있다.<sup>12)</sup> 선거관리위원회가 혐오표현을 규제함으로써 더 많은 사회구성원들과 유권자들이 선거 과정에 민주적으로 참여할 수 있고, 유권자들이 자극적인 표현보다는 각 후보자의 정책제안에 더욱 귀 기울이고 토론할 수 있는 논의의 장이 마련될 수 있을 것이다.

이와 관련하여 공정성과 중립성의 책무를 요구받는 언론의 경우에도 국제인권규

12) 김현귀, 「표현의 자유와 혐오표현규제」, 헌법재판소 헌법재판연구원, 2016, 5-6쪽.

법<sup>13)</sup>, 방송법<sup>14)</sup>, 기자협회 인권보도준칙<sup>15)</sup>, 각 언론사의 내부 규약<sup>16)</sup> 등에서 ‘기계적 중립’, ‘기계적 공정’ 보다는 기본적 인권의 보장과 소수자 목소리를 바탕으로 공정하고 중립적인 활동의 필요성을 명시하고 있음을 참고할 필요가 있다.

## 다. 선거에서의 혐오표현 유형에 따른 규제 방안

선거에서의 혐오표현 규제에 고려해야 할 점은 모든 혐오표현에 대해 동일한 밀도의 규제를 취하는 것이 아니라 표현의 유형 등에 따라 개입의 정도, 내용이 달라야 한다는 것이다. 혐오표현이라고 일컬어지는 표현 중에는 차별 표시, 공개적 모욕·비하, 증오·차별 선동 등 다양한 범주들이 포함되고 각각에 맞춘 대응이 요구된다. 한편 혐오표현과 단지 공격적이거나 불쾌한 표현을 구분하는 것 역시 중요하다. 이러한 점을 고려하여 이 의견서에서 규제의 대상으로 삼고자 하는 혐오표현의 특징과 범주를 정리하면 다음과 같다.

### (1) 선거에서의 혐오표현의 일반적 개념표지

선거에서의 표현이 아래와 같은 개념표지를 가진다면 이는 혐오표현으로서 국가, 사회적 차원의 대응이 요구된다.

#### (가) 발화자

선거에서의 혐오표현이 문제되는 것은 그것이 후보자, 예비후보자 등 사회적으로 영향력을 미칠 수 있는 지위에 있는 경우에서 이루어질 때이다. 선거 시기 동안 이러한 (예비) 후보자가 전달하는 메시지는 전 사회적으로 관심을 받으며, 그렇기에 (예비) 후보자의 혐오표현이 미치는 파급력과 해악의 범위도 훨씬 넓기 때문이다.<sup>17)</sup>

13) 「유네스코 문화다양성협약」 “문화다양성은 인권과 기본적 자유가 보장될 때에만, 이루어지고 보장될 수 있다”

14) 방송법 제5조 제1항 “방송은 인간의 존엄과 가치 및 민주적 기본질서를 존중하여야 한다” 「방송심의에 관한 규정」 제21조 제1항 “ 방송은 부당하게 인권 등을 침해하지 않도록 하여야 한다”

15) 한국기자협회 인권보도준칙 [http://www.journalist.or.kr/news/section4.html?p\\_num=7](http://www.journalist.or.kr/news/section4.html?p_num=7)

16) KBS의 「공정성 가이드라인」 일반준칙 “공정성은 비례적이거나 산술적인 균형 또는 의견상의 중립성에 의해 확보할 수 있는 것이 아니다. 이는 정의를 추구하는 윤리적 자세로 접근할 때 확보할 수 있다” 고 규정

17) 물론 유권자가 다른 유권자나 후보자를 대상으로 하는 혐오표현 역시 사회적 해악을 가져올 수 있다. 다만 이 의견서에서는 그 부분에 대해서는 다루지 않는다.

한편 (예비) 후보자의 선거캠프나 정당이 공적으로 발화하는 표현 역시 위와 같이 볼 수 있다.

### (나) 공개적 표현

선거에서의 혐오표현이 공개적으로 이루어지고 이것이 시민들에게 전파될 경우 그 해악이 중대하며 국가적인 개입이 요구된다 할 것이다. 가령 가두연설, TV/라디오 토론, 현수막, 공보물 등을 통한 표현이 그러하다.

### (다) 소수자를 표적으로 한 표현

혐오표현은 사회적 소수자를 표적 집단으로 한 표현이다. 여기서 사회적 소수자란 일반적으로 ‘신체적 또는 문화적 특성 때문에 자기가 사는 사회의 다른 구성원으로부터 구분되어 불평등한 처우를 받는 사람들로서 자신들이 집합적 차별의 대상임을 인식하는 사람들의 집단’이라 할 수 있다. 여성, 이주민, 성소수자, 난민, 장애인 등이 이에 해당할 수 있다.

### (라) 적대성

혐오표현에서의 ‘혐오’는 문구 그대로 ‘극히 싫어함’이라는 주관적인 적대적 감정을 의미하는 것이 아니라 역사성을 가지고 집단적 차별과 편견의 대상인 사회적 소수자에 대한 적대성의 표출을 의미한다.<sup>18)</sup> 즉 혐오표현은 사회적 소수자에 대한 차별을 정당화하거나 이들의 인간 존엄성을 침해하기 때문에 특별히 전 사회적 인 대응이 요청되는 것이다.

