

## ‘혐오표현과 차별, 그 제도적 대안’에 관한 토론문

혐오표현과 차별에 대응하는 제도적 대안에 관한 발제자들의 깊이 있는 발표에 감사드린다. 이 국제인권심포지엄은 혐오표현과 차별 대응을 먼저 제도화한 해외의 경험에 비추어, 궁극적으로 한국사회에 필요한 제도를 구체화하려는 목적을 가지고 있다고 생각한다. 이 토론문에서는 그 목적이 현실로 구현되기 위해 현재 한국 사회가 놓여있는 맥락에 대해 좀더 생각해보면서, 과연 제도화를 위해 정말 필요한 것이 무엇인지에 대한 고민을 나누고자 한다.

### ○ 왜 제도를 만들지 못하는가?

성별, 장애, 나이, 경제적 지위, 학력, 출신지역, 인종, 민족, 피부색, 출신국가, 용모, 가족상황, 사상 또는 정치적 의견, 종교, 성적지향, 성별정체성, 병력 등 각종 사유로 한국 사회에 혐오와 차별이 존재하고 있다는 점은 이미 많은 연구와 사례들을 통해 밝혀져 있다. 각 차별사유를 개별적으로 보면 불이익을 입는 집단이 소수일지 몰라도, 차별사유가 다양하고 광범위한 만큼 혐오와 차별로 인해 피해를 입고 고통 받는 전체 인구는 전 국민이라고 해도 과언이 아닐 것이다. 어떤 사유로 차별이 존재한다는 것을 인지하는 것만으로도 이미 그 혐오와 차별을 피하기 위한 메커니즘이 작동하고, 차별당하지 않는 우월한 지위를 점하기 위한 사람들의 ‘노력’은 역설적으로 약자에 대한 혐오와 사회적 불평등을 가속화시키고 있다.

이러한 가운데 시민들 사이에 혐오와 차별에 대응 요구는 높다. 2018년 국가인권위원회의 용역으로 홍성수 등이 실시한 연구 「혐오표현 예방·대응 가이드라인 마련 실태조사」는, 설문조사에 참여한 초·중·고교사, 대학교원, 공공기관종사자, 언론인 등 집단이 모두 압도적으로 혐오표현에 대한 개입과 대응이 필요하다고 생각하고 있음을 드러냈다. 혐오표현의 유형을 ‘소수자에 대한 부정적 관념을 표출하는 표현’, ‘소수자를 멸시, 모욕, 위협하는 표현’, ‘소수자에 대한 차별이나 폭력을 선동하는 표현’으로 나누어 질문했을 때, 각각의 혐오표현에 대해 98.3~100.0%, 94.4~100.0%, 86.7~93.2%가 개입과 대응이 매우 또는 다소 필요하다고 응답하였다.<sup>1)</sup>

2016년 국가인권위원회 용역으로 구정우 등이 실시한 「2016년 국민인권의식조사」에서는 인권보호 및 인권신장을 위한 효과적인 방법으로, ‘인권침해 및 차별소지가 있는 제도의 개선’(39.6%), ‘인권보호를 위한 법률 및 제도 마련’(34.0%), ‘인권보호 및 존중을 위해 각 개인이 노력’(30.6%) 등의 순으로 응답해, 제도적 개선을 주요 대안으로 꼽았다.<sup>2)</sup> 인권교육에 대해 전체의 82%가 필요하다고 했고, 지방자치단체의 자체적 인권조례 제정에 관해서는 전체의 49.9%가 찬성하여 절반이 안 되었

1) 홍성수 외, 혐오표현 예방·대응 가이드라인 마련 실태조사, 국가인권위원회, 2018.

2) 구정우 외, 2016년 국민인권의식조사, 국가인권위원회, 2016, 112쪽. 이 수치는 연구보고서에서 1순위와 2순위의 선택 비율을 합산하여 ‘통합순위’로 제시한 것임.

지만 반대는 5.0%에 불과하고 나머지는 ‘보통이다’라는 중간적 견해를 가지고 있었다.<sup>3)</sup> 올해 초 KBS 여론조사에서는 응답자의 70%가 혐오표현 규제가 필요하다고 하고, 63%가 차별금지법 제정이 필요하다고 했다고 보도되었다.<sup>4)</sup>

이상의 조사연구들을 볼 때, 적어도 혐오와 차별 대응의 제도화를 ‘반대’하는 것이 한국사회 구성원의 지배적인 의견이 아님은 분명해 보인다. 오히려 반대로 혐오표현에 대한 규제와 차별금지법 제정을 원하는 목소리가 높다. 그런데도 여전히 정부와 국회는 그 제도화에 착수하지 못한다. 그 이유가 무엇일까?

위 연구들에서 나타나는 혐오와 차별에 대한 시민들의 대응 요구는 분명한 현실적 필요에 기반한 것이다. 그런데도 포괄적 차별금지법을 비롯해 인권교육기본법이나 인권조례 등 인권 관련 제도화가 실패하는 것은, (적어도 현재의 국면에서는) 다수의 시민이 동의하지 않기 때문이 아니라 소수의 특정한 집단이 격렬하게 반대하기 때문이라고 이해된다. 그리고 그 반대의 방식은 정확히 평등과 차별금지의 원칙에 반하는 방식으로 이루어지고 있다. 소수자에 대한 혐오와 공포의 감정을 불러일으키고 차별을 정당화하고 조장하는 말들을 각종 채널을 통해 사회에 퍼뜨리는 방식이다. 명백히 다른 집단을 차별할 의도를 가지고 행동하는 특정한 사람들과 단체들 때문에, 평등을 향한 대다수의 시민의 열망이 가려지고 있다고 생각된다.

법적 근거가 부족한 것도 아니다. 헌법 제11조는 평등 및 차별금지에 대한 권리를 명확히 천명하고 있고, 헌법재판소도 평등권을 “기본권 중의 기본권”이라고 하여 민주 사회를 구성하는 근본적인 권리로서의 성격을 인정하고 있다. 주요한 국제인권규약에 대부분 가입하고 국제사회에서 그 규범을 따르겠다고 적극적 의지를 표명하고 있는 국가로서, 국제사회에서 이미 제시해 놓은 권고를 따르는 일이 국가의 정책방향과 어긋나는 것도 아니다. 정확히 말하자면 평등과 차별금지의 원칙을 수호하는 방향으로 나아가는 것이 그 의무에 부합한다. 그렇다면 헌법과 국제인권법을 실현하는 일이고 시민들도 원하는 이 일을 못하는 이유가 도대체 무엇인지 진지하게 질문을 던질 수밖에 없다.

### ○ 누가 제도를 만들어야 하는가?

인권을 실현해야 하는 의무가 누구에게 있는지 헌법 제10조 후문은 분명하게 말한다. “국가는 개인이 가지는 불가침의 기본적 인권을 확인하고 이를 보장할 의무를 진다.” 국가에게 그 의무가 있다는 말이다. 이어지는 헌법 제11조 제1항은 “모든 국민은 법 앞에 평등하다. 누구든지 성별·종교 또는 사회적 신분에 의하여 정치적·경제적·사회적·문화적 생활의 모든 영역에 있어서 차별을 받지 아니한다.”고 하여 평등과 차별금지의 원칙을 천명한다. 누가 이 권리를 보장해야 하는지, 이를 위해 필요한 제도를 만들어야 하는지도 분명하다. 국가를 운영하도록 시민으로부터 권한을 위임 받은 사람들에게 그 책임이 있다.

3) 위의 글, 114-117쪽.

4) “국민은 찬성하는데... ‘혐오·차별 대책법’ 줄줄이 철회, 왜?” KBS News, 2019. 1. 17자; “우리 안의 혐오와 차별, 우리를 공격하다...해법은?” KBS News, 2019. 1. 3자.

「2016년 국민인권인식조사」에서는 공공기관의 인권보장 노력에 관한 응답자의 평가를 조사했다. 그 중 ‘매우 잘하고 있다’ 또는 ‘잘하고 있는 편이다’라고 응답한 사람의 비율은, 국가인권위원회에 대해 33.2%, 법무부·검찰 13.6%, 청와대 8.4%, 국회 5.1% 등이었다. 참고로 시민단체는 40.4%, 기업 14.4% 등이었다.<sup>5)</sup> 물론 그 사이 정권이 바뀌어 현 정부에 대한 조사결과는 다를 수 있다. 어떤 권리에 대해 질문하느냐에 따라서도 결과가 다를 수 있다. 하지만 지금까지 현 정부나 국회 차원에서 차별금지법이나 소수자에 대한 혐오표현 관련하여 논의가 이루어지지 않은 상황에서, 적어도 이 영역에서 과연 2016년 조사결과보다 나은 수치가 나올지는 의심스럽다.

