

국 가 인 권 위 원 회

차 별 시 정 위 원 회

결 정

제 목 공직 선거 (예비)후보자의 성소수자에 대한 혐오표현
근절을 위한 의견표명

주 문

1. 이 사건 진정은 각하합니다.
2. ○○○당대표에게 성소수자 등 사회적 약자·소수자에 대한 혐오표현 예방과 금지에 관한 사항을 반영하여 당규인 윤리규정을 정비하고, 선거과정에서 이를 실천할 수 있는 방안을 마련하기 바란다는 의견을 표명합니다.
3. 중앙선거관리위원회 위원장에게 각종 선거 과정에서 후보자들이 혐오표현을 하지 않도록 예방조치를 강구하기 바란다는 의견을 표명합니다.

이 유

I. 진정사건 조사결과

1. 사건개요

- 가. 사 건 21진정0140600
- 나. 진 정 인 ○○○
- 다. 피 해 자 ○○○
- 라. 피진정인 ○○○

2. 진정요지

피진정인은 ○○시장 예비후보로 20××. ×. ××. 방송사 ○○○가 주최하는 TV 토론회에서 상대측 후보가 ‘○○퀴어문화축제에 참여할 의향이 있습니까?’라는 질문에 답하면서 ‘본인이 믿고 있는 것을 표현할 권리도 있지만, 그런 것들을 거부할 수 있는 권리도 존중받아야 한다’고 말했다. 또한 이에 앞서 미국 샌프란시스코(San Francisco)에서 해마다 개최되는 퀴어퍼레이드를 예로 들면서 현재 ○○광장에서 매년 개최되는 ‘○○퀴어문화축제’가 도심에서 진행되는 것에 대한 반대 취지의 의사를 밝혔다.

전 국민에게 생중계되는 방송에서 피진정인이 성소수자에 대한 혐오와 차별발언을 함으로써 당시 해당 방송을 지켜보았던 피해자를 비롯한 다수의 성소수자들이 고통을 받은바, 공직선거 예비후보자의 사회적 영향력을 고려할 때 이는 심각한 인권침해이다. 피해자가 대한민국 국민으로서 기본권을 충분히 보장받을 수 있는 조치가 필요하다.

3. 피진정인 주장

본인은 현재 ○○○당의 당 ○○로, ○○시장 선거와 관련한 TV 토론회에서 상대 후보로부터 “○○퀴어문화축제에 참여할 의향이 있습니까?” 라

는 질문을 받고 본인뿐만 아니라 일반 국민이 인식하는 차원에서 퀴어축제에 참여할 권리도 있듯이 퀴어축제에 참여하지 않을 권리도 존중받아야 한다는 보편적인 시각에서 말한 것이다. 특히 퀴어축제를 ○○광장에서 하게 된다면 누구나 쉽게 접근할 수 있고, 쉽게 접근할 수밖에 없는 광장이 그 기능을 제한당하는 결과에 이를 것이므로, 이를 염려하여 한 말이다.

4. 관계기관(중앙선거관리위원회) 의견

「공직선거법」 상 선거운동을 위하여 후보자(가족 포함)와 관련하여 특정 지역·지역인 또는 성별에 관한 비하·모욕은 규제하고 있으나 진정요지와 같은 발언은 금지규정이 없어 선관위에서는 「공직선거법」 위반으로 조치하기 어렵다.

중앙선거관리위원회는 2018. 5. 28. 대구경북차별금지법 제정연대에서 제출한 '사회적 약자·소수자에 대한 부당한 혐오·차별 표현 자제 요청서'를 각 정당 및 후보자에게 안내(2018. 6. 5. 대구광역시선거관리위원회)하였고, 2019. 12. 26. 국가인권위원회가 송부한 '정치인 혐오표현 예방·대응 의견표명 결정문'을 제21대 국회의원선거 (예비)후보자에게 안내한 바 있다.

5. 인정사실

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

가. 피진정인은 ○○시장 예비후보로 20××. ×. ××. 방송사 ○○○가 주최하는 TV 토론회에서 “차별을 반대하는 것은 당연합니다. 개인 인권은 존중되어야 마땅하지만, 타인의 인권도 굉장히 소중한 것 아니겠습니까, 미국

샌프란시스코 퀴어축제(San Francisco Pride)는 시내 중심에서 5~6km 떨어진 남부 카스트로 거리(Castro Street)에서 열립니다. 본인이 보겠다는 의지를 가진 분들이 봅니다. 퀴어축제를 광화문에서 하게 되면 자원해서 보려고 오는 분도 계시지만, 여러 이유로 또는 아이들을 데리고 오는 분들도 있습니다. 그런 것을 거부할 권리도 존중받아야 합니다”라고 발언하였다. 피진정인의 발언 이후 퀴어문화축제 및 성소수자에 대하여 ‘보지 않을 권리’, ‘거부할 권리’의 내용이 다수 언론에 보도된 바 있다.

