



표현의 자유를 위한 국제적 인권단체



‘혐오표현’ 해설



서울대학교 인권센터
SNU HUMAN RIGHTS CENTER

이 자료는 표현의 자유 신장을 위해 노력하는 국제적 인권단체 아티클 19이 펴낸 혐오표현 대응 툴킷을 한국어로 번역한 것입니다. '혐오표현(hate speech)'이라는 용어는 일상에서 상당히 넓은 범위의 표현에 대해 사용됩니다. 아티클 19은 차별금지법의 맥락에서 '혐오표현'을 확인하고 대응해야 함을 강조합니다. 이 자료에서는 포괄적인 의미의 혐오표현을 유형별로 나누고 각 유형별 대응방안을 제안하고 있습니다. 구체적으로 혐오표현을 어떻게 유형화하고, 각 유형별로 법, 정책 및 교육 등을 통해 어떻게 대응해 나가야 할지에 대해서는 한국의 혐오표현 실태를 중요하게 고려하면서 효과적인 방안을 마련해야 할 것입니다.

아티클19은 표현의 자유 관련 국제인권단체로 1987년에 설립되었으며 영국에 소재 하고 있다. 단체명은 표현의 자유를 천명한 세계인권선언 19조에서 유래한다. 아티클19은 혐오표현과 관련해 '차별, 적대 또는 폭력 선동의 금지(Prohibiting incitement to discrimination, hostility or violence, 2012)' 정책제안서와 '평등과 표현의 자유에 관한 캠든원칙(Camden Principles on Equality and Freedom of Expression, 2009)', '성소수자를 대상으로 한 혐오표현 대응 (Responding to Hate Speech against LGBTI people, 2013)' 정책 보고서를 통해 혐오표현 문제를 확인하고, 모두의 표현의 자유를 보호, 증진하는 방향에서 국가, 인권활동가, 정책입안자, 일반대중에게 대응 방안을 제시하고 있다. 이번 툴킷은 그동안의 작업을 정리하여 2015년 12월에 출간되었으며 앞으로 계속 업데이트될 예정이다.

'Hate Speech' Explained A Toolkit 2015 Edition

ARTICLE 19

Free World Centre, 60 Farringdon Road, London, EC1R 3GA, United Kingdom

T: +44 20 7324 2500

F: +44 20 7490 0566

E: info@article19.org

W: www.article19.org

TW: @article19org

Fb: facebook.com/article19org

ISBN: 978-1-910793-25-1

© ARTICLE 19, 2015

번역 : 김대엽, 김주민

감수 : 류민희(공익인권변호사모임 희망을 만드는 법), 이주영(서울대학교 인권센터)

Contents

| | |
|---|-----------|
| 무엇을 위한 정책도구인가? | 6 |
| 제1부. '혐오표현' 확인하기 | 9 |
| 견해와 표현의 자유란? | 10 |
| 평등권이란? | 11 |
| '혐오표현' 이란? | 12 |
| '혐오표현' 대상은? | 15 |
| '혐오표현(hate speech)' 이라는 용어를 사용하는 이유는? | 17 |
| '혐오표현' 유형화에 대한 제안 | 18 |
| '혐오표현' 피라미드 | 19 |
| 규제되어야 할 '혐오표현' | 20 |
| 규제될 수 있는 '혐오표현' | 21 |
| 법 테두리 내의 '혐오표현' | 21 |
| '혐오표현' 과 '혐오범죄' 는 같은 것인가? | 23 |
| 즉각적으로 '혐오표현' 이라 할 수 없는 표현 | 27 |
| 심히 불쾌한 표현 | 27 |
| 신성모독 혹은 종교모독 | 28 |
| 역사적 사건의 부정 | 30 |
| 테러행위 및 폭력적 극단주의의 선동 | 31 |
| '국가' 와 공직자에 대한 보호 | 33 |
| 명예훼손 | 34 |
| 제2부. '혐오표현' 에 대응하기 | 35 |
| 1) 표현의 자유와 평등권 실현을 위한 환경의 조성 | 36 |
| a) 표현의 자유 행사를 가능케하는 환경 | 36 |
| b) 평등과 반차별권의 완전한 보장 | 39 |

| | |
|----------------------------------|----|
| 2) 적극적인 국가정책 | 42 |
| 불관용 알아채기와 반대하기 | 42 |
| 평등의 훈련 | 43 |
| 언론 속 다원주의와 평등을 촉진하는 공공정책 | 43 |
| 공공 교육과 정보캠페인 | 45 |
| 전환을 도모하는 정의 | 45 |
| 3) 다른 행위자들의 자발적인 노력 | 46 |
| 시민사회의 노력 | 46 |
| 영향력있는 행위자 및 기관들의 연대 조직 | 46 |
| 독립적이고 다원적인 미디어의 역할 | 46 |
| 인터넷 중개자의 역할 | 48 |
| 집단 간 유의미한 대화 | 52 |
| | |
| 제3부. '혐오표현' 규제하기 | 53 |
| 직접적이고 공개적인 제노사이드 선동 | 55 |
| 차별, 적의, 혹은 폭력 선동에 해당하는 차별적 혐오 고취 | 56 |
| 자유권규약 제20조 제2항의 주요 구성요소 | 57 |
| 화자의 행위 | 59 |
| 화자의 의도 | 61 |
| 심각성 요건 | 62 |
| 선동제재는 형사처벌에 한정되지 않아야 한다 | 64 |
| 자유권규약 제19조 제3항에 따른 '혐오표현' 금지 | 65 |
| | |
| 부록 | 67 |

무엇을 위한 정책도구인가?

아티클19은 이 툴킷을 통해 ‘혐오표현’ 을 확인하는 방법과, 표현의 자유와 평등권을 보장하면서 ‘혐오표현’ 에 효과적으로 대응할 수 있는 방법을 소개하고자 한다. ‘혐오표현’ 의 구별과 ‘혐오표현’ 이 야기하는 문제에 대한 인권적 대응을 위한 명확한 길잡이를 구하는 요청이 늘어 가고 있는 상황에서 그러한 요청에 부응하기 위한 것이다.

이에 따라, 다음 3가지 핵심 질문을 다룬다.

1. 규제 가능한 ‘혐오표현’ 을 어떻게 확인하며, 이를 표현의 자유로서 보호해야 할 표현과 어떻게 구별하는가?
2. ‘혐오표현’ 에 대처하기 위해, 국가 및 다른 행위자들이 어떤 적극적인 조치를 취할 수 있는가?
3. 국가는 어떤 경우에 어떤 유형의 ‘혐오 표현’ 을 금지해야 하는가?

이 툴킷은 표현의 자유와 평등을 증진하는 공동의 집중적인 행동이 모두가 모든 인권을 누릴 수 있는 관용적이고, 다원적이고, 다양한 민주사회의 육성을 위해 필수적이라는 원칙을 토대로 한다. 이 툴킷은 아티클19의 관련 정책 활동 내용을 기반으로 하고 있다.

구성은 다음과 같다.

첫째, 국제인권법상 ‘혐오표현’ 에 대한 단일한 정의가 없고, ‘혐오표현’ 은 다양한 범주의 표현을 담아내는 포괄적인 개념임을 개략적으로 기술한다. 이 툴킷은 국가의 국제인권법하 의무를 염두에 두면서, ‘혐오표현’ 의 심각성에 따라, 그 다양한 형태를 확인하고 구별하기 위한 유형 체계를 제안한다. (제1부)

둘째, ‘혐오표현’ 이 나타나는 근본원인을 다루는 동시에 이에 대한 대응 효과를 높일 수 있도록, 표현의 자유와 평등권 실현을 위한 환경 조성을 위해 국가 및 비국가행위자(non-state actors)들이 취할 수 있는 정책수단에 대해 안내한다. (제2부)

셋째, 국가가 가장 심각한 형태의 ‘혐오표현’ 을 금지해야 하는 국제법적 의무가 있는 예외적인 경우와, 국제법 하에서 ‘혐오표현’ 에 대해 그 밖의 다른 제한을 둘 수 있는 경우에 대해 설명한다.

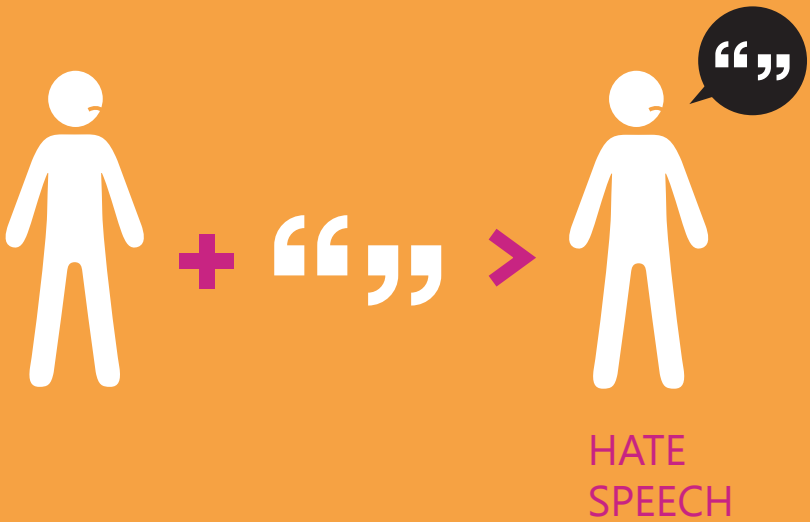
여기에는 ‘혐오표현’ 금지가 남용되지 않도록 하는 한편, 제재가 가해지는 경우에는 이것이 적절하고 비례성에 부합하며 피해자를 위한 지원과 구제를 보장할 수 있도록 하는 지침을 포함한다. (제3부)

아티클19은 ‘혐오표현’에 대한 대응이 국제인권법을 준수하도록 하는 것이 매우 중요하다고 생각한다. 거슬리는 관점을 검열하는 금지는, ‘혐오표현’의 바탕을 이루는 편견의 사회적인 근원을 다루지 않기 때문에, 평등 증진이라는 목적에 반해 역효과를 낳는 경우가 많다. 평등은 대부분의 경우 검열보다는 이해와 관용을 높이는 적극적인 조치를 통해서 보다 잘 증진될 수 있다.

이 툴킷은 확정적인 것이 아니며, 지속적인 수정을 통해 이 분야에서 새롭게 나오는 판례법과 모범사례를 반영하도록 할 것이다.

제1부.

‘혐오표현’
확인하기



‘혐오표현’ 을 확인하기 위해서는 먼저 표현의 자유와 평등권의 상호증진적인 성격의 중요성을 이해하는 것이 중요하다.

아티클19은 이 섹션에서 ‘혐오표현’ 을 확인하기 위한 유형체계를 표현 형태의 심각성과 효과에 따라 구분하여 제안한다. 아티클19은 ‘혐오표현’ 에 대해 효과적이고도 섬세한 대응과 (예외적인 경우) 금지조치를 논할 때 이러한 유형체계가 필수적이라고 생각한다.(제3부 참고).

의견과 표현의 자유란?

의견과 표현의 자유는 세계인권선언 제19조에서 보장하는 기본적 권리이며, 모든 주요 국제 및 지역 인권조약을 통해 법적 효력을 부여받는다.

국제인권법은 모든 사람들이 국경에 관계없이 선택하는 매체를 통해 어떠한 종류의 정보와 사상 이든 추구하고, 제공받으며, 전달할 자유를 보장할 책임이 국가에 있다고 규정하고 있다.

표현의 자유의 범주는 넓다. 예를 들어, 의견과 표현의 자유에는 다른 사람에게 심히 불쾌한 의견이나 사상을 포함하는데, 여기에는 차별적인 표현도 포함될 수 있다.

일반적으로 모든 인권은 보편적이고, 불가분하며, 상호연관적이며, 상호존적이며, 상호증진적 이라고 말한다. 국제법은 여기에서 더 나아가 표현의 자유에 특별한 중요성을 부여하여 인권의 주춧돌로 여기고 있는데 그 이유는 다음 2가지와 같다:

- 개인적 수준에서 표현의 자유는 모든 사람들의 자기계발, 존엄성, 자아실현에 필수적이다. 사람들은 다른 사람들과의 자유로운 의견과 정보의 교환을 통해 주변과 보다 넓은 세상에 대한 이해를 얻을 수 있다. 생각하고 있는 바를 말할 수 있을 때 사람들은 더 안전하고 존중 받는다고 느낀다.
- 국가 차원에서 표현의 자유는 굿 거버넌스(good governance)에 필수적이며, 즉 경제 · 사회적 발전을 위해 반드시 필요한 것이다. 표현의 자유는 사람들이 자유롭게 토론하고 정부에 대해 문제를 제기하는 것을 가능하게 함으로써 책무성을 보장하고, 다른 인권의 보호와 증진 또한 가능하게 한다.

그럼에도 불구하고 표현의 자유는 절대적 권리가 아니며, 국가는 국제인권법상으로 일정 하게 예외적인 경우에 표현의 자유를 제한할 수 있다.

평등권이란?

국제인권법은 모든 사람들의 평등과 반차별을 보장한다. 국가는 인권의 동등한 향유와 법의 동등한 보호를 보장할 의무가 있다.

반차별의 원칙은 다음과 같은 3가지 요소의 결합으로 이해된다.

1. 국제인권법에서 인정하는, 보호되어야 할 특성 (protected characteristics)을 근거로 하며,
2. 정치, 경제, 사회, 문화 또는 그 밖의 어떠한 공공생활 분야에 있어서의 인권과 기본적 자유의 동등한 인정, 향유 또는 행사를 무효화시키거나 침해하는 목적 또는 효과를 가지고 있는,
3. 어떤 사람에 대한 차별, 배제, 제한, 또는 우대.

표현의 자유 제한 등을 포함해 ‘혐오표현’에 대한 대응은 대부분 모든 사람들의 존엄성을 차별 없이 보호하자는 목적에서 비롯된다. 국가안보, 공공질서, 공중도덕의 보호를 근거로 ‘혐오표현’에 대한 대응이나 금지를 정당화하는 경우들도 적지 않다. 하지만 이러한 목표가 차별로부터 사람들을 보호한다는 목표와 섞여 버릴 때, 표현을 제한하려는 시도가 지나치게 포괄적이거나 남용되기 쉬워진다.

‘혐오표현’이란?

‘혐오표현’은 감정이 담긴 개념으로 국제인권법상으로 통일된 정의가 부재하다. ‘혐오표현’이 발화됐을 때 이를 알 수 있다고 주장하기 쉽지만, 혐오표현에 대한 기준이 대부분 모호하거나 모순적이다.

국제 및 지역인권기구들은 ‘혐오표현’을 정의하고 제한하는 데에 서로 다른 기준을 시사하는데, 이러한 차이는 국내법들에서도 드러난다. 일상적으로 ‘혐오표현’에 부여하는 의미와 이를 사용하는 맥락, 그리고 이를 제한하고자 하는 요구 또한 상이하다. 이것은 ‘혐오표현’을 둘러싼 혼란과 이것이 인권에 대해 어떤 의미를 가지는지를 말해준다.

해악을 야기하는 차별적인 특정 사회현상이나 사건에 대한 대응 과정에서 ‘혐오표현’에 대한 다수의 정의가 제안되었다. 새로운 상황을 다루기 위해, 또한 언어의 변화, 평등에 대한 이해의 변화, 차별의 해악, 기술발전을 반영하기 위해, 시간이 흐름에 따라 ‘혐오표현’에 대한 정의가 수정 되어 왔다.



Intense and irrational emotion of opprobrium, enmity and detestation towards an individual or group.

Any expression of hate towards an individual or group defined by a protected characteristic.

Any expression imparting opinions or ideas – bringing an internal opinion or idea to an external audience. It can take many forms: written, non-verbal, visual, artistic, etc, and may be disseminated through any media, including internet, print, radio, or television.

- 혐오: 국제법에서 인정하는, 보호되어야 할 특성을 실제로 가지거나 혹은 가진 것으로 인식 되는 개인이나 집단에 대한 격앙되고 불합리한 비난, 적의, 증오의 감정. '혐오' 는 단순한 편견과는 다르며, 반드시 차별적이어야 한다. '혐오' 는 어떤 감정상태나 견해를 나타내는 것으로, 실제로 표출되는 행위와는 구별된다.
- 표현(speech): 내면적인 어떤 견해나 생각을 외부의 청자에게 전달하는, 견해나 생각을 전하는 모든 표현이다. 서면이거나 비언어, 시각, 예술 등 다양한 형태를 띌 수 있으며, 인터넷, 인쇄물, 라디오, 텔레비전을 포함한 모든 매체를 통해 배포될 수 있다.

쉽게 말해서 '혐오표현' 은 사람들에게 대한 차별적인 혐오를 표현하는 것으로서, 반드시 어떤 특정 결과를 동반하는 것은 아니다. 이런 최소 수준의 정의는 합법적인 표현을 비롯하여 아주 넓은 범주의 표현을 담아낸다. 따라서 이러한 정의는 국제인권법에 의거하여 정당하게 제한될 수 있는 표현을 확인하기에는 지나치게 모호하다.

이 두 가지 기본요건을 제외하고는 '혐오표현' 의 의미에 대해 논란이 많다. 차별적인 혐오 그 자체만으로는 부족하며 다른 요건들을 추가해야 한다는 주장이 있다. 무엇이 '혐오표현' 에 해당 하는지, 어떤 때 이것이 금지될 수 있는지에 대해 의견이 매우 다양하며, 다음의 내용에 대해서도 의견의 차이가 있다.