## (2) 직접적 규제가 필요한 표현

위와 같은 일반적 개념표지와 더불어 아래와 같은 성격을 지닌 혐오표현의 경우 국가기관이 보다 적극적으로 직접적으로 규제할 필요가 있다.

18) 숙명여자대학교 산학협력단, 「혐오표현 실태조사 및 규제방안 연구」, 국가인권위원회 연구용역, 2016.

### (가) 중요, 차별선동

혐오표현이 단지 차별, 적의를 표출하는 것을 넘어 타인에게 어떠한 구체적 행동을 할 것을 선동<sup>19)</sup>한다면 이에 대해서는 가장 높은 수준의 규제가 요구된다. 가령 ‘무슬림은 모두 추방해야 한다’ 나 ‘학교에 동성애자가 있어서는 안 된다’ 와 같은 말들은 폭력이나 배제를 이끌어내는 말로서 그 해악이 중대하며, 경우에 따라 외국에서는 형사처벌의 대상이 되기도 하는 표현들이다. 따라서 이러한 선동에 대해서는 선관위의 적극적이고 즉각적인 개입이 요구되며, 또한 관련 입법을 통해 규제 방안을 논의할 필요가 있다.

### (나) 왜곡, 허위 사실 유포

혐오표현이 어떠한 감정, 의견을 담는 것 외에 왜곡 내지 허위의 사실을 근거로 이야기될 수도 있다. “외국인들은 세금을 내지 않으니 임금을 적게 주어도 된다” 와 같은 말들이 이런 예<sup>20)</sup>에 해당한다. 만일 이것이 공직선거법상 허위사실공표죄에 해당한다면 그에 따른 형사적 규제가 필요하다. 그렇지 않더라도 이러한 표현이 이루어질 경우 왜곡, 허위 정보가 점차 확산되어 혐오가 정당화될 위험이 있다는 점에서 행정적인 규제가 필요하다. 이러한 행정적 규제에는 선관위가 선거 과정에서 주로 이루어지는 왜곡, 허위사실에 대해 모니터링을 하고 그 중 심각한 내용에 대해서는 게재·유포 중지 등의 처분을 하는 방법이 있다.

### (3) 개입을 신중히 고려해야 하는 표현

한편으로 선관위 등 국가기관이 개입을 신중히 고려해야 하는 표현도 있다. 가령 (예비) 후보자가 “에이즈의 주범인 동성애를 전파하는 퀴어문화축제 불허” 라는 이야기를 한다면 이는 동성애와 에이즈에 대한 왜곡된 사실을 전파하는 혐오표현이라

19) 어떠한 것이 선동에 해당하는지에 대해서는 다음을 참조할 수 있다. Article 19, “Prohibiting Incitement to Discrimination, Hostility or Violence (Policy Brief)”, 2012, 29-40면; “Rabat Plan of Action on the prohibition of advocacy of national, racial or religious hatred that constitutes incitement to discrimination, hostility or violence”, Conclusions and recommendations emanating from the four regional expert workshops organised by OHCHR, in 2011, and adopted by experts in Rabat, Morocco on 5 October 2012, 22단락 등

20) 외국인 근로자도 한국인 근로자와 동일하게 세금을 신고납부하고 있음에도 위와 같은 발언은 허위사실에 근거하여 외국인에 대한 혐오를 불러일으키고 있다. 뉴스프리존, “황교안 ‘외국인은 세금 안 낸다’ … 강병원 “국세청은 가짜뉴스에 적극 대응하라!” (2019. 6. 27.) 참조

는 점에서 규제의 정당성이 더 인정된다. 그러나 “학생인권조례 반대”, “서울광장 쿼어문화축제 불허”와 같은 공약을 내세우는 경우 이에 대해 바로 규제를 하기는 어려운 부분이 있다. 위와 같은 공약에 성소수자에 대한 혐오가 내포되어 있을 수 있지만 표현 자체로는 직접적인 증오, 차별을 선동하거나 허위사실을 적시하지는 않고 있기 때문이다. 따라서 이러한 표현들에 대해서는 표현 자체를 제한, 금지하기 보다는 혐오표현 전반에 대한 인식개선 캠페인 등을 통해 그 표현의 강도와 내용이 심각해지지 않도록 사전에 예방하는 방식으로 대응할 필요가 있다.

## 라. 외국에서의 선거에서의 혐오표현 규제 사례

선거에서의 혐오표현은 한국만이 아닌 전 세계적인 문제이다. 그렇기에 이미 외국 여러 나라들은 다양한 방식들을 통해 선거에서의 혐오표현에 대한 대응을 해 오고 있다. 외국의 대응방식들을 살펴보면 크게 ① 형법, 선거법 등 법률을 통한 규제 ② 선거관리위원회, 언론위원회 등의 가이드라인 ③ 정당, 정치권의 자율적 대응으로 나눌 수 있다. 이하에서는 위 유형별 구체적인 사례에 대해 살펴보려고 한다.