나. 퀴어문화축제는 1969년 미국 경찰이 뉴욕시 그리니치 빌리지(Greenwich Village)의 성소수자 등을 상대로 영업하는 술집 스톤월 인(Stonewall Inn)을 단속한 데 대하여 시민들이 저항하며 시위한 사건을 기념하기 위해 시작되었으며, 현재 유럽, 아메리카, 아시아, 아프리카 등 150여개 도시에서 개최되고 있다. 미국 샌프란시스코 퀴어문화축제인 ‘샌프란시스코 프라이드’는 시(市)의 지원 아래 우리의 ○○광장에 해당하는 시청 광장에서 개최되며 100만 명 이상이 참여한다. 피진정인이 언급한 카스트로 거리(샌프란시스코 도심 근처)에서 열리는 퀴어문화축제인 ‘카스트로 스트리트 페어(Castro Street Fair)’는 성소수자 밀집지인 카스트로 거리에서 개최되는데, ‘샌프란시스코 프라이드’ 보다는 규모가 작지만 매년 수만에서 수십만 명이 참여한다.

다. 우리나라의 퀴어문화축제는 2000년 서울에서 열리기 시작했으며, 2015년 제16회 퀴어문화축제부터 ○○광장에서 열리기 시작했다. ‘○○퀴어문화축제’에는 주한 유럽연합 대표부, 미국, 캐나다, 독일, 프랑스 등 다수 국가의 대사관이 참여하고 있다.

라. 국가인권위원회(이하 '위원회'라고 한다)가 2020년 실시한 '제21대 국회의원 선거운동 혐오표현 모니터링' 결과에 따르면 성소수자(25건), 장애인(14건), 여성(13건) 순으로 혐오표현이 발생하여, 성소수자에 대한 혐오표현이 가장 많은 것으로 조사되었다. 또한 직접적으로 동성애에 대한 내용을 홍보내용이나 선거유세과정에서 표현하지 않았지만, 토론회 과정에서 '차별 금지법'에 대한 질문 등이 있을 때 다수의 후보자가 차별적인 발언을 통해 성소수자에 대한 혐오를 드러낸 것으로 조사된 바 있다.

마. 중앙선거관리위원회는 「공직선거법」 제110조에 따라 후보자(가족 포함)와 관련하여 특정 지역·지역인 또는 성별에 관한 비하·모욕은 규제가능하나, 성소수자 등에 대한 혐오표현은 근거 규정이 없다고 밝히고 있다.

6. 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 피진정인의 행위가 「국가인권위원회법」에 위배되는 성적 지향을 이유로 한 평등권 침해의 차별행위라고 주장한다. 그러나 피진정인의 행위가 성소수자 집단에 대한 부정적 관념과 편견을 조장하거나 강화하는 혐오표현에 해당할 수 있으나, 「국가인권위원회법」 제2조 제3호에 따른 차별 영역에 해당하지 않고, 성적 지향을 이유로 피해자 등 특정한 사람에 대한 구체적인 피해가 발생했다고 보기 어렵다. 따라서 이 사건은 「국가인권위원회법」에 따른 위원회 조사대상에 해당하지 아니하므로 같은 법 제32조 제1

항 제1호에 따라 각하한다.

II. 의견표명

1. 검토 배경

이 사건 진정은 「국가인권위원회법」 상 조사대상에 해당하지 않아 각하 결정하였다.

그러나 피진정인이 ‘거부할 권리’의 대상으로 명명한 ‘퀴어문화축제’는 차별과 억압으로 인하여 그동안 스스로를 드러낼 수 없었던 성소수자에 대한 차별의 역사에서 비롯된 것으로, 세계 최초 퀴어문화축제는 당시 성소수자에 적대적이었던 미국 사회에 항의하고 성소수자 인권과 존엄을 기리기 위해 시작되었다. 퀴어문화축제는 성소수자들이 존재를 공적인 장소에서 드러내는 가시성(visibility)의 실천이자, 서로의 존재를 확인함으로써 고립감에서 벗어나 소속감과 자긍심을 느끼는 운동으로의 의미가 있다.

이러한 퀴어문화축제의 역사적 맥락에 대한 고려 없이 국민 모두의 관심이 집중되며 사회전반에 큰 영향을 미치는 선거기간 중 성소수자에 대해 ‘거부할 권리’, ‘보지 않을 권리’를 주장하는 것은 궁극적으로 성소수자에 대한 부정적 관념과 편견을 확산시키고 차별로 이어지는 효과를 낳는다. 실제로 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.

