

서울특별시 혐오표현 피해방지에 관한 조례안 검 토 보 고

1. 발의자 및 발의경과

- 의안번호 : 1860
- 발 의 자 : 권수정 의원 외 10명
- 발 의 일 : 2020년 8월 12일
- 회 부 일 : 2020년 8월 21일

2. 제안이유

- 현재 특정 성별, 직업 또는 지역에 대한 혐오성 발언이 점차 증가하고 있으며 특정 성별을 노린 범죄가 발생하는 등 혐오표현은 단순히 개인에 대한 부정적인 의견에 그치는 것이 아니라 특정 집단에 대한 편견을 사회 전체에 전파하고 나아가 범죄로까지 이어지고 있는 바, 혐오표현의 정의를 규정하고 해당 혐오표현으로 인한 피해를 방지하기 위한 시책 등을 마련하도록 함으로써 모든 시민이 인간으로서의 존엄과 가치를 존중받을 수 있는 사회를 실현하고자 함.

3. 주요내용

- 혐오표현에 해당하는 행위를 규정함(안 제2조).
- 시장은 혐오표현 피해를 받은 시민을 지원하기 위한 사업을 추진할 수 있음(안 제5조).
- 시장은 혐오표현 피해방지를 위한 교육 등을 실시함(안 제6조).

4. 참고사항

가. 관계법령 : 「대한민국 헌법」, 「국가인권위원회법」

나. 예산조치 : 비용추계서 참조.

다. 입법예고 (2020. 8. 26. ~ 9. 2.) 결과

※ 본 제정조례안과 관련하여 총 715건의 의견이 제출되었으며, 제출된 의견 다수가 조례안 제정을 반대하는 의견임.

입법예고결과 주요 의견요약서	
조 문(제정안)	주요 의견
조례 배경	국민대다수를 역차별하며, 국민대다수 입을 막게 되어 표현의 자유를 박탈하는 반 헌법임.
정의규정	혐오기준 모호함.
조례 배경	표현의 자유를 침해하고 동성애를 조장하는 서울특별시 혐오표현 피해방지에 관한 조례안 반대함.
정의규정	혐오 표현을 정의하는 기준 자체가 지극히 주관적임. 겉으로는 그럴듯해 보이지만 이런 류의 조례는 실제로 적용하는 과정에서 수많은 문제점이 발생우려가 있고, 위헌의 요소가 너무 많아 항상 논란이 되었던 내용인데 서울시에 이런 조례가 제정되는 것을 반대함.
조례 배경 및 정의규정	혐오표현에 대한 정의가 불분명하고 건전한 비판도 혐오표현으로 규정함으로 정당한 비판도 수신자의 감정에 따라 혐오 표현으로 해당시켜 악용할 소지가 다분
정의규정	‘혐오표현’에 대한 정의가 불분명하며 혐오 여부를 판단하는 기준 또한 지나치게 주관적임으로 즉 건전한 비판도 혐오표현으로 규정해 동성애, 이단 등에 대한 정당한 비판도 문제로 삼을 요지가 다분함. 이로 인해 합리적인 비판이나 지적도 수신자의 감정에 따라 혐오 표현으로 해당 될 악용의 소지가 다분함. - 성적지향, 성별정체성은 동성애, 양성애 등 잘못된 성적 관념을 인정하는 것으로, 이에 대한 편견 및 차별을 금하게 되면 동성애자의 권리는 완전히 보장해 주는 반면 건전한 성윤리를 가진 다수의 일반 국민들은 기본 권리 및 자유가 심각히 제한 또는 금지를 받아 윤리적, 양심적으로 역차별 받게 됨.
기타	관련법령인 차별금지법 제정이 우선되어야 함.

5. 검토의견

가. 제정안의 입법취지 및 필요성

- 본 제정조례안은 일상 생활 및 SNS 등 온라인상에서 발생하는 혐오표현으로 인한 피해방지에 관한 사항을 규정하고자 하는 것으로, 인권보호와 향상에 이바지 하려는 것임(안 제1조).
- 오프라인 뿐만 아니라, 인터넷을 중심으로 한 혐오표현은 더욱더 쉽게 생산·확산되고 있으며, 전파력과 지속력이 크다는 측면에서 사안의 심각성에 대한 인식과 피해방지 등이 절실히 요구된다고 하겠음.
- 특히, 혐오표현 메시지가 온라인 커뮤니티에서 반복적이고도 지속적으로 노출될 경우 변화·확대 그리고 재생산 과정을 거쳐 처음에는 소수의견이던 혐오메시지가 결국에는 마치 주류 의견인 것처럼 받아들여지고 영향력을 확대해 나가는 특성을 감안할 때, 혐오표현으로 인한 피해방지 측면에서 본 제정조례안은 의미가 있다고 하겠음.
 - ※ 국가인권위원회의 혐오표현에 대한 국민인식조사 결과(2019년)에 따르면, 10명중 6명이 혐오표현을 접한 경험이 있으며, 혐오표현 문제는 범죄 또는 사회갈등을 유발할 것이라는 의견과 함께 자연적으로 해소되기 어렵다는 의견(77.8%)이 다수를 차지한 연구결과가 있었음.
 - ※ 차별 및 혐오표현 등에 관한 「차별금지법안」이 국회에 발의(장혜영의원 대표발의 : 2020.6.29)되어 계류중에 있는 상황임.
- 다만, 혐오표현 등 차별과 관련된 상위법령이 제정되지 않은 상태에서 조례로 이를 적용하는 것이 적정한지 여부와 헌법에서 보장하는 표현의 자유를 제약할 여지는 없는지 등에 대한 종합적인 논의와 사회적 공감대 형성이 필요할 것으로 사료됨.