### (1) 형법, 선거법 등 법률을 통한 규제

유럽의 많은 국가들에서는 혐오표현을 범죄로 규정하는 혐오표현금지법이 제정되어 있고, 이에 따라 선거에서의 혐오표현에 대한 형사처벌이 이루어진 사례들이 존재한다. 가령 벨기에에서는 극우정당 국민전선당 의장 Daniel Féret이 선거기간 중 “벨기에의 이슬람화에 맞서라”, “비유럽 구직자들을 집으로 돌려보내라” 등의 내용이 적인 선전물을 배포한 것에 대해, 증오선동죄로 기소되어 사회봉사 10시간, 10년간의 의원자격 상실을 판결 받았다.<sup>21)</sup>

일반형법이 아닌 선거관련 법령을 통해 혐오표현을 금지하는 나라들도 있다. 나이지리아 선거법<sup>22)</sup>은 정치적 캠페인이나 슬로건에 종교적, 민족적, 부족적 또는 일부분의 감정에 직간접적으로 상처를 주는 모욕적인 말을 포함하는 것을 금지하고

21) European Court of Human Rights, Case of Féret v. Belgium (2009, F no.15615/07)

22) 나이지리아 선거법 제13조 제1항 “정치적 운동이나 슬로건은 종교적, 민족적, 부족적, 일부의 감정에 직간접적으로 상처를 주는 모욕적인 말을 포함해서는 안된다”

<http://placng.org/wp/wp-content/uploads/2016/08/Electoral-Act-2010.pdf>

이를 위반 시 처벌하고 있다. 유사하게 티모르-레스테 선거에 관한 정부명령<sup>23)</sup>은 인권에 반하거나 인종, 성별 등을 이유로 차별하는 구두발언, 문자를 금지하고 있고, 일본 공직선거법<sup>24)</sup>은 후보자, 정당 등은 방송을 통해 타인이나 다른 정당, 기타 정치단체의 명예를 훼손하는 언동을 해서는 안 된다고 규정하고 있다.

## (2) 선관위, 정부 등의 가이드라인

법률을 통한 규제가 아닌 선거관리위원회, 정부의 가이드라인을 통해 선거에서의 혐오표현을 규제하는 사례도 존재한다.

인도의 선거관리위원회는 인도 헌법에 따라 선거에서의 ‘ 모범 행동 수칙(Model Code of Conduct)’<sup>25)</sup>를 배포하고 선거 운동이 이에 부합하는지를 감독할 권한이 있다. 위 행동 수칙 제1조는 어떤 정당이나 후보자는 다른 카스트, 지역 사회, 종교 또는 언어 간에 갈등을 유발하거나 상호간에 증오를 불리일으키거나 현존하는 차이를 악화시킬 수 있는 어떤 행동도 해선 안 된다고 명시하고 있다.

일본의 경우 2019. 3. 12. 통일지방선거를 앞두고 법무성 인권옹호국이 각 지역 법무부 인권옹호국에 통지<sup>26)</sup>를 발송했다. 해당 통지는 선거에서 부당한 차별적 언동이 행해진 경우 이에 대해 선거운동을 이유로 쉽사리 인권침해성을 부정하지 않고, 혐오표현 관련 규정에 근거하여 대응할 것을 요구하고 있다.

## (3) 정치권의 자율적 대응

한편 정부의 법령이나 가이드라인과는 별개로 각 정당 및 후보자들의 자율적으로

---

23) 티모르-레스테 선거에 관한 정부명령 제13조 “선거운동에서 구두 또는 서면으로 다음과 같은 표현은 금지된다 d) 인권에 반하거나 인종, 성별, 이념, 종교적 신념, 사회지위 등을 이유로 차별하는 표현”

<https://www.laohamutuk.org/Justice/2017/ElPar/Government%20Decree%2018-2017en.pdf>

24) 일본 공직선거법 제150조의2 “후보자, 정당 등은 방송을 통해 타인이나 다른 정당, 기타 정치단체의 명예를 훼손하는 언동을 해서는 안 된다.”

[https://elaws.e-gov.go.jp/search/elawsSearch/elaws\\_search/lsg0500/detail?lawId=325AC1000000100](https://elaws.e-gov.go.jp/search/elawsSearch/elaws_search/lsg0500/detail?lawId=325AC1000000100)

25) Election commission of india, “Model Code of Conduct for the Guidance of Political parties and Candidates“ <https://eci.gov.in/mcc/>

26) 法務省人權擁護局, 事務連絡 平成31年3月12日

선거에서의 혐오표현에 대응한 사례들도 있다.

가령 튀니지에서는 2014년 총선을 앞두고 후보자들이 ‘선거운동을 함에 있어 소수자 그룹을 대상으로 한 혐오표현에 저항하고 자신의 발언이 소수자들에게 어떤 영향을 미치는지를 자각한다’는 것을 선언하는 캠페인이 전개되었다. 시민단체 Article 19이 전개한 이 선언 캠페인에는 100명 이상의 후보들이 동참하였다.<sup>27)</sup>

#### 4. 2020 총선에서의 혐오표현 대응 방안과 각 기관의 역할

##### 가. 현행 제도에서 가능한 방안들

###### (1) 선거관리위원회

현행 공직선거법 하에서 선거관리를 수행하는 국가기관인 선거관리위원회는 혐오표현 대응을 위하여 다음의 역할을 수행할 수 있다.

###### (가) 혐오표현에 대한 입장 표명

선거관리위원회는 혐오표현은 선거의 자유에 의해 허용되는 것이 아니고, 선거관리위원회가 혐오표현에 대해 대응하는 것이 중립적 입장에서 공정하게 선거와 투표를 관리하도록 규정하는 헌법에 합치되는 것이라는 입장을 밝혀야 한다(헌법 제114조, 제116조 등).