오히려 작년 제주도 예멘 난민을 둘러싸고 외국인혐오가 걷잡을 수 없이 퍼지고 있을 때, 정부가 이를 ‘국민정서’라고 여기며 그 혐오를 증폭시켰던 대응방식을 볼 때, 현 정부가 평등과 차별금지의 원칙을 실현시키는 방향으로 노력을 기울이고 있다고 보기는 어렵다. 성소수자, 이주민 등 소수자에 대한 혐오표현이 있을 때 정부와 국회가 대응하는 지금까지의 패턴은, 대부분 그 혐오표현에 편승해 함께 소수자의 권리를 축소하는 방향으로 나아갔지, 그것이 인권에 반하는 혐오표현이며 사회의 평화를 해치는 해악이라고 맞서는 방식이 아니었다. ‘다수처럼 보이는’ 특정 집단의 반헌법적인 주장에 귀를 기울이느라 정말로 다수의 정의로운 시민들이 원하는 평등에서는 점점 멀어지는 행보를 택했다고 생각된다.

법무부에서 주최한 이 자리가 정말 반갑고 기쁘면서도 동시에 한편으로 불편한 이유가 여기에 있다. 이 심포지움에서 여러 발제자들의 발표를 통해 좋은 해외사례들을 배웠다. 그 동안 다른 자리에서도 많은 연구자들이 혐오와 차별에 관해 다양한 방식으로 연구를 발표하고 제도적 대안에 대해 의견을 개진했다. 이러한 논의를 통해 한국사회가 나아갈 길이 어느 정도 방향이 잡히고 있지 않았을까 생각한다. 편견의 해소와 다양성 수용의 증진을 위한 교육, 고의적인 차별과 증오의 선동에 대한 규제, 언론이나 소셜미디어 등에 대한 자율규제 촉진 등의 방안에 대해 아이디어를 얻었고, 꽤 구체화할 수 있는 수준에 이르지 않았을까 생각한다.

그렇다면 이제 궁금한 것은 이것이다. 지금 단계에서 한국사회가 혐오표현에 대응하지 못하는 이유가 구체적인 대안을 모르기 때문일까? 좋은 제도를 아직 찾지 못했기 때문일까? 그보다는 혐오를 기반으로 하는 정치적 집단이 나타났을 때 이에 대응하면서 헌법적 원칙을 지켜나가는 정부와 국회의 대응능력의 문제는 아닐까? 평등과 차별금지에 대한 ‘사회적 합의’는 이미 헌법과 시민들의 의식 속에 있는데, 이를 이유로 관련 제도를 추진하지 못하는 정부와 국회의 실패를 누구의 탓으로 돌려야 할까? 도대체 혐오를 기반으로 하는 집단이 그토록 큰 정치적 영향력을 미치게 되는 이유는 무엇인가? 이들의 영향력 자체가 현 정부와 국회의 성격을 보여주는 것이라고 체념해야 하는 것일까? 그럼 평등을 열망하는 시민들이 부여한 권한과 책임은 어디로 갔는가?

5) 구정우 외, 앞의 글, 111쪽.

그 동안 ‘어떤’ 제도가 필요한지에 대해 공부하고 연구하는 시간을 가졌다면, 이제 ‘누가’ 그 제도를 만들 것인지에 대해 분명하게 책임을 물어야 한다고 생각한다. 법무부가 주최하는 이 자리가 그 시작을 알리는 의미라고 이해하면 될지 궁금하다. 발제자들에게도 의견을 구하고 싶다. 헌법 정신을 실현하도록 시민의 권한을 위임받은 정부와 국회가 이 제도를 만드는 일에 착수하도록 만들기 위해 무엇을 어떻게 해야 하는지 조언해 주시길 요청드린다.



## Discussion on “Hate Speech and Discrimination and Institutional Alternatives”

I appreciate the in-depth presentations by the speakers on the institutional alternatives to respond to hate speech and discrimination. I believe that the purpose of this international human rights symposium is to ultimately crystallize a system that is needed in Korean society, based on other countries' experiences that adopted systems to respond to hate speech and discrimination earlier. The purpose of this discussion paper is to share concerns on what is truly needed for Korean society to address the issue of institutionalization while looking into the social context.

### ○ Why Not Introducing A New System?

Multiple studies and a great deal of evidence have shown that hatred and discrimination is prevalent in Korean society for various reasons such as gender, disability, age, economic status, educational background, place of origin, race, ethnicity, skin color, national origin, appearance, family status, ideology or political opinion, religion, sexual orientation, gender identity, medical history. Considering the individual grounds of discrimination, it might be a fact that a handful of people suffer disadvantages due the hatred and discrimination, but it is no exaggeration to say that the people as a whole are the victims of such hatred and discrimination as the grounds for discrimination are diverse and extensive. The recognition of the existence of discrimination is enough to make a mechanisms to avoid that hatred and discrimination work, and people's “effort” to gain superior status of not being discriminated is paradoxically worsening hatred and social inequality.

Meanwhile, there is a high demand for responsive measures to hate and discrimination among citizens. According to “the survey on hate speech for the establishment of guidelines for the prevention and response”, conducted in 2018 by Seong-soo Hong and others,

commissioned by the National Human Rights Commission, all the groups of the respondents including primary and secondary school teachers, university students, public service workers and journalists believed that intervention and responsive measures are needed to address the hate speech issue. When they were asked more detailed questionnaires of 'expressions that reveal negative ideas about minorities', 'expressions that despise, insult and threaten minorities', and 'expressions that incite discrimination or violence against minorities,' to each questionnaires, as much as 98.3 to 100.0%, 94.4 to 100.0%, and 86.7 to 93.2% of the respondents said that intervention and response were very or somewhat necessary.<sup>1)</sup>

When asked about an effective way for the protection and promotion of human rights in the “The 2016 National Human Rights Awareness Survey,” conducted by Jung-woo Koo and others in 2016, commissioned by the National Human Rights Commission, the participants responded that 'improvement of systems that possibly violate human rights lead to discrimination' (39.6%), 'establishment of laws and institutions for human rights protection' (34.0%), and 'individual efforts to protect and respect human rights' (30.6%) were needed.<sup>2)</sup>

82% of the respondents required for human rights education, and 49.9% of the respondents said that local governments need to enact their own human rights ordinances. Although less than half called for such ordinances, but those who against them accounted for a mere 5% and the rest stayed neutral.<sup>3)</sup> Earlier this year, the KBS poll reported that 70% of respondents said they needed to control hate speech, and 63% needed anti-discrimination laws.<sup>4)</sup> From the aforementioned studies, it is clear that

1) Seong-soo Hong et al., 2018, The Survey On Hate Speech For the Establishment of Guidelines For The Prevention And Response”, the National Human Rights Commission

2) Jung-Woo Gu et al., 2016 National Human Rights Awareness Survey, National Human Rights Commission of Korea, 2016, 112. This figure is presented as the 'integrated ranking' by combining the selection ratios of the 1st and 2nd positions in the research report.

3) See above, pp. 114-117

4) “The people are in favor... Why is the 'Hate and Discrimination Act' retracted? ”KBS News, Jan. 17, 2019: “Hatred and discrimination in us, is attacking us... What is the solution? ”KBS News, Jan. 3, 2019.

at least “opposing” the institutionalization of responsive measures against hate and discrimination is not the dominant opinion in Korean society. On the contrary, many are calling for regulations on discriminations and the legislation of the Anti-discrimination Act. Still, the government and the National Assembly cannot start incorporate it into the system. Why is that happening?

The public's call for measures against hatred and discrimination shown in the studies above is based on clear and realistic needs. But the institutionalization of human rights-related laws such as the Comprehensive Anti-Discrimination Act, the Act on Basic Education on Human Rights, and the Human Rights Ordinance are failing. The reason is understood to be the fierce opposition of a small number of certain groups, rather than disagreements from the majority—at least in today's landscape. And the dissent is expressed exactly in a way that those groups oppose to the principles of equality and anti-discrimination. They arouse fear and hatred for minorities and spread words that justify and stir discrimination through various channels. It is believed that the desire for equality of the majority of people are being overshadowed by certain groups of people behaving with a clear intention for discrimination.

The legal basis is not sufficient. Article 11 of the Constitution clearly states the right to equality and anti-discrimination. The constitutional Court acknowledges the characteristic of right to equality as the fundamental right that forms a democratic society, calling it “the most basic right”. As a nation that joined most of international covenants on human rights and actively expresses the willingness to abide by the norms in the international society, fulfilling the recommendations set by the world does not contradict the national policy direction. To be more precise, going forward to defend the principles of equality and anti-discrimination accords with the responsibility. Then, we cannot help but asking a serious question: why the government cannot carry out this task that materialize the constitution and international human rights and people want?

○ Who is in charge of establishing the system?

Article 10 of the Constitution demonstrates who has the responsibility of realizing human rights: “It shall be the duty of the State to confirm and guarantee the fundamental and inviolable human rights of individuals”, meaning the state has the duty. And the following Article 11, Section 1 clearly states the principles of equality and anti-discrimination: “All citizens shall be equal before the law, and there shall be no discrimination in political, economic, social or cultural life on account of sex, religion or social status.” It is clear who is responsible to guarantee this right and make the system needed. People who were entrusted the authority by the public to govern the country have the responsibility.