※ 일본에서는 상위법(「일본 외 출신자에 대한 부당한 차별적 언동의 해소를 위한 대책 추진에 관한 법률」: 헤이트스피치 해소법)이 마련되기 이전에 조례를 먼저 제정·시행하여 상위법 제정을 선도한 바 있음(참고자료).

○ 한편, 본 제정조례안과 관련하여 총 715건의 의견이 제출되었으며, 제출된 의견 대부분이 조례안 제정을 반대하는 의견이었는데, 시민들의 의견 반영 여부와 우려를 해소할 수 있는 신중하고, 심도있는 논의가 필요할 것으로 사료됨.

〈입법예고결과 주요 의견 요약서〉

조 문(개정안)	주요 의견
조례 배경	국민대다수를 역차별하며, 국민대다수 입을 막게 되어 표현의 자유를 박탈하는 반 헌법임.
정의규정	혐오기준 모호함.
조례 배경	표현의 자유를 침해하고 동성애를 조장하는 서울특별시 혐오표현 피해방지에 관한 조례안 반대함.
정의규정	혐오 표현을 정의하는 기준 자체가 지극히 주관적임. 겉으로는 그럴듯해 보이지만 이런 류의 조례는 실제로 적용하는 과정에서 수많은 문제점이 발생우려가 있고, 위헌의 요소가 너무 많아 항상 논란이 되었던 내용인데 서울시에 이런 조례가 제정되는 것을 반대함.
조례 배경 및 정의규정	혐오표현에 대한 정의가 불분명하고 건전한 비판도 혐오표현으로 규정함으로 정당한 비판도 수신자의 감정에 따라 혐오 표현으로 해당시켜 악용할 소지가 다분
정의규정	‘혐오표현’에 대한 정의가 불분명하며 혐오 여부를 판단하는 기준 또한 지나치게 주관적임으로 즉 건전한 비판도 혐오표현으로 규정해 동성애, 이단 등에 대한 정당한 비판도 문제로 삼을 요지가 다분함. 이로 인해 합리적인 비판이나 지적도 수신자의 감정에 따라 혐오 표현으로 해당 될 악용의 소지가 다분함. - 성적지향, 성별정체성은 동성애, 양성애 등 잘못된 성적 관념을 인정하는 것으로, 이에 대한 편견 및 차별을 금하게 되면 동성애자의 권리는 완전히 보장해 주는 반면 건전한 성윤리를 가진 다수의 일반 국민들은 기본 권리 및 자유가 심각히 제한 또는 금지를 받아 윤리적, 양심적으로 역차별 받게 됨.
기타	관련 법령인 차별금지법 제정이 우선되어야 함.

나. 세부 내용 검토

- 본 제정안은 조례제정의 목적 및 정의, 시장의 책무, 시민의 협력, 지원사업 등으로 구성되어 있음.

<조문체계 및 주요 내용>

조문 체계	주요 내용
제1조(목적)	- 혐오표현으로 인한 피해방지에 관한 사항을 규정하여 인권의 보호와 향상에 이바지함을 목적
제2조(정의)	- “혐오표현” 및 세부 유형별 정의
제3조(시장의 책무)	- 시장은 다양한 형태의 혐오표현으로 인한 피해방지 시책을 마련하고, 조례시행에 있어 헌법에서 보장한 자유와 권리가 부당하게 침해되지 않도록 함.
제4조(시민의 협력)	- 시민은 모든 사람이 혐오표현으로부터 보호를 받을 권리를 지닌다는 것을 인식하고 서울시 시책에 협력
제5조(지원 사업)	- 혐오표현 피해를 받은 시민을 지원하기 위한 지원 사업범위와 지원 대상·방법·절차 등을 시행규칙으로 규정
제6조(교육 등)	- 혐오표현 피해방지의 필요성과 사회적 공감대를 위한 교육 실시 근거마련, 홍보실시 및 관련 지침 마련할 수 있도록 함.
제7조(시행규칙)	- 조례 시행에 필요한 사항은 규칙으로 정함
부칙	- 공포일부터 시행

1) 정 의(안 제2조)

- 안 제2조는 조례안에서 쓰이는 용어의 뜻을 명확하게 위해 “혐오표현” 및 개인·집단을 통해 발생할 수 있는 혐오표현을 유형별로 정의하여 조례의 해석과 적용의 의문점을 최소화하고, 법적 분쟁의 예방측면에서 의미가 있다고 하겠음.

안 제2조(정의) 이 조례에서 “혐오표현”이란 합리적인 이유 없이 성별, 장애, 나이, 언어, 출신국가, 출신민족, 인종, 국적, 피부색, 출신지역, 용모 등 신체조건, 혼인여부, 임신 또는 출산, 가족 및 가구의 형태와 상황, 종교, 사상 또는 정치적 의견, 형의 효력이 실효된 전과, 성적지향, 성별정체성, 학력(學歷), 고용형태, 병력 또는 건강상태, 사회적신분 등의 특성에 따라 규정된 개인 또는 집단에 대한 행위로서 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 말한다.