혐오표현에 대한 입장은 공직선거법의 개정 없이도 선거관리위원회가 표명할 수 있다. 현행 공직선거법 제7조는 “선거에 참여하는 정당·후보자는 … 정당의 정강·정책이나 후보자의 정견을 지지·선전하거나 이를 비판·반대함에 있어 선량한

---

27) Article19, “Tunisia: Civil society must ensure that rights and freedoms are realised after elections” ,(2014. 11. 6.)

<https://www.article19.org/resources/tunisia-civil-society-must-ensure-rights-freedoms-realised-elections/>



풍속 기타 사회질서를 해하는 행위를 하여서는 아니된다”고 규정하고 있고, 혐오표현은 ‘선량한 풍속 기타 사회질서를 해하는 행위’에 해당하기 때문이다. 선량한 풍속 기타 사회질서에 반하는 행위에 혐오표현 또는 차별을 선동하는 행위가 포함된다는 해석은 방송법 및 정보통신에 관한 심의규정을 통해서도 확인할 수 있다. 정보통신에 관한 심의규정은 선량한 풍속 기타 사회질서를 현저히 해할 우려가 있는 내용에 “바. 합리적 이유 없이 성별, 종교, 장애, 나이, 사회적 신분, 출신, 인종, 지역, 직업 등을 차별하거나 이에 대한 편견을 조장하는 내용이 포함된다”고 구체적으로 규정하고 있다(정보통신에 관한 심의규정 제8조 제3호 바목).

#### (나) 혐오표현 사전 예방 활동

선거관리위원회는 위법행위의 사후 조치보다는 사전 안내 예방 우선의 원칙을 추진하고 있다. 혐오표현에 대한 대응도 입후보 예정자, 유관 기관 등을 대상으로 혐오표현 사례와 공직선거법 위반사례 등을 예시하여 현행 ‘정치관계법 사례예시집’ 등에 포함시켜 배부하거나 교육에 활용할 수 있다.

선거관리위원회는 선거질서를 해치는 가짜뉴스 등 왜곡된 선거정보를 전달하는 행위를 예방하기 위하여 ‘아름다운 선거지킴이’ 사이트를 구축하고, 경미한 사안에 대해서는 예방·안내문을 게시하여 자정을 유도한 바 있다. 혐오표현에 대한 내용 역시 이러한 사전 예방적 활동에 반영할 수 있다.

실제로 2018년 제7회 전국동시지방선거에서 대구광역시 선거관리위원회는 각 후보자 및 정당대표들에게 ‘사회적 약자·소수자에 대한 부당한 혐오·차별표현 자체 요청 안내’ 공문을 발송한 바 있다.<sup>28)</sup> 따라서 2020년 국회의원선거에서 이러한 공문발송을 전국적으로 시행하는 것도 하나의 방법이라 할 것이다.

#### (다) 혐오표현 단속 및 중대한 혐오표현에 대한 고발 또는 수사의뢰

28) 서창호, 「선거, 혐오선동 그리고 사회공동체 감수성」, 『선거과정에서의 혐오표현 대응을 위한 방안 마련 토론회』, 2018, 61-67쪽

선거관리위원회는 지난 제7회 전국동시지방선거에서 ‘비방·허위사실공표행위’를 3대 중대선거범죄로 선정하고 이에 대해 중점 단속하였다. 혐오표현 중 위 범죄에 해당되는 행위에 대해서도 단속 및 조사활동을 실시하여야 한다. 이를 위하여 혐오표현에 대해 교육받은 별도 조사팀을 구성하는 것을 고려할 수 있다.

또한 혐오표현 중 현행 공직선거법상 허위사실공표죄(공직선거법 제250조), 후보자비방죄(공직선거법 제251조), 허위논평·보도 등 금지(공직선거법 제96조)에 해당될 수 있는 행위, 경우에 따라서는 벽보, 그 밖의 선전시설 등에 대한 방해죄(공직선거법 제240조)를 구성하는 행위에 대하여는 중지·경고·시정명령과 함께 필요한 경우 과태료를 부과하고, 중지·경고·시정명령 불이행시 또는 선거의 공정을 크게 해치는 것으로 인정되는 행위에 대하여는 고발 또는 수사 의뢰 하여야 한다(선거관리위원회법 제14조의2).

#### (라) 선거에서의 혐오표현 규제에 대한 국제 동향 파악과 국내 상황 조사

선거과정에서의 혐오표현 규제 요청과 규범화는 타 국가 및 국제기구에서도 제안·실행되는 추세이다. 따라서 선거관리위원회는 선거관리와 관련한 국제교류, 협력 및 제도 연구 차원에서 이러한 국제적 동향을 파악하고 국내 상황을 조사하여야 한다. 가령 혐오표현 사례 수집, 모니터 또는 국제동향 연구 등의 방법이 있다. 이와 관련하여 선거관리위원회는 필요한 경우 국가인권위원회 등 관련 공공기관에 협조를 구함으로써 동향 파악 및 조사의 충실을 꾀할 수 있다(공직선거법 제5조).