Public Awareness on Human Rights Survey 2016 studied people's opinion on public institutions' efforts to guarantee human rights. 33.2% answered “very excellent” or “quite excellent” on the efforts of the National Human Rights Commission of Rights, 13.6% on the Ministry of Justice and the Prosecution, 8.4% on the administration, and 5.1% on the National Assembly, and for reference, 40.4% on civil groups and 14.4% on private companies. Of course, the results can be different now because of a change of administration in the intermittent period. And people might answer differently if they were asked about other areas of human rights. But there is a doubt whether the result would be better than in 2016 regarding this topic, given that there has been no discussion on the Anti-discrimination Act and hatred speech against sexual minorities in the administration and the National Assembly to this day.

On the contrary, when xenophobia triggered by the Yemen refugees in Jeju was rampant last year, the government regarded it as a 'national sentiment' and amplified the hatred. Taking the government response into account, it is hard to say that the current administration is making efforts towards realizing the principle of equality and prohibition of discrimination.

In the past, when there was hate speech against minorities, such as sexual minorities and migrants, in many cases, the government and the National Assembly went along with the hate speech and tried to curtail the rights of minorities. They did not confront the hate speech saying it is a breach of human rights and an evil that harms social peace. It is thought that the government chose to move away from the equality truly desired





by the majority of righteous citizens by paying heed to the unconstitutional claims of a certain group which 'looked like many'.

This is the very reason that though it is truly great and happy to be here at the event hosted by the Ministry of Justice, but, in part, it is uncomfortable. At this symposium, I have learned excellent international cases from the presentations by various speakers. For quite some time, many researchers have presented their research in various ways on hatred and discrimination, and shared their opinions on institutional solutions. I believe that the direction of Korean society is somewhat set through these discussions. Now we probably have some ideas on how to address prejudice and education to promote diversity, regulations on intentional discrimination and incitement of hate, and how to promote self-regulation in the media or social media.

So, here goes my real question. Is the reason why Korean society cannot respond to hate speech at this stage because it does not know the specific solutions? Is it because we haven't found decent institutions yet? Rather, it is a matter of capability for the government and the national assembly to respond to a hate-based political group while being faithful to the constitutional principles.

The 'social consensus' on equality and prohibition of discrimination already lies in the the Constitution and citizens' consciousness, so who should we blame for the failure of the government and the national assembly which have failed to push forward related policies? Why do hate-based groups exert a great deal of political influence? Should we just accept with resignation that their influence itself is a mirror of the nature of the current government and of the national assembly? Where did all the powers and responsibilities go which were assigned by citizens aspiring to equality?

If you have had time to study and research on 'what' institutions is needed, you should think about 'who' should be responsible in building the institutions. I wonder if we can see this conference, which is hosted by the Justice Department, as a starting point of the beginning. I would also like to seek opinions from the speakers. I ask you to advise the government and the national assembly entrusted with the authority of

citizens to realize the spirit of the Constitution on what and how to begin establishment of the institutions.

제5회 국제인권심포지엄  
The 5<sup>th</sup> International Human Rights Symposium

혐오표현의 확산, 어떻게 대응할 것인가? - 해외 사례로 보는 제도적 대안  
How to Respond to the Spread of Hate Speech?  
- Institutional Countermeasures Learning from International Cases

Session 2

혐오표현과 차별, 그 제도적 대안은  
Hate Speech and Discrimination:  
What are the Policy Alternatives?

토론자 | Discussant

김정학 Cheong-Hak Kim

국가인권위원회 혐오차별대응기획단 팀장

Hate Speech Project Team Manager of National Human Rights Commission of Korea



## 한국사회에서의 혐오의 등장과 대응방안<sup>1)</sup>

### 1. 들어가기

한국사회에서 혐오가 등장하고 이로 인해 혐오표현이 사회적으로 이슈화 된 것은 2010년경 다문화 반대 인터넷 커뮤니티를 중심으로 반 다문화, 반 외국인을 기반으로 한 이주노동자 혐오가 시발점으로 알려지고 있다. 2012년 일간베스트 등장으로 '혐오표현', '혐오발언' 등의 용어들이 온라인을 통해 본격 등장하기 시작했다. 2016년 강남역에서 발생한 여성혐오 살인사건, 2018년 제주에 도착한 예멘 난민신청자 반대에서 비롯된 이슬람 혐오, 2018년 인천퀴어문화축제에서 행사를 반대하며 폭력이 등장한 동성애 혐오, 2019년 경상남도 학생인권조례 제정과정에서 반대단체가 목소리를 높였던 성소수자를 향한 혐오표현 등으로 한층 더 격화되기 시작했다.

최근에는 일부 단체를 중심으로 전국적 네트워크를 형성하여 각 지방자치단체의 인권조례 제·개정 과정을 모니터링하여 인권조례가 동성애를 조장한다며 제정 및 개정을 반대하거나 기존에 시행 중인 인권조례의 폐지까지 주장하는 등 성소수자, 이주민 등을 향한 혐오표현이 심각한 현상으로 확산되고 있는 실정이다. 실제 이들 보수 단체들의 강경한 목소리 때문에 부천시의 문화다양성 조례안은 2019. 6. 철회되었고, 위에서 언급한 경상남도 학생인권조례도 결국 제정되지 못하였다.

이러한 현상을 볼 때 한국도 그 동안 국제사회에서 남의 나라처럼 여겼던 각종 혐오표현과 혐오범죄로부터 비롯된 사회적 갈등이 결코 먼 나라 이야기가 아닌 것으로 보인다. 현재 온라인에서는 장애인, 이주민, 난민, 성소수자, 여성 등을 향한 혐오표현이 넘쳐나고 있으며, 최근에는 할매미, 툇따충 등의 용어와 함께 노인혐오도 등장하기 시작하여 세대간의 갈등을 우려하는 목소리도 높아지고 있다.

사회의 구성원과 마찬가지로 소수자 또한 그 자체로 존중받고 평등과 자유를 누릴 권

1) 국가인권위원회의 인권상황실태조사 2016년 혐오표현 실태조사 및 규제방안 연구, 2018년 혐오표현 예방·대응 가이드라인 마련 실태조사 등의 내용과 2019년 혐오표현 국민인식조사, 2019년 국가인권위원회 혐오표현 진단과 대안 마련을 위한 토론회 등에서 도출되었던 각종 결과물을 기반으로 편집, 추가하였음

리가 있다. 어떠한 경우에도 혐오와 차별의 대상이 되어서는 안 된다. 혐오의 표적이 되는 대상 집단은 특성 속성을 이유로 차별받는 소수자 집단이다. 이 대상 집단은 그 사회가 가진 일정한 관념으로 인해 편견이 부여되고 그 편견 때문에 사회의 구성원으로부터 분리되어 혐오의 대상이 되며, 그들을 향한 혐오가 일상화 되면서 결국 사회통합이 저해되기 때문이다.

2016년 말 체류 외국인인 2백만 명을 돌파했다. 2018년 말 체류외국인은 2,367,607명으로 2017년 대비 8.6%가 증가했다. 우리 사회에서 이주민의 증가 추이는 2010년대 들어서 더욱 가파르게 증가하고 있다. 법무부의 자료에 따르면, 2021년에는 3백만을 돌파하여 인구대비 5.8%에 이를 것으로 예측하기도 했다.

이러한 한국사회의 급격한 변화는 나와 다르다는 이유로 그들을 배척하고 혐오하며 차별하는 혐오표현을 더욱 더 가중시키고 있다는 면에서 정부의 적극적 대응이 필요하다. 혐오표현은 사회적 소수자에 대한 고정관념과 편견에 기대어 표출되고 그 결과 구조적 차별을 강화하고 불평등을 조장하기 때문에 다양성이 공존하는 포용사회를 구현하는데 큰 걸림돌이 될 것이기 때문이다. 지금 바로 잡지 않으면 한국사회가 큰 대가를 치르게 될 것이라는 우려의 목소리가 많은 이유이기도 하다. 이제는 정부가 적극 나서 혐오표현으로 야기되는 사회갈등에 대응해야 한다.

노르웨이 정부가 했던 것처럼 정부는 현재 한국사회의 혐오표현의 심각성을 느끼고 혐오표현 추방 대국민 정책선언을 발표하고 인식개선 캠페인, 정책적 대안 마련과 함께 혐오표현 예방에 대응하는 강력한 의지를 보여 줄 필요가 있다.

2019년 3월과 5월 국가인권위원회가 외부 조사기관에 의뢰하여 한국 사회에서 심화되고 있는 혐오표현에 대한 국민인식조사를 하였다. 이 조사에서 많은 국민들이 혐오표현을 경험하고 있으며, 혐오표현에 대한 적절한 대응전략으로는 정부의 적극적 대응과 혐오표현 예방 정책수립을 손꼽고 있다. 그 내용은 아래와 같다.(붙임 국민인식조사결과 주요 내용 참조)

국가인권위원회가 실시한 2019년 혐오표현 국민인식조사결과에 따르면,  
▲ 국민 10명 중 7명 정도가 혐오표현을 경험하였고, 향후 혐오표현이 범죄로 이어질 것

(81.8%), 사회갈등이 더 심해질 것(78.4%), 차별현상이 고착화될 것(71.4%), 사회적 소수자의 표현의 자유가 더 위축될 것(62.8%)이라고 전망한 반면, 혐오차별 문제가 자연적으로 해소될 것이라는 전망에 대한 동의는 22.2%에 불과하였다.