- '혐오표현' 의 대상이 되는 개인이나 집단을 확인할 수 있는, 보호되어야 할 특성을 구성 하는 것이 무엇인지
- 표현의 내용과 어조에 부여하는 중요성의 정도
- 초래된 해악에 부여하는 중요성의 정도; 굴욕적이고 인간 이하로 만드는 표현 자체로 해악을 끼치는지 혹은 다음과 같이 잠재적 또는 실제로 해로운 결과를 끼치는 것으로 간주되는 표현인지 여부:
 - 제3자인 개인이나 집단이 표현의 대상에게 폭력 등의 명시적인 행위를 가하도록 선동하는 경우
 - 표현' 의 대상에게 모욕감이나 정신적 고통과 같은 감정 상태를 야기하는 경우
 - 증오를 '확산' 하거나 '부추김' 으로서 사회의 인식에 부정적인 영향을 끼치는 경우
- 표현과 특정 해악의 인과 관계 입증 필요성 여부
- 해악을 끼칠 가능성이 높거나 임박한 해악이 존재하는지 여부

-
- 화자가 해악을 일으킬 의도를 가지고 있는지를 나타내는, 해악의 옹호와 표현의 공개적인 유포 여부

이와 같이 ‘혐오표현’의 의미는 최소수준의 정의에서부터 위에서 언급한 요소들의 결합까지 다양하게 이해될 수 있다. 이와 같은 세부사항들과 관련해 어떻게 정의할지 많은 경우 모호하여, 다양한 발화 형태들 가운데서 ‘혐오표현’을 유연하게 판단하곤 하는데, 이로써, 무엇이 ‘혐오표현’을 구성하는지에 대해 불확실성과 의견 불일치가 양산된다.

다양한 접근방법이 있음을 보여주는 여러 기관과 사적 행위자들의 사례:

- **유럽인권재판소**는 유럽평의회 각료회의에서 채택한 정의에 따라서 다음과 같은 것을 ‘혐오표현’으로 본다. “인종적 혐오, 외국인혐오, 반유대주의, 또는 공격적인 국가주의나 자민족중심주의, 소수자·이주민·이주민 출신 사람을 향한 차별과 적대감 등으로 표현되는 불관용을 포함한 그 밖의 다른 불관용을 바탕으로 혐오를 확산, 선동, 고취, 또는 이를 정당화하는 모든 형태의 표현”.
- **유튜브**는 자체 가이드라인에서 ‘혐오표현’을 다음과 같이 묘사한다: “인종이나 출신민족, 종교, 장애, 성별, 나이, 군복무 여부, 성적지향이나 성별정체성 등 일정한 특성에 근거하여 개인이나 집단에 대한 폭력이나 혐오를 고취하는 콘텐츠”
- **UN인종차별철폐위원회**는 ‘혐오표현’을 “인간존엄성과 평등에 대한 기본적인 인권원칙을 거부하고, 개인이나 집단의 사회적 지위를 훼손하려 하는, 타인을 향한 표현의 형태”라고 이해한다.
- **남아프리카 방송고충처리위원회**는 ‘혐오표현’이 “맥락에 따라서 판단했을 때 인종, 출신 국가 또는 민족, 피부색, 종교, 성별, 성적지향, 나이, 정신적·신체적 장애에 근거한 폭력을 허용, 고취하거나 미화하는 것으로 판단되는 내용”, 또는 “전쟁 선전; 임박한 폭력 선동; 인종, 민족, 성별, 종교에 근거한 해악을 끼치는 선동에 해당하는 혐오의 옹호”라고 여긴다.

‘혐오표현’의 대상은?

‘혐오표현’은 쉽게 말해 개인 또는 집단을 그들의 정체성 때문에 대상으로 삼는다.

아티클19은 ‘혐오표현’으로부터 보호 받아야 하는 사유에 국제인권법의 포괄적인 반차별조항들에서 나타나는 보호특성이 모두 포함되어야 한다고 생각한다. 당연한 말로 들릴 수 있지만 이에 대해 때때로 논란이 벌어지기도 한다.

보편적으로 수용되는 정의가 없기 때문에, 특정 유형의 ‘혐오표현’에 대해 제한을 허용하거나 요구하는, 여러 조약들에서 비롯되는 의무를 종합해서 봐야 한다.

차별을 다루는 모든 조약이 ‘혐오표현’ 금지를 국가 의무로 규정하고 있는 것이 아니기 때문에, 이는 복잡한 작업이다. ‘혐오표현’ 금지를 의무로 규정하는 조약들 또한 명시적으로 열거한 보호 특성들이 신중을 기하면서 협소해진 경우가 많다.

이에 대해 다음 두 가지로 설명할 수 있다:

- ‘혐오표현’에 대한 금지 규정은 ‘혐오표현’이 원인으로 작용한 대규모의 또는 지속적인 차별적인 인권침해에 대한 대응으로 작성된 경우가 많다. 이러한 금지는 그 조항이 대응해야 했던 상황을 반영하며, 그 조항이 작성될 당시 사회의 편견에 의해 제한될 수도 있다.
- 국제문서에서 의무로 규정하는 ‘혐오표현’ 금지에 대해 항상 논란이 일었다. 일부 국가들은 이렇게 포괄적인 의무에 반발하였는데, 어떤 경우에는 표현의 자유를 과도하게 제한한다고 생각했기 때문이었다.

조각보식으로 증척되는 국제 및 지역 인권문서들은 국내법에서 ‘혐오표현’과 보호사유에 대해 접근하는 방법에서의 차이를 낳았다. 이와 관련하여 국제 및 지역인권문서들은 부록에서 다룬다.

아티클19은 어떤 문서의 원문이나 심지어는 초안 작성자들의 의도에 대한 지나친 형식주의적인 접근으로 인해 권리의 향유를 불필요하게 한정시키는 해석으로 인권실현에 제약이 생겨서는 안 된다고 주장한 바 있다.

또한, 시간의 흐름에 따라 평등원칙을 폭넓게 준수하는 방식으로 국제인권문서를 해석하여, 조약에서 구체적으로 열거하는 보호특성뿐 아니라 명시하고 있지 않은 사유에도 적용해왔다. 많은 국가들은 평등과 반차별 보장이라는 보다 포괄적인 의무에서 보호하는 특성들을 반영하는 방식으로, ‘혐오표현’을 금지하는 국내법에서 보호특성을 인정하고 있다.

아티클19은 표현의 자유에 대한 충분한 보호와 함께 ‘혐오표현’과 관련한 규정이 최대한 넓은

범주의 보호특성을 포함해야 한다는 입장이다. 여기에는 다음과 같은 내용이 포함되어야 하는데 여기에 한정된 것은 아니다: 인종, 피부색, 성별, 언어, 종교, 정치적 또는 기타 견해, 민족적 또는 사회적 출신, 재산, 출생, 선주민 출신 혹은 정체성, 장애, 이주민이나 난민지위, 성적지향, 성별 정체성 또는 간성상태.

보호특성 (protected characteristics)

아티클19은 차별적인 혐오의 사유로 국제인권법상 반차별 조항들에 등장하는 모든 보호특성들이 포함되어야 한다는 입장이다.



‘혐오표현(hate speech)’ 이라는 용어를 사용하는 이유는?

특정 표현을 ‘혐오표현’ 이라 이름 붙이는 것은 국제인권법을 뒷받침하는 존엄성과 평등의 가치를 제고하는데 중요한 역할을 한다. 하지만 표현들을 너무 쉽게 ‘혐오표현’ 이라 구별하는 것은 부정적인 결과를 가져올 수 있으므로 피해야 한다. 이 용어는 상당한 감정을 수반하는 것으로, 특히 소외되고 취약한 집단이 관련된 경우, (이들의) 표현의 자유를 부적절하게 제한하는 것을 정당화 하는데 남용될 수 있다.

| ‘혐오표현’ 용어 사용 | |
|--|---|
| 찬성 | 반대 |
| ‘혐오표현’ 의 동기가 되는 편견과 그로 인한 현재 그리고 역사적으로 존재해 온 해악을 공적으로 인지하고 거부하도록 함 | 공익적 사안에 대한 정당한 논쟁을 차단할 수 있음 (특히 권한을 지닌 사람들에 의한) |
| 인권 보호를 위해 ‘혐오표현’ 의 함의에 관한 보다 폭넓은 토론을 촉진함 | 화자의 영향 또는 발생할 수 있는 해악의 가능성에 대한 오판으로 표현과 해악 간의 관계를 과대해석할 수 있고, 강력하고 긍정적 영향을 가진 대항 표현에 참여하게 되는 사람들의 경향을 간과할 수 있음 |
| 혐오표현의 대상이 되는 이들에게 연대와 지지를 보여줌으로써, 이들의 존엄을 인식하고 그들이 자신의 목소리를 낼 수 있도록 강화할 수 있음 | 발화자들의 의도가 경솔한 것(소셜미디어에서 무분별하거나 경박하게 의견을 다는 것 같이)이거나 (예술 등을 통해 도전적 이슈에 대한 풍자 또는 논쟁을 촉발시키기 위해) 미묘한 뉘앙스가 있는 것일 수 있는데, 발화자가 의도적으로 해악을 고취한다고 가정함 |
| 발화자와 그들의 옹호자들이 대항 담론에 노출되게 할 수 있음 | 모든 ‘혐오표현’ 이 불법이라고 잘못 암시하여 부적절하거나 효과적이지 않은 형사적 또는 기타 제재를 촉구하게 됨 |
| 사회를 교육하고 ‘혐오표현’ 의 영향에 대한 이해를 높이고 혐오표현 발생 빈도를 줄일 수 있음 | 특히 검열의 ‘순교자’ 로 발화자들이 스스로를 칭하거나 제재가 결과적으로 성공적이지 못한 경우 그것이 자신들 주장의 정당성을 입증하는 것으로 만들어, 발화자의 청자를 오히려 증가시킬 수 있음 |
| 사회 내 차별을 모니터링할 수 있게 함으로써, 정책 결정자들이 효과적으로 대응할 수 있게 도울 수 있음 | 온라인 등에서 담론에 대한 관리 및 국가적·사적 감시를 강화하고, 제도적 차별을 개선하기 보다는 검열에 과도하게 의존하는 양상을 부추길 수 있음 |

이러한 이유 때문에 어떤 사람들은 ‘위험한 표현 (dangerous speech)’ 혹은 ‘공포를 야기하는 발언’ 과 같이 광범위한 폭력을 유발하는 성향에 중점을 둔, 보다 협소하게 정의된 대안적 개념들을 주장한다. 유엔인권이사회는 결의안 등 어떤 상황에서는 ‘혐오표현’ 이라는 용어를 피하고 더 상세한 형태의 용어를 선호한다. 예를 들어, “종교나 신념을 이유로 한 불관용, 부정적 고정관념을 만드는 것, 낙인, 차별, 폭력 선동, 또는 폭력” , 혹은 “차별과 편견의 확산” , “ 혹은 ‘증오 선동’ 등이 사용된다. ‘혐오표현’ 을 둘러싼 논란을 고려했을 때, 이것은 이 용어를 일반화하거나, 정당화하거나 이 용어를 사용하는 것을 꺼려함을 보여준다.

‘혐오표현’ 의 유형

위와 같은 이유로 인하여 아티클19는 심각성에 따른 ‘혐오표현’ 의 유형 분류를 제안하는데, ‘혐오표현’ 에 속하는 여러 하위범주들을 명확히 하고, ‘혐오표현’ 에 대한 적절하고 효과적인 대응을 파악하기 쉽게 하기 위해서이다. 아티클19은 ‘혐오표현’ 을 다음 3가지 유형으로 분류하는 것을 제안한다:

1. **제한되어야 하는 ‘혐오표현’** : 국제형사법과 자유권규약 제20조2항은 국가는 형사적, 민사적, 행정적 조치 등을 통해 특히 중한 형태의 ‘혐오표현’ 을 금지해야 할 의무가 있다고 규정하고 있다.
2. **제한될 수 있는 ‘혐오표현’** : 국가는 자유권규약 제19조3항을 준수하는 선에서, 그 밖의 다른 형태의 ‘혐오표현’ 을 금지할 수 있다.
3. **법 테두리 내의 ‘혐오표현’** : 자유권규약 제19조2항에 따라 제한으로부터 보호받지만, 불관용과 차별에 대한 우려를 제기하고 국가의 중요한 대응을 요구하는 표현

'혐오표현' 피라미드

아티클19은 차별적인 혐오의 사유로 국제인권법상 반차별 조항들에 등장하는 모든 보호특성들이 포함되어야 한다는 입장이다.



제한되어야 할 ‘혐오표현’

국제법상 국가는 특히 중한 형태의 ‘혐오표현’ 을 금지해야 할 의무가 있다. 이런 제한은 화자가 의도하고 선동할 수 있는 이례적이고 회복 불가능한 해악의 방지에 초점을 두고 있다.

- **직접적이고 공개적인 집단살해(제노사이드) 선동:** 집단살해죄(제노사이드)의 방지와 처벌에 관한 협약과 국제형사재판소의 로마규정에서 이를 금지하고 있다. 박해와 같은 전쟁범죄 등 국제형사법에서 금지하는 그 밖의 차별적인 행위에 대한 선동은 집단 살해죄의 방지와 처벌에 관한 협약이나 로마규정에서 다루고 있지 않지만 이 범주에 포함할 수 있다.
- **차별, 적대, 혹은 폭력의 선동에 해당하는 차별적인 혐오에 대한 모든 옹호.** 이는 자유권 규약 제20조2항과 유사한데 자유권규약 제19조3항의 규정 또한 충족해야 한다.
- 인종차별철폐협약은 제4조에서 체약국이 “어떤 인종이나 특정 피부색 또는 특정 종족의 기원을 가진 인간의 집단이 우수하다는 관념이나 이론에 근거를 두고 있거나 또는 어떠한 형태로든 인종적 증오와 차별을 정당화하거나 증진시키려고 시도하는 모든 선전과 모든 조직을 규탄하며 또한 체약국은 이 같은 차별을 위한 모든 선동 또는 행위를 근절시키기 위한 즉각적이고 적극적인 조치를 취할 의무를 지니며 이 목적을 위하여 세계인권선언에 구현된 제 원칙 및 이 협약 제5조에 명시적으로 언급된 제 권리를 적절히 고려해야 한다” 고 규정한다. 인종차별철폐위원회는 최근 일반논평 제35호 (‘인종차별적인 혐오표현에 대항하기’)를 채택하여, 표현의 자유 보호와 관련하여 이러한 조항의 범위를 명확히 하였다. 인종차별철폐위원회는 체약국에 특정 유형의 표현을 금지해야 할 적극적 의무를 자유권규약 제20조 2항보다 더 포괄적으로 규정하고 있다. 아티클19은 조약법에 관한 비엔나협약에 근거하여, 이러한 충돌을 해소할 방법을 권고한 바 있다.

제한될 수 있는 ‘혐오표현’

국제인권법은 제한적이고 이례적인 경우에 한해 자유권규약 제19조3항의 3가지 요건을 충족하는 선에서 국가가 표현을 제한할 수 있다고 허용하고 있다. 이에 따른 제한사항은 다음과 같다:

1. 법으로 규정되며,
2. 타인에 대한 존중 등과 같은 정당한 목적을 추구하고,
3. 민주사회에 반드시 필요한 것이어야 한다.

‘혐오표현’의 일부 형태는 개인이 특정 피해자를 대상으로 하는 경우도 있다. 이러한 유형의 ‘혐오표현’은 화자가 다른 사람들이 보호사유를 지닌 사람들에게 대해 행위를 취하도록 선동하는 것이 아니므로 자유권규약 제20조2항의 기준에 해당하지 않는다. 이런 유형의 ‘혐오표현’에는 폭력, 괴롭힘, 공격 등의 위협이 포함된다.

법 테두리 내의 ‘혐오표현’

격한 분노나 불쾌감을 유발하지만 위에 언급된 요건을 충족하지 않는 표현도 있다. 이런 표현은 편견에 의한 것으로 볼 수 있고 불관용의 우려를 제기할 수 있으나, 표현의 제한을 정당화하는 심각성 요건(Severity Threshold 참고)을 충족하지 않는 경우이다.

그럼에도 불구하고 국가는 이런 ‘혐오표현’의 기저에 자리하는 편견에 대해 법적·정책적 조치를 취할 수 있으며, 공직자 및 공공기관을 포함한 모든 사람들이 대항 발언에 참여할 수 있도록 하는 기회를 만들 수 있다.

국가가 취할 수 있는 방안들에 대한 일부 권고사항은 이 보고서 제2부에서 자세히 볼 수 있으며, 그 외에도 다양한 방안이 있을 수 있다.

예시



트위터 팔로워 수가 적은 한 10대 소년이 살해가 의심되는 동네 여학생의 실종사건을 비하하는 내용의 트윗을 올렸다. 불쾌하고 성차별적 내용으로 인해 온라인상 강한 비판을 받았고 소년은 결국 해당 게시물을 삭제한다.

비록 해당 트윗은 불쾌함은 물론 여성혐오라는 사회의 보다 큰 문제와 관련 있었지만, 이 소년은 특정 집단에 대해 해악을 끼치는 행위를 선동하려는 의도를 갖고 있지 않았다. 무엇보다 자신의 팔로워들에게 그만큼의 영향력을 행사할 수 없었다. 이러한 '혐오표현'의 경우, 재학 중인 학교 선생님이나 지역사회 지도자와 같이 그 지역에서 권위 있는 행위자들로부터 연성적인 조치를 받을 수 있지만, 국가가 제재 혹은 기타 제한조치를 강제하는 것을 정당화하지는 않는다.