#### (2) 정치권

선거에서 혐오표현의 대응을 위해 사법당국이나 선관위 등의 외부적 대응도 필요하지만 각 정당과 국회의원 등 정치권 스스로의 노력이 선행되어야 한다. 최근 정당·국회 등 정치권 내부에서 혐오표현을 주도하고 조장하는 사례가 다수 발견되고 있다. 따라서 혐오표현 문제에 대한 정치권 전반의 인식 개선과 함께 실효적인 제

재 수단을 통한 자율적인 대응이 필요하다.

## (가) 정당

### 1) 혐오표현 없는 선거를 위한 정당의 자발적인 결의

총선을 앞두고 각 정당 차원에서 앞서의 튀니지의 사례와 같이 선거 운동 도중 인권을 존중하고 혐오표현을 하지 않겠다는 자체적인 결의 및 선언을 할 필요가 있다.

### 2) 정당 윤리규정 강화와 혐오표현을 하는 당원, 후보자에 대한 실효성 있는 징계

#### 가) 현재 주요 정당의 윤리규정

각 정당은 차별적 표현을 제재하는 윤리규정을 제정하여 시행하고 있는데 현재 주요 정당의 윤리규정은 아래와 같다.

##### • 더불어민주당

윤리규범 제5조(품위유지)

- ③ 당원은 여성·노인·장애인 등 사회적 약자를 비하하거나 지역·세대 등 국민통합을 저해하는 언행을 하여서는 아니 된다.
- ④ 당원은 합리적인 이유 없이 성별, 인종, 피부색, 언어, 종교, 민족적 또는 사회적 기원, 재산 또는 출생 등을 이유로 차별을 하여서는 아니 된다.
- ⑤ 당원은 경위를 불문하고 상대방에게 성적 혐오감 및 수치심을 유발하는 발언 또는 행동을 하여서는 아니 된다.

##### • 자유한국당

윤리규칙 제4조 (품위유지)

- ④ 당원은 지역감정을 조장하거나 여성·노인·장애인 등 사회적 약자를 비하함으로써 국민통합에 역행하는 언행을 하지 아니한다.

제20조(차별금지)

당원은 합리적인 이유 없이 성별, 나이, 종교, 출신지, 국적, 인종, 피부색, 학

력, 병력(病歷), 신체조건, 혼인·임신 또는 출산 여부, 가족형태 또는 가족상황, 정치적 견해, 실효된 전과<sup>29)</sup> 등을 이유로 정치적·경제적·사회적·문화적 생활의 모든 영역에서 어떠한 차별도 하지 아니한다.

• 바른미래당

윤리규범 제19조 (차별 금지)

당원은 합리적인 이유 없이 성별, 나이, 종교, 출신지, 국적, 인종, 피부색, 학력, 병력(病歷), 신체조건, 혼인·임신 또는 출산 여부, 가족형태 또는 가족상황, 정치적 견해, 실효된 전과 등을 이유로 정치적·경제적·사회적·문화적 생활의 모든 영역에서 어떠한 차별도 하지 아니한다.

• 민주평화당

윤리규범 제3조(품위 유지)

③ 당원은 여성·노인·장애인 등 사회적 약자를 비하하거나 지역·세대 등 국민통합을 저해하는 언행을 하여서는 아니 된다.

④ 당원은 성별, 인종, 피부색, 언어, 종교, 민족적 또는 사회적 기원, 재산 또는 출생 등을 이유로 차별을 하여서는 아니 된다.

⑤ 당원은 경위를 불문하고 상대방에게 성적 혐오감 및 수치심을 유발하는 발언 또는 행동을 하여서는 아니 된다.

• 정의당

강령 (5) 누구나 존중받는 차별 없는 사회

우리는 다양성과 차이를 존중하는 정의로운 사회를 만들 것이다. 성별·성적지향과 정체성, 장애, 병력, 소득, 연령, 언어, 국적, 인종, 피부색, 출신 지역, 용모, 신체조건, 혼인 여부, 임신과 출산 여부, 가족 형태와 가족 상황, 종교와 사상, 학력과 학벌, 고용 형태에 대한 차별을 없앨 것이다.

이와 같이 각 정당 윤리규정의 주된 차별금지 대상은 장애인, 노인, 여성에 한정

29) 자유한국당은 당초 혐오표현까지 규율할 수 있는 윤리규칙을 가지고 있었으나, 최근 기존 윤리규칙을 개정(2018. 5. 1.)하여 성적지향 부분을 삭제하였다.

되어 있으며, 성소수자, 이주민 등 사회적 소수자 전반에 대한 혐오표현을 명확히 금지하는 규정은 미비한 상태이다. 따라서 각 정당의 윤리규정을 보다 강화하여 혐오표현에 대한 정당차원의 명확한 입장을 표명하고 실효성 있는 대처를 할 필요가 있다.

#### 나) 혐오표현에 대한 정당의 기존 대응 사례

기존의 정당의 혐오표현 대응 사례를 참조하여 자율적인 대응을 하는 것도 방법이다. 당원, 후보자의 혐오표현에 대한 정당의 자체 대응으로 참고할 만한 기존 사례는 다음과 같다.

- 정의당

정의당은 6.13 지방선거에서 ‘동성애 치유 및 치료 센터 설립 지원’을 공약으로 내세운 후보에 대해 긴급상무회의를 열고 당 강령 위배를 이유로 직무를 정지한 후 제명하였다. 정의당은 2018. 7. 4. 당기위에서 ‘나는 동성애가 싫다’는 글을 당원 게시판에 지속적으로 게재한 당원 역시 당 강령 위배를 이유로 제명하였다.

