

# 국 가 인 권 위 원 회

## 차 별 시 정 위 원 회

### 결 정

제 목 지방자치단체 공무원의 성소수자에 대한 혐오표현  
근절을 위한 의견표명

### 주 문

1. 이 사건 진정은 각하합니다.
2. ○○○○시장에게 성소수자 등 사회적 약자에 대한 혐오표현이 발생하지 않도록 「○○○○시 공무원 복무 조례」를 개정하고, 이를 구성원들이 명확히 인식할 수 있도록 하는 등 대책을 마련할 필요가 있다는 의견을 표명합니다.

### 이 유

#### I. 진정사건 조사결과

##### 1. 사건개요

- 가. 사 건 21진정0178600
- 나. 진 정 인 ○○○
- 다. 피진정인 ○○○○시 공무원 17명

## 2. 진정요지

○○시 공무원 17명(이하 ‘피진정인들’이라고 한다)은 20××. ×. ×. ○○시장 재보궐선거를 앞두고 ‘○○시 공무원’ 명의로 ○○시장에 출마한 후보자들에게 “○○광장에서 퀴어문화축제를 개최하는 것에 대한 입장을 명확히 밝힐 것을 촉구한다”는 내용의 성명서(이하 ‘2021년 성명서’라고 한다)를 발표하였다. 피진정인들은 2019년에도 퀴어문화축제가 ○○광장의 사용목적과 규칙을 위반했다며 ○○광장 사용을 반대하는 성명(이하 ‘2019년 성명서’라고 한다)을 발표한 바 있다. 공무원인 피진정인들의 신분상 특수성을 고려할 때 위와 같은 행위는 시민에 대하여 성적지향 등을 이유로 한 차별이자 혐오발언이므로 시정을 원한다.

## 3. 인정사실

진정인의 진정서, 진정인·관계기관의 진술 및 제출자료 등을 종합하면 아래와 같은 사실이 인정된다.

가. 피진정인들은 2019. ×. ×. ‘○○퀴어문화축제’의 ○○광장 사용신고 수리 결정 심의를 앞두고 “○○시의 다수의 공무원들은 ○○광장 퀴어행사를 반대한다”는 제목의 성명서를 보도자료 형식으로 언론에 배포하면서 퀴어행사 및 유사행사의 사용 신고 시 불수리할 것을 열린광장운영시민위원회 및 ○○시에 요청한 사실이 있다.

나. '2019년 성명서'에는 "2015년 ○○시 내부직원 대상 조사 결과 참여인원의 약 66%가 퀴어문화축제가 시청광장에서 열리는 것에 대해 부정적 인식(긍정 인식은 22%)을 가지고 있다"고 기재되어 있다. 그러나 이는 ○○시 내부 직원을 대상으로 한 조사가 아니라 ○○시가 운영하고 누구나 참여 가능한 시민전자투표 '엠보팅(mVoting)'에 2015. 6. 등록된 "당신은 동성애 축제(퀴어문화축제)가 매년 시(市) 광장에서 열리는 것에 대하여 어떻게 생각하십니까"라는 설문에 대한 결과로, 응답자 92명 중 61명 반대, 20명 찬성, 11명이 별 관심 없다고 답변한 바 있다.

다. '2019년 성명서'에는 퀴어문화축제가 음란성으로 인해 건전하지 않고, 시민의 통행을 방해하고 혐오감을 주는 행위이며 성기구 등을 전시·판매하는 행위, 과도한 복장 및 노출 등 위반 행위를 하고 있다며 ○○시가○○광장 사용을 불수리하고 성소수자들이 행사가 필요하다면 아동·청소년의 접근이 어려운 실내 체육관에서 여는 것이 타당하다는 내용 등이 포함되었다.

라. '2021년 성명서'에는 '2019년 성명서'가 혐오표현이 아니라 정상적, 건전한 의사표현이며, 4·7 ○○시장 재보궐선거를 앞두고 "○○시장후보는 ○○광장에서 퀴어행사를 개최하는 것에 대한 입장을 명확히 밝힐 것을 촉구한다"는 내용이 포함되어 있다.

마. ○○○○시 시민인권침해구제위원회는 20××. ××. ××. '2019년 성명서' 사건에 대하여 ○○○○시장에게 공무원들의 공무수행과 관련하여 성소수자 등 사회적 약자에 대한 혐오표현이 발생하지 않도록 혐오대응 시스템을 구축하고 「○○○○시 공무원 복무 조례」를 개정하여 차별 및 혐오표현 금지에 대한 조항을 신설할 것을 권고한 바 있으나 ○○시는 이를 이행하지 아

니하였다.

바. '2019년 성명서'를 발표한 17명 중 1명이 2019. x. x. ○○○○시 행정 포털 자유게시판에 "(성명서 전문) ○○시 다수 공무원들은 ○○광장 퀴어행사를 반대한다"라는 제목의 게시물을 올린 사실이 있다.