‘성적 지향’은 개인의 정체성을 구성하는 요소로서 타인이 인정하거나 인정하지 않을 수 있는 범주가 아니다. 피진정인은 성소수자에 대한 차별에 반대한다면서도 ‘거부할 권리’, ‘보지 않을 권리’를 주장하였는데 이러한 행위로 인해 성소수자들은 비가시화를 요구받는다고 느끼거나 동등한 사회구성원으로 인정받지 못한다고 인식할 개연성이 크다.

따라서 피진정인의 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)¹⁾를 통하여 혐오 표현은 “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)

3. 판단

가. 정치인 혐오표현의 해악과 근절 필요성

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 선동을 함으로써 차별을 정당화·조장·강화하는 효과를 갖는 표현으로 정의할 수 있다.

혐오표현에 대해 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. 이러한 혐오표현은 여론의 왜곡으로 정책과 제도상의 불평등을 촉진하거나 불평등 시정을 회피하게 만들어 차별과 배제가 구조화된 사회를 만드는 효과를 발생시킬 우려가 크다.

성소수자들은 항상 우리 사회구성원으로 존재해왔음에도 불구하고 차별과 혐오의 역사 속에서 존재 자체를 드러내기 어려웠다. 성소수자가 자신의 성적 지향을 다른 사람들에게 공개적으로 밝히는 ‘커밍아웃(coming out)’은 ‘벽장 속에서 나오다(coming out the closet)’에서 유래된 것으로 사회의 부정적 관념과 편견으로 인하여 성 정체성을 숨긴 채 살아갈 수밖에 없는 현실이 반영된 용어이다. 이러한 비가시화는 성소수자를 주변화시키고 관련 법·제도·정책에서의 배제로 이어져 차별을 고착화시키는 결과를

초래한다.

한편 혐오표현을 사용하는 사람이 사회 내에서 어떠한 위치나 지위를 지녔는가는 혐오표현의 해악에 중요한 영향을 미친다. 특히 정치인의 혐오표현은 빠르게 전파될 가능성이 있고 그 파급효과도 커서 더욱 문제적이라 할 수 있다. 그러므로 피진정인과 같은 정당○○는 당을 ○○하고 당무를 통할하는 자로, 성소수자 등 사회적 약자·소수자에 대한 혐오표현을 예방하고 대응할 사회적 책임이 막중하다고 할 것이다.

최근 공직 선거과정에서 사회적 영향력과 책무가 큰 (예비)후보자들의 성소수자에 대한 혐오표현이 지속적으로 발생하고 있는데, “동성애는 담배보다 훨씬 유해하다”, “동성애가 에이즈를 유발한다”와 같은 발언 등이 그 대표적인 예이다. 이와 같이 선거 기간 중 발화되는 혐오표현은 선거제도가 갖는 특수성과 중대성으로 인하여 부정적 관념과 편견이 쉽게 확산될 수 있다.

따라서 피진정인과 같이 사회적 영향력을 가진 정치인의 혐오표현은 다양한 구성원의 평화로운 공존을 위협하는 행위로 해악이 크므로 이를 근절하기 위해 정당 차원에서 윤리규정에 혐오표현 예방과 금지에 관한 사항을 포함시키는 등 대책마련이 필요하다.

나. 정치인 혐오표현 근절을 위한 선거관리위원회의 조치 필요성

혐오표현이 전 사회적으로 빠르게 확산되고 특히 선거 시기 성소수자 등 사회적 약자·소수자에 대한 혐오표현이 만연한 가운데 이에 대한 우려와 대책 마련 요구가 높아지고 있다. 선거는 다원주의를 내용으로 하는

민주주의가 실현되는 가장 중요한 수단이므로, 모든 선거 과정에서 특정 집단이나 개인에 대한 혐오표현으로 인해 다원주의가 부정되는 일은 지양되어야 한다. 그러나 오늘날 선거기간 중 혐오표현은 널리 확산되는 추세이고, 이를 규제할 명확한 근거규정이 없는 것이 현실이다.

중앙선거관리위원회는 제21대 국회의원선거 (예비)후보자에게 우리 위원회의 '정치인 혐오표현 예방·대응 의견표명 결정문'을 배포하는 등 조치를 취하였으나 혐오표현 자정 유도, 선거과정에서 후보자들에 대한 혐오표현 예방 조치가 충분했다고 보기는 어렵다. 선거 과정에서 후보자들이 혐오표현을 사용하지 않도록 예방조치를 강구하는 것은 다양성 존중이라는 민주주의의 본질을 실현하는 행위이므로 중앙선거관리위원회가 좀 더 적극적으로 개입할 필요가 있다.

Ⅲ. 결론

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

2021. 7. 22.

위원장 정문자

위원 김민호

위원 이준일