1. 개인 또는 집단이 가지고 있는 특성을 차별하거나 분리·구별·제한·배제하는 내용을 공개적으로 드러냄으로써 해당 개인 또는 집단에 대한 차별, 폭력 또는 증오를 선동·고취하는 행위
2. 개인 또는 집단이 가지고 있는 특성을 이유로 해당 개인 또는 집단을 공개적으로 멸시·모욕·위협하는 행위
3. 개인 또는 집단이 가지고 있는 특성을 차별하거나 제한·배제하는 내용을 유인물, 이미지 등의 형태로 공개적으로 보급하거나 인터넷, 미디어, 통신기기 등을 이용하여 게시·배포하는 행위
4. 개인 또는 집단이 가지고 있는 특성을 이유로 해당 개인 또는 집단에게 수치심, 모욕감, 두려움 등 정신적 고통을 주는 행위

○ 안 제2조에서 “혐오표현”이란 합리적인 이유 없이 성별, 장애, 나이, 언어, 출신국가, 출신민족, 인종, 국적, 피부색, 출신지역, 용모 등 신체조건, 혼인여부, 임신 또는 출산, 가족 및 가구의 형태와 상황, 종교, 사상 또는 정치적 의견, 형의 효력이 실효된 전과, 성적지향, 성별정체성, 학력(學歷), 고용형태, 병력 또는 건강상태, 사회적신분 등의 특성에 따라 규정된 개인 또는 집단에 대한 행위로 규정함으로써 「차별금지법안」(장혜영의원 대표발의 : 2020.6.29)의 차별금지사유를 차용하여 규정하고 있는 것으로 보임.

「차별금지법안」 제3조(금지대상 차별의 범위) ① 이 법에서 차별이란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위 또는 경우를 말한다.

1. 합리적인 이유 없이 성별, 장애, 나이, 언어, 출신국가, 출신민족, 인종, 국적, 피부색, 출신지역, 용모 등 신체조건, 혼인여부, 임신 또는 출산, 가족 및 가구의 형태와 상황, 종교, 사상 또는 정치적 의견, 형의 효력이 실효된 전과, 성적지향, 성별정체성, 학력(學歷), 고용형태, 병력 또는 건강상태, 사회적신분 등(이하 “성별등”이라 한다)을 이유로 다음 각 호의 어느 하나의 영역에서 특정 개인이나 집단을 분리·구별·제한·배제·거부하거나 불리하게 대우하는 행위

- 다만, 현재 혐오표현은 새로운 개념으로, 아직까지 그 개념에 대한 사회적·법적 합의가 이루어지고 있지 않을 뿐만 아니라, 개념정의에 대한 기준이 모호하거나 포괄적인 의미로 사용되고 있는 상황으로 차별과 혐오표현이 중첩되어 사용되고 있다는 점에서 혐오표현에 대한 명확한 법적 정의 규정 필요성은 없는지 살펴보아야 할 것으로 사료됨.

구분	‘혐오표현’ 개념정의에 대한 국내 동향
박배근	‘인종, 종교, 민족성 또는 민족적 출신을 이유로 한 증오를 선동하고 고무하는 언론’ 혹은 ‘박해적이고 증오를 담고 있으며 품위를 손상시키는 말’
조소영	‘여성, 레즈비언, 동성애자를 포함한 다른 차별적인 집단 또는 인종적, 민족적, 종교적인 이유로 대상자들을 비방하는 적의를 가진 공격적이고 인종주의적인 표현’
이재진	‘인종이나 민족성, 종교 성적 지향에 근거하여 폭력이나 증오 또는 차별을 유발하는 무절제하고 위협적이고 모욕적인 표현’
이준일	몇몇 현상들을 나열하고 혐오표현을 ‘특정 대상에 대한 내면의 혐오감을 외부로 드러낼 뿐만 아니라 그 사람이 소속된 특정 집단에 대한 차별적 감정을 드러내는 표현행위’
박해영	‘인종, 성별, 민족, 국적, 종교, 장애 등 객관적으로 해악성이 큰 차별사유를 이유로 개인이나 집단을 혐오하거나 폭력을 선동하는 표현’을 혐오표현, ‘기타 차별적 사유를 이유로 하는 경우’
이주영	‘인종, 성별, 장애, 성적지향 등의 속성을 이유로 특정 개인(들)에게 언어를 통해 수치심 등 정신적 고통을 주는 행위’

※ 헌법재판소에서 혐오표현에 대한 언급이 있었으며, 금년 성소수자에 대해 혐오표현을 하며 유형력을 행사하는 집회를 상대로 하여 방해금지가처분 신청한 경우로써 문제된 표현들을 단순히 모욕적 표현으로 보아 동 판결은 일반적인 모욕표현과 혐오표현의 개념을 구분하고 있지 않음.

- 어떠한 표현을 새로이 제한하여 규정할 것인가에 대한 논의에서 선행되어야 할 것은 해당표현행위에 대한 명확한 개념정의로써, 기본권으로서의 표현의 자유를 합헌적으로 제한할 수 있는가를 논의하기 위한 전제이며, 제한의 헌법적 정당성에 부합하는지 여부에 대해서는 심도있는 논의가 필요할 것으로 사료됨.