▲ 혐오표현을 접했을 때 주로 소극적으로 대응하는 것으로 나타났는데, 대부분(87.3%) '문제가 있는 표현'이라 생각하지만 무시하거나(79.9%) 혐오표현 발생장소나 사용자를 피한(73.4%) 반면, 사이트관리자나 경찰에 알리거나(11.4%), 반대의사를 표현(41.9%) 하는 경우는 절반에 못 미쳤다. 과반 수 이상이 위축감을 느끼거나(50.5%), 공포심을 느낀(53.1%) 것으로 나타났다.

▲ 정치인이 혐오표현을 적극 조장하는 부정적 역할을 한다는 의견이(58.8%) 혐오조장을 줄이는 긍정적 역할을 한다는 의견(3.8%) 보다 15배 이상 높았고, 언론이 혐오를 조장하는 부정적인 역할을 한다는 의견(49.1%) 또한 혐오를 줄이는 긍정적 역할을 한다는 의견(11.3%)보다 4배 이상 높게 나타났다.

▲ 혐오표현에 대한 대응 정책으로, '언론의 혐오 조장 자제(87.2%)' 의견이 가장 높게 나타났고, 그 다음으로 인식개선 교육·캠페인(86.9%), 학교의 인권교육 확대(86.5%), 정치인의 혐오표현 반대 표명(82.3%), 차별시정기구의 규제 강화(81.0%), 정부의 대책수립(80.9%), 온라인 사업자의 자율규제(80.9%) 등의 순으로 응답하였다. 혐오표현을 법으로 규제하는 형사처벌(74.4%)이나 차별금지법 제정(72.9%)에서는 80% 이상의 찬성의견을 보였던 정부의 정책 대응 등을 통한 자율적 규제나 형성적 규제보다 낮은 응답을 보였다.

## 2. 혐오표현에 대응하는 다양한 시각

발제자들의 혐오표현을 규제하는 입법적 조치나 행정적 조치의 국제 사례에서 보는바와 같이 각국이 처한 정치적, 사회적 환경에 따라 다양한 형태로 나타나고 있다. 그만큼 혐오표현의 개념을 단답형으로 정의하거나 간단히 입법으로 해결하기에는 어려움이 있다는 것을 보여주는 것이다.

그 동안 한국의 정치권에서 있었던 혐오표현 규제 움직임은 △방송에서의 혐오표현 규제「방송법」개정안(노웅래의원 대표발의, 2013.6.18.), △혐오표현을 범죄행위로 규정한「형법」개정안(안효대의원 대표발의, 2013.6.20.), △선거에서의 혐오표현 규제「공직선거법」

개정안(진영의원 대표발의, 2015.6.9.), △혐오표현 규제「혐오표현규제법」제정안(김부겸의원 대표발의, 2018.2.13.) 등이다.

홀로코스트를 경험한 유럽 국가는 제노사이드, 나치역사부정에 관련된 혐오표현에 대해서는 강력한 입법적 규제를 하고 있으며 최근에는 이슬람 난민의 대량 유입에 따른 이슬람 종교 또는 무슬림을 향한 혐오를 규제하는 경향도 있다. 일본은 재일 한국인에 대한 Hate Speech를 규제하는 법률과 오사카 또는 나가사키 시 등에서 헤이트 스피치를 규제하는 조례를 제정하였다. 또한 일본은 헤이트 스피치 해소법안을 발의하기에 앞서 자민당 주도로 헤이트스피치 프로젝트 팀을 설치하고 법무성이 헤이트스피치에 반대하는 대국민 인식개선 캠페인을 실시하며 국민적 지지를 이끌어 낸 것은 우리사회에 시사하는 면이 있다.

그와 더불어 발제내용에서와 같이 유엔의 인종차별금지법 제정권고의 영향으로 일본 시민단체가 인종차별금지법 제정의 당위성 등을 국제사회에 나서 목소리를 높이고 인권 단체 또는 다른 국가와의 연대활동을 통해 헤이트 스피치 해소법 제정을 이끌어 낸 것은 주목할 사례로 보인다. 비록 일본의 법안이나 조례가 일본 헌법에 부합하지 못해 사실상 처벌 기능이 상실되었다는 비판도 없지 않지만 일본정부의 헤이트 스피치 예방 캠페인, 지방자치단체의 헤이트스피치관련 조례에 벌금형이 제정되는 것에서 선언적 의미를 떠나 적극적인 예방효과의 순기능이 있다고도 볼 수 있겠다.

유럽의 국가들은 인종주의적 혐오표현에서 시작된 규제를 성적지향, 성별정체성, 성, 장애 등까지 점차 확장하는 경향이 있다는 것을 앞서 발제에서 알 수 있었다. 유럽사회도 성적 소수자는 편견의 굴레에서 혐오의 대상이자 차별받고 있는 소수자 집단으로 보인다. 우리 사회는 최근 성평등 대신 양성평등을 주장하고 동성애를 혐오하는 반대 단체들의 강경한 목소리, 난민을 바라보는 이슬람 혐오, 여성을 비하하고 성적 대상화하는 여성 혐오, 지하철에서 소리치는 노인을 혐오하는 것에서 비롯된 할매미, 틀딱 등의 노인 혐오, 정치인이 장애인을 비하하고 폄하하는 장애인 혐오 발언 등에서 적극 보호해야 할 혐오표현의 범주가 확장되는 경향을 보여주고 있다.

이와 같은 다양한 국가의 사례에서 보듯 혐오표현의 정의가 다양하고 일치하지 않는 것은 혐오표현의 대상이 되는 특정한 집단이나 그 구성원은 각 국가의 사회적 경험과 역사적 배경에 따라 다르기 때문으로 보인다. 그러나 공통적으로 담고 있는 의미는 혐오표



현이 특정한 집단이나 그 집단의 구성원에 대한 편견·고정관념을 바탕으로 그들을 모욕·비하·멸시·위협하거나 차별·폭력을 선전·선동하여 사회로부터 배제하려는 점이다. 오늘 다양한 국가들의 사례를 통해 한국사회에서 격화되는 혐오와 차별에 어떤 정책으로 어떻게 대응할 것인가는 이 심포지엄 이후 정부나 오늘 토론회를 주최한 법무부 관계자에게 주어지는 어려운 과제로 보인다. 적극적 의지로 잘 대응 해주실 것으로 믿는다. 그런 점에서 몇 가지 혐오표현에 대응하는 효과적 방안을 제시하고자 한다.

### 3. 혐오표현의 위험성과 대응 방안

혐오표현은 인간의 존엄과 가치를 부정하며 민주주의를 왜곡하고, 사회적 통합을 저해한다는 점에서 심각한 위험성을 가지고 있다. 민주주의의 가치를 지향하는 국가들은 혐오표현의 심각성을 인식하고 대응방법을 모색해 왔는데, 한국도 최근 혐오표현에 대한 문제의식이 커졌고, 정부의 적극적 대응을 요구하는 목소리가 커지고 있다.

혐오표현은 입법적·행정적 규제 등 규제의 강도에 따라 대상이 되는 혐오표현은 달라질 수 있으며, 형사규제의 대상은 상대적으로 범위가 축소되고 교육·캠페인의 경우 더 넓게 설정될 수 있을 것으로 보인다.

이주영 발제자가 마지막에서 강조한 혐오표현에 대한 대응의 핵심은 사회적 약자·소수자에 대한 차별과 사회적 배제 조장을 방지하는 것이며, 평등과 다원주의에 바탕을 둔 민주적 가치 옹호라는 것에 적극 찬성한다. 또한, 혐오표현을 예방하는 국가의 의무 확립을 강조한 부분에서는 토론자도 격하게 동의를 표한다. 발제자의 내용처럼 세계적 현상으로서의 혐오표현에 대응하기 위해 한국사회의 사회적 배경, 미디어 환경변화, 법적 개념을 확립하고 종합적으로 대응하는 틀을 마련해야 한다는 발제자의 주장에 덧붙여 다음과 같이 혐오표현에 대응하는 몇 가지 대안을 제시하고자 한다.

**첫째, 형사처벌 등 입법적 규제에 앞서 범정부 차원의 혐오표현 예방 정책선언 등으로 국민인식개선, 자율규제 규범마련 등 사회적 담론을 형성하는 것이다.**

노르웨이는 2013년 '온라인 혐오표현은 이제 그만(Stop Hate Speech Online)'이라는 캠페인을 정부 주도로 실시하였고, 2014년에는 중앙정부 합동으로 '혐오표현 반대 정책선언'을 발표하고 <혐오표현 대응전략 2016-2020> 5개년 계획을 수립하였다. 이후 사회적

공감대를 형성하기 위해 캠페인 등을 통해 범정부 차원으로 적극 대응하였다. 정부정책선언을 주도한 노르웨이 총리는 2013년 ~ 2015년 기간 동안 매우 강한 의지를 갖고 혐오표현에 대한 적극적 대응의 필요성을 강조했다. 노르웨이 정부의 정책선언은 약 3개월 정도, 5개년 전략은 약 1년 정도 논의한 결과물로 유럽의 정서를 고려할 때 상당히 빠른 시간에 추진된 결과물로 보인다. 당시 노르웨이 정부가 정책선언에서 혐오표현에 대한 명확한 개념을 설정하지 않은 점이 있는데, 이는 가능한 한 많은 동의를 얻기 위한 전략이었다고 한다.