- 더불어민주당

더불어민주당은 2019. 2. 14. 대구시당 윤리심판원 회의를 통해, 구의회에서 “‘세살 버릇 여든까지 간다’고 젊어서 돈을 안 벌고 쉽게 돈 번 분들이 2000만원을 지원받고 난 후 재활교육을 받고 또다시 성매매를 안 한다는 확신이 없다”는 요지의 발언을 한 구의원을 제명하였다.

- 자유한국당

자유한국당 중앙윤리위원회는 2019. 4. 19. 5.18 폄훼발언을 한 김순례 의원에게 대해 ‘당원권 정지 3개월’, 김진태 의원에게 대해 ‘경고’ 처분 하였다. 2019. 5. 29. 세월호를 비하한 차명진 전의원에게 대해 ‘당원권 정지 3개월’, 정진석 의원에게 ‘경고’ 처분을 하였다.

### 3) 혐오표현으로 징계된 전력 있는 후보자의 공천 배제

각 정당이 혐오표현을 행한 전력을 공천심사기준에 포함시켜, 그러한 전력이 있는 후보자를 공천에서 배제하는 등 규제 방안을 마련하는 것도 대응방안으로 요구된다.

## (나) 국회

### 1) 국회의원들의 인식부족과 개선노력의 필요성

혐오표현 대응을 위한 국회의 본래 역할은 차별금지법의 제정 및 형법, 공직선거법, 국가인권위원회법의 개정과 같은 혐오표현을 방지할 수 있는 입법 활동이어야 한다. 그러나 국회의원들조차 혐오표현 문제에 대한 인식이 부족하다. 일부 국회의원들은 차별선동세력의 든든한 후원자가 되고 있는 것이 현실이다.

따라서 입법 활동 외에도 국회의원, 국회공무원 등 국회 구성원들 전체의 인권의식을 높여 혐오표현을 자체적으로 지양하도록 해야 한다. 이를 위해서는 차별금지·혐오표현 금지에 대한 자체적인 교육활동 등을 통해 국회 구성원들 스스로 혐오표현에 대한 문제를 인식할 수 있도록 하여야 한다.

### 2) 혐오표현에 대한 국회 차원의 징계 활성화

20대 국회에서 국회의원 징계안 23건이 국회윤리특별위원회에 제출되었으나 한 건도 처리되지 못하였다. 최근 5.18 망언을 한 국회의원 3인에 대한 징계도 마찬가지이다. 국회윤리특별위원회 본연의 기능을 회복하여 혐오표현을 한 국회의원들에게 실효성 있는 징계를 할 필요가 있다.

## (3) 언론

언론을 통해 전파되는 혐오표현의 부정적인 파급력은 견잡을 수 없다. (예비) 후보자들이 언론의 주목을 받아 인지도를 쌓고 지지도를 높이고자 하는 선거기간에는 이러한 파급력이 더욱 증가한다. 언론은 소수자의 목소리를 대변하는 출구가 될 수도 소수자를 공격하는 무기가 될 수도 있다. 이런 점에서 언론 역시 혐오표현에 대

한 문제의식을 가져야 한다.

### (가) 언론의 혐오표현에 대응할 수 있는 매체별 심의규정 현황

#### 1) TV, 라디오 등 방송

방송법 제33조는 ‘인종, 민족, 지역, 종교 등을 이유로 한 차별 금지’를 명시적으로 규정하고 있고 그밖에 혐오표현 범주에 속할 수 있는 사항(양성평등, 국제적 우의, 장애인 등 방송소외계층의 권익증진, 언어순화 등)에 대하여도 심의규정에 포함하도록 하고 있다. 또한 방송통신심의위원회의 「방송심의에 관한 규정」은 제21조(인권보호), 제29조(사회통합), 제30조(양성평등), 제31조(문화의 다양성 존중), 제32조(신앙의 자유 존중) 등을 통해 방송에서 소수자를 차별하는 것을 경계하고 있다.

#### 2) 방송, 신문, 잡지 등 정기간행물, 뉴스통신, 인터넷신문 등

언론중재 및 피해구제 등에 관한 법률(이하 ‘언론중재법’) 제32조(시정권고)에 근거하여 언론중재위원회는 언론의 보도 내용에 의한 국가적 법익, 사회적 법익 또는 타인의 법익 침해사항에 대하여 시정권고 할 수 있다. 언론중재위원회의 「시정권고 심의기준」 제10조의2(차별금지)는 인종, 국적, 지역, 성별, 종교, 나이, 육체적·정신적 질병이나 장애 등 관련 차별이나 편견 조장을 금지하고 있다.

#### 3) 인터넷

정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률(이하 ‘정보통신망법’) 제44조의7(불법정보의 유통 금지 등)에 근거하여 방송통신위원회는 방송통신심의위원회 심의를 거쳐 심의기준에 어긋난 정보통신서비스 제공자 또는 게시판 관리·운영자에게 해당 정보의 처리를 거부·정지 또는 제한의 시정요구하고 이를 이행하지 않는 경우 처벌할 수 있다.