- 혐오표현이란 정의는 국가인권위원회등에서는 일반적으로 사용되기는 하나, 정식 법률용어가 아니고, 상위법령에 근거가 없다는 측면은 감안되어야 할 것으로 보이며, ‘혐오표현’의 명확한 개념 정의 없이 혹은 유사한 개념들과 혼용되는 상황에서 해당표현에 대한 법적 제한 논의는 혼란을 가중시킬 수 있는 바, 용어의 사용에 있어 신중한 접근이 요망된다고 하겠음.
- 또한, 안 제2조에서 ‘혐오표현’으로 지칭되고 열거되는 표현들이 모두 표현 제한대상으로서의 혐오표현에 해당하는 것인가에 대해서는 심도있는 논의와 선별적 판단이 필요할 것으로 사료됨.
 - 특히, 안 제2조제4호에서는 “개인 또는 집단이 가지고 있는 특성을 이유로 해당 개인 또는 집단에게 수치심, 모욕감, 두려움 등 정신적 고통을 주는 행위”로 규정하고 있는 바, 정신적 고통을 주는 행위가 어느 정도인지에 대한 인식 차이가 있을 수 있는 바, 이에 대한 추가적인 논의와 합의가 필요하다고 하겠음.
- 한편, 혐오표현은 특정사안이나 현상에 대한 비판을 억제하고 통제하기 위해 표현의 자유가 과도하게 제한된 역사적 경험으로 인하여 표현의 자유의 제한대상을 확대시키는 부작용에 대한 우려도 있을 수 있을 것임.
- 혐오표현으로 불리는 표현행위를 광범위한 적대적 표현으로써 추상적으로 이해함에 따른 것은 아닌지 여부에 대한 측면도 감안할 필요는 있다고 하겠음.
- 혐오표현은 문제로 인식하는 각 국가 및 사회의 역사적 배경과 경험의 다양성이 존재하고, 사회적 문제로 인지하면서 그 현상에 동반되는 표현들에 대한 제한 필요성이 제기되는 과정에서 등장한 개념인 바, 현상이 구체적으로 나타나거나 이해되는 방식, 혐오표현이 가지는 해악성은 사회적 배경과 수용방식에 따라 다르기 때문에 이에 대한 측면이 종합적으로 고려된 정의 규정 마련이 요망된다고 하겠음.

※ 인권담당관은 혐오표현으로부터 시민의 인권을 보호하기 위한 입법목적 및 취지에는 공감하고 동의하나, 혐오표현의 정의가 불명확하고 표현의 자유와 “정신적 고통을 주는 행위”가 광범위하고 개인마다 수인 정도가 다르므로 신중한 접근이 필요하다는 의견을 개진함.

2) 시장의 책무(안 제3조)

- 안 제3조는 시장으로 하여금 다양한 형태의 혐오표현으로 인한 피해방지를 위해 관련 시책을 마련하도록 하고, 조례 시행에 있어 헌법에서 보장하는 표현의 자유 등이 부당하게 침해되지 않도록 규정하고 있는 바, 혐오표현 시책과 헌법상에서 보장하는 기본권 등이 충돌되지 않도록 명시적으로 규정했다는 측면에서 의미가 있다고 하겠음.

안 제3조(시장의 책무) ① 서울특별시(이하 “시장”이라 한다)은 다양한 형태의 혐오표현으로 인한 피해방지 시책을 마련하여야 한다.
② 시장은 이 조례를 시행함에 있어 표현의 자유 등 「대한민국헌법」이 보장하는 자유와 권리가 부당하게 침해되지 않도록 한다.

- 시장의 책무규정에 대해 「지방자치법」 제22조에서는 법령의 범위 안에서 그 사무에 관하여 조례를 정할 수 있다는 규정에 비추어 볼 때, 본 조례안과 같이 규정하는 것은 가능할 것으로 사료됨.
- 특히, 지방자치단체장의 책무·책임 또는 정책수립의무 등에 관한 규정은 법령의 목적 달성을 위하여 지방자치단체 등이 수행해야 할 책무를 정한 것인 바, 조례의 입법목적은 효과적으로 달성하는데 도움이 될 것으로 사료됨.
- 다만, 안 제3조제2항은 헌법에 보장된 표현의 자유와 권리가 침해되지 않도록 규정하고 있는 바, 혐오표현과 충돌되지 않는 시책을 어떻게 마련할 것인지 여부와 서울시 시책 등이 사문화되지 않고, 내실 있는 운영이 될 수 있도록 하는 방안에 대해 많은 연구가 필요할 것으로 사료됨.

※ 혐오표현은 단순히 개인의 감정에 머무르는 것이 아니라 말이나 글로 특정대상이나 집단에게 자신의 적대감과 혐오감을 드러내는 행위로서, 혐오표현은 일단 표출된 이상 그 해악이 매우 커 해소될 수 없는 표현이 존재할 수 있고, 혐오표현이 표현의 자유의 보호영역에 속하는가 하는 점은 표현의 자유의 적용범리에 따라 제한의 합헌성을 판단해야 한다라는 입장과 표현의 자유의 보호영역 내에 있지 아니하므로 과잉금지의 원칙은 적용되지 않는다고 보는 입장으로 나뉘고 있음.

3) 시민의 협력(안 제4조)

- 안 제4조는 “시민은 모든 사람이 혐오표현으로부터 보호 받을 권리가 있다는 것을 공감하고 시장의 혐오표현 피해방지 시책에 협력하도록 하고” 있는 바, 조례의 입법취지를 살리고 시장의 책무 규정의 실효성을 제고하려는 것으로 보임.

안 제4조(시민의 협력) 시민은 모든 사람이 혐오표현으로부터 보호를 받을 권리를 지닌다는 것에 공감하고 시장의 혐오표현 피해방지 시책에 협력하도록 노력한다.