유용한 참고자료

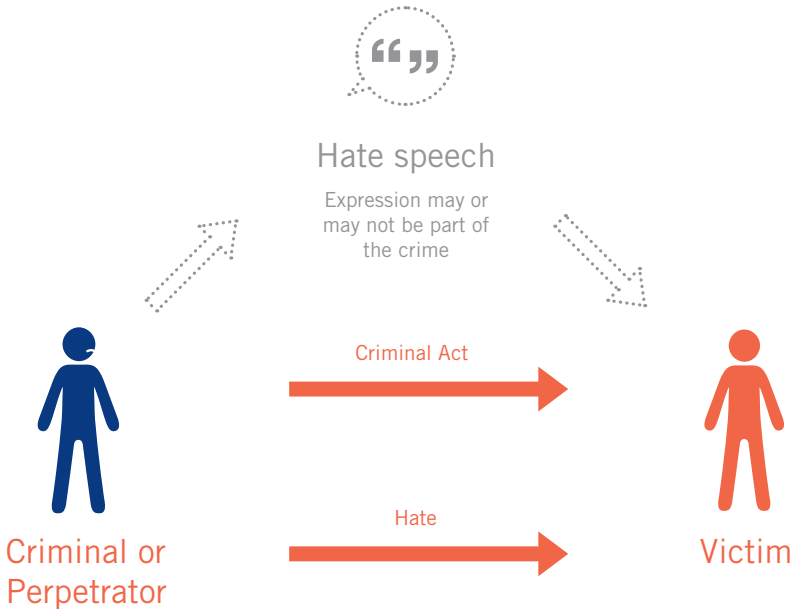
- 라밧 행동계획(Rabat Plan of Action):
“차별, 적대, 또는 폭력 선동에 해당하는 민족적, 인종적, 또는 종교적 혐오의 옹호는 법률에 의하여 금지된다” 는 자유권규약 제20조 2항의 국가 이행의무와 관련하여 권위적인 지침을 제공하는 중요한 문서
- 차별, 적대, 폭력 선동 금지하기(Prohibiting incitement to discrimination, hostility or violence):
자유권규약 제20조2항에 대한 해석을 상술한, 선동금지에 대한 아티클19의 정책보고서
- 표현의 자유와 평등에 관한 캄덴 원칙(Camden Principles on Freedom of Expression and Equality):
표현의 자유 존중과 평등 증진 간의 적절한 관계에 대해 보다 폭넓은 사회적 합의를 장려하기 위한 일련의 원칙 및 권고사항

‘혐오표현’ 과 ‘혐오범죄’ 는 같은 것인가?

‘혐오표현(hate speech)’ 과 ‘혐오범죄(hate crimes, 증오범죄라고도 번역됨)’ 는 그 뜻과 쓰임이 자주 혼용되지만, 별도로 구분되어야 하는 개념이다. 공통적으로 불관용과 편견을 나타내지만, 대부분의 ‘혐오범죄’ 는 표현의 자유 행사를 포함하지 않는다.

비록 ‘혐오범죄’ 라는 용어를 자주 사용하지만, ‘혐오(hate)’ 라는 감정적 단어 때문에 혐오표현과 같은 혐오의 표출을 범죄행위와 연관 지어 생각할 수 있다. 그러나 이는 사실과 다르다.

모두 우려의 대상이 되는 것은 사실이나 ‘혐오표현’ 이 항상 범죄행위에 이르는 것이 아니므로 ‘혐오범죄’ 는 아니다.



‘혐오범죄’는 전적 또는 부분적으로 편견이 동기가 되어 피해자를 표적으로 삼은 범죄행위를 일컫는다. 많은 국가들에서 특정 범죄행위를 ‘혐오범죄’로 지칭하는 경우는 피해사실에 관련된 상황이 전반적으로 편견에 의한 것임을 인식할 때이다. 그 목적은 주변화된 소수자들이 형사 사법제도를 보다 신뢰할 수 있도록 하고, 피해자들의 경험이 온전하게 인식되고 있다는 사실을 알리는 것이다.

유럽안보협력기구(OSCE)에서 명시한 바와 같이, ‘혐오범죄’는 아래 2개 요소의 결합으로 특징 지을 수 있다.

- 형법상 범죄행위(‘base’ criminal offence, 예: 살해)
- 편견으로 인한 동기(bias motivation)로서, 가해자가 피해자의 보호특성을 근거로 범죄 행위 대상으로 삼는 것을 말한다.

‘편견을 동기로 하는 범죄(bias motivated crime)’라는 용어가 ‘혐오’의 유무뿐 아니라 범죄 행위의 입증 여부에 따라 형사책임이 결정된다는 것을 더 정확하게 드러낸다.

예



다수가 기독교인으로 구성된 한 마을에 무슬림 가족이 이사를 왔다. 한 이웃주민이 와서 무슬림 가정의 주택 창문을 부수기 시작했다. 한 행인이 그 이유를 물어보자 가해자는 “더 많은 무슬림들이 와서 동네를 점령하는 것을 막기 위해서” 라고 답했다.

이 사례는 재산손괴죄가 성립되고 가해자는 행인과의 대화를 통해 편견동기 (bias motivation)를 갖고 있었음이 드러났다. 그는 재산손괴를 통해 ‘혐오범죄’ 를 저지른 것으로 기소될 수 있으며, 편견 동기를 고려해 더 높은 형량을 선고받을 수 있다. 하지만 그가 행인과 나눈 대화는 해당 범죄에 대한 동기를 증명하는 증거일 뿐, 그의 발언이 별도의 형법상 범죄를 구성하는 것은 아니다.

대부분의 ‘혐오범죄’ 에서 ‘혐오표현’ 은 그 자체로 기본 범죄행위(base criminal offence)를 구성하지 못한다. 그러나 범죄 전후, 혹은 행위 중의 혐오성 발언 및 표현은 편견으로 인한 동기를 나타낼 수 있어 증거로 제출될 수 있다. 이 경우 피고인은 표현의 자유를 근거로 한 항변을 펼칠 수 없다.

위에서 설명한 바와 같이 국가는 특히 중한 형태의 ‘혐오표현’ 을 금지할 의무를 지고 있으며, 제한적인 경우에 한해 형사법을 통해 금지할 수 있다. 이와 같은 경우 ‘혐오표현’ 의 표현행위 그 자체가 범죄를 성립할 수도 있다. 앞서 살펴본 개념적 구분에 있어 형사적 제재가 이루어질 수 있는 ‘혐오표현’ 의 가장 중한 유형에는 ‘집단살해 선동’ 이 포함되며, 특별히 중한 형태에는 ‘차별, 적대, 혹은 폭력의 선동이 되는 증오의 고취’ 가 포함된다.

예시



치열한 경합 중에 있는 대통령선거 준비기간에 현 대통령이 큰 집회에서 일련의 연설을 한다. 그는 연설을 통해 자신과 다른 민족 집단으로 구성된 야당 지지자들이 무장을 하며 현재 생명의 위협을 가하고 있다는 내용의 유언비어를 퍼트린다. 긴장상태가 고조됨에 따라 그는 수십 년 전 국가에서 발생한 집단살해 지사를 환기시키는 인종차별적인 언어를 사용하며, 그의 지지자들이 선거에서 이기기 위해 즉각 행동을 취할 것을 호소하였다.

여기서 이 대통령은 폭력 선동에 해당하는 혐오 옹호 기준을 충족할만한 '혐오표현' 을 구사하였다. 그는 사회 내 인종갈등을 악용하고 있음을 이해하고 있으며, 영향력 있는 정치인으로서 자신이 특정 용어를 사용하면 군중 속 개인들이 야당과 관련 있는 민족 집단 구성원에 대하여 폭력적으로 행동할 것이라는 것을 알고 있다. 실제로 폭력 발생 여부와 관계없이, 이러한 종류의 '혐오표현' 은 '혐오 범죄' 로 인정되어 범죄가 될 수 있다.

이렇게 국가가 금지해야 할 의무가 있는 (특히 중한) 형태의 '혐오표현' 과 더불어, 국가가 금지할 수 있는 다른 형태의 '혐오표현' 도 있다. 여기에는 편견을 동기로 하여 개인들을 상대로 위협, 폭행, 또는 괴롭힘을 가하는 것을 포함한다. (혐오표현 유형 체계 참조)

예시



한 레즈비언 커플은 기차에서 큰 소리로 그들에게 성차별적이고 동성애혐오적인 욕설을 하는 한 탑승객을 맞닥뜨리게 되었고, 이는 이들 커플로 하여금 압박한 물리적 폭력에 대한 상당한 두려움을 느끼게 하였다.

많은 국가에서는 이 사건을 편견을 동기로 한 범죄로 적절히 기소할 것이다. 모욕적인 탑승객의 표현 행위는 아티클19의 광의의 혐오표현 유형에 해당하며, 또한 폭행죄에도 해당할 수 있다. 이 표현에서 나타나는 상당한 폭력 위협은 형사상 범죄이며, 또한 편견을 특징으로 하기 때문에 표현 내용은 편견 동기에 대한 증거이기도 하다.

‘혐오표현’ 이라 할 수 없는 표현

‘혐오표현(hate speech)’의 개념구분에 많은 혼란이 있을 수 있다는 전제 하에, ‘혐오표현’으로 분류해서는 안 되는 표현을 명확히 짚는 것이 중요하다. 아래의 내용은 왜 (‘혐오표현’과 자주 잘못 혼용되는) 모종의 개념들이 ‘혐오표현’과 구분되는지, 그리고 왜 이것들이 대부분의 경우 표현의 자유의 보호를 받는지 설명한다.



심히 불쾌한 표현

표현의 자유에 대한 국제 기준에 따르면 바탕으로 불쾌·충격적이거나 심란한 표현도 보호를 받으며, 한 개인이나 특정 집단이 경험한 ‘불쾌감(offence)’에만 근거해 제한을 허용하지 않는다. 국제인권법은 불쾌감으로부터 자유로울 권리를 포함하고 있지는 않지만, 이에 대응하고 그런 표현을 지지하는 사람들에 대하여 공개적으로 발언할 권리를 명백하게 보호하고 있다.

하지만 많은 국가에서 ‘불쾌’하다고 여겨지는 여러 표현에 대해 제재를 가하는데, 일부는 심지어 불쾌감의 정도를 구별하여 제재의 근거로 삼는다. ‘불쾌감’은 본질적으로 주관적인 개념으로서, 국가가 자의적으로 특정한 관점을 제한할 여지가 있다. ‘불쾌한’ 표현에 대한 금지기준은 사람들이 법에 따라 자신의 행동을 규율하도록 하는데 필요한 정확성 및 명확성이 부족한 경우가 많은 것도 사실이다. 따라서 아티클19은 설사 표현이 차별적이라도 제3부에서 설명한 범주에 속한다는 것을 입증할 수 없을 경우 불쾌감을 기준으로 표현을 제한할 수 없다는 입장이다.

어떤 표현은 매우 불쾌함을 유발해 아무런 가치를 지니지 않으며 그 자체로 해악적이라는 반론을 제기할 수 있다. 그러나 이와 같은 주장은 소수집단에 대한 인권침해 등 국가권력의 남용을 방지해야 한다는 중요한 문제를 간과한다. 더 나아가, 불쾌한 표현에 따라 대항표현(counter-expression)과 토론이 활성화 된다면 이는 공익적인 측면도 있다. 그러므로 표현을 제한하는 것보다는 대항 표현의 기회를 최대화하는 공공정책 및 법률이 보다 바람직하다.

신성모독 혹은 ‘종교모독 (defamation of religions)’

국제인권법은 사람의 보호를 우선하며, 종교나 신념체계 등 추상적 개념은 보호의 대상이 아니다. 종교 및 관련 사상 혹은 상징물에 대한 비판이나 종교인들의 불쾌감 혹은 비판에 따르는 감정을 보호하기 위해 표현의 자유를 제한할 수는 없다. 이러한 주장에 따라 일부 국가는 국제인권기준에 반하여 신성모독 죄목의 유지를 정당화하고 있다.

신성모독 금지법은 주로 다음 중 1개 이상의 범주에 속한다:

- 1) 직접적인 신성모독이란, 해당 종교 및 종교의 교리, 상징물, 숭배대상 등을 비판, 반박, 경멸, 낙인찍기, 고정관념화 또는 ‘명예훼손’ 으로부터 보호하고자 하는 경우이다.
- 2) 종교적인 감정에 대한 모욕이란, 자신이 정체성을 함께하고 있는 종교에 대한 신성모독으로 모욕, 불쾌감, 분노를 겪은 개인 혹은 집단의 감정 및 민감성을 보호하고자 하는 경우이다.
- 3) 종교나 신앙에 대한 표현을 제한하는 광범위하고 모호한 법률은 사회도덕 및 공중질서의 보호와 주로 관련하여, 종교 혹은 신념에 대한 자유로운 표현 및 토론을 부당하게 제한하는 경우이다.

아티클19은 이 범주에 속하는 표현이라도 ‘혐오표현’에 관한 일련의 요건을 별도로 충족하지 않는다면 ‘혐오표현’으로 여기지 말아야 하며, 이례적으로 금지조치의 엄격한 요건들을 충족하지 않는 이상 제한의 대상이 되어서는 안 된다고 권고하고 있다. (심각성 요건과 6가지 요건 참조)

국제인권기준은 신성모독 금지를 폐지해야 한다는 점을 명백히 하고 있다. 이는 라바트 행동계획의 권고사항이자 UN 자유권위원회(Human Rights Committee) 일반논평 제34호에서도 강력하게 지지하는 사항이다. UN 인권이사회의 여러 특별절차들도 신성모독에 관한 법률이 인권에 미치는 영향에 우려를 표하며 폐지를 권고하였다. 이 내용은 유럽평의회, 유럽연합, 다수의 미주기구 등

지역적 차원에서도 반영하고 있다.

신성모독에 관한 법률이 국제인권법상 타당하지 않고 그 원칙과 실제에서 역효과가 날 수 있다고 하며 법률 폐지를 지지하는 여러 의견이 있다:

- 국제인권법은 사상이나 신념의 보호와 종교나 신념을 근거로 한 사람의 권리 보호를 구별한다. 국제법상의 사상, 양심, 종교 또는 신념의 자유에 대한 권리는 사람들 개개인에 대한 것이며, 종교나 신념 그 자체에 대한 부정적인 의견 또는 검토를 막는 것이 아니다.
- 신성모독 금지가 소수의견이나 쟁점적 의견의 표현을 방지하고 처벌하기 위해 사용될 경우 공개적인 솔직한 토론과 교류에 걸림돌로 작용한다. 여기에는 종교 간/종교 내 대화를 비롯해 종교지도자에 대한 비판이나 종교 신념 및 교리에 대한 논평 등이 포함된다. 권위적 위치에 있는 사람들이 자신을 비판하는 개인 및 집단을 공격하거나 책무성을 피하는 등 정치적 이익을 위해, ‘신성모독 금지’ 를 이용하는 경우가 많다.
- 신성모독 금지가 종교적 소수자나, 불가지론자(non-theist), 무신론자(atheist)의 표현을 침묵시키기 위해 사용되는 경우가 있다. 표현의 자유에 대한 권리와 종교나 신념의 자유에 대한 권리 모두 다원주의와 반차별에 근거한다. 한 사람의 깊은 종교적 신념이 다른 사람의 깊은 신념을 불쾌하게 할 수 있고 그 역도 가능하기 때문에, 다원주의는 필수적이다. 신성모독에 대한 제한은 한 신념체계를 다른 것보다 법적으로나 결과적으로 우위에 둬으로써 불가피하게 소수종교나 신념을 차별하는 결과를 낳는다.

따라서 아티클19은 위의 3가지 범주에 포함되는 모든 ‘신성모독’ 금지를 폐지할 것을 국가들에 강력하게 권고하고 있다.

‘신성모독’ 으로 볼 수 있는 표현들이 종교나 신념과 같은 보호 특성이 있는 집단을 대상으로 혐오를 나타내기 위한 수단으로 사용되는 경우도 있다. 이런 표현들은 불관용과 관련하여 문제 제기할 수 있지만, 대부분의 경우 표현제한을 정당화할 수 있는 기준까지는 못 미치는 경우가 많다. 이 기준을 충족하는 경우, 국가는 종교나 신념 자체에 대한 보호가 아니라 제 3부에서 설명한 바와 같이 자유권규약 제20조 2항과 19조 3항을 기반으로 대응해야 한다.

역사적 사건의 부정

‘역사기억법(memory law)’은 일반적으로 극심한 박해, 집단살해, 또는 그 외의 국제형사법적 위반이 자행된 시기와 관련된 역사적 사건을 부정하는 표현을 금지하며, 이는 다수의 국가에서 다양한 형태로 존재한다. 이러한 부인(denialism)은 피해자 및 관련자들의 존엄성에 대한 직접적인 공격으로, 잔학행위로 인한 비극을 피해자들의 날조 혹은 조작으로 폄하하는 음모론을 지지하는 경우가 많으며, 추가적 차별을 정당화하거나 영속시킨다. 따라서 역사기억법은 이러한 차별의 존재에 대항하는 것을 포함하여 잔학행위(atrocities)의 재발방지라는 명시적 목적을 갖고 있다.

국제인권법은 역사적 사건에 대한 진실주장(truth claim)을 그 자체로 보호하고 있지 않다. 중요한 점은 표현의 자유에 대한 국제적 기준은, 심한 불쾌감을 유발하더라도 ‘허위’ 또는 ‘진실이 아니다’는 이유로 의견이나 생각에 대한 표현을 제한하는 것을 허용하지 않는다는 것이다.