그 외 혐오표현 예방은 자율규제의 형태로, 학교, 회사, 공공기관, 언론기관 등에서 자율적으로 혐오표현에 관한 규범을 만들어 구성원이나 관계자들이 준수하도록 하는 것이다. 자율규제는 각 영역의 환경이 반영되기에 해당 영역의 상황에 가장 적절한 규제방법이 될 수 있다. 예를 들어 한국기자협회와 국가인권위원회가 제정한 <인권보도준칙>이 그 대표적인 사례다. <인권보도준칙>은 기자들이 직접 언론환경에 적합한 기준을 만든 것이기 때문에 실제 기사 작성 과정에서 유용하게 쓰일 수 있다. 또한, 현재 공공기관에서 발표하고 있는 인권경영 선언문 등에 혐오표현의 조항을 명시하는 것도 효과적 방법일 것이다.

IT 기업들은 자체적인 혐오표현 규정을 두고 있으며, 지난 2016년 유럽연합은 IT 기업들과 함께 <불법 온라인 혐오발언에 대응하기 위한 행동준칙(Code of Conduct on Countering Illegal Hate Speech Online)>을 제정한 바 있다. 이 행동준칙에는 IT기업들이 혐오표현을 삭제 또는 차단할 수 있도록 신고절차를 구축하고 관련기관들과 상호 협력해야 한다는 내용을 담고 있다.

#### 둘째, 형사·민사·행정적 규제를 들 수 있다.

많은 국가들이 기본적으로 채택하고 있는 가장 강력한 혐오표현 대응 방법은 입법적으로 규제하는 것이다. 한국의 경우 2009년 버스에서 한 외국인 교수에게 "더러운 놈"이라고 말한 사람이 모욕죄로 처벌받은 적이 있다. 전형적인 혐오표현이지만 혐오표현 관련 처벌법이 없어 모욕죄로 처벌을 받은 것이다. 혐오표현에 대하여 손해배상 등의 조치를 취할 수도 있다. 2016년 이주여성에게 모욕적인 발언을 한 사람에게 법원은 모욕죄 등으로 벌금 200만원 선고와 위자료 200만원의 손해배상 책임을 인정한 사례가 있다.

하지만 혐오표현에 대해 민형사상 책임을 묻는 방식은 피해자가 특정되어야 하며, 구체적인 손해가 입증되어야 하는 법적 요건 때문에 혐오표현에 대한 일반적인 대책으로는 부족한 점이 있다. 소수자 집단을 일반적으로 지칭하거나 표현을 순화시키는 형태를 띠 경우 법적 책임에서 벗어날 수 있다. 그래서 다수의 국가들은 혐오표현에 대한 별도의 법적 조치를 취하고 있다. 혐오표현을 법으로 금지하기 위해서는 혐오표현규제법 같은 단일 법을 제정할 수도 있고, 형법 조문에 혐오표현을 처벌하는 조항을 넣는 방법도 있다.

인터넷상 혐오표현의 경우 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」상 명예 훼손에 해당하는 경우에는 타인의 권리침해 정보로 간주되어 해당 표현이 담긴 게시 글의 차단 혹은 삭제가 가능하다. 온라인상의 차별적 표현은 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」상 유해정보를 구체화한 「정보통신에 관한 심의규정」에 의해 게시물의 차단이나 삭제가 가능하다.

하지만 이러한 현행법상 조치들은 '혐오표현'을 직접 대상으로 한 것은 아니어서, 문제가 되는 혐오표현의 일부가 규제대상이 되는 것일 뿐 혐오표현 문제에 체계적이고 포괄적으로 대처하는 것이라고 보기는 어렵다. 혐오표현에 관한 전반적인 법령 정비를 통해 혐오와 차별에 관한 기본적인 법적 근거를 마련해야 할 것으로 보인다.

### 셋째, 교육, 홍보 등을 통한 공론화, 대국민 인식개선이다.

공공기관은 혐오표현과 차별의 문제를 인식하고 대응하는데 중요한 역할을 수행해야 한다. 혐오표현의 해악성을 널리 알리고 끊임없이 환기해야 한다. 공공기관이 혐오표현에 대해 취하는 태도는 사회가 혐오표현에 대해 취해야 할 태도의 척도가 될 수 있다.

혐오표현과 관련한 교육도 중요하다. 초중고를 비롯하여 대학에서 혐오표현과 차별에 관한 문제의식이 충분히 내면화되도록 적극적인 교육이 필요하다. 회사 등에서의 성인 교육, 일반 대중들을 위한 교육도 중요하다. 국가와 지자체가 홍보나 캠페인을 통해 혐오표현에 관한 인식수준을 제고하는 것도 핵심적인 요소로 보인다. 공적으로 중요한 역할을 하는 인물이나 기관이 공식적으로 혐오표현에 반대한다는 의지를 표명하고 선언하는 것은 사회에 중대한 영향을 미칠 수 있다.

### 넷째, 시민사회의 대항표현 힘을 키우는 것이다.

시민사회의 대응으로 혐오표현에 관한 인식 수준을 높이는 것과 더불어, 혐오표현이 발화되었을 때 대항표현(counter-speech)을 통해 적극적으로 대응할 수 있는 힘을 키우는 것도 하나의 방법이다. 대항표현은 대상 집단의 피해자 당사자들에 의해 또는 제3자에 의해서 가능하며, 때로는 시민단체(NGO) 등의 조직적인 대응도 필요하다. 이를 위해 소수자 집단의 인권 수준을 전반적으로 향상시켜 대항력을 높여야 한다. 대항표현은 기본적으로 자발적인 것이지만, 공적 기관, 또는 시민단체에서 이를 적극적으로 지원할 때 더욱 강력한 힘을 발휘할 수 있게 된다. 끝.



## Emergence of Hatred in Korean Society and Countermeasures<sup>1</sup>

### 1. Introduction

The starting point was hatred against migrant workers based on anti-multiculturalism and anti-foreigners on online communities opposing multiculturalism in 2010 when hatred started rearing its head and hate speech consequently become a social issue. With the emergence of an online community “Ilgan best” which means “daily best”, expressions including “hate speech” started coming up online. The situation has been getting worse as evidenced by the following: a murder case out of hatred against women in Gangnam Station, Seoul in 2016; islamophobia arising from the opposition on the asylum seeking of Yemen refugees who arrived in Jeju in 2018; and violent homophobia in the opposition to the Incheon Queer Culture Festival in 2018 and hate speech against the LGBTQ community which voiced their opinion in the process of enacting the ordinance of student human rights in Gyeongsangnam-do, Korea.

More recently, some groups create nationwide networks to monitor the process of the enactment and amendment of human rights ordinances of each local municipality and oppose the enactment and amendment on the ground that the ordinances promote homosexuality and even insist to abolish the existing ordinances, which shows that hate speech against the LGBTQ community and immigrants reaches an alarming level. This fierce opposition by these conservative groups lead to the withdrawal of the ordinance bill on cultural diversity of Bucheon city in June 2019, and the aforementioned student rights ordinance by Gyeongsangnam-do also failed to be enacted.

Given this social phenomenon, Korea is no longer free from social conflict arising from a variety of hate speech and hate crime which was once considered as that of other countries in the international community. At the moment, hate speech against persons with disabilities,

<sup>1</sup> Based on the Human Rights Status Survey by the National Human Rights Commission of Korea (NHRCK), the Research on the Status of Hate Speech and Regulatory Countermeasures (2016), the Survey for Guidelines on Prevention and Response of Hate Speech (2018), the Public Awareness Survey on Hate Speech (2019) and the NHRCK Discussion on the Examination of Hate Speech and Countermeasures (2019) with editions and additions

immigrants, refugees, LGBTQ and women is spreading everywhere online. More recently, there are growing concerns over generational conflicts as hatred against the elderly is emerging with the expressions such as “Hal-ma-mi (a noisy granny)” and “Teul-ttak-chung (denture-wearing elderly people)”.

Minority groups, like all members of society, are eligible to deserve equality, freedom and respect as they are. In whatever circumstances, they should not be subject to hatred and discrimination. The target of hatred is minority groups who are being discriminated for their characteristics and nature. These target groups face prejudice imposed by a fixed social perspective, and that prejudice separates them from other members of society and makes them a target for hatred. When the hatred against them becomes normal, social integration is undermined.

The number of foreigners staying in Korea exceeded 2 million at the end of 2016. The figure rose to 2,367,607 in late 2018, an 8.6% increase from a year earlier. The upward trend in the number of immigrants has been on a rapid rise since the 2010s in Korean society. The figure is expected to reach over 3 million in 2021, accounting for 5.8% of the total population, according to data from the Ministry of Justice.

Given this rapid social change is aggravating hate speech which hates, discriminates and excludes the immigrants from our society, government’s active response is required. As hate speech bursts out of stereotypes and prejudice against social minority groups and in turn exacerbates structural discrimination and inequality, it will be an enormous obstacle to building an inclusive society in which diversity thrives. This is why there are growing concerns that if we fix this issue immediately, the Korean society will bear considerable costs. It is time for the government to actively deal with the social conflict caused by hate speech.