- 이는 혐오표현에 대한 시민들의 협력을 촉구하는 규정으로 시민들의 자발적 참여와 혐오표현 지양을 위한 자정 노력을 통해 시책의 효과성을 높이려는 후속조치로 보여짐.
- 다만, “시장이 혐오표현 피해방지 시책에 시민이 협력하도록 노력한다”라고 규정하여 시민에게 의무 부과를 하는 의미로 받아들여질 소지가 있는 것은 아닌지 여부와 조문 해석의 오해를 방지하기 위해 “노력하여야 한다”는 임의규정으로 변경할 여지는 없는지에 대해 논의와 검토가 필요할 것으로 사료됨.

4) 지원 사업(안 제5조)

- 안 제5조는 시장이 혐오표현 피해를 받은 시민을 지원하기 위해 상담 및 정보제공, 혐오표현 확산 방지와 피해의 원상회복 및 재발방지 등을 할 수 있도록 하고 있는 바, 조례의 입법취지를 사업에 반영하고 추진하도록 하는 것으로 보임.

제5조(지원 사업) ① 시장은 혐오표현 피해를 받은 시민을 지원하기 위하여 다음 각 호의 사업을 추진 할 수 있다.

1. 상담 및 정보제공
2. 혐오표현의 확산 방지
3. 피해의 원상회복 및 재발방지
4. 그 밖에 시장이 혐오표현 피해방지를 위하여 필요하다고 인정하는 사항

② 제1항에 따른 지원의 대상·방법·절차 등에 관한 구체적인 사항은 규칙으로 정한다.

○ 안 제5조의 지원사업은 인권담당관에서 현재 시행중인 시민인권침해 구제위원회의 활동에 역동성을 더하고, 인권침해 결정에 대한 사회적 동의 수준을 높이는데 도움이 될 것으로 사료됨.

○ 다만, 조례안 제5조제1항제3호는 피해의 원상회복을 규정하고 있으나, 혐오표현에 따른 피해 발생시 민형사상 문제가 연관되어 있을 경우, 그 지원에 제약이 발생한다는 점과 현재 인권침해 구제가 시정권고에 머무르고 있다는 점을 감안하여 실질적인 피해 구제를 위한 관련법령 제·개정 등을 통해 보다 실효성 있는 방안 마련이 요망된다고 하겠음.

「서울특별시 인권 기본 조례」 제23조(시정권고 및 후속조치) ① 구제위원회는 인권침해가 있었다고 판단한 경우 시장에게 그 시정을 권고할 수 있으며, 인권 침해 결정은 구제위원회 재적위원 과반수의 찬성으로 의결한다.

② 구제위원회는 의결 내용을 지체없이 시장에게 문서로 통지하여야 하며, 시장은 위 결과를 신청인 및 피신청인, 조사대상기관의 장 등 관련 당사자에게 문서로 통지하여야 한다.

5) 교육 등(안 제6조)

○ 안 제6조는 시장이 혐오표현 피해방지의 필요성과 사회적 공감대를 형성하기 위해 교육을 실시하고, 혐오표현에 대한 시민의 이해증진과 인식개선 등을 위해 다양한 매체를 활용한 홍보를 실시 할 수 있는 규정을 마련하려는 것임.

제6조(교육 등) ① 시장은 혐오표현 피해방지의 필요성과 사회적 공감대를 형성하기 위한 교육을 실시할 수 있다.

② 시장은 혐오표현에 대한 시민의 이해증진과 인식개선을 위하여 다양한 매체를 활용한 홍보를 실시한다.

③ 시장은 혐오표현의 유형, 판단 기준 및 그 예방 조치 등에 관한 지침을 제시하고 해당 지침의 준수를 권고할 수 있다.

- 혐오표현의 피해방지를 위한 정기적이고 상시적인 교육은 시민들의 혐오표현에 대한 인식제고에 긍정적 영향을 미칠 것인 바, 그 필요성은 인정된다고 하겠음.
- 다만, 인권담당관에서는 「서울특별시 인권 기본 조례」에 의한 “인권보호 및 증진활동 지원”사업을 통해 교육 및 홍보 등을 추진하고 있는 바, 사업이 중복되어 운용되지 않도록 하는 주의가 요망된다고 하겠음.

전문위원	김태한	입법조사관	김정덕
------	-----	-------	-----

[참고자료]

「일본 외 출신자에 대한 부당한 차별적 언동의 해소를 위한 대책 추진에 관한 법률」¹⁾

전문

일본에서는 최근 일본 외의 국가 또는 지역 출신인 것을 이유로 적법하게 거주하는 그 출신자 또는 그 자손을 일본의 지역사회에서 배제하는 것을 선동하는 부당한 차별적 언동이 이루어져 그 출신자 또는 그 자손이 엄청난 고통을 받는 동시에 해당 지역사회에 심각한 균열을 발생시키고 있다.

물론, 이 같은 부당한 차별적 언동은 없어야하고, 이러한 사태를 이대로 간과하는 것은 국제 사회에서 우리나라가 차지하는 지위에 비추어도 어울리는 것은 아니다.

여기에 이러한 부당한 차별적 언동은 허용되지 않음을 선언하는 동시에 나아가 인권교육 및 인권계발 등을 통해 국민에게 주지를 도모하고, 그 이해와 협력을 얻으면서 부당한 차별적 언동 해소를 위한 대책을 추진하기 위해 이 법을 제정한다.