진실주장은 상대주장에 대한 근거를 면밀히 조사하고 그 가치를 판단할 수 있는 활발한 논쟁과 조사를 통해 신뢰도를 높일 수 있다.

특정 진실주장을 불변의 진리 수준으로 격상시키고 국가가 이러한 주장의 집행을 과제로 삼는 경우, 협소한 사건 해석을 고착화시키고, 근거가 뒷받침된 공개적 논의의 가치와 질을 격하시킨다. 표현의 자유 특별보고관에 따르면, “작가, 기자, 시민들로 하여금 정부가 승인한 역사서술만을 다룰 것을 요구함으로써 국가는 표현의 자유라는 가치를 공식적 차원의 사건 기술에 종속시킬 수 있다.”

아티클19은 이러한 역사기억법이나 각각의 금지조치들이 민주사회에 필요하지 않으며, 오히려 역효과가 나타날 수 있다는 입장이다. 부인론자들에 대한 기소는 그 지위를 ‘순교자’나 유명 인사와 같이 만드는 것이다. 또한 대중에게 자신들의 사상은 단지 반체제적(anti-establishment)이고 비순응적(nonconformist)이라는 것과 그들에 대한 기소가 음모론의 근거인 것처럼 왜곡할 수 있는 기회를 줄 수 있다.

또한 역사기억법의 법적 안정성에 대해서도 심각한 우려가 제기된다. 무엇이 ‘역사의 정설’을 구성하는지에 대한 의문이 자주 제기될 수 있는데, 특정 사건을 법적으로 협소하게 다루거나 포괄적 역사적 법적 토론을 필요로 하는 복잡한 사실관계가 존재하는 경우 특히 그렇다. 이런 불분명한 특성은 역사사건의 부인만이 아닌, 국제인권법에서 정의된 바 없으며 다소 남용될 가능성이 있는 용어들인 경시, 축소, 정당화, 찬양 등을 법적으로 금지하는 경우 더욱 두드러진다.

역사사건에 대한 부인이 피해자-생존자 및 이들과 관련된 사람들에 대한 혐오를 옹호하기 위한 수단으로 활용된다는 데에 동의하는 바이다. 비록 이것은 불관용에 대한 우려를 자아내며 ‘혐오 표현’이라 여기는 것이 정당할 수 있지만, 이러한 표현에 대한 금지는 차별, 적대, 혹은 폭력 선동 등 차별적 혐오 고취의 요건을 충족하는 범위에서만 적용되어야 한다. 개별적 권리에 대한 보호와 진실주장에 대한 방어를 명확히 구분해 표현의 자유에 대한 제한 근거를 설정해야 한다.

테러행위 및 폭력적 극단주의 선동

최근 수십 년간 테러리즘과 이에 대한 국가의 대응은 표현의 자유와 관련하여 다양한 우려를 자아냈다. 자기검열을 강제하고 공개 토론을 제한하려는 목적으로 표현의 자유 행사에 대해 테러 공격이 자행되고 있으며, 국가는 테러리즘에 대항하여 표현의 자유를 비롯한 기본권을 정당화할 수 없는 방식으로 또는 과도하게 제한하고 있다.

테러리즘을 방지하고자 하는 국가의 노력 측면에서, '테러리즘 선동', '폭력적 극단주의', '근본주의' 와 같은 개념들이 '혐오표현' 과 혼동되는 경우가 있다.

국제법상 국가는 테러행위 선동을 금지할 의무가 있다. 하지만 이러한 조치는 국가안보를 보호하기 위해 표현의 자유를 제한하는 것으로, 자유권규약 제19조3항의 3가지 요건에 반드시 부합해야 한다. 요하네스버그 원칙(The Johannesburg Principles)에 따르면 국가안보에 대한 위협을 근거로 직접 표현을 제한할 수 있는 경우는 다음과 같다:

1. 해당 표현이 임박한 폭력 선동을 의도하고 있고
2. 그러한 폭력을 선동하게 될 가능성이 높으며
3. 해당표현과 폭력 발생 사이에 직접적이고 즉각적인 관계가 있어야 한다.

이 요건에 따라, UN 테러방지과 인권의 증진 및 보호에 관한 특별보고관은 '테러범죄 선동' 의 정의를 다음과 같이 제시한 바 있다:

해당 범죄는 의도적이고 불법적으로 대중에게 테러리스트 행위의 실행을 선동할 수 있는 메시지를 배포하거나 공개하는 것으로서, 명시적으로 테러범죄를 고취하는지 여부와 무관하게, 하나 이상의 테러범죄 발생을 야기할 위험이 있는 행위이다.

하지만 대부분의 국가는 위에서 권고하는 내용보다 더 폭넓은 범주에 해당하는 표현을 제한하기 위해 '국가안보' 라는 명분을 내세우고 있다. 제한의 범주에는 테러행위 '정당화', '조장', '찬양' 또는 '극단주의' 와 '근본주의' 와의 연루 등을 포함하고 있다. 이러한 경우 폭력선동 의도에 대한 입증은 필요로 하지 않으며, 해당 표현과 폭력발생 가능성이나 실제 발생 사이의 인과성 또한 요구되지 않는다.

이러한 광범위한 금지조치는 국제인권기준 상 정당화 될 수 없다. 법적 안정성이 부족하고, 정당한 정치토론을 제한하기 위해 임의적으로 적용될 수 있다. 이는 테러공격과 그에 대한 국가 대응의 효과성 혹은 적절성에 대한 소수의견 및 공식 의견에 대한 이견, 심지어는 공익적 측면이 강한 논평 등을 검열하는 데도 사용될 수 있다. 이 주제에 대한 표현이 다소 걱정적이거나 정체성을 둘러싼 이슈에 밀접하게 관련되어 있는 경우가 많고 따라서 이러한 맥락에서 혐오표현이 더욱 만연해 질 수 있다. 하지만 이러한 표현은 불관용에 대한 우려를 제기할 수 있는 한편 ‘국가안보’에 실질적으로 위협이 되지 않으므로 이에 대한 국가안보적 대응은 불균형적이며, 더 나아가 차별적이고 낙인적 효과가 있으며 역효과를 야기할 수 있다.

예시



다수자 종교집단이 주로 이용하는 종교시설에서 폭파사건이 발생한 직후, 사건과 관련 없는 한 페이스북 사용자가 차별적이고 경솔한 언어로 피해자들이 ‘당할만했다’는 내용을 담아 전체공개의 게시물을 올렸다. 이 사용자는 수백 명의 ‘친구’를 두고 있었고, 해당 게시물은 뜨거운 반응을 불러왔다. 사용자는 정치인이나 공인은 아니었다.

해당 표현은 테러행위를 선동하거나 실제로 일으킬 가능성이 낮지만, 다수의 국가에서는 테러행위의 ‘정당화’나 ‘찬양’과 관련된 규정 등과 같이 매우 광범위한 반테러법을 근거로 이 페이스북 사용자를 기소할 수 있다. 심히 불쾌하고 ‘혐오표현’에 해당되나, 게시물의 맥락을 고려했을 때 ‘혐오표현’ 제한 기준을 충족할 가능성이 낮다. 페이스북은 자사의 이용약관에 따라 게시물 삭제를 고려할 수 있지만 법적 제재에 의해 삭제해서는 안 된다.

따라서 아티클19는 국가가 테러행위 선동을 금지하는 것을 권고하나, 그것은 포괄적인 ‘혐오표현’과 분명하게 구분되어야 하고 이러한 금지대상이 되는 테러행위 선동의 요건에 (1) 테러행위를 선동하고자 하는 의도 및 (2) 이러한 표현의 결과로 공격이 실제로 발생하거나 공격을 야기시킬 가능성을 포함시켜야 함을 권고한다. 이런 기준을 충족하지 않는 법은 폐지되어야 한다.

‘국가’ 와 공무원에 대한 보호

국가상징물(국기 등) 또는 권력자에 대한 비판적인 표현에 대해 그 내용의 신뢰도를 떨어뜨리거나 심지어 금지하려는 목적으로 ‘혐오표현’ 이라는 단어를 악용하는 경우가 많다. 일부 국내법에서 특정 공직 혹은 추상적인 개념에 대한 ‘모욕’ 과 ‘폄하’ 를 금지하고 있는 한편, 어떤 국가들은 모호한 “반란 선동(sedition)” 이나, “국가통합” , “국민화합” 에 반하는 표현 등을 금지하는 법을 두고 있기도 하다.

국제적 기준에 따르면 국가나 그 상징물을 모독이나 비판으로부터 보호하기 위해 표현의 자유를 제한하는 것은 허용될 수 없다. 국가나 그 상징물은 인간이 아니며 따라서 권리의 주체가 아니기 때문에 ‘혐오표현’ 의 대상이 될 수 없다. 국가 수장이나 공무원과 같이 국가와 관련이 있는 자연인들의 지위는 차별의 근거나 ‘혐오표현’ 의 특성을 지닌 보호적 특성을 갖지 않는다. 공무원은 정당하게 비판 및 정치적 반대 대상이 될 수 있으며 이러한 비판에 대해 그 누구보다 더 높은 수준의 관용을 보이도록 요구된다.

비록 ‘국가안보’ 나 ‘공공질서’ 를 보호하기 위해 표현의 자유를 제한할 수 있지만, 권력자들을 망신으로부터 보호하거나 잘못된 행동을 감추기 위해 이러한 근거를 악용하여 비판과 반대의견 표출을 억압하는 데 사용할 수 없다.

요하네스버그 원칙은 다음과 같이 설명하고 있다:

그 누구도 국가, 국가의 상징, 정부, 정부기관이나, 공무원 및 외국 또는 그 국가의 상징, 정부, 정부기관 내지 공무원을 비판하거나 모욕했다는 이유로 처벌될 수 없으며, 비판이나 모욕이 폭력을 선동하려는 의도를 갖고 임박한 폭력을 선동할 가능성이 높은 경우는 예외로 둔다.

예시



국군을 기념하는 연례행사 중 최근 군의 작전에 반대하는 집단이 항의집회를 열어, 국기 및 국가 수립에 관련된 위인들의 초상화 등 여러 국가상징물을 훼손하였다.

비록 집회참가자들의 행위가 타인에게 불쾌감을 줄 수 있지만, 이는 정치적인 메시지를 전달하고자 하는 정치적 표현이다. 국가상징물과 국가제도로서의 군대는 인간이 아니며 따라서 ‘혐오표현’ 으로부터의 보호 대상이 아니다. 또한 공적인 위치에 있는 군인은 국군의 행동에 대한 비판을 용인할 수 있어야 하고, 군대 내 개인을 상대로 한 집회가 아니라는 것을 인지해야 한다.

명예훼손

명예훼손 혹은 명예훼손죄(defamation, desacato, slander, libel 등)는 ‘혐오표현’ 과 혼동될 때가 있다.

명예훼손 관련법은 대개 명예를 훼손하는 허위사실로부터 개인의 명예를 보호하고자 한다. 명예훼손과 관련한 법적 조치는 ‘혐오 고취’ 에 대한 입증을 요구하지 않으며, 따라서 ‘혐오표현’ 과 구별되어야 한다. 또한 ‘명예훼손’ 에 대한 법적 조치를 추구할 때, 개인들의 ‘집단’ 은 개인으로서의 명예를 갖지 않고 소송제기의 근거가 되는 개인으로서의 인격도 갖지 않는다.

아티클19은 이에 따라 집단이 명예훼손으로 소송을 제기할 수 있도록 하는 다수의 법은 문제가 있다는 입장이며 폐지를 권고한다. 다만, ‘혐오표현’ 의 결과로 개인들의 집단이 해를 입은 경우에는 정당한 ‘혐오표현’ 관련 조항 하에 소송을 제기하거나 기소되어야 한다.

제2부.

‘혐오표현’ 대응하기



제2부에서는 ‘혐오표현’ 과 이런 표현의 기저를 이루는 편견과 불관용에 대항하는 다양한 방안을 제시하고 있다.

아티클19은 아래의 상호보완적으로 작용하는 세 영역의 행동을 기초로 ‘혐오표현’ 의 대응이 이루어질 것을 제안하고자 한다:

1. 국가는 반드시 표현의 자유가 실현되는 **우호적 환경**을 조성하고 평등과 반차별의 권리를 보호해야 한다.
2. 국가는 반드시 표현의 자유와 평등을 증진하기 위한 여러 가지 **적극적 정책 조치**를 취해야 한다.
3. 시민사회, 언론, 기업 등을 포함, 다른 이해관계자들이 편견과 불관용의 근원을 제거하며 ‘혐오표현’ 에 반대하고 대항하는 **자발적인 노력**을 기울일 수 있도록 해야 한다.

1) 표현의 자유와 평등권 실현을 위한 환경 조성

표현의 자유 및 평등권이 실현되는 우호적 환경 조성은 국제인권법상의 국가가 지닌 의무일 뿐 아니라 ‘혐오표현’ 을 공론화하고 대항할 수 있는 기회를 극대화 할 수 있는 전제 조건이 된다. 국가는 표현의 자유에 대한 권리는 물론이고 평등권을 보호하는 국제 및 지역인권문서를 반드시 비준해야 하며, 국내법 체계에까지 완전히 적용할 수 있도록 해야 한다.

a) 표현의 자유를 행사할 수 있는 환경

헌법 및 헌법에 준하는 법에서 표현의 자유를 보장해야 하며, 더불어 국가는 모든 법과 정책이 국제적 표현의 자유 기준에 부합되도록 해야 한다. 특히 법에서 규정하는 모든 표현의 자유에 대한 제한은 정당한 이익을 추구해야 하고, 민주사회에서 꼭 보호되어야 할 이익이어야 한다.

i) ‘혐오표현’에 대해 효과적으로 대응하기 위해서는 표현의 자유를 과도하게 제한하는 법, 특히 소수자나 소외집단을 대상으로 하거나 이들에 대해 불균형적 영향력을 끼치는 법을 **개정하거나 폐지해야 한다**. 아티클19은 모든 국가들이 아래에 해당하는 법을 폐지할 것을 권고한다:

- 모든 형태의 신성모독 법
- ‘국민성(nationhood)’이나 국가통합과 같은 추상적 개념을 보호하는 법 (국가, 국가기관, 국가상징물을 비판이나 조롱으로부터 보호하는 조항, 반란 선동죄 등)
- 명예훼손을 형사상 범죄로 처벌하는 법 (공무원, 고위직 공무원, 국가 원수 등의 모욕 혹은 조롱으로부터 보호하기 위한 법 등)
- 과도하게 광범위한 ‘공중도덕’에 대한 개념이나 ‘전통적인 가치’를 보호하거나 장려하는 모든 법 (성(sex), 젠더(gender), 성별정체성(gender identity), 성적지향 등에 따라 차별하는 법 등)
- 집회 개최에 대해 허가를 받도록 하거나, 즉흥 집회 및 대응집회를 금지하는 법률 (혐오표현을 포함해 폭력과 불관용에 대해 평화적인 방식으로 효과적이고도 집단적으로 대응할 수 있는 개인들의 능력을 억제할 우려가 있기 때문)
- 결사의 자유에 차별적이거나 불필요하거나 과도한 제한을 가하는 법률 (특히 자원에 대한 접근을 제한하는 규정 등 이러한 법률은 시민사회단체들이 차별이나 폭력에 적극적으로 감시하고 대응할 수 있는 능력을 저해할 우려가 있기 때문)
- 반테러 및 극단주의에 해당하는 법 (표현의 자유에 대한 어떠한 제한도 진정한 국가안보를 보호하고 소수집단을 차별이나 프로파일링(profiling)으로부터 보호하는 목적에 한해서만 좁게 이루어지도록 하기 위해)

ii) 국가는 독립적, 비판적 의견에 공격을 가하는 행위에 대한 **불처벌을 종식시키기 위한 공동의 노력을 기울여야 한다**. 불관용 및 차별적 폭력에 대해 비판하고 대항 행동을 조직하는 개인과 그 동료 및 가족이 안전에 대한 위협에 처하게 되는 경우가 많다. 표현의 자유를 행사하는 개인에 대한 협박 및 기타 형태의 폭력과 이러한 폭력행사에 대한 불처벌은 매우 심각하며, 사회 전반에 극심한 위축 효과를 야기한다.

국가는 표현의 자유를 행사하는 개인에 대한 공격을 명확하게 규탄할 것을 보장하고, 공직자들은 그러한 공격을 조장하거나 이에 대한 지지를 내포하는 발언을 하지 말아야 한다.

특히 국가는:

- 발언내용으로 인해 공격대상이 될 가능성이 높으며 이러한 문제가 재발가능성이 있을 때 이들을 보호하기 위한 특별조치를 마련해야 한다.
- 표현의 자유에 대한 범죄가 독립적이며 신속하고 효과적으로 수사, 기소될 수 있도록 보장해야 한다.
- 표현의 자유 관련 범죄의 피해자들이 적절한 구제절차 및 방법을 이용하도록 보장해야 한다.

iii) 국가는 반드시 **공무수행의 투명성과 모든 사람들의 정보접근권을 보장해야 한다**.