As the Norwegian government did, the Korean government needs to recognize the seriousness of hate speech, announce a nationwide policy to put an end to hate speech, launch a campaign to raise public awareness and come up with policy measures, showing its strong will to prevent hate speech.

The National Human Rights Commission of Korea commissioned a survey of public awareness on hate speech, a serious social issue, in March and May of 2019. This survey revealed that many Koreans are experiencing hate speech, and they selected government’s active response and preventive policy as an appropriate strategy to deal with hate speech.



(Refer to the following survey result)

According to the result of the public awareness survey by the National Human Rights Commission of Korea,

▲ 7 out of 10 citizens experienced hate speech, and while respondents predicted that hate speech would result in a crime (81.8%), aggravate social conflict (78.4%), solidify a discriminatory phenomenon (71.4%), undermine the freedom of expression of social minorities (62.8%), only 22.2% responded that the problem will be naturally solved.

▲ It turns out that the respondents take a passive attitude when facing hate speech, while the vast majority (87.3%) thought it was a problematic expression but ignore (79.9%), or avoid where the hate speech arose or the person who made hate speech (73.4%), only 11.4% reported to the website administrator or police (11.4%) and less than half of the respondents (41.9%) expressed their opposition to hate speech. More than half of them felt intimidated (50.5%) or fear (53.1%).

▲ 58.8% responded that politicians play a negative role in encouraging hate speech, which is more than 15 times higher than 3.8% who said that politicians play a positive role in reducing hate speech. In addition, 49.1% responded that the media play a negative role in encouraging hate speech, which is over 4 times higher than 11.3% who said that the media play a positive role in reducing hate speech.

▲ In regard with policy against hate speech, the largest share responded that the media should not encourage hate speech (87.2%), followed by launching a public awareness campaign (86.9%), expanding human rights education at school (86.5%), politicians publicly opposing hate speech (82.3%), strengthening regulations by an agency for correcting discrimination (81.0%), establishing countermeasures at the government level (80.9%) and self-regulations by online business owners (80.9%). In terms of criminal punishment (74.4%) or the enactment of an anti-discrimination law (72.9%) which regulates hate speech by law, the approval rate by the respondents was relatively low compared to that of self-regulations through government policy response or formative regulations (over 80%)

## 2. Diverse Perspectives in Response to Hate Speech

As we can see in other discussants quotations on international legislative or administrative

measures meant to regulate hate speech, the response to hate speech is unfolding in a diverse way according to political and social environments of each country. This demonstrates that the concept of hate speech is not defined in a simple sentence or the issue is hard to be resolved through legislation.

To date, actions have been taken to regulate hate speech in the political community: the Broadcasting (Amendment) Bill which would regulate hate speech on broadcasting (proposed by Rep. Woong-Rae Rho on June 18, 2013); the Criminal (Amendment) Bill which stipulates hate speech as a criminal act (proposed by Rep. Hyo-Dae Ahn on June 20, 2013); the Public Official Election (Amendment) Bill which would regulate hate speech during elections (proposed by Rep. Young Jin on June 9, 2015); and the Hate Speech Regulation Bill (proposed by Rep. Bu-Gyeom Kim on February 13, 2018).

European countries which experienced the Holocaust have had strong legislative regulations in place against hate speech regarding genocide and any denial to the history of Nazi Germany. More recently, the countries tend to regulate hatred against Islam or Muslims amid a massive influx of Muslim refugees to Europe. Japan enacted a law to regulate hate speech against Koreans living in Japan, and cities including Osaka and Nagasaki also enacted an ordinance regulation hate speech. Furthermore, the Japanese Liberal Democratic Party took a lead in establishing a project team dedicated to hate speech and the Ministry of Justice launched a nationwide campaign to raise the public awareness on hate speech to garner public support before the Hate Speech Bill was proposed, which has implications to the Korean society.

Along the way, it is notable that with the UN's recommendation on the enactment of an Anti-Racial Discrimination Act, Japanese civic groups voiced their opinion on the appropriateness of the enactment of the Act across the international community, achieving the enactment of the Hate Speech Act through in close collaboration with human rights organizations and other countries. Some critics point out that bills or ordinances are inconsistent with the Constitution, so the punishment function under the Act is effectively lost. Nevertheless, we can find proper functions going beyond a mere declarative meaning from the hate speech prevention campaign by the Japanese government and the enactment of punishment of a fine in hate speech-related ordinances of the municipalities.

As the earlier discussion goes, European countries tend to expand regulations on racial hate speech to hate speech on sexual orientation, sexual identity, sex and disabilities. In the



European society, the LGBTQ community also seems to be a minority group which is a target for prejudice, hatred and discrimination. In the Korean society, the scope of hate speech is ever widening: opposition groups insisting the equality between men and women instead of gender equality; Islamophobia against refugees; misogyny denouncing and sexually objectifying women; hatred against the elderly with the expressions such as “Hal-ma-mi (a noisy granny)” and “Teul-ttak-chung (denture-wearing elderly people)” arising from hatred against the elderly who shout out on the subway; and politicians denouncing and making hate speech against persons with disabilities.

Hate speech is defined in many different ways per country, as the aforementioned cases demonstrate, as the target group or its members of hate speech varies depending on the social experience and historical background of each nation. Nonetheless, the transcending meaning of hate speech includes the attempt to exclude a specific group or its members from society based on prejudice and stereotypes against them, by the means of denouncement, contempt and making an assert or threat against them or propaganda and instigation of discrimination and violence. Building upon cases of many countries represented today, it is a challenging task before the Korean government and the Ministry of Justice, the host of today’s discussion, to come up with measures in response to growing hatred and discrimination in the Korean society after the Symposium comes to an end. I believe that they will appropriately deal with this issue with great determination. In this regard, I would like to suggest several effective measures to deal with hate speech.

### 3. Danger of Hate Speech and Countermeasures

Hate speech poses a grave danger to our society as it denies the human dignity and value, distorts democracy and undermines social integration. Countries upholding the value of democracy have recognized the seriousness of hate speech and pondered ways to deal with the issue. Korea also recently sees improved public awareness against hate speech, and more and more people call for an active response by the government to address this issue.

According to the level of regulations such as legislative and administrative regulations, hate speech in the subject for the regulations can vary. While the scope of criminal regulations against hate speech would be relatively narrow, that of education and campaign would be wider.

As discussant Joo-Young Lee highlighted at the last part of the presentation, the key to

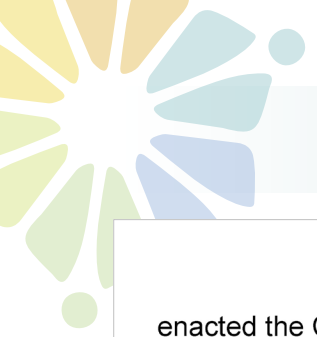
dealing with hate speech lies in the prevention of discrimination and social exclusion against the socially marginalized and minority groups, safeguarding democratic value based on equality and pluralism. Furthermore, I strongly agree that the state is responsible for preventing hate speech. As Lee argues that Korea should develop a framework based on social backgrounds, media change and legal concept to deal with hate speech as a global phenomenon, I would like to make a few suggestions in response to hate speech as following.

**First, government-wide policy declaration aimed at preventing hate speech needs to be made before legislative regulations including criminal punishment to improve public awareness, develop provisions for self-regulations and ultimately create social discourse.**

The Norwegian government launched a campaign “Stop Hate Speech Online” in 2013, and government ministries jointly announced “Policy Declaration against Hate Speech” and established a 5-year plan “Hate Speech Strategy 2016-2020” in 2014. Since then, efforts have been made across the government to create a social consensus against hate speech through campaigns. The Norwegian Prime Minister, with firm determination, led the policy declaration and emphasized the importance of active response to hate speech from 2013 to 2015. The policy declaration was the result of 3 months-long effort, and the 5-year strategy was developed after a year-long discussions, which were both implemented at a relatively fast pace given the fact that it usually takes more time to implement a policy in Europe. The then-Norwegian government did not clearly define the concept of hate speech in its policy declaration to gain support from as many people as possible.

Other measures to prevent hate speech are self-regulations in which schools, businesses, public agencies and media outlets voluntarily develop rules on hate speech and encourage their members to comply with the rules. As self-regulations reflect environments of each field, they can be the best way to regulate hate speech based on the circumstances of each field. A case in point is “Rules on Human Rights Media Report” set by the Journalists Association of Korea and the National Human Rights Commission. As journalists took part in developing the rules which considered the media environment, they can be practically applied in the process of writing an article. Furthermore, it would be effective if the declaration on human rights management released by public organizations stipulates a provision on hate speech.

IT companies have their own rules against hate speech in place, and the United Nations



enacted the Code of Conduct on Countering Illegal Hate Speech Online with IT firms in 2016. The Code of Conduct includes that IT businesses shall develop a reporting system to delete or block hate speech and cooperate with relevant organizations.