제1장 총칙

제1조(목적) 이 법은 일본 외 출신자에 대한 부당한 차별적 언동의 해소가 시급한 과제임을 고려하여 그 해소 노력에 대한 기본 이념을 정하고 국가 등의 책무를 분명히 함과 동시에, 기본적 시책을 정하고 이를 추진하는 것을 목적으로 한다.

제2조(정의) 이 법에서 "일본 외 출신자에 대한 부당한 차별적 언동"이란 오로지 일본 밖의 국가 또는 지역 출신자 또는 그 자손으로서 적법하게 거주 할 것(이하 이 조에서 "일본 외 출신자"라 한다)에 대한 차별 의식을 조장하거나 유도할 목적으로 공개적으로 그 생명, 신체, 자유, 명예 또는 재산에 위해를 가하는 취지를 고지 또는 일본 외 출신자를 현저하게 모멸하는 등 일본 밖의 국가 또는 지역 출신인 것을 이유로 일본 외 출신자를 지역 사회에서 배제할 것을 선동하는 부당한 차별적 언동을 말한다.

제3조(기본이념) 국민은 일본 외 출신자에 대한 부당한 차별적 언동 해소의 필요성에 대한 이해와 함께 일본 외 출신자에 대한 부당한 차별적 언동이 없는 사회의 실현에 기여하도록 노력하여야 한다.

제4조(국가 및 지방자치단체의 책무) ① 국가는 일본 외 출신자에 대한 부당한 차별적 언동 해소를 위한 시책을 실시하는 것과 동시에, 지방자치단체가 실시하는 일본 외 출신자에 대한 부당한 차별적 언동 해소를 위한 시책을 추진하는데 필요한 조언 기타 조치를 취할 책임이 있다.

② 지방자치단체는 일본 외 출신자에 대한 부당한 차별적 언동의 해소를 위한 시책에 대해 국가와의 적절한 역할 분담을 바탕으로 해당 지역의 실정에 맞는 시책을 강구하도록 노력한다.

제2장 기본적 시책

제5조(상담 체제의 정비) ① 국가는 일본 외 출신자에 대한 부당한 차별적 언동에 관한 상담에 제대로 응하고, 이에 관한 분쟁의 예방 또는 해결을 도모할 수 있도록 필요한 체제를 정비한다.

② 지방자치단체는 국가와의 적절한 역할 분담을 바탕으로 해당 지역의 실정에 따라 일본 외 출신자에 대한 부당한 차별적 언동에 관한 상담에 제대로 응하고, 이에 관한 분쟁의 예방 또는 해결 도모에 필요한 체제를 정비하도록 노력하여야 한다.

제6조(교육의 충실) ① 국가는 일본 외 출신자에 대한 부당한 차별적 언동을 해소하기 위한 교육활동을 실시하고, 이를 위해 필요한 시책을 실시한다.

② 지방자치단체는 국가와의 적절한 역할 분담을 바탕으로 해당 지역의 실정에 따라 일본 외 출신자에 대한 부당한 차별적 언동을 해소하기 위한 교육 활동을 실시하고, 이를 위해 필요한 활동을 하도록 노력한다.

제7조(인식개선 활동 등) ① 국가는 일본 외 출신자에 대한 부당한 차별적 언동 해소의 필요성을 국민에게 알리고 그 이해를 목적으로 하는 홍보 기타 인식개선 활동을 실시하고, 이를 위해 필요한 조치를 실시한다.

② 지방자치단체는 국가와의 적절한 역할 분담을 바탕으로 해당 지역의 실정에 따라 일본 외 출신자에 대한 부당한 차별적 언동 해소의 필요성에 대해 주민에게 알리고 그 이해를 목적으로 하는 홍보 기타 인식개선 활동을 실시하고, 이를 위해 필요한 조치를 하도록 노력하여야 한다.

1) 일본 법령 홈페이지 자료 번역(https://elaws.e-gov.go.jp/search/elawsSearch/elaws_search/lsg0500/detail?lawId=428AC1000000068)

2) 오사카시 홈페이지 자료 번역(<https://www.city.osaka.lg.jp/shimin/page/0000437100.html>)

「오사카시 헤이트스피치 대처에 관한 조례」²⁾

제1조(목적) 이 조례는 헤이트스피치가 개인의 존엄을 해치고 차별의식을 유발할 염려가 있음을 감안해 헤이트스피치에 대처하기 위하여 본 시가 취하는 조치 등에 관하여 필요한 사항을 정함에 따라 시민 등의 인권을 옹호함과 함께 헤이트스피치의 억제를 꾀하는 것을 목적으로 한다.

제2조(정의) ① 이 조례에서 “헤이트스피치”란 다음에 해당하는 요건의 어느 하나에 해당하는 표현활동을 말한다.

1. 다음의 어느 것을 목적으로 행하여지는 것(다목에 대해서는 당해 목적이 명확하게 인정되는 것일 것)
 - 가. 인종 또는 민족에 관한 특성의 속성을 가지는 개인 또는 당해 개인이 속하는 집단(이하 ‘특정인 등’으로 포함)을 사회로부터 배제하는 것
 - 나. 특정인 등의 권리 또는 자유를 제한하는 것
 - 다. 특정인 등에 대한 증오 혹은 차별의식 또는 폭력을 부추기는 것
2. 표현의 내용 또는 표현활동의 태양이 다음의 어느 하나에 해당할 것
 - 가. 특정인 등을 상당정도로 모멸하거나 비방중상하는 것
 - 나. 특정인 등(당해특정인 등이 집단인 경우에는 당해집단에 속하는 개인의 상당수)에게 위협을 느끼게 하는 것
3. 불특정다수가 표현의 내용을 알 수 있는 상태에 두는 장소 또는 방법으로 행하여지는 것

② “표현활동”에는 다음 각 호의 활동을 포함한다.