정보접근권을 부정하는 비밀주의적 공직문화는 권력자로 하여금 소수자나 소외집단을 희생양으로 삼아 자신의 잘못이나 정치적인 실패에 대한 책임 전가를 가능하게 한다. 이와 대조적으로, 공개적인 문화와 정보의 자유로운 공유는 특정 집단의 정체성을 악용하려는 시도 자체를 정치적으로 유용하지 못하게 하며, 정보를 대중에게 공개함으로써 이러한 분열전략에 대응할 수 있도록 한다. 투명성과 책무성은 또한 사회 전 영역에서 공공기관에 대한 신뢰를 제고함으로써 개인 및 집단이 자기방위적 형태의 폭력에 쉽게 휩쓸리지 않도록 한다.

iv) 국가는 반드시 **디지털 기술과 관련, 표현의 자유가 완전히 보호되도록 보장해야 한다**.

디지털기술은 모두에게 중요한 매체로 활용되지만, 특별히 소수자 및 소외집단에 속한 개인이 다른 이들과 함께 공동체를 구성하고 불평등 및 '혐오표현' 같은 문제에 우려를 제기하는데 있어 정체성과 관련된 쟁점을 학습하고, 진전시키고, 지지를 얻고자 할 때 중요하다.

하지만 인터넷에서 발견되는 콘텐츠의 양이 방대하고 일부는 불법적이고 유해한 특성을 보이고 있어 국가 및 기업은 온라인 콘텐츠에 대한 통제를 강화해야 하는 압력을 받고 있다. 여기에는 인터넷 사용자들의 익명성 보장 수준을 높이거나 낮춰야 한다는 요구와 중개자 측에서도 선제적으로 콘텐츠를 감시하고 제거해야 할 책임이 있다는 주장 등이 포함된다. 그러나 이러한 조치는 의견과

사상이 활발히 교류되는 공개적이고 열린 포럼으로서의 인터넷을 위협하는 것으로, ‘혐오 표현’ 을 드러내고, 이에 대해 이의를 제기하고, 대항하는 창조적인 공간으로서의 인터넷을 제한할 수 있다. 이런 점에서 아티클19은 다음의 내용을 권고한다:

- 국가는 표현의 자유의 중요한 요소인 온라인 익명성을 강화하고, 기업으로 하여금 서비스 이용자가 익명을 실질적으로 선택할 수 있도록 보장할 것을 장려한다.
- 중개자는 제3자가 생성한 콘텐츠에 대해 책임을 갖지 않으며, 콘텐츠 제한은 사법당국의 명령에 의해서만 이루어질 것을 보장한다.
- 민간당사자가 인터넷 사용자의 인권을 과도하게 침해한 경우와 관련, 효과적인 구제 조치를 제공한다.

b) 평등과 반차별권의 완전한 보장

평등과 반차별 권리를 헌법 및 헌법에 준하는 법에서 보장하는 것과 더불어 국가는 모든 국내법이 법 앞에서의 평등과 법의 동등한 보호를 반드시 보장하고, 국제인권법에서 인정되는 모든 사유를 바탕으로 어떠한 차별도 하지 않을 것을 반드시 보장해야 한다.

강력하고 효과적인 차별금지법이 없는 경우, 대부분 ‘혐오표현’ 으로부터 가장 영향을 많이 받는 사람들이 이를 바로잡기 위해 할 수 있는 선택이 제한되어있다. 특별한 대안이 없기 때문에 일부는 형법을 사용하게 되는데 이는 차별사건을 해결하기 위한 효과적인 대화의 장을 제공하지 못할 때가 많고 오히려 역효과를 발생시킬 수 있다.

i) 아티클19은 평등과 반차별이 실제로 완전히 보호될 수 있도록 보장하는 두 개의 결합된 조치를 권장한다.

- 국제인권법에서 인정하는 보호사유에 근거한 차별과 배제를 공식적 또는 비공식적으로 제도화하는 모든 법과 정책을 폐지해야 한다. 이러한 법과 정책은 그 존재 자체만으로도 차별이 묵인되거나 암묵적으로 조장되는 환경을 조성한다.

- 반차별법을 제정하거나 강화하고, 최소한 다음의 사항들을 보장해야 한다:

- 직접적인 차별로부터의 보호를 보장한다. 비슷한 상황에서 다른 사람이 받았을 대우와 차이가 나는 불리한 대우로 보호특성을 근거로 하는 차별을 의미한다.
- 간접적인 차별로부터의 보호를 보장한다. 비슷한 상황에서 다른 개인/집단에 대한 대우와 비교했을 때 중립적인 규칙, 기준, 또는 관행이 보호특성을 지닌 집단에 현저하게 부정적인 영향을 미치는 경우를 의미한다.
- 간접적인 차별을 근절하고 실질적인 평등을 보장하기 위한 임시적 특별조치가 필요하고 비례성에 부합하는 기간만큼 취해지도록 한다.
- 차별적 혐오 및 행위의 잠재적 사유로 국제인권법에서 인정하는 최대한 넓은 범주의 보호특성을 포함하도록 한다.
- 다양한 상황에 적용이 가능하도록 한다. 고용, 사회보장 및 복지, 교육, 재화 및 서비스의 제공, 주거, 사법접근권, 사생활과 가족 (결혼 포함), 정치참여 (표현의 자유, 결사 및 집회의 자유 포함), 법 집행 등이 포함되어야 한다.
- 객관적으로 정당한 목적을 위해 대우를 달리하며, 그러한 목적을 달성하기 위한 방법이 적절하고 필요한 경우를 위법성이 배제되는 경우로 두어야 한다.
- 주로 민법과 행정법상의 다양한 구제조치가 제공되도록 한다. 또한 평등기관(인권 기구)이 제공할 수 있는 중재 및 대안적 분쟁조정방안 등 비사법적 메커니즘도 제공되어야 한다.

ii) 각 국가는 형법에서 ‘혐오범죄’ 를 완전히 인정하고 ‘혐오범죄’ 에 대해 비례성에 부합하는 제재를 가할 수 있도록 하며, 최대한 넓은 범주의 보호특성이 포함되도록 보장해야 한다. 또한 범죄피해자 혹은 생존자들이 이러한 범죄에 대해 신고하도록 하며, 신고 건수 및 기소 건수에 대해 공식적으로 집계를 하되 문제가 된 편견(bias)의 유형에 따라 세분화할 수 있도록 하는 방향으로, 각 법률이 효과적으로 시행되고 있는지 모니터링 해야 한다.

iii) 또한 각 국가는 표현의 자유 존중과 평등과 반차별 권리의 보호와 증진을 위해, 독립적인 평등 기관을 설립하거나 이미 존재한다면 그 역할을 강화하거나, 또는 국가인권기구의 임무권한을 확장해야 한다.

이러한 기구 및 제도는 다음과 같은 적절한 책임 및 권한이 주어져야 한다.

- 법과 정책의 개발, 모니터링, 평가를 위해, 또한 이 주제에 대한 실증연구 또는 기타 연구의 증진을 위해, 중점영역에서의 차별 규모와 영향에 대한 데이터를 수집하는 메커니즘을 개발해야 한다.
- 표현의 자유와 반차별 등 국가의 국제인권 책임에 부응하는 법과 정책의 개발과 관련하여 정부 및 입법기관을 보조하고 이런 절차에 시민사회가 완전하고 효과적으로 참여하도록 한다.
- 차별과 관련한 진정을 접수하고, 대안적/자발적 분쟁해결조치를 적절히 제공한다.
- 공동체 내외 간 긴장상태를 모니터링하는 정부의 사전경보 메커니즘 혹은 연락기관에 정보를 제공하고 활동을 보완하도록 한다.
- 공동체간 교류 및 대화를 위해 다양한 메커니즘을 권장하도록 하며 적절한 경우 이를 지원한다.

국가인권기구 혹은 평등기관의 활동이 고립되지 않도록 하는 것이 중요하다. 차별의 근원을 제거하는데 있어 공공기관만이 아니라 필요한 경우 민간 및 시민사회와의 협력관계 구축에 앞장서야 한다. 따라서 이들 기관은 본 보고서에서 제시하는 내용과 함께 인권이사회 결의안 16/18과 라바트 행동계획(Rabat Plan of Action)을 참고하여 차별의 근원을 제거하는 국가행동 계획 수립 및 이행에 주요한 역할을 수행해야 한다.

2) 적극적인 국가정책

아티클19은 국가가 차별과 편견에 대항하고 ‘혐오표현’에 대응하는 노력으로 모든 공적 활동에 있어 적극적인 비사법적 조치를 사용하는 것을 권장한다. 이러한 조치는 공직자의 인권존중에 대한 의지와 각 사회계층 모두의 참여와 대화를 증진시키겠다는 노력을 기반으로 두고 지지해야 한다.

불관용의 인지 및 대응

정치인 등을 포함한 공직자는 ‘혐오표현’ 사건을 포함, 불관용과 차별을 인지하고 즉각적으로 대응하는 데 중요한 역할을 수행해야 한다. 해당 행위는 물론 이것이 드러내는 편견을 확인 및 거부하고, 대상이 된 개인이나 집단에 공감과 지지를 표현하고, 이런 사건이 사회 전반에 해악을 끼친다는 점을 확인할 것 등이 요구된다. 이런 개입은 공동체간 긴장이 고조되어 있거나 쉽게 악화될 수 있는 경우 혹은 정치적인 이해관계가 있는 경우(특히 선거기간)에 중요하게 작용한다.

공직자의 빠르고 효과적인 개입은 긴장상태의 악화를 막아 비슷한 행동이 반복되지 않도록 한다. 또한 공직자는 ‘혐오표현’의 대상자들을 포함해 다른 행위자들의 대응을 가능하게 하는 공론화의 장을 만들 수 있고 특히 ‘혐오표현’ 지지자들이 대표한다고 주장하는 ‘침묵하는 다수’의 의견을 개진할 수 있도록 하는데 중요한 역할을 수행하기도 한다. 따라서 불관용과 차별에 대항하는 보다 넓은 대화를 유도하거나 장려하는 역할을 한다.

불관용과 차별 사건에 대한 공직자의 대응 발언이 언제 가장 효과적인지에 대해서는 추가적인 연구가 필요하다. 대중의 일부로 하여금 ‘혐오표현’을 발생시키는 기본적인 불안과 오해에 대해 본질적인 측면에서 또 설득력 있게 관여하지 않는 경우 ‘혐오표현’에 대한 규탄으로는 부족하다. 따라서 공직자의 대응은 더 세밀해야 하며, 규탄 그 이상으로 대중의 우려와 불안에 공감하며 이를 해소할 수 있는 사실에 근거한 반박 설명이 제공될 수 있도록 해야 한다. 그러나 ‘혐오표현’에 대응함에 있어서 공적 담론에 영향이 없는 비주류의 개인 혹은 집단의 입장에 불필요한 관심이 쏠리는 상황을 만드는 것을 지양해야 한다.

차별을 조장하고 평등을 저해할 수 있는 발언을 지양하는 것이 왜 중요한지 이해할 수 있도록 공직자에 대한 교육이 필요하며, 혐오표현 등 폭력이나 차별을 경시하는 데 따르는 위험성 및 이에 대한 대항의 부재를 암묵적 동의와 동일시하는 것의 문제를 이해할 수 있도록 해야 한다. 정부 및 공공기관은 이를 위해 공직자 행동에 대한 명확한 규칙을 마련해야 한다. 정당에서 채택한 윤리 강령 및 반차별 정책 또한 적극적인 정책조치로 볼 수 있다.

평등 교육

공공기관의 불관용과 차별 근절을 위한 역량강화를 위해서는 공직자로 하여금 각기 다른 개인 및 집단에 대한 차별의 성격과 영향을 온전히 인식하도록 해야 하며 평등 증진에 책임을 다하도록 해야 한다.

국가는 공직자, 공인, 국가기관 등을 대상으로 평등권 및 반차별에 대한 교육을 제공해야 하며 특히 차별이 제도화 되었거나 역사적으로 대응이 없었던 경우에는 특히 더 필요하다. 학교 등의 교육기관, 군대, 경찰, 사법부, 의료계, 법조계, 정치집단 및 종교기관 등을 우선적으로 고려해볼 수 있다. 평등 교육은 제도화된 차별을 근절하기 위한 다양한 조치의 일부로 구성될 수 있으며, 기관에 대한 신뢰를 구축하기 위한 노력이 어떻게 진행되고 있는지 투명하게 대중에게 공개해야 한다.

다원주의와 평등을 촉진하는 언론 정책

모든 국가는 다원주의와 평등을 증진하는 다양하고 다원적인 언론을 위해 공적인 기본틀, 규제와 기본틀을 구성하는 데 있어 다음의 원칙을 기본으로 해야 한다:

- 정부로부터 독립적이며, 공적 책무성이 보장되고 투명하게 운영되는 기구를 통해서만 매체에 대한 규제가 이루어져야 한다.
- 다양한 공동체가 매체와 정보통신기술에 자유롭게 접근하고 이용할 권리를 보장받아 자신들의 콘텐츠의 생산 및 유통에 활용할 수 있도록 하며 국경에 관계없이 다른 공동체가 생산한 콘텐츠에 접근할 수 있도록 해야 한다.

이러한 프레임워크는 다음의 방법을 통해 시행되어야 한다:

- 전화, 인터넷, 전기 등 통신수단 및 미디어서비스 수신이 보편적이고 이러한 통신수단 및 미디어에 적절한 비용으로 접근할 수 있도록 장려할 것
- 신문, 라디오, 텔레비전 등 정보통신 시스템의 설립 권한에 관한 차별을 철폐할 것
- 일반 대중이 여러 다양한 방송서비스를 받을 수 있도록 각기 다른 플랫폼이 방송을 위해 사용할 수 있는 '공간' 을 충분히 제공할 것
- 방송주파수와 같은 자원이 공공서비스, 상업적 매체, 지역 매체간 공평하게 배분될 수 있도록 하여 사회 내 모든 범위의 문화, 공동체, 의견이 대표될 수 있도록 할 것.
- 언론매체 규제를 관할하는 기구가 사회 전체의 다양성을 대표하도록 할 것.
- 언론매체 소유권이 과도하게 집중되지 않도록 이를 예방하는 조치를 마련할 것.
- 모두를 위해 신뢰가능하고, 다원적이고, 시기적절하게 정보가 제공되도록 장려하기 위해, 또한 다양한 공동체간의 대화를 증진시키고 다양성에 중요한 기여를 하는 콘텐츠 생산을 위해 독립적이고 투명한 절차와 객관적인 평가기준에 근거하여 (재정이나 그 밖의 다른 형태의) 공적 지원을 제공할 것
- 특정 공동체를 대상으로 하는 매체의 활동을 금지하거나 위축시키는 효과가 있는 소수 언어 사용 제한을 폐지할 것
- 방송허가 심사 기준에 각기 다른 공동체를 위한 미디어를 포함, 다양성을 포함시킬 것
- 훈련기회 등을 포함, 취약집단 및 소외집단에게 미디어 자원에 동등하게 접근할 수 있는 권리를 보장할 것

지속적으로 변화하는 미디어 지형에서 다원주의, 표현의 자유, 그리고 평등이 보장될 수 있도록 미디어의 공공서비스적 가치를 보호하고 증진시켜 나가야 한다. 이를 위해서는 국가 혹은 정부가 통제하는 미디어 시스템을 바꾸고, 공영방송망을 강화하고, 공공미디어에 충분한 재정지원이 뒷받침되어야 한다.

공공 교육 및 정보 공유 캠페인

공공 정보 및 교육을 위한 캠페인은 보호특성을 근거로 하는 부정적 고정관념 및 차별을 근절하는 데 필수적이다. 이러한 캠페인은 정확한 정보를 근거로 해 대중의 근거 없는 믿음 혹은 오해를 타파하고 개인으로 하여금 일상생활에서 불관용이 나타나는 경우 인식하고 대항할 수 있는 힘을 심어준다.

특별히 공공 정보 및 교육 캠페인은 초등, 중등, 고등교육제도에 통합되어야 하며 학생주도 이니셔티브 등 집단따돌림 피해자를 위한 서비스 제공 등을 포함한 집단따돌림 예방정책이 보완되어야 한다. 또한 교재에서 다양성과 관련한 내용이 있는지를 주지하고 특정 집단에 대한 고정관념 및 편견을 심어줄 수 있는 내용이 담긴 교재 사용을 지양해야 한다.

전환을 도모하는 정의

폭넓은 구조적 차별을 포함한 광범위한 인권침해 발생 이후, 진실, 정의, 화해와 보상을 보장하는 메커니즘은 비사법적 수단으로서 역사적 사건의 배경이 되는 ‘진실’에 대한 권위적인 공동의 해석을 확립하여 분열된 사회가 화해할 수 있도록 하는 기반을 제공하는 긍정적인 효과가 있는 것이 분명하다.

이와 다르게 역사적인 사건에 대한 공개적이고 포괄적인 토론 및 주요 비판이 억압되고 일방적으로 주장되거나 법적으로 강요되는 ‘진실’만이 존재하는 경우, 서로 다른 공동체간 분개와 불신이 지속되어 갈등이 재점화 될 위험이 있다.

국가는 공식적이고 공개적으로 사건의 영향 및 유산, 차별 또는 폭력의 구조적 문제를 인식하고, 특정 사건 혹은 시점을 상징적으로 기념함으로써 각 사건을 극복하고 바로 잡는데 중요한 역할을 수행한다. 이는 공공장소를 기념물, 박물관, 그리고 지역사회와 공간 등을 위해 제공하고 사람들이 발생한 일에 대해 받아들이고 이해할 수 있도록 도와주는 등의 전반적인 노력을 통해 이루어질 수 있다.