방송통신심의위원회의 「정보통신에 관한 심의규정」 제2장 심의기준 중 제5조(국제 평화 질서 위반 등), 제8조(선량한 풍속 기타 사회질서 위반 등) 등은 인종차별·집단학살·테러 등 국제평화 및 국제질서를 현저히 해할 우려가 있는 정보의 유통을 금지한다. 또한 특정 종교, 종파 또는 종교의식을 비방, 왜곡하거나 조롱하는 내용, 장애인, 노약자 등 사회적인 소외계층을 비하하는 내용, 합리적 이유 없이 성별, 종

교, 장애, 나이, 사회적 신분, 출신, 인종, 지역, 직업 등을 차별하거나 이에 대한 편견을 조장하는 내용 유통을 금지하고 있다.

#### (나) 선거기간 중 심의규정 현황

공직선거법에 따라 선거기간에는 ‘선거방송심의위원회(방송통신심의위원회)’, ‘선거기사심의위원회(언론중재위원회)’, ‘인터넷선거보도심의위원회(중앙선거관리위원회)’ 와 같은 위원회들이 운영된다.

선거방송심의위원회의 「선거방송 심의에 관한 특별규정」은 제4조(정치적 중립), 제5조(공정성), 제6조(형평성), 제7조(소수자에 대한 기회 부여), 제8조(객관성) 등을 심의기준으로 명시하고 있다. 선거기사심의위원회의 일반 심의기준은 제4조(공정성), 제5조(형평성), 제6조(객관성 및 사실보도), 제7조(정치적 중립성) 등을 규정하고 있다. 인터넷선거보도심의위원회는 「인터넷선거보도 심의기준 등에 관한 규정」 제3조(공정성), 제4조(객관성) 등을 심의기준으로 삼고 있다.

#### (다) 현재 심의규정의 한계

위와 같은 현행 매체별 심의규정은 소수자에 대한 차별과 혐오표현의 문제점이 분명하게 명시되어 있지 않다. 특히 ‘선거방송심의위원회(방송통신심의위원회)’, ‘선거기사심의위원회(언론중재위원회)’, ‘인터넷선거보도심의위원회(중앙선거관리위원회)’ 심의 관련 규정은 기준이 추상적이어서 선거 기간 중 언론을 통해 전파되는 혐오표현을 효과적으로 제재하기에는 부족하다.

또한 피해자가 특정되지 않은 혐오표현은 방송통신심의위원회, 언론중재위원회, 국가인권위원회, 중앙선거관리위원회, 선거방송심의위원회, 선거기사심의위원회, 인터넷선거보도심의위원회 등의 심의·의결에 의존할 수밖에 없는데, 언론중재위원회의 시정권고는 강제력이 없으며, 나머지 위원회들도 소극적 자세를 취하거나 자의적인 판단으로 권한을 악용할 우려가 있다.



따라서 각 심의위원회는 언론이 소수자 차별의 매개체가 될 수 있다는 문제의식을 바탕으로 혐오표현을 제재할 수 있는 상세한 심의기준을 마련해야 한다.

### (라) 언론의 자발적인 노력

언론을 통해 전파되는 혐오표현의 부정적인 파급력은 견잡을 수 없다. 언론의 주목을 받아 인지도를 쌓고 지지도를 높이려는 (예비) 후보자들이 자극적인 발언을 쏟아내는 선거기간에는 이러한 파급력이 더욱 증가한다. 언론은 소수자의 목소리를 대변하는 출구가 될 수도 소수자를 공격하는 무기가 될 수도 있다. 이런 점에서 언론 역시 혐오표현에 대한 문제의식을 가져야 한다.

혐오표현이 언론을 통해 전파될 경, 언론의 특성 상 그 내용이 단기간에 광범위하게 퍼져나가므로 사후적인 피해구제나 회복은 사실상 어렵다. 한국 언론은 자살 사건과 관련하여 자살보도의 사회적 책임을 인식하고 보도 방식을 바꾸기 위한 보도 권고기준 3.0을 마련한 바 있다.<sup>30)</sup> 선거기간 혐오표현에 대해서도 언론이 자체적으로 혐오표현 가이드라인 또는 혐오표현 관련 내용을 포함한 선거보도준칙 등을 마련하여 혐오표현의 부정적인 파급력을 사전에 예방할 필요가 있다.

2012년 한국기자협회가 마련한 인권보도준칙 첫 번째 규정은 “언론은 모든 사람이 사람답게 사는 세상을 위해 인류 보편적 가치인 인권의 증진을 목표로 삼는다.” 이다. 언론이 혐오표현 발언을 기계적으로 전달하는데 그칠 것이 아니라, 취재를 통해 허위사실을 밝히고, 혐오표현의 문제점을 비판하는 보도 등을 한다면 이러한 목표를 실현할 수 있을 것이다.

한편 쌍방향매체인 인터넷은 그 특성상 인터넷사업자와 이용자 모두의 노력이 필요하다. 인터넷이용자는 소수자 차별과 혐오표현이 유희가 아니라는 점을 인지하고 사회적 소수자에 대한 선입견을 강화시키는 정보를 생산하지 않도록 노력해야 한다. 인터넷사업자는 이용자와의 서비스이용계약, 약관 등을 통하여 무분별한 혐오표현이 게시되지 않도록 규제해야 한다.

30) 연합뉴스, “복지부·기자협회, ‘자살보도 권고기준 3.0’ 발표” (2018. 7. 31.)