**Second, we can come up with criminal, civil and administrative regulations.**

The most powerful way to respond to hate speech that many countries are basically adopting is to regulate by legislation. In Korea, one person said “a dirty bastard” to a foreign professor on a bus in 2009, and the person was punished for insulting. It is a typical hate expression, but it is punished for insulting because there is no legislation related to hate expression. It is possible to take a measure such as compensation for damage in terms of hate speech. There was one case in 2016 where a person who made insulting remarks to migrant women was sentenced to two million won in fines and two million won in compensation for damages.

However, sentencing criminal and civil responsibilities to hate speech cannot be a general measure, because there are some legal conditions where the victim should be specified and the specific damage should be proved. Also, when a person just generally refers to minority groups or take the form of less aggressive expressions, the one can escape legal responsibility. Therefore, many countries are taking separate legal action against hate speech. In order to ban hate speech by law, one law such as the Hate Speech Regulation Act can be enacted, and a provision to punish hate speech can be included in the criminal law article.

In the case of hate speech on the Internet, it is possible to block or delete postings containing hate speech, if the contents include defamation which is considered violations of another's rights under the Act on Promotion of Information and Communications Network Utilization and Information Protection, etc.

Online discriminatory expressions can be blocked or deleted by the Deliberation Regulation on Information and Communications which specifies harmful information under the Act on Promotion of Information and Communications Network Utilization and Information Protection, etc.

However, these current laws do not target “hate speech” directly, so only some of the problematic hate speech will be regulated and it is difficult to see that these laws

systematically and comprehensively cope with the problem of hate speech. It seems necessary to establish a basic legal basis for hatred and discrimination through the overall statute maintenance regarding hate speech.

**Third, we should improve public awareness and make more publicized through education and promotion.**

Public institutions should play an important role in recognizing and responding to problems of hate speech and discrimination. It is necessary to publicize and ventilate the harm of hate speech. Public institutions' attitude towards about hate speech can be a touchstone for society to decide the attitude towards hate speech.

Education related to hate speech is also important. An active education is needed from elementary and secondary schools to universities so that the awareness of hate speech and discrimination is internalized enough. Education for adult in companies and for the general public is also crucial. It seems to be a key factor for the state and local governments to raise the level of awareness of hate speech through promotion and campaign. When a person or institution that plays a public important role officially announces and declares the opposition to hate speech, it can have a significant impact on society.

**Fourth, we should nurture the strength of counter-speech from civil society.**

In addition to raising awareness on hate speech by the effort of civil society, there is another way to nurture capabilities to actively respond against hate speech through counter-speech. Counter-speech can be made by victims of the target group or by a third party, and sometimes it requires organized responses from civic groups (NGOs). To this end, it is necessary to improve the overall human rights level of minority groups and increase their resistance. Counter-speech is basically voluntary, but it can be more powerful when public institutions or civic groups actively support it. –EoD–



혐오와 차별을 넘어  
저마다의 빛깔로

국가인권위원회

## 혐오표현에 대한 국민인식조사 결과

**조사 개요** 국민인식조사  
여론조사기관에 의뢰하여, 성인 1,200명을 대상으로  
2019년 3월 20일부터 22일까지(3일간) 모바일 설문조사 실시. 표본오차는 95% 신뢰수준 ±2.8%p

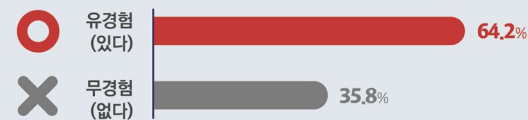
**청소년인식조사**  
여론조사기관에 의뢰하여, 만 15세 이상 17세 이하 청소년 500명을 대상으로  
2019년 5월 9일부터 14일까지(6일간) 모바일 설문조사 실시. 표본오차는 95% 신뢰수준 ±4.4%p



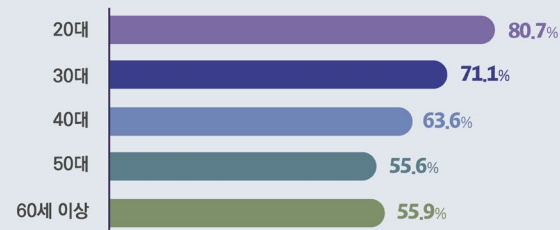
### 혐오표현 경험

지난 1년 동안 혐오표현을 접한 사람은 10명 중 6명 이상인 64.2% 였고, 연령이 낮을수록 혐오표현 경험률이 높게 나타났습니다.

#### ● 혐오표현 경험 유무



#### ● 연령별 혐오표현 경험



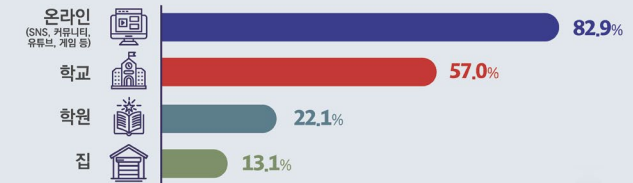
혐오표현에 대한 국민인식조사 결과

국가인권위원회

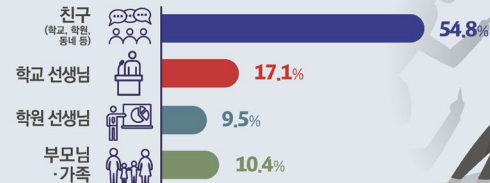
### 청소년의 혐오표현 경험 - 장소, 주체별

혐오표현을 접한 청소년의 82.9%가 SNS나 커뮤니티, 유튜브, 게임 등 온라인에서 혐오표현을 접하는 것으로 나타났습니다.  
청소년의 절반 이상이 학교(57.0%)에서, 친구(54.8%)로부터 혐오표현을 자주 경험하고, 혐오표현 사용자가 학교 선생님인 경우도 17.1%였습니다.

#### ● 장소별 혐오표현 경험 빈도



#### ● 주체별 혐오표현 경험 빈도



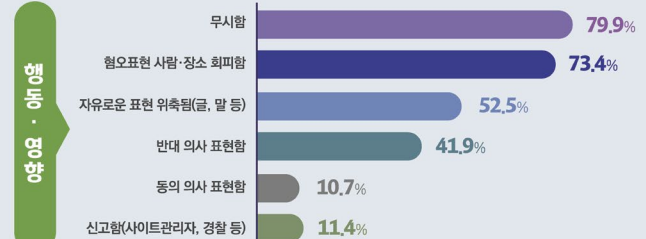
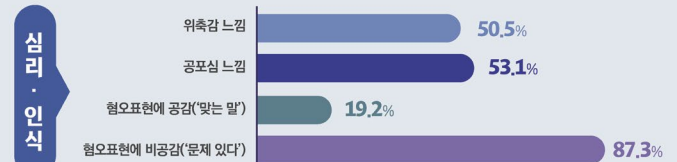
혐오표현에 대한 국민인식조사 결과

국가인권위원회

### 혐오표현 영향

혐오표현을 접한 후 87.3%는 '문제가 있는 표현이라고 생각했다'고 답했습니다.  
공포심(53.1%)이나 위축감(50.5%)을 느낀 사람도 절반 이상이었습니다.  
그러나, 직접적인 반대 의사 표현(41.9%)보다는 그냥 무시하거나(79.9%), 혐오표현 발생장소나 사용자를 피하는(73.4%) 등 주로 소극적 방식으로 행동한 것으로 나타났습니다.

#### ● 혐오표현 영향 (성인)



혐오표현에 대한 국민인식조사 결과

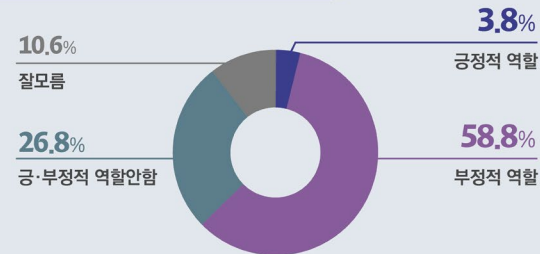
국가인권위원회



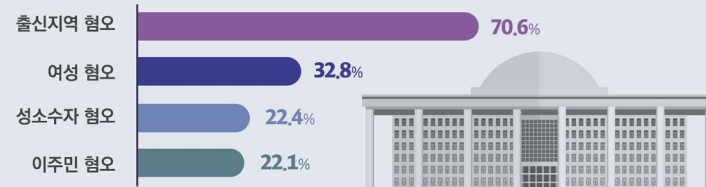
## 혐오표현과 정치인

국민 10명 중 6명(58.8%)은 정치인이 혐오문제를 조장한다고 인식하는 것으로 나타났습니다. 정치인이 조장하는 혐오 유형으로는 특정지역 출신자에 대한 혐오(70.6%)가 가장 높고, 여성(32.8%), 성소수자(22.4%), 이주민(22.1%) 등의 순으로 응답했습니다.