3) 다른 행위자들의 자발적 노력

국가 외의 이해관계자도 평등 및 반차별, 표현의 자유를 증진하는 데 중요한 역할을 수행할 수 있다. 많은 이해관계자들은 이러한 가치를 자신들의 기업 및 사회적 책임의 핵심으로 여기고 있다.

시민사회의 노력

시민사회는 인권의 보호와 증진이 비록 주요 임무가 아니더라도, 이와 관련해 중요한 역할을 수행한다. 비슷하거나 다른 배경의 사람들 간의 공식적·비공식적 교류를 가능하게 하고 표현의 자유를 행사하고 불평등과 차별에 대항할 수 있는 기반을 제공한다는 점에서 시민사회의 활동은 ‘혐오표현’ 대응에 있어 핵심적인 요소이다. 시민사회가 주도한 지역사회, 국가, 지역, 국제 차원의 활동은 ‘혐오표현’을 비롯한 불관용 및 폭력 사건을 감시하고 대응하는데 가장 혁신적이고 효과적인 수단을 제공한다.

시민사회 주도의 활동은 주로 차별 및 폭력에 가장 취약한 개인 및 공동체가 계획하고 실행되며, 차별의 성격과 효과 감시를 비롯해 대중과의 긍정적인 소통 및 교육과 관련하여 특별한 가능성을 제시한다. 또한 시민사회의 활동을 안전하게 보장하는 우호적 환경 조성이 중요하다.

영향력 있는 행위자 및 기관들의 연대

차별과 그 영향에 대한 대중들의 인식을 높이기 위해서는 정부, 시민사회, 사회 전체의 대화와 교류가 필요하다. 주요 행위자들은 (특히 NGO, 경찰, 정책입안자, 평등기관, 예술가, 종교기관, 국제기구 등) 불관용과 편견의 사회적 표출에 대응하기 위해 협력하여 연대해야 한다.

독립적이고 다원적인 미디어의 역할

언론을 대상으로 하는 모든 ‘혐오표현’ 근절을 위한 정책방안은 어떤 형태의 미디어 규제라도 정치적 영향으로부터 독립적이고, 책무성이 보장되며 투명하게 운영되는 기구의 감독 하에서 이루어져야 한다는 근본적인 원칙을 준수해야 한다. 민주사회 운영에 필수적인 편집의 독립성

(외적 통제)과 언론의 다양성 또한 훼손되어서는 안 된다.

방송매체와 관련해 모든 규범들은 소수자와 소외집단이 자신들의 콘텐츠를 생산하고 유통 시키며, 국경에 상관없이 타인이 생산한 콘텐츠를 이용하는 데 필요한 미디어와 정보통신기술에 자유롭게 접근하고 이용할 수 있도록 장려해야 한다.

모든 형태의 대중매체는 보호되는 특성을 가능한 한 최대한 넓은 범주로 설정하여, 평등과 반차별을 증진해야 할 도덕적, 사회적 책임이 있음을 인지해야 한다. 대중매체는 당사 내부방침과 관련해 다음과 같은 조치를 취해야 한다:

- 직원들의 다양성과 사회 전체의 대표성을 보장할 것
- 사회 모든 집단의 이슈를 최대한으로 다룰 것
- 다수의 공동체를 단일화하기보다는 다양한 집단에서의 의견과 다수의 정보원을 참조할 것
- 전문적이고 도덕적인 기준을 충족하는 높은 수준의 정보제공에 충실할 것
- 평등원칙을 반영한 매체와 언론인 직업상 복무규정을 수립하고 효과적으로 시행할 것

차별에 대해 적극적으로 대응하기 위해 미디어는 다음과 같은 사안을 고려해야 한다:

- 사실적이고 세밀하며 맥락을 반영하는 보도
- 차별행위에 대한 대중의 관심 유도
- 미디어에 의해 개인 혹은 집단에 대한 차별 또는 부정적인 고정관념이 확산될 수 있다는 사실에 유의할 것
- 불관용을 고취시킬 수 있는 인종, 종교, 성적지향, 성별정체성 및 기타 집단의 특성에 대한 불필요한 언급 지양
- 차별과 부정적인 고정관념에 의해 생기는 해악에 대한 인식 증진
- 다양한 집단 및 공동체에 대한 이해를 높이는 동시에 이들의 관점을 반영하는 방식으로 다양한 집단 및 공동체에 대해 보도하고 이들 구성원들의 의견을 개진할 수 있는 기회 제공
- 직무역량강화를 통해 미디어가 평등증진에 어떠한 역할을 수행하지는지와 부정적 고정관념을 지양할 필요성 인식

공영방송 관계자들은 개인과 집단에 대한 부정적인 고정관념을 지양할 의무가 있으며, 문화 간 이해를 증진하고 여러 공동체와 이들이 부딪치는 이슈들에 대해 더 깊은 이해의 확산을 위해 노력해야 할 임무가 있다.

자율규제 시스템을 통한 규제조치의 경우에는, 표현의 자유와 평등 보호를 위해 반론 및 정정에 대한 권리가 보장되어야 한다. 이는 대중매체가 잘못된 정보를 발간 또는 방송했을 경우 개인이 해당 매체에게 정정보도의 발간 또는 방송할 것을 요구할 수 있도록 하는 것이다.

인터넷 중개자의 역할

‘혐오표현’ 확인 및 대응과 관련하여 인터넷 중개자의 역할에 대한 관심이 증가하고 있다.

호스팅업체, 인터넷서비스제공자 (ISP), 검색엔진, 소셜미디어 플랫폼 등을 포함한 인터넷 중개자는 인터넷을 통한 사람들의 정보접근을 가능하게 하는 중요한 역할을 한다. 대부분의 경우, 이러한 개인 소유 회사들은 다수의 국가에서 운영되고 있다. 인터넷 중개자는 콘텐츠 생성과 편집에 관여하는 것은 아니지만 사용자 간의 통신을 활성화하고 있어 콘텐츠 관리에도 책임을 져야 한다는 의견이 증가하고 있다. 어떠한 경우에는 국가가 직접적으로 개입해 규제를 할 수 있고 혹은 불법성 혐의가 있는 콘텐츠를 감시하고 제거할 책임을 인터넷 중개자에게 부과하는 민사 책임 규제를 채택할 수도 있다. 이러한 요인들은 중개자들이 콘텐츠 관리에 어떻게 관여하는 지에 영향을 미칠 수 있다.

중개자들은 자발적으로 이용약관 구상에서 기준을 마련하기 위해 노력하며 관리자의 역할로 볼 수 있는 상황이 될 수 있다. 때로는 ‘커뮤니티 기준’ 이나 ‘가이드라인’ 과 같이 계약적 성격을 드러내지 않는 용어를 사용하는 등 이용약관을 통해 ‘혐오표현’ 및 혐오표현의 다양한 변주에 대한 금지를 포함하기도 한다. 하지만 표현의 유형의 범위는 매우 다양하다. 콘텐츠 관리에 대한 접근법, 관리절차의 투명성, 콘텐츠 관리 결정 재고를 위한 내부적 매커니즘 등 접근법에는 상당한 차이가 존재한다.

다음과 같은 여러 요인에 의해 인터넷 중개자의 ‘혐오표현’ 콘텐츠 삭제가 증가하고 있다:

- 사업을 유지하거나 확장하기를 원하는 국가에서 국내법 준수를 요구받는데 따른 것으로, 많은 경우 국제적인 표현의 자유 기준에 부합하지 않거나 종종 분절화된 기준 또는 가장 낮은 기준이 적용되는 상황을 초래한다.
- 국가, 때로는 일반대중과 함께 ‘혐오표현’ 문제에 대해 협력해야 한다는 압력에 따라 나오는 반응으로, 강제적이고 비용부담이 있는 형태의 규제를 피하기 위해 자율적 규제로 콘텐츠 관리에 열의를 보이는 경우가 있다.
- ‘혐오표현’ 의 혐의가 있는 행위와 연루되지 않기를 바라는 광고주 및 그 밖의 다른 수익원의 상업적인 압력에 따른 반응이다.

‘혐오표현’ 등을 포함, 인터넷 중개자의 콘텐츠 관리 역할과 관련해 다음과 같은 우려가 있다:

- 표현의 자유 보호가 불충분한 경우: 다수의 중개자 이용약관은 국제인권법 상 국가에게 허용된 제한보다 더 많은 표현을 제한하는 경향이 있다. ‘사적 검열’ 의 범주가 상당 하며, 모든 인권 증진 및 보호의 도덕적, 사회적 책임과 관련하여 의문이 제기되고 있다. 중개자들이 이러한 적극적인 책임의식을 갖도록 함에 있어 때로는 표현의 자유에 미칠 영향에 대한 우려가 과소평가되기도 한다. 더 나아가 이윤추구를 목표로 하는 기업이 이해 관계가 충돌하는 상황에서 객관적인 판단이 가능한지 그 적합성에 대한 의문이 제기된다.
- 콘텐츠 신고와 삭제 방법 및 콘텐츠 삭제 결정 시의 투명성 및 책무성 결여: 콘텐츠 관리가 자동적으로 이루어지는지, 그렇지 않다면 관리자들은 어떤 훈련과 지원을 받는지에 대한 질문이 있을 수 있다. 많은 중개자들은 국가나 다른 기업들이 요청해서 이루어진 콘텐츠 삭제의 경우와 다르게, 직접 삭제한 콘텐츠에 대한 정보는 공개하지 않는다. 이는 중개 자가 ‘사적 검열’ 과 관련해 취한 조치에 대한 분석이나 평가를 어렵게 한다.
- 중개자에 의한 콘텐츠 삭제 및 제재부과에 대한 절차적 최소기준 및 효과적 구제방법 부족: 국가가 기업의 보고체계를 이용하거나 기업에 영향력을 행사해 법적으로는 요구할 수 없는 특정 콘텐츠 삭제를 요구하거나 콘텐츠 삭제 최소기준을 무력화할 가능성에 우려가 제기된다. 콘텐츠 단속을 국가의 의무에서 기업의 의무로 위임할 경우 서비스 사용자가 자신에게 가해진 제재조치에 대해 이의를 제기하거나 방어할 수 있는 기회가 부인된다.

불법적이거나 중개자의 이용약관에 반하는 경우 사용자가 ‘혐오표현’ 콘텐츠를 신고해 삭제를 요청할 수 있게 하는 등 비록 최근 몇 년 간 많은 혁신이 이루어졌지만, 콘텐츠의 부당한 삭제로부터 서비스 사용자들을 보호할 수 있도록 하기 위한 노력은 상대적으로 적었다. 실제로 대부분의 중개자들은 사용자들에게 콘텐츠 삭제에 대해 통지를 하거나 이유를 설명하지 않는 것으로 보인다. 내용 삭제 이외에 중개자가 가할 수 있는 제재(계정 사용중지나 차단 등)에 대해서도 통지하지 않으며, 이의제기 혹은 구제의 기회를 제공하지 않고 있다.

- 소수의견 혹은 반대의견을 가진 사용자가 차별적으로 제한될 가능성: 많은 중개자들의 콘텐츠 관리 시스템은 사용자 신고에 의존하고 있다. 따라서 소수의견이나 반대의견을 가진 사용자들에 대한 신고가 많이 이루어져 이들의 콘텐츠가 제거될 가능성이 더 높다. ‘혐오표현’ 의 타겟이 되는 사용자들을 대상으로 고의로 신고할 수도 있고 콘텐츠 삭제나 계정 제재를 불균형적으로 시행하게 될 수 있다. 이는 콘텐츠 신고를 하는 인터넷 사용자가 ‘불법적이거나 해악을 끼치는 콘텐츠’ 와 본인의 편견에 근거하여 ‘삭제되기를 원하는 콘텐츠’ 를 구별하지 못하거나, 그러한 것에 주의를 기울이지 않는 유감스러운 현실을 반영한다.

아티클19은 중개자들이 유엔의 기업과 인권 지침에 따라 인권보호와 증진에 대한 사회적, 도덕적 책임을 다할 것을 권고하고 있다.

중개자들의 자발적인 자율규제와 관련하여 아티클19은 다음의 내용을 권고한다:

- 표현의 자유, 평등권, 반차별권 등 인권의 증진과 보호에 대한 책임이 이용약관에 강력히 명시되도록 할 것
- SNS 계정의 개설 및 사용에 있어 실명을 요구하거나 신분을 식별할 수 있는 문서의 제출을 요구하지 않고 기본적으로 사용자의 익명성을 보장할 것
- 이용약관에 콘텐츠 관련 제한사항을 명료하고 읽기 쉬운 방식으로 명시하여 어떤 종류의 콘텐츠들이 제한될 수 있는지 사용자들이 이해할 수 있도록 보장할 것
- 콘텐츠 삭제나 계정 중지와 같이 사용자에게 대해 제재를 가하는 모든 절차가 이용약관에 명시되어있을 것을 보장할 것
- 중개자에 의한 콘텐츠 삭제에만 의존하기보다 표현의 자유, 평등 및 반차별 등의 권리에 대한 사용자의 인식 증진 등 사용자로 하여금 ‘혐오표현’ 에 대응하고 반박할 수

있는 방법을 모색할 것

- 특정 콘텐츠에 대한 이익제기 과정에서 (i) 문제가 되는 콘텐츠 (ii) 콘텐츠가 삭제되기를 바라는 이유 (iii) 구체적인 불만사항 (iv) 신의(good faith) 선언 등을 포함, 충분한 정보를 제공하도록 할 것
- 이용약관에서 '혐오표현' 제재와 관련하여 이 보고서의 제3부에서 언급하고 있는 기준을 최대한 반영한 최상의 기준을 적용할 것
- 이용약관에 반하는 사용자에 대한 제재에 있어, 침해로 인한 해악과 사용자의 이전까지의 행위를 고려하여 비례성을 보장하도록 하며, 계정 중지는 최후의 수단으로 사용할 것
- 사용자가 자신의 콘텐츠에 대해 제기된 불만내용을 상세히 사전에 통보를 받고, 제재가 가해지기 이전에 제기된 불만사항에 대해 항변하거나 대응할 기회를 주도록 한다. 사전 통보가 이루어지지 않은 상태에서 중개자는 최소한 콘텐츠 삭제 이유와 이에 대해 이익을 제기할 수 있는 내부적인 메커니즘에 대한 설명과 함께 콘텐츠 삭제 사실에 대하여 사후적으로 통보해야 한다.

집단 간 유의미한 대화

집단 간 유의미한 대화의 부재, 또 이로 인한 고립과 단절은 '혐오표현'의 증가 및 폭력, 적대, 차별 선동 등의 발생 가능성이 높은 집단 간 긴장에 상당한 영향을 미친다.

서로 다른 집단 간, 특히 종교나 신념이 다른 공동체 간의 지속적이고 유의미한 대화는 긴장 및 불신 증폭을 효과적으로 예방한다. 특히 집단 간 갈등이 실제 폭력과 차별 사건이나 그에 대한 선동으로 이어진 역사적 사실이 있는 상황에서 효과적일 수 있다. 하지만 실질적으로 유의미한 대화가 가능하게 하려면 상징적인 행사보다는 실제로 의견이 교환되는 공간을 제공하고, 다름과 의견불일치에 대한 토론이 가능해야 한다. 이러한 대화는 포괄적인 참여가 가능해야 하며, '전통적인' 공동체 대표에 국한되어서는 안 된다.

더 나아가, 집단 간 대화를 벗어나거나 공통의 고민거리에 대해 논하는 공동체간의 비공식적인 교류(스포츠나 문화행사 등)는 신뢰제고와 관계형성에 중요한 역할을 할 수 있다. 또한 정부의 공개적인 지원은 집단 간 대화와 의사소통 노력의 영향을 배가할 수 있다.

공식 혹은 비공식의 대화를 넘어서 공동체의 대표들(종교지도자 및 기타 공동체 지도자들은 불관용과 차별에 대응하는 자력화의 과정이 필요하다. 이것은 불관용 및 차별을 지지하는 자들이 자신이 특정 공동체 및 이익집단을 대표하거나 대리한다는 주장을 하는 경우에 특히 중요하다. 종교 및 공동체 지도자들은 이러한 대표적 주장을 수월하게 반박할 수 있는 지위에 있을 뿐만 아니라, 개별 입장에 상당히 관여하거나 이익을 제기하여 설득력이 높은 대항 내러티브를 만들 수 있기 때문이다.

제3부.

‘혐오표현’
제한하기



제3부에서는 앞에서 설명한 ‘혐오표현’ 피라미드 중 가장 ‘중한’ 범주에 해당하는 표현을 제한할 때 충족되어야 하는 조건들에 대해서 알아보고자 한다.

국제인권기준에서 표현의 자유는 절대적인 권리가 아니며, 자유권규약 제19조3항의 3가지 요건에 해당하는 경우 제한조치의 대상이 될 수 있다. 이에 따라 ‘혐오표현’ 에 대한 국가의 모든 조치에서 반드시 다음의 사항이 충족되어야 한다:

1. 법에서 규정된 것: 충분한 정확성이 보장되는 법 및 규제를 통해 개인이 자신의 행동을 스스로 규제하도록 한다.
2. 정당한 목표만을 추구할 것: 타인의 권리나 명예에 대한 존중, 국가안보 및 공공질서 보호, 공중보건이나 윤리 등을 추구한다.
3. 민주사회에서 필요로 할 것: 국가는 표현과 위협 사이의 직접적이고 즉각적인 관계를 규명하여, 위협의 정확한 성격을 구체적·개별적으로 명시하고, 취해진 조치의 필요성과 비례성에 대해 설명할 수 있어야 한다.