1. 다른 표현활동의 내용을 기록한 인쇄물, 디스크(이에 준하는 방법에 따라 일정한 사항을 확실하게 기록할 수 있는 것을 포함)와 그 외의 물건의 판매 혹은 배포 또는 반포 또는 상영
2. 인터넷 그 외의 고도정보통신 네트워크를 이용하여 다른 표현활동의 내용을 기록한 문서도화 또는 화상 등을 불특정다수에 의한 열람 또는 시청이 가능한 상태에 두는 것
3. 그 외의 표현활동의 내용을 확산하는 활동

③ “시민”이란 본 시의 구역 내에 거주하는 자 또는 본 시의 구역 내에 통근 혹은 통학하는 자를 말한다.

④ “시민 등”이란 시민 또는 시민이 속하는 단체를 말한다.

제3조(인식개선) 시는 헤이트스피치가 개인의 존엄성을 해치고 차별의식을 발생시킬 우려가 있음을 감안해 헤이트스피치로 인한 인권침해에 관한 시민의 관심과 이해를 증진시키기 위한 인식개선 활동을 실시한다.

제4조(조치 등의 기본원칙) 제5조 및 제6조의 규정에 따른 조치 및 공표는 시민 등의 인권을 옹호하는 것을 목적으로 실시되는 것임을 감안하여 국가에 의한 인권침해사건에 관한 구제제도 등에 의한 구제 조치를 보완하는 것을 취지로 하며, 이 구제제도 등과 연계를 도모하면서 실시되어야 한다.

제5조(확산방지 조치 및 인식 등의 공표) ① 시장은 다음 각 호의 표현활동이 헤이트스피치에 해당한다

고 인정하는 때에는 사안의 내용에 입각하여 해당 표현활동과 관련된 표현내용의 확산을 방지하기 위하여 필요한 조치를 취하는 동시에, 해당 표현활동이 헤이트스피치에 해당한다는 취지, 표현내용의 개요 및 그 확산을 방지하기 위하여 취한 조치와 해당 표현활동을 한 자의 성명 또는 명칭을 공표한다. 다만, 해당 표현활동을 한 자의 성명 또는 명칭에 대해서는 이를 공표함으로써 제1조의 목적을 저해한다고 인정되는 때, 해당 표현활동을 한 자의 소재가 판명되지 않는 경우 및 그 밖의 특별한 이유가 있다고 인정하는 때에는 공표하지 않을 수 있다.

1. 시 구역 내에서 행해진 표현활동
2. 시 구역 밖에서 행해진 표현활동(시 구역 내에서 행해진 것인지 확실하지 않은 표현활동을 포함한다.) 중 다음 각 목에 해당하는 것
 - 가. 표현의 내용이 시민 등에 관한 것이라고 명확히 인정되는 표현활동
 - 나. 가목의 표현활동 이외의 표현활동으로 시 구역 내에서 행해진 헤이트스피치 내용을 시 구역 내로 확산하는 것

② 제1조의 규정에 따른 조치 및 공표는 표현활동이 자신에 관한 헤이트스피치에 해당한다고 판단되는 특정인 등인 시민 등의 신청에 따라 또는 직권으로 실시한다.

③ 시장은 제1항의 규정에 따른 공표를 하고자 하는 때에는 사전에 당해 공표와 관련된 헤이트스피치를 한 자에게 공표의 내용 및 이유를 통지하고 상당한 기간을 정하여 의견 진술 및 유리한 증거를 제출할 기회를 주어야 한다. 다만, 해당 공표와 관련된 헤이트스피치를 한 자의 소재가 판명되지 아니한 때 또는 해당 공표의 내용이 제6조제3항의 규정에 따라 제7조의 규정에 따른 오사카시 헤이트스피치심사위원회(이하 "심사위원회"라 한다)의 의견을 듣는 대상에 해당하고, 심사위원회에서 해당 공표의 내용이 타당하다는 의견이 제시된 때에는 그러하지 아니하다.

④ 제3항 본문의 의견은 시장이 구두로 함을 인정할 때를 제외하고는 서면으로 진술하여야 한다.

⑤ 시장은 제1항의 규정에 따른 공표에 있어서는 해당 헤이트스피치의 내용이 확산되는 일이 없도록 충분히 유의하여야 한다.

⑥ 제1항의 규정에 의한 공표는 인터넷 또는 기타 규칙으로 정하는 방법으로 한다.

제6조(심사위원회의 의견 청취) ① 시장은 제5조제2항의 신청이 있는 때 또는 같은 조 제1항 각 호에 열거하는 표현활동이 헤이트스피치에 해당할 우려가 있다고 인정되는 때에는 다음 각 호의 사항에 관하여 미리 심사위원회의 의견을 들어야 한다. 다만, 같은 조 제2항의 신청이 있는 경우, 해당 신청과 관련된 표현활동이 같은 조 제1항 각 호에 해당하지 않는 것이 분명히 인정되는 때에는 그러하지 아니하다.