사. 피진정인들은 20xx. x. xx. ○○○○시장과 ○○○○시 시민인권침해구제위원회 위원장 등을 피고로 ○○○○시 시민인권침해구제위원회 결정 취소 등을 내용으로 행정소송을 청구하였는데, 20xx. x. x. ○○행정법원 제2부는 ○○○○시 시민인권침해구제위원회의 결정은 '처분'이라고 보기 어려우므로 각하 판결하였다(××××구합××××).

#### 4. 판단

「국가인권위원회법」 제2조 제3호 각목은 우리 위원회가 조사할 수 있는 평등권 침해의 차별행위와 관련하여 고용, 재화·용역, 교육·훈련이나 그 이용과 관련하여 특정한 사람을 우대·배제·구별하거나 불리하게 대우하는 행위로 규정하고 있다.

진정인은 진정요지와 같은 피진정인들의 행위가 「국가인권위원회법」에 위배되는 성적지향을 이유로 한 평등권침해의 차별행위라고 주장한다. 그러나 피진정인들의 행위가 성소수자 집단에 대한 부정적 관념과 편견을 조장하거나 강화하는 혐오표현에 해당할 수 있으나, 「국가인권위원회법」 제2조 제3호에 따른 차별영역에 해당하지 않고 성적지향을 이유로 특정한 사람에 대한 구체적인 피해가 발생했다고 보기 어렵다. 따라서 이 사건은 「국가인권위원회법」에 따른 위원회 조사대상에 해당하지 아니하므로 같은 법 제32

조 제1항 제1호에 따라 각하한다.

## II. 의견표명

### 1. 검토 배경

이 사건 진정은 「국가인권위원회법」의 조사대상에 해당하지 않아 각하 결정하였으나, 피진정인들의 행위가 성소수자에 대한 부정적 관념과 편견을 조장하고 있다고 판단되어 「국가인권위원회법」 제19조 제1호, 제25조 제1항에 따라 다음과 같이 의견을 표명한다.

### 2. 판단기준

헌법 제10조는 모든 국민은 인간으로서의 존엄과 가치를 가진다고 규정하고 있고, 제11조에서는 모든 국민은 법 앞에서 평등하며 누구든지 성별·종교 또는 사회적 신분에 의하여 정치적·경제적·사회적·문화적 생활의 모든 영역에 있어서 차별을 받지 아니 한다고 규정하고 있다. 또한 헌법 제21조는 제1항에서 표현의 자유를 보장하면서도 제4항에서 “타인의 명예나 권리 또는 공중도덕이나 사회윤리를 침해하여서는 아니 된다”고 규정하고 있다.

유엔 인종차별철폐위원회는 <일반권고 제35호>(2013)<sup>1)</sup>를 통하여 혐오표현은 “인간의 존엄 및 평등이라는 핵심적인 인권원칙을 거부하는 것”이며, 표현의 자유는 무제한이 아니라 일정한 제한이 부과될 수 있고, 평등권 및 차별로부터 자유로울 권리와 상호 지지하는 인권의 항목임을 확인하였다.

1) Committee on the Elimination of Racial Discrimination, General recommendation No. 35 “Combating racist hate speech”(2013).

「지방공무원법」 제51조(친절·공정의 의무), 같은 법 제55조(품위 유지의 의무), 「○○○○시 공무원 복무조례」 제5조(친절과 공정) 및 「○○○○시 공무원 행동강령」 제5조(직무수행의 기본자세) 등에 따라 공정하게 직무를 수행하고 품위를 손상하는 행위를 하여서는 안 된다고 규정하고 있다.

### 3. 판단

#### 가. 퀴어문화축제 성격

퀴어문화축제는 성소수자에 적대적이었던 미국 사회에 항의하고 성소수자의 인권과 존엄을 기리기 위해 시작되었다. 이후 유럽, 아메리카, 아시아, 아프리카 등으로 퍼져나가 현재 150여 개 도시에서 매년 개최되고 있다. 퀴어문화축제는 성소수자 자신들의 차이와 존재를 공적인 장소에서 드러내는 가시성(visibility)의 실천으로 성소수자들이 서로의 존재를 확인함으로써 고립감에서 벗어나고 소속감과 자긍심을 느끼는 운동으로의 의미가 있다.

한국에서는 2000년부터 ○○에서 열리기 시작했으며 2015년 제16회부터 ○○광장에서 열리기 시작했다. ‘○○퀴어문화축제’에는 주한 유럽연합 대표부, 미국, 캐나다, 독일, 프랑스 등 다수 국가의 대사관이 참여하고 있다.