‘혐오표현’ 에 대한 모든 금지는 이 세 가지 요건을 충족해야 한다. 이는 국제법에서 국가가 금지해야 할 것으로 별도로 규정한 특정 형태의 ‘혐오표현’ , 즉 집단살해(제노사이드)에 대한 직접적이고 공개적인 선동이나, 차별, 적대, 폭력의 선동이 되는 차별적인 혐오의 고취에도 적용된다.

모든 ‘혐오표현’ 의 제한이 정당화되는 것은 아니며, 심하게 불쾌한 표현인 경우도 표현의 자유 보호를 받을 수 있다는 점을 유의해야 한다 (제1부 참조).

직접적이고 공개적인 집단살해(genocide) 선동

제노사이드 협약 제3조(c)에 따르면 국가는 집단살해 행위를 비롯한 “직접적이고 공개적인 집단 살해 선동”을 형사상 범죄로 취급해 이를 금지하고 처벌해야 한다고 명시하고 있다. 이러한 의무는 국제형사재판소 규정 및 유엔의 임시 국제형사재판소들 규정에서도 반복해서 언급하고 있다.

집단살해는 “국민적, 인종적, 민족적 또는 종교적 집단을 전부 또는 일부 파괴할 의도로 행하는” 행위로, 살인을 포함해 5가지 행위를 일컫는다. 여기에서 언급하는 보호사유는 국제인권법에서 인정하는 범주보다 더 협소하다.

‘직접적이고 공개적인 집단살해 선동’에 대한 유죄판결에는 여러 핵심요건의 입증의 선행되어야 한다. 해당 핵심요건은 집단살해 선동과 그보다는 심각성이 약한 형태의 ‘혐오표현’을 구분할 수 있도록 하므로 중요하다. 앞에서 언급한 국제형사재판소 규정 및 UN 임시 국제형사재판소들 규정에서는 해당 범죄 구성을 위해 다음의 요건이 모두 충족되어야 한다고 명시하고 있다:

- 공개적: 집단살해 행위를 하के끔 타인을 선동하는 표현은 반드시 공개적이어야 한다. 즉, 대중 또는 대중의 일부를 대상으로, (대중매체나 디지털 기술을 활용하여) 공공장소에서 의사소통이 이루어져야 한다.
- 직접적: 해당표현은 직접적이어야 한다. 의사소통이 행위에 대한 요청으로서 충분히 구체적이어야 하고, 표현 자체와 집단살해 행위 발생 위험간의 관계가 긴밀해야 한다. 하지만 ‘직접적인(direct)’인 표현은 ‘명백한(explicit)’ 표현과는 다르며, 언어적, 문화적 맥락에 따라 암시하는 듯한 표현도 충분히 명백하게 집단살해를 직접적으로 선동할 수 있다.
- 의도: 화자는 반드시 집단살해 선동의 구체적인 의도와 집단살해 발생의 의도를 갖고 있어야 한다. 화자가 집단살해 참여를 요청하는 내용의 발언에서 그 의도가 드러나거나, 국민적, 인종적, 민족적 또는 종교적 집단을 전부 또는 일부 파괴할 의도를 갖고 있거나, 또는 “그 행위로 인해 집단살해가 발생할 가능성이 높다는 사실에 대해 인지”하고 있어야 한다.
- 집단살해의 실제 발생 여부와 상관없이 집단살해 가능성을 창출하는 것만으로도 형사 책임을 지기에 충분하다. 집단살해가 발생한 경우 선동행위 자체도 집단살해 행위로 볼 수 있기 때문에 교사 또는 공모에 해당, 독립적으로 또는 추가적으로 기소될 수 있다.

국제법은 직접적이고 공개적인 집단살해 선동에 대해 이를 형법상 처벌 대상으로 규정하고 행정적 조치 혹은 민법 등에서의 대안적 제한은 지양할 것을 명시하고 있다.

제노사이드 협약은 표현의 자유 보호와 관련한 규정을 두고 있지 않다. 그럼에도 불구하고 국제 인권기준에 따르면 국가비상사태가 선포되지 않은 상황에서 선동죄에 대한 일체의 판결은 반드시 자유권규약 제19조3항의 세 가지 요건을 준수해야 한다. 여기에는 국제인도법이 동시에 적용될 수 있는 무력충돌 상황도 포함하고 있다.

무엇보다도, 국제형사법 상 ‘선동’ 은 다른 국제범죄와 관련한 법적 책임의 초기 형태로 규정하고 있지는 않다. 일부 범죄행위에 대해서는 ‘교사(instigation)’ 개념을 적용하지만 이는 그 범죄의 발생 위험이나 가능성의 수준이 아니라 그 범죄의 실제적인 행위와 실질적으로 결부된 표현 행위일 것을 요구하고 있다. 그러나 국내법에서는 “선동” 이 어떠한 범죄든 그와 관련한 초기 형태의 법적 책임으로 인정되는 경우도 있다. 그러므로 “박해” 와 같은 차별적인 국제범죄의 선동은 국가가 금지할 수 있는 “혐오표현” 의 범주 안에 포함되어야 한다.

차별, 적의, 혹은 폭력의 선동이 될 증오의 고취

자유권규약 제20조2항은 국가가 ‘차별, 적의 혹은 폭력의 선동이 될 모든 증오의 고취’ 를 법적으로 금지할 책임이 있다고 규정하고 있다.

자유권규약 제20조2항의 실제적인 이행에 대해 많은 논란과 혼란이 제기되고 있다. 이에 따라 여러 국가는 표현의 자유 침해 우려 때문에 제20조2항에 대해 유보적 입장을 보이고 있다. 제20조2항에 대한 해석과 이행에 있어 국가마다 법 및 관행에 상당한 차이를 보이고 있는데, 일관되지 않은 국내 법원의 법리와 UN 자유권위원회 결정이 제공하는 지침의 빈약함으로 인해 더욱 문제가 심화된다.

이행 관련 사안은 심각한 선동사건에 대한 불차별부터 모호한 선동조항의 과도한 집행 (소수집단에 대한 박해를 포함)까지 포괄적으로 존재한다.

유엔 라바트 선언은 이러한 문제점을 확인, 자유권규약 제20조2항의 이행에 대하여 다양한 견해와 권고사항을 제시한 바 있다. 이는 결의안 16/18에서 규정하고 있는 “종교나 신념에 근거한 임박한 폭력 선동의 범죄화” 에 대한 보다 좁은 범위의 국가의 정치적 책무성과 일치한다. 라바트 선언은 아티클19의 정책보고서 <차별, 적의 또는 폭력 선동의 금지 (Prohibiting incitement to discrimination, hostility, or violence) (2012)의 내용을 상당부분 포함하는 일련의 권고사항을 반영한 것이다.

라바트 선언과 이러한 문제에 대한 추가적인 검토에 기초한 아티클19의 핵심 권고사항은 다음과 같다:

자유권규약 제20조2항의 주요 구성요소

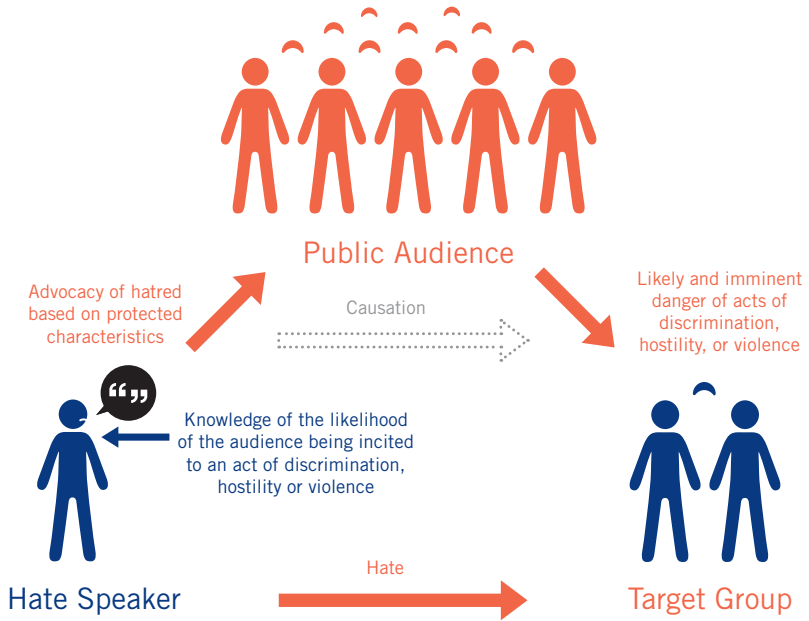
차별, 적의 또는 폭력의 선동이 될 민족적, 인종적 또는 종교적 증오의 고취는 법률에 의하여 금지된다.

자유권규약 제20조2항을 둘러싼 논란을 해소하기 위해 조항의 핵심요소를 따로 분리해서 볼 필요가 있다. 아티클19은 각 요소가 자유권규약 제20조2항 이행을 위한 국내법 조항에 명시되거나 해석을 통해 반영되어야 한다고 주장한다. 더 나아가, 형사적 제재는 가장 심각한 사건들에 대해서 적용되는 최후의 수단이어야 하며, 민사상 혹은 행정적 구제 또는 그 외의 대안적 구제책도 이용 가능해야 한다.

자유권규약 제20조2항은 다음의 내용을 포함하고 있다:

- 화자의 행위: 화자는 청중을 대상으로 다음의 내용을 반드시 포함하는 표현을 한다:
 - 차별, 적의, 폭력에 대한 선동이 되는
 - 보호사유를 근거로 한 대상 집단에 대한 혐오의
 - 고취
- 화자의 의도: 반드시 아래의 의도가 있어야 한다.
 - 차별적인 혐오를 고취하고자 하는 구체적 의도
 - 차별, 적의, 폭력에 대해 청중이 선동당할 가능성의 인지 혹은 그에 대한 의도
- 혐오 고취의 결과로 청중이 실제로 선동되어 금지 행위에 가담할 가능성이 높은 임박한 위험이 있어야 한다. 아래에서 설명하는 여섯 가지 '심각성 요건' 검사는 선동의 위험이 제한을 정당화할 수 있는지를 파악하는 데에 도움을 준다.

선동은 다음 주요 행위자들 사이에서 삼각관계를 형성 한다: 청중을 향해 차별적인 혐오를 고취하는 '혐오표현자 또는 화자', 차별, 적의, 폭력 행위에 가담할 수 있는 청중, 이러한 행위의 표적이 되는 대상집단으로 구성된다.



화자의 행위

- 고취 (Advocacy): “대상집단에 대한 혐오를 공개적으로 증진하려는 의도” 로 이해될 수 있다. “증진(promotion)” 은 고취의 핵심적인 개념으로, 어떤 생각에 대해 단지 진술하는 것이 아니라 실제로 타인이 특정 관점이나 사고방식에 동의하도록 설득하는 것을 가리킨다.

고취(advocacy)의 예시



유명인사가 자신의 SNS를 통해 이주민에 대한 부정적인 고정관념과 거짓말을 반복하는 독설에 찬 일련의 메시지를 일반 대중에게 유포했다.

보호특성을 근거로 개인을 향해 차별적 모욕(discriminatory abuse) 및 욕설을 가하는 것은 제3자인 청중이 존재하지 않아 고취와 구별된다.

차별적인 모욕(discriminatory abuse)의 예시:



한 기자가 정치 스캔들과 관련하여 작성한 기사의 링크를โพสต์하고 난 뒤 개인적으로 성차별적이고 모욕적인 메시지를 받았다.

어떤 사람의 모욕이나 욕설이 타인에 의해 목격이 된 경우 금지행위에 가담하도록 선동하는 ‘혐오 고취’ 로 이해될 수 있다. 이러한 경우 영향력 있는 ‘주모자(ringleader)’ 가 있고 ‘떼를 지어 몰려드는 것(mob)’ 과 유사한 상황이 벌어지는 경우인데, 이는 한 사람의 차별적인 욕설로 인해 금지행위에 가담하도록 선동하는 효과가 있는 경우에 발생한다.

혐오(hatred)는 보호특성을 근거로 대상집단에 대해 “격앙되고 불합리한 비난, 적대감, 증오 등”의 특징을 갖는 심리상태를 뜻한다.

자유권규약 제20조2항의 금지사항과 관련하여, ‘혐오’는 대상집단에 대한 화자의 심리상태와 금지된 행위를 하도록 화자가 궁극적으로 선동하려는 청자의 심리상태와 관련이 있다. 이는 ‘혐오 표현’을 경험한 대상집단이 느낄만한 모욕감·수치심과는 구별되는 것으로, 후자는 제20조2항의 대상이 아니다.

혐오의 유형 또한 중요하다. 제20조2항은 “국적, 인종, 종교에 대한 혐오의 선동”만을 언급하지만, 위에서 지적한 바와 같이 아티클19은 그 유형을 개인이나 개인의 집단에 대한 “모든 차별적인 혐오의 고취”로 확장해서 해석하기를 권고하고 있다. 이러한 해석은 자유권규약 제2조1항과 26조의 폭넓은 범주의 반차별을 비롯한 반차별을 다루는 다수의 국제법 조항에서 20조2항을 다룬 것으로, 국제인권법에서 인정하는 모든 보호사유를 아우른다.

- **선동 (Incitement):** 자유권규약 제20조2항은 차별적인 혐오의 고취 그 자체를 금지하는 것이 아니다. 차별, 적의, 혹은 폭력의 선동에 해당하는 혐오 고취에 대해서만 다루고 있다. 따라서 어떠한 결과가 실제로 발생하지 않더라도, ‘선동’이라는 개념에는 혐오의 고취로 인한 “대상집단에 속한 개인들에 대한 차별, 적의, 폭력의 위협에 직면한 상태”임을 시사한다.
- 자유권규약 제20조2항에서는 선동에 따라 청중이 보호특성을 근거로 해 대상집단에 행동을 가할 때 따르는 위험에 초점을 두고 있어, 그 외 모욕 혹은 대상집단의 불편한 감정 등은 선동과 구분된다.

금지되는 행위의 범위는 다음과 같이 이해할 수 있다:

- **차별(Discrimination):** “정치, 경제, 사회, 문화 또는 기타 공적인 생활의 분야에 있어서 모든 인권 및 기본적 자유의 동등한 인정, 향유, 또는 행사를 무효화시키거나 침해하는 목적 또는 효과를 가진” 국제인권법에서 인정하는 보호사유에 근거를 둔 “구별, 배제, 제한, 또는 선호”를 의미한다.
- **폭력(Violence):** “상해, 죽음, 심리적 해악, 성장 저해, 결핍 등의 결과를 초래하거나 그럴 가능성이 높은 상태를 야기하는, 타인 혹은 집단 및 공동체를 상대로 한 물리적 힘이나 권한의 고의적인 행사”로 이해할 수 있다.

-
- 적의 (Hostility): 단순히 극단적인 심리상태가 아닌 “극단적인 심리상태를 드러내는 행위” 를 말한다. 폭력, 괴롭힘, 손괴 등의 위협으로, 폭력과는 구별되는 개념이다.

차별적 혐오의 단순한 확산을 금지하거나 ‘혐오표현’ 이 대상집단의 감정에 대해 갖는 효과 관련 내용을 담은 국내법 규정은 자유권규약에서 명시한 금지보다 상당히 넓은 범주를 포함하는 것이다. 이와 비슷하게, 자유권규약에서 구체화된 금지 규정보다 더 넓은 개념을 다루는 법은 남용될 여지가 있으며, 즉 정당하지 않다. (예: 공공질서를 보호하거나 종교인간의 갈등이나 분란을 막기 위한 법 등)

화자의 의도

자유권규약 제20조2항에서 금지하는 선동의 필수요건이자 특징은 타인이 차별, 적의, 폭력행위를 하게끔 선동하려는 화자의 의도가 있어야 한다는 점이다. 국내법은 선동죄가 난폭성 혹은 부주의 등으로 인한 범죄행위와 구분되는, 구체적인 의도가 있는 범죄라는 것을 명시해야 한다.

국제법상 ‘의도’ 의 정의가 각기 다른 점을 고려하여, 아티클19은 ‘의도’ 에 대한 모든 정의에서 다음과 같은 내용을 포함할 것을 제안한다.

- 혐오 고취를 시도하려는 의도
- 보호사유에 근거해 특정 집단을 타겟으로 삼는 의도
- 맥락에 따라 그 표현으로 인해 발생할 결과(차별, 적대 혹은 폭력)에 대한 인지

심각성 요건

라바트선언에 포함된 아티클19가 제시한 여섯 가지 요건은 폭력, 적의, 차별의 위험으로 인해 표현에 대한 금지가 충분히 정당한 것인지를 파악하는 데에 유용하게 사용된다. 여섯 가지 요건에는 다음의 기준이 있다:

1. 표현 맥락: 표현이 전달된 정치, 경제, 사회적 맥락은 의도와 인과관계와 직접인 관련이 있으므로 이를 참고할 필요가 있다. 맥락 분석은 다음의 사안을 다루어야 한다:

- 사회갈등의 존재여부(예: 대상 집단에 대한 최근의 폭력사건)
- 구조적인 차별의 존재여부 및 역사적 사실 (예: 경찰과 사법부)
- 법률체계 (예: 대상 집단의 보호사유를 인정하는 차별금지 조항의 존재 여부)
- 언론 지형 (예: 대상 집단에 대한 정례적이고 부정적인 언론보도와 다른 정보원의 부재)
- 정치 지형 (예: 특히 선거가 임박한 상황에서 정체성 정치(identity politics)가 미치는 영향과 대상집단의 관점이 공식 정치적 절차에 반영되는 정도)

2. 화자: 화자의 지위, 권위, 청중에 대한 영향력 등은 중요한 요소이다. 특히 화자가 정치인, 주요 정당인물, 공직자, 또는 이에 준하는 지위의 사람(예: 교사 및 종교지도자)인 경우에는 높은 관심과 그들이 타인에게 미칠 수 있는 영향력으로 인해 특별히 고려되어야 한다. 청중과 화자간의 관계, 다양한 집단 내 공포와 취약성(특히 대상집단), 그리고 권위자의 말을 따르거나 공격하는 수준에 대한 조사도 이루어져야 한다.