1. 해당 표현활동이 제5조제1항 각 호의 어느 하나에 해당하는지 여부
2. 해당 표현활동이 헤이트스피치에 해당하는지 여부

② 시장은 제1항 단서의 규정에 의해 심사위원회의 의견을 청취하지 아니한 때에는 신속하게 그 취지를 심사위원회에 보고하여야 한다. 이 경우 심사위원회는 시장에 대하여 해당 보고와 관련된 사항에 대하여 의견을 제시할 수 있다.

- ③ 시장은 제2항의 규정에 따라 심사위원회의 의견이 제시된 경우 제5조제1항의 규정에 따른 조치 및 공표를 하고자 하는 때에는 해당 조치 및 공표의 내용에 관하여 사전에 심사위원회의 의견을 들어야 한다. 다만, 제5조제1항의 규정에 따른 조치에 대해서는 긴급을 요하는 때 및 그 밖에 제1조의 목적을 달성하기 위하여 특히 필요하다고 인정되는 때에는 심사위원회의 의견을 듣지 않고 조치를 취할 수 있다.
- ④ 시장은 제3항 단서의 규정에 따라 심사위원회의 의견을 듣지 아니하고 제5조제1항의 규정에 따른 조치를 취한 때에는 신속하게 그 뜻을 심사위원회에 보고하여야 한다. 이 경우 심사위원회는 시장에 대하여 해당 보고와 관련된 사항에 대하여 의견을 제시할 수 있다.
- ⑤ 시장은 제4항에 따른 심사위원회의 의견이 제시된 때에는 제5조제1항의 규정에 따른 공표할 때에 해당 의견내용을 공표하도록 한다.

제7조(심사위원회의 설치) ① 제6조제1항에서 제4항의 규정에 따라 그 권한에 속하게 된 사항에 대하여 자문에 따른 조사 심의를 하거나 보고에 대한 의견 진술을 위하여 시장의 부속기관으로 심사위원회를 둔다.
 ② 심사위원회는 제1항에 정하는 것 외에도 이 조례의 시행에 관한 중요한 사항에 대하여 시장의 자문에 따라 조사 심의를 하고, 시장에게 의견을 제시할 수 있다.

제8조(심사위원회의 조직) ① 심사위원회의 위원은 5명 이내로 한다.
 ② 위원은 학식과 경험이 풍부하다고 인정되는 사람 중에서 시회의 동의를 얻어 시장이 위촉한다.
 ③ 위원의 임기는 2년으로 한다. 다만, 보궐 위원의 임기는 전임자의 잔여기간으로 한다.
 ④ 위원은 1회에 한하여 연임할 수 있다.
 ⑤ 위원은 직무상 알게 된 비밀을 누설하여서는 안 된다. 그 직을 물러난 뒤도 같다.
 ⑥ 위원은 재임 중 정당 및 그 밖의 정치적 단체의 임원이 되거나, 적극적으로 정치운동을 하여서는 안 된다.
 ⑦ 시장은 위원이 제5항 및 제6항의 규정을 위반한 때에는 해당 위원을 해촉할 수 있다.

제9조(심사위원회의 조사심의 절차) ① 심사위원회는 필요하다고 인정하는 때에는 시장 또는 조사심의의 대상이 되는 표현활동과 관련된 제5조제2항의 규정에 따른 신청을 한 시민 등(이하 "신청인"이라 한다)에게 의견서 또는 자료 제출의 요구, 적당하다고 인정하는 자에게 그 알고 있는 사실을 진술하게 하는 것 및 그 밖에 필요한 조사를 할 수 있다.
 ② 심사위원회는 조사심의의 대상이 되고 있는 표현활동과 관련된 신청인 또는 해당 표현활동을 실시한 자(이하 "관계인"이라 한다)에 대해 상당한 기간을 정하여 서면으로 의견을 진술하는 동시에 유리한 증거를 제출할 기회를 주어야 한다. 다만, 관계인의 소재가 판명되지 않는 경우 해당 관계인에 대해서는 그러하지 아니하다.
 ③ 제2항에서 정한 것 외에도 심사위원회는 관계인으로부터 신청이 있는 경우 상당한 기간을 정하여 해당 관계인에게 구두로 의견을 진술할 기회를 주어야 한다. 다만, 심사위원회가 필요 없다고 인정하는 때에는 그러하지 아니하다.

- ④ 제3항 본문의 경우 관계인은 심사위원회의 허가를 얻어 보조인과 함께 출석할 수 있다.
- ⑤ 심사위원회는 필요한 경우 지명하는 위원에게 다음 각 호의 사항을 수행하게 할 수 있다.

- 1. 제1항의 규정에 의한 조사
- 2. 제3항 본문의 규정에 따른 관계인의 의견 진술 청취
- 3. 제6조제2항의 규정에 따른 보고를 받는 것

- ⑥ 심사위원회가 실시하는 조사심의 절차는 공개하지 아니한다. 다만, 제7조제2항에 규정하는 사항에 관한 조사심의의 절차에 대하여는 특별한 지장이 없는 한 공개한다.

제10조(심사위원회에 대한 규정의 위임) 제7조에서 제9조의 규정에서 정하는 사항 외에, 심사위원회의 조직 및 운영과 조사심의 절차에 관하여 필요한 사항은 규칙으로 정한다.

제11조(적용상의 주의) 이 조례를 적용할 때에는 표현의 자유 및 그 밖의 일본 헌법이 보장하는 국민의 자유와 권리를 부당하게 침해하지 않도록 유의하여야 한다.

제12조(시행규칙) 이 조례 시행에 관하여 필요한 사항은 규칙으로 정한다.