#### 나. 공무원에 의한 혐오표현의 해악성

혐오표현은 유엔 자유권규약 제20조 제2항 및 인종차별철폐협약 제4조와 같은 국제인권규범이나 그 해석지침, 그리고 해외 입법례 등을 종합하면, 성별, 장애, 종교, 나이, 출신지역, 인종, 성적지향 등을 이유로 어떤 개인·집단에게, ① 모욕, 비하, 멸시, 위협, 또는 ② 차별·폭력의 선전과 선동

을 함으로써 차별을 정당화·조장·강화 효과를 갖는 표현으로 정의할 수 있다.

피진정인들은 이 사건 성명서가 혐오표현이 아니라 정상적이며 건강한 의사표현이라고 주장한다. 그러나 이 사건 성명서는 퀴어문화축제에 대해 ‘음란한 행위’, ‘혐오감을 주는 행위’, ‘퇴폐적인 축제’, ‘정서적인 폭력’ 등으로 묘사하고 있다. 피진정인들은 ‘2019년 성명서’에 참여한 공무원이 17명임에도 불구하고 ○○시 공무원 다수의 의견인 것처럼 호도하는 허위·과장된 내용을 언론사에 배포하였고, ‘2021년 성명서’에서는 4·7 ○○시장 재보궐선거를 앞두고 ○○시장 후보에게 ○○광장에서 퀴어문화축제를 개최하는 것에 대한 입장을 밝힐 것을 촉구하였다.

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 유도해 다양한 구성원의 평화로운 공존과 사회통합을 저해하는 혐오표현이다. 이러한 혐오표현은 여론의 왜곡으로 정책과 제도상의 불평등을 촉진하거나 시정을 회피하게 만들어 차별과 배제가 구조화된 사회를 만드는 효과를 발생시킬 우려가 크다.

국제인권규범에서도 모든 인간의 존엄성과 평등을 보장하고 차별을 금지하는 원칙을 채택하고 있으며, 혐오표현에 대한 제한이 표현의 자유 침해로 귀결되지는 않는다는 점을 강조하고 있다. 헌법재판소 역시 “차별적 언사나 행동, 혐오적 표현은 개인이나 집단에 대한 혐오·적대감을 담고 있는 것으로 그 자체로 상대방인 개인이나 소수자의 인간으로서의 존엄성을 침

해하고 특정 집단의 가치를 부정하기 때문에 차별·혐오표현이 금지되는 것은 헌법상 인간의 존엄성 보장 측면에서 필요하다”고 판시한 바 있다(헌법재판소 2019. 11. 28., 2017헌마1356 결정).

이처럼 혐오표현에 대해 일응 조치가 필요하다는 사회적 요청은 혐오표현이 미치는 해악이 중대하기 때문으로, 혐오표현이 혐오의 대상이 되는 집단 구성원의 존엄성을 침해하고, 특정집단이나 그 구성원을 열등하거나 위협한 존재로 규정하여 이들에게 위축감, 공포감, 좌절감뿐만 아니라, 자기비하나 자기부정에까지 이르게 한다.

한편 혐오표현은 그 발화자가 사회 내에서 어떠한 위치나 지위에 있는지에 따라 영향력이나 그 해악의 정도가 달라질 수 있다. 피진정인들은 ○○시에 근무하는 공무원들로, 우리 사회에서 공무원은 국가 또는 지방자치단체의 사무를 담당하는 사람이라는 사전적 의미 외에도 공동체 안에서 공신력을 인정받고 일정한 권력이나 권위를 행사할 수 있는 지위를 가진다는 점에서 일반인에 비해 영향력이 크다고 할 수 있다. 그 결과 공무원에 의한 혐오표현은 일반인에 비해 더 광범위하게 확산될 수 있고 표적 집단 구성원에게 더 큰 공포감을 야기할 수 있으며 그 외 구성원에게도 혐오표현이 가진 사상에 대한 수용도가 더 높아질 수 있다.

피진정인들의 행위가 공정한 직무수행 저해 등으로 이어졌는지는 별론으로 하더라도, 공무원은 국민의 기본권 보장과 사회통합을 위하여 혐오표현의 확산을 억제하는 데 적극 개입해야할 책무가 있음에도 오히려 두 차례 성명발표 및 보도자료 배포 등을 통해 성소수자에 대한 부정적 편견을 심어주는 한편 시민들로 하여금 이들에 대한 증오심과 적대감을 갖도록 유



도하여 차별을 선전하거나 부추겼다고 판단된다.

이러한 피진정인들에 의한 혐오표현은 성소수자 집단에 대한 부정적 관념과 편견을 강화해 차별을 정당화하고 확산시키므로 이를 예방·근절하기 위한 조치가 필요하다.

### Ⅲ. 결론

이상과 같은 이유로 「국가인권위원회법」 제32조 제1항 제1호, 제19조 제1호 및 제25조 제1항에 따라 주문과 같이 결정한다.

2021. 7. 22.

위 원 장 정 문 자

위 원 김 민 호

위 원 이 준 일