3. 의도: 위에서 설명한 바와 같이, (i) 혐오 고취 참여 의도, (ii) 특정 집단을 보호사유를 근거로 타겟으로 삼는 의도, (iii) 행위로 인해 초래될 결과 및 그 결과가 발생하거나 발생할 수 있다고 예상되는 상황에 대한 인지(예측불가능한 변화나 일이 발생하지 않은 경우)가 반드시 있어야 한다. 또한 이런 의도는 사건의 사실관계와 전후 상황 (예: 사용된 언어, 표현의 반복, 화자가 진술한 목적 등)을 전체적으로 고려하여 판단을 내려야 한다. 난폭성과 부주의는 의도를 파악하기 위한 기준에 포함되기에는 불충분하다. 따라서 무분별하거나 경솔한 표현, 의도가 미묘하게 차이가 나는 표현 (풍자, 예술 등을 통해 생각을 자극하거나 현상에 대해 의문을 제기 하도록 자극하는)의 보호에 주의를 기울여야 한다.

4. 표현 내용: 표현 형태와 방식 등의 발언 내용은 그 표현이 직·간접적으로 차별, 적의, 폭력을 호소했는지를 파악할 수 있다는 점에서 유의미하다. 특히 선동이 간접적으로 이루어진 경우에는 표현내용에 대한 청중의 이해가 중요하다. 국제적 기준에 따르면, 예술적인 표현, 공익적인 토론, 학문적 담론과 연구, 사실적시 및 가치판단과 같은 특정 형태의 표현의 경우 이를 정당하게 제한할 수 있는 범위가 좁다.

5. 표현의 정도 및 규모: 표현의 공공성, 표현의 방식, 빈도와 양 등을 고려한 표현의 규모(예: 전단지 1장 vs 주류매체의 방송, 1회성 유포 vs 반복적인 유포)를 따져 봐야 한다. 대중매체를 통해 확산된 표현의 경우, 언론의 자유와 관련한 국제 기준을 참고해야 한다.

6. 잠재적인 해악의 가능성과 그 임박성: 표현의 직접적인 결과로 인한 차별, 적의, 혐오가 발생할 가능성이 반드시 있어야 하는데, 이때 예상된 결과가 실제로 일어나지 않아도 된다. 해악이 실제로 발생했을 경우에는 형사사건에서는 기중처벌 사유로 고려될 수 있다. 이에 관련하여 다음의 사항이 고려된다:

- 청자가 혐오 고취를 차별, 적의, 폭력 행위에 대한 호소로 이해했는지
- 화자가 청자한테 영향력을 행사할 수 있는 지위였는지
- 청자가 차별, 적의, 폭력 행위를 행사할 수 있는 수단이 있었는지
- 선동의 결과로 대상 집단이 차별, 적의, 폭력의 피해를 입은 최근 사건
- 표현의 인과적 효과에 대해 의문이 생기지 않을 만큼, 화자의 발언과 차별, 적의, 폭력이 행사된 시간 사이의 길지 않은 간극

선동제재는 형사처벌에 한정되지 않아야 한다

아티클19은 선동에 대한 제재가 주로 민법과 행정법에서 다루어져야 하며, 형사처벌은 가장 중한 사건에 한해 최후의 수단으로 활용해야 한다는 입장이다.

- **민법**에 의한 제재는 차별, 적의, 혹은 폭력의 선동이 되는 혐오 고취 사건을 바로 잡을 수 있는 기회를 제공함으로써 보다 피해자 중심적인 접근을 제공한다. 차별, 적의, 혹은 폭력의 선동이 되는 혐오 고취의 피해자를 위한 구제조치는 금전적·비금전적 배상만이 아니라, 대중매체를 통한 선동의 경우 정정 및 반론에 대한 권리 또한 보장되어야 한다. 국가는 시민사회단체로 하여금 관련 사건에 대해 민사적 손해배상 청구 및 차별에 대한 집단소송 제기가 가능하도록 허용해야 한다. 이는 포괄적으로 구성된 차별금지법에서 다루어져야 하며, 앞에서 언급한 보고서 제2부의 반차별법 관련 내용이 모두 포함 되어야 한다.
- **행정법**상의 제재 또한 고려되어야 한다. 특히 미디어, 언론 등의 혐의회, 소비자보호 주무부처 또는 기타 규제기관에서 수립한 규칙시행 등을 생각할 수 있다. 정치인, 공직자, 공무원 (교사 등)와 같은 특정 대상의 행동강령과 채용 규칙 등을 수립하는 방법도 고려할 수 있다. 이런 조치는 모든 직급의 공무원은 차별을 옹호하거나 평등과 다문화적인 이해를 저해하는 발언을 가능한 한 지양해야 한다는 원칙을 뒷받침하는 것이다. 그 외에도 (공개사과 등) 명령의 형태의 제재도 있을 수 있다. 공영방송과 관련해서는 행정제재 방안에 대한 체계를 세워 개인이나 집단에 대한 부정적인 고정관념의 전파방지 의무를 강화할 수 있다. 여기에는 시정조치, 반론의 권리, 행정심판 결과를 홍보할 별도의 방송 시간을 배정하거나 벌금부과 등의 형태가 있을 수 있다.
- **형법**에 의한 제재는 다른 제한적인 방법으로 그 의도한 효과가 확인된다면 되도록 지양해야 한다. 많은 국가에서의 사례와 같이, 선동의 해악은 민사적·행정적 조치로 대응하는 것이 더 바람직하다. 정의실현의 제고를 위해 사법부, 경찰, 공공기관은 형사재판 절차 상 피해자의 관점을 침착하는 노력을 기울이는 것이 중요하다. 또한 사건과 관련된 집단의 대리인에 의해 제출되는 법정의견서의 형태로 제3자의 참여를 허용하는 등 피해자의 형사절차 참여를 다양한 방법으로 이끌어내야 한다.

자유권규약 제19조3항에 따른 ‘혐오표현’ 금지

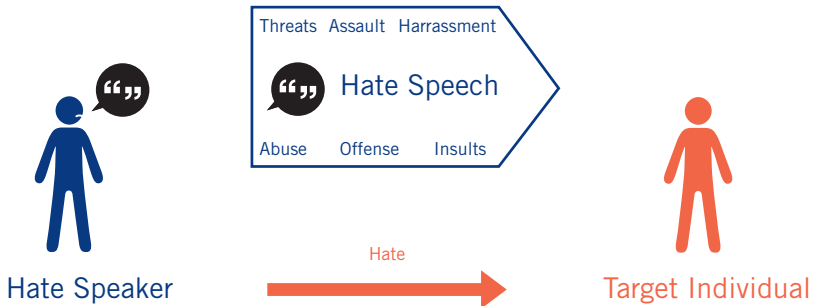
아티클19은 경우에 따라 자유권규약 제20조2항의 ‘선동’ 요건에 미치지 않아도 해당 표현을 제한하는 국가의 일정한 대응을 요구할 정도로 충분히 심각한 표현들이 있다고 생각한다.

국제인권기준에 따라 이러한 ‘혐오표현’ 은 특히 타인의 권리나 공공질서 유지 등 자유권규약 제19조3항에 명시된 근거에 따라 제한될 수 있다.

- **보호집단을 표적으로 하는 ‘혐오표현’** : 방송매체나 교육기관에서의 ‘혐오표현’ , 선거 기간의 ‘혐오표현’ 등 특정한 환경에 적용된다.
- **개인을 대상으로 하는 ‘혐오표현’** : ‘혐오표현’ 은 어떠한 ‘혐오의 고취’ 없이 특정 개인을 대상으로 할 수 있다. 보통 그 대상을 노골적으로 차별하거나 심하게 불쾌감을 주고 해악을 끼칠 수 있는 표현으로, 종종 여성이나 소외집단 및 소수집단 등을 대상으로 한다.

이런 행위로 인한 물리적이거나 심대한 심리적 해악의 위험이 있는 경우에는, 생명권과 비인도적·굴욕적인 대우로부터 자유로울 권리, 프라이버시권 및 평등권 등을 보호하기 위해 정당한 제한이 이루어질 수 있다.

- 이러한 유형의 ‘혐오표현’ 이 자유권규약 제20조2항의 ‘선동’ 에서 다루고 있는 각 행위자 간의 삼각관계와 어떻게 구별되는지 구체적으로 살펴볼 필요가 있다. 이 경우에는 혐오를 표현하는 화자와 그 대상이 되는 개인만이 관여되기 때문에 위에서 설명한 ‘선동’ 에 대한 여섯 가지 요건을 적용하는 것은 부적절하다.



- 비록 혐박 또는 괴롭힘은 차별로부터 취약한 사람들에게 대해 비대칭적으로 영향을 미치지만, 모든 혐박이나 괴롭힘이 편견을 동기로 하거나 혐오의 특성을 갖고 있는 것은 아니다. 따라서 이 경우에는 혐박 또는 괴롭힘에 대한 기존의 포괄적인 금지만으로도 충분히 다루어질 수 있는데, 이때 편견으로 인한 동기를 확인하는 매커니즘이 부재하다는 점은 고민해야 할 문제이다.

아티클19는 특정 환경에서 표현의 자유에 대한 제한이나, 혐박이나 괴롭힘에 대한 금지가 상황에 따라 지나치게 광범위하고 남용될 가능성이 있다는 것에 대해 우려를 표한다. 이와 같은 대응은 단지 불쾌감이나 동의하지 않는 표현으로부터 사람들을 보호하거나, 또는 권력자들에 대한 정당한 비판을 억제하는 목적으로 쓰일 수 있다.

이런 구체적인 상황에 대하여 국제적인 합의가 이루어진 바는 없다. 그 외 다른 이유로 인한 제한은 앞에서 설명한 세 가지 요건을 충족하는 선에서 정당화될 수 있다.

아티클19는 이런 접근들이 의도된 범주의 상황보다 더 넓은 범위에서 적용되는 것에 대해 신중을 기할 것을 권고한다. 또한, 각 상황에 따라 개별적이고 상황에 적합한 규제방안을 고려할 것을 권장한다.



부록1.

법률문서

부록 1 : 법률문서

| 문서 | 일반 규정에서 인정하는 보호특성 | '혐오표현' 규정에서 인정하는 보호특성 |
|------------------------|--|---|
| 집단살해죄의 방지와 처벌에 관한 협약 | 제2항은 '집단살해' 를 국민적, 인종적, 민족적 또는 종교적 집단을 "전부 또는 일부 파괴할 의도로서 행하여진" 5가지 구체적인 행위라 정의하며, 이를 금지하고 있다. | 제3조c항은 제 2조과 똑같은 보호특성에 대하여 "집단살해를 범하기 위한 직접 또는 공연한 교사" 를 금지하고 있다. |
| 국제형사재판소에 관한 로마규정 | 보호특성의 가장 넓은 범주가 '박해' 죄에서 발견되어지는데, 박해란 "정치적·인종적·국민적·민족적·문화적 및 종교적 사유" 또는 "국제법상 허용되지 않는 것으로 보편적으로 인정되는 다른 사유에 근거한" 어떤 집단에 대한 박해라 정의하고 있다. (제7조1h항 및 7조2g항) | 제25조3e항은 집단살해와 관련한 '선동' 만을 금지하고 있으며, 다른 국제법상의 죄에 대한 선동 또한 명백하게 금지하고 있다. |
| 모든 형태의 인종차별 철폐에 관한국제협약 | 제1조는 "인종 피부색 가문 또는 민족이나 종족의 기원에 근거한" 차별을 인정하고 있다. | 제4조a항은 당사국이 "어떤 인종이나 특정 피부색 또는 특정 종족의 기원을 가진 인간의 집단이 우수하다는 관념이나 이론에 근거를 두고 있거나 또는 어떠한 형태로든 인종적 증오와 차별을 정당화하거나 증진시키려고 시도하는 모든 선전과 모든 조직을 규탄하며 또한 계약국은 이 같은 차별을 위한 모든 고무 또는 행위를 근절시키기 위한 즉각적이고 적극적인 조치를 취할 의무를 지며 이 목적을 위하여 세계인권선언에 구현된 제 원칙 및 이 협약 제5조에 명시적으로 언급된 제 권리도 적절히 고려해야한다" 고 명시하고 있다. 하지만 인종차별철폐위원회는 제1조에서 열거한 모든 사유에 대한 '혐오표현' 에 대해 다른 적이 있으며, 종교, 성별, 그리고 선주민 출신에 따른 공통적인 (intersectional) 차별을 인정하고 있다. 위원회는 또한 성적지향과 성별에 따른 '혐오표현' 금지를 환영하였다. |

| | | |
|---|--|--|
| <p>여성에 대한 모든 형태의 차별 철폐에 관한 협약</p> | <p>제2조는 당사국이 “여성에 대한 모든 형태의 차별을 규탄” 하고, “여성에 대한 차별을 철폐하기 위한 정책을 모든 적절한 수단을 통해 지체 없이 추진” 할 책임이 있다고 명시하고 있다. 제1조는 “여성에 대한 차별” 을 “정치적, 경제적, 사회적, 문화적, 시민적 또는 기타 분야에 있어서 결혼여부에 관계없이 남녀 동등의 기초 위에서 인권과 기본적인 자유의 인식, 향유 및 행사를 저해하거나 무효화하는 효과 또는 목적을 가지는 성에 근거한 모든 구별 배제 또는 제한” 이라 정의하고 있다.</p> | <p>여성에 대한 ‘혐오표현’ 를 명백하게 금지하는 규정은 없다. 하지만:</p> <ul style="list-style-type: none"> - 제2조b항은 당사국은 “여성에 대한 모든 차별을 금지하는 적절한 입법 및 기타조치를 채택하고 필요한 경우 제재를 포함시킬” 책임이 있다는 것을 규정하고 있다. - 제2조d항은 당사국이 “여성에 대한 차별을 구성하는 헌법, 법률, 규칙, 관습, 및 관행을 수정 또는 폐지하도록 입법을 포함한 모든 적절한 조치를 취할 것을” 명시하고 있다. - 제 5조는 당사국이 “일방의 성이 열등 또는 우수하다는 관념 또는 남성과 여성의 고정적 역할에 근거한 편견, 관습 및 기타 모든 관행을 없앨 목적으로 남성과 여성의 사회적 및 문화적 행동양식을 수정할 것” 을 명시하고 있다. |
| <p>고문 및 그 밖의 잔혹한 비인도적인 또는 굴욕적인 대우나 처벌의 방지에 관한 협약</p> | <p>제1조는 보호특성을 열거하지 않은 채 “모든 종류의 차별을” 고문의 목적 중 하나로 규정하고 있다. UN 고문방지 위원회는 다음 목록을 채택하고, 각 사유와 성별사이의 교차지점을 주목한 바 있다: 인종, 색깔, 종족, 나이, 종교 신념이나 소속, 정치적 또는 그 밖의 다른 의견, 민족적 또는 사회적 출신, 성별, 성적 지향, 트랜스젠더 정체성, 정신적 또는 그 밖의 다른 장애, 건강 상태, 경제적 지위, 또는 선주민의 지위, 정치적인 범죄나 테러행위로 고발된 개인을 포함한 구금사유, 망명신청자, 난민 혹은 그 밖의 다른 국제적인 보호를 받는 사람, 그 밖의 다른 지위를 갖거나 불리하게 구별되는 다른 개인 등</p> | <p>‘혐오표현’ 를 명백하게 금지하는 규정은 없다. 그러나 제16조는 당사국이 “고문에 미치지 아니하는 그 밖의 잔혹한 비인도적인 또는 굴욕적인 대우나 처벌” 을 방지할 책임이 있다는 것을 명시하고 있다. 또한 고문 방지위원회는 개별국가가 혐오범죄를 “불관용과, 혐오와 폭력에 대한 폭력” 행위로 금지할 것을 권고한 바 있다.</p> |

| | | |
|--------------------------------|--|---|
| <p>장애인권리협약</p> | <p>장애에 따른 차별 철폐의 폭넓은 의무를 인정하고 있다.</p> | <p>‘혐오표현’ 을 명백하게 금지하는 규정은 없다. 하지만 당사국에 “즉각적이고 효과적인 조치”를 채택하여 “성별 및 연령 등의 사유를 포함해 삶의 모든 영역에서 장애인에 대한 고정관념 편견 및 유해한 관행을 근절할” 책임이 있다고 명시하고 있다.</p> |
| <p>UN 선주민 권리에 관한 선언</p> | <p>제2조는 “선주민 민족과 개인은 자유롭게 다른 민족 및 개인과 마찬가지로 평등하며, 권리를 행사하는 데 있어 모든 종류의 차별, 특히 그들의 선주민 출신지위나 정체성에 따른 차별로부터 자유로울 권리를 가진다” 고 보장하고 있다.</p> | <p>제8조2e항에 따르면 당사국은 “인종차별 혹은 민족차별을 장려하거나 고취시키기 위한 모든 형태의 선전” 을 방지하고 바로잡을 책임이 있다고 명시하고 있다.</p> |