## 5. 입법과제

혐오표현 없는 공직선거를 위한 중장기적 입법과제로 다음을 제시한다.

### 가. 공직선거법상 증오, 차별선동 및 타인의 명예훼손 금지 조항 신설

현행 공직선거법은 총칙 중 제7조(정당·후보자 등의 공정경쟁의무)에서 “선량한 풍속 기타 사회질서를 해하는 행위를 하여서는 아니된다”는 내용을 규정하고 있고, 앞서 말한 바와 같이 이 조항의 적극적 해석을 통하여 공직선거법상 혐오표현 금지를 도출할 수 있다. 하지만 혐오표현의 문제가 더욱 심각해지는 상황에서 일반적이고 추상적인 의무사항을 담고 있는 총칙 장애 혐오표현의 규제를 명시적으로 규정할 필요가 있다. 비교법적으로는 일본 공직선거법상 “타인의 명예훼손 금지”가 규정되어 있는 점<sup>31)</sup>을 참고하여, 공직선거법상 증오, 차별선동과 타인에 대한 명예훼손이 허용되지 않는다는 내용을 담은 일반적 의무조항을 신설할 필요가 있다.

### 나. 선거관리위원회 산하 (가칭)혐오표현심의위원회의 조직 신설

혐오 선동 또는 왜곡·허위사실로서 선거관리위원회가 직접적으로 침익적 처분을 발할지 여부를 조사하고 심의·의결하는 위원회를 산하에 신설할 필요가 있다. 구체적인 조직과 업무관장사항은 현행 선거관리위원회 산하 기구인 인터넷선거보도심의위원회를 참고하되, 위원 구성의 경우 혐오표현의 전문적 판단을 위하여 외부 전문가가 일정 비율 이상 위원으로 참여가 보장될 필요가 있다. 만약 예산상의 문제로 상임기구로의 구성이 어려울 경우 일정 기간 먼저 자문위원회로 운영하되 점차 예산과 인력을 확보하고 혐오표현 관련 업무를 집중하는 방식으로 구조를 개선하는 방안도 고려해볼 수 있다.

31) 일본 공직선거법 제150조의2 “후보자, 정당 등은 방송을 통해 타인이나 다른 정당, 기타 정치단체의 명예를 훼손하는 언동을 해서는 안 된다.”

## 다. 기타 추가적으로 검토할 입법과제

공직선거법에 혐오표현에 대한 구체적인 규제 방식에 대한 조항을 넣는 것도 검토해볼 수 있다. 가령 선관위가 혐오표현이 담긴 선거공보, 광고 등의 내용을 삭제·수정하도록 후보자나 정당에 요구하고 불이행시 의무위반 사실을 공표하거나 과태료 부과, 벽보·광고 등의 게재·송출 중지 등의 처분을 고려할 수 있다. 또한 혐오표현을 담은 선거홍보물 제작비용, 방송 출연 등에 소요된 비용 등을 선거비용 보전대상에서 제외하거나 유예하는 방안 역시 검토해 볼 수 있다.

## 6. 결론 및 권고

흔히 선거를 민주주의의 축제라고 이야기한다. 그러나 선거가 정말로 축제가 되려면 주권자인 시민들 모두가 혐오와 차별에 대한 두려움 없이 스스로의 권리를 동등하게 행사할 수 있어야 한다. 그럼에도 그간 선거는 혐오표현의 전시장이 되어왔고 그 결과 사회적 소수자들은 공론장에 참여할 기회를 지속적으로 박탈당해 왔다. 이제 약 6개월 앞으로 다가온 제21대 국회의원 총선거는 이전과는 달리 진정으로 민주주의의 장으로서 기능하기를 바라며 우리 모임은 다음과 같이 권고 한다.

### ● 선거관리위원회에 대한 권고

- 혐오표현의 해악을 분명히 인식하고 이에 대한 명확한 입장을 표명할 것
- 선거 시기 혐오표현이 이루어지지 않도록 사례집 작성, 예방·안내문 작성 등의 사전 예방활동을 펼칠 것
- 선거에서의 혐오표현 규제에 대한 국제 동향 및 국내 상황에 대해 조사·연구를 실시할 것
- 현행법상 허위사실공표죄, 후보자비방죄 등 처벌대상이 되는 혐오표현에 대해서는 적극적인 단속 및 고발조치를 할 것

### ● 각 정당에 대한 권고

- 혐오표현에 대한 명확한 입장을 표명하고 선거 시기 혐오표현을 하지 않겠다는 자율적인 결의를 실시할 것

- 정당 윤리규정에 혐오표현 금지에 대한 내용을 명시하고 (예비) 후보자의 혐오표현에 대한 실질적인 조치를 취할 것

- **국회에 대한 권고**

- 국회의원들을 대상으로 혐오표현에 대한 인식개선, 교육활동을 실시할 것
- 국회 윤리위원회의 기능을 활성화하여 국회의원의 혐오표현에 대한 실효성 있는 징계가 이루어지도록 할 것
- 중장기적으로 공직선거법 및 관련 법령을 개정하여 혐오없는 선거를 만들기 위한 구체적인 조항들을 마련할 것

- **각 언론사에 대한 권고**

- 선거에서의 혐오표현에 대한 상세한 심의기준을 마련할 것
- 언론을 통해 혐오표현이 재생산, 확산되지 않도록 구체적인 보도기준을 마련하고 준수할 것