### ● 혐오문제에 대한 국회의원·정치인의 역할



### ● '정치인 조장' 심각한 혐오 유형 (1+2순위)



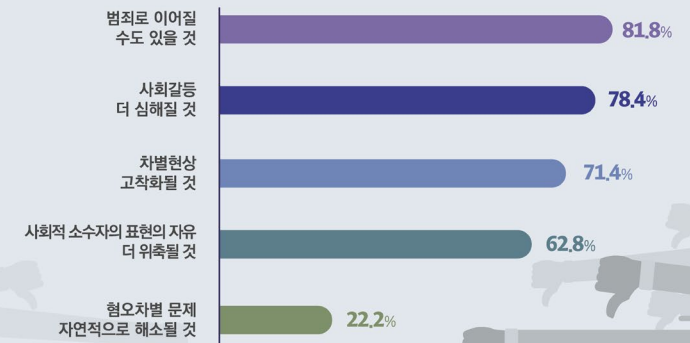
혐오표현에 대한 국민인식조사 결과

국가인권위원회

## 혐오표현 향후 전망

응답자들은 향후 혐오표현 문제가 범죄로 이어질 수도 있을 것(81.8%), 사회갈등이 더 심해질 것(78.4%), 차별현상이 고착화될 것(71.4%), 사회적 소수자의 표현의 자유가 더 위축될 것(62.8%)이라고 전망하였습니다. 반면, 자연적으로 해소될 것이라는 전망에 대한 동의는 22.2%에 불과했습니다.

### ● 혐오표현 관련 전망 동의 정도



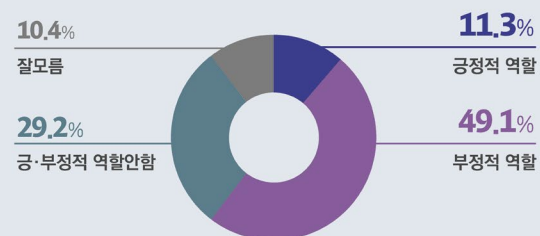
혐오표현에 대한 국민인식조사 결과

국가인권위원회

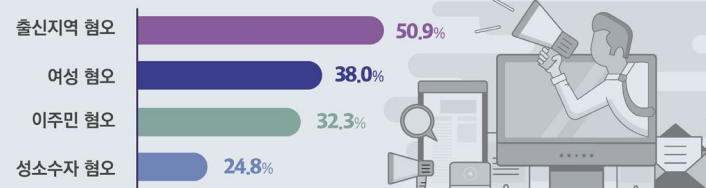
## 혐오표현과 언론

언론 역시 혐오문제를 조장하는 부정적 역할(49.1%)을 한다는 인식이 높고, 언론의 혐오표현 대상으로는 특정지역출신자(50.9%), 여성(38.0%), 이주민(32.3%), 성소수자(24.8%) 등의 순으로 응답했습니다.

### ● 혐오문제에 대한 언론 역할



### ● '언론 조장' 심각한 혐오 유형 (1+2순위)



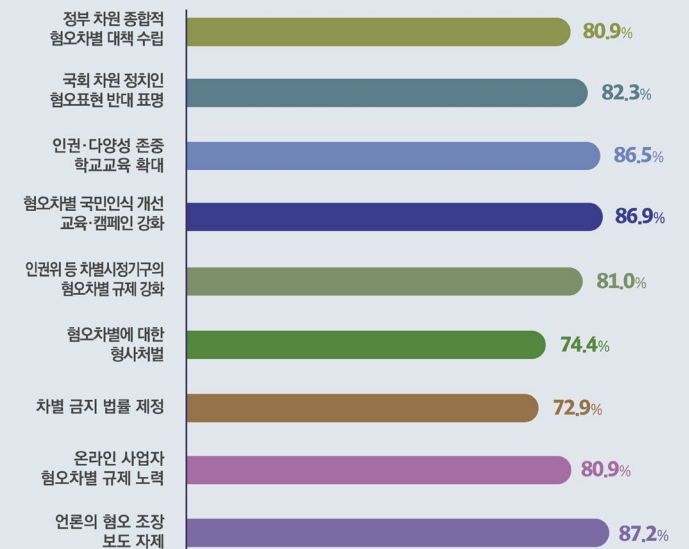
혐오표현에 대한 국민인식조사 결과

국가인권위원회

## 혐오표현 대응정책에 대한 태도

혐오표현을 해결하기 위한 모든 정책들에 대해 국민 대다수가 동의하는 것으로 나타났습니다.

### ● 혐오표현 대응정책에 대한 태도



혐오표현에 대한 국민인식조사 결과

국가인권위원회

힘으로 차별을 넘어  
저마다의 빛깔로

국가인권위원회

## Result of Public Awareness Survey on Hate Speech

### Survey Overview

**Public Awareness Survey**  
Commissioned a survey agency to carry out a mobile survey involving 1,200 adults from Mar 20 to 22, 2019 (3 days), sampling error 95%, confidence level  $\pm 2.8\%$

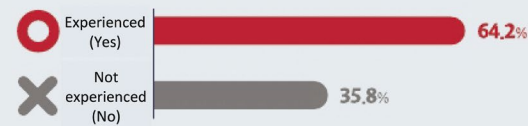
**Youth Awareness Survey**  
Commissioned a survey agency to carry out a mobile survey involving 500 adolescents between 15 and 17 from May 9 to 14, 2019 (6 days), sampling error 95%, confidence level  $\pm 4.4\%$



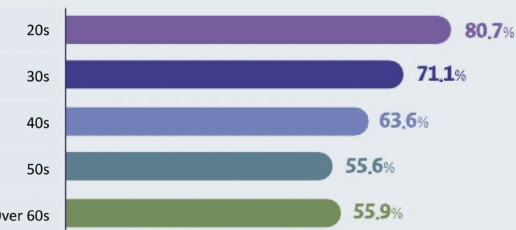
### Hate Speech Experience

More than six out of 10, 64.2%, experienced hate speech for the last one year, and younger people were more likely to face hate speech

#### Whether to have experienced hate speech or not



#### Hate speech experience by age



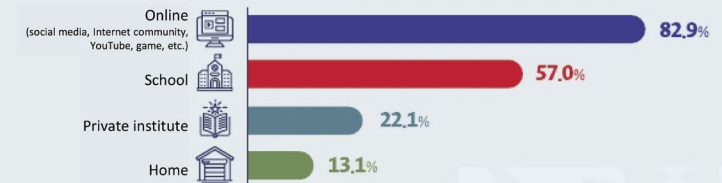
혐오표현에 대한 국민인식조사 결과

국가인권위원회

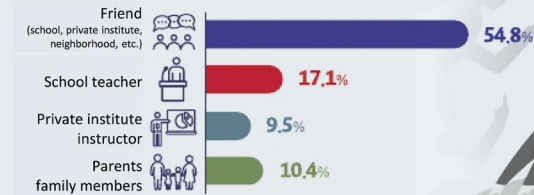
### Hate Speech Experience by Adolescents - by place and actor

82.9% of adolescents who experienced hate speech answered that they faced hate speech online, mainly on social media, Internet communities, YouTube, and online games. More than half of adolescents frequently encountered hate speech at school (57.0%) and by friends (54.8%), and 17.1% responded that the person who used hate speech was a school teacher.

#### Frequency of hate speech experience by place



#### Frequency of hate speech experience by actor



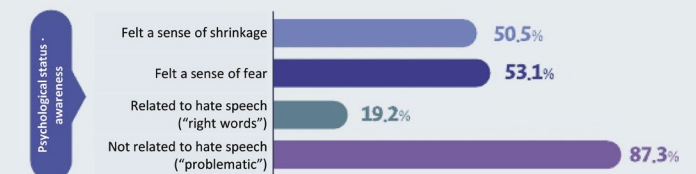
혐오표현에 대한 국민인식조사 결과

국가인권위원회

### Effect of Hate Speech

After facing hate speech, 87.3% responded that "I thought it was a problematic expression." More than half felt a sense of fear (53.1%) or shrinkage (50.5%). However, it turned out that rather than directly expressing an objection (41.9%), many responded in a passive way by just ignoring (79.9%) or avoiding the place and the actor of hate speech (73.4%).

#### Effect of hate speech (adults)



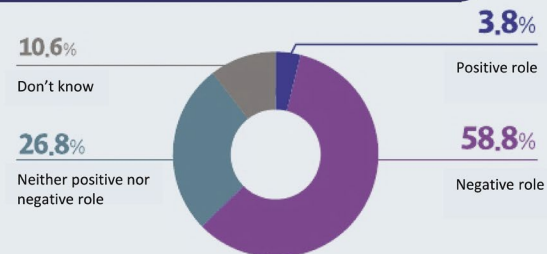
혐오표현에 대한 국민인식조사 결과

국가인권위원회

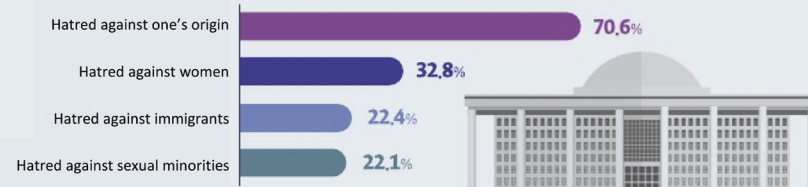
### Hate Speech & Politicians

This survey showed 6 out of 10 citizens (58.8%) believe that politicians encourage problems related to hatred. In terms of the types of hatred encouraged by politicians, Hatred against people from certain areas (70.6%) ranked first, followed by women (32.8%), sexual minorities (22.4%), and immigrants (22.1%).

#### ● Role of lawmakers and politicians in hatred problem



#### ● Type of severe hatred "encouraged by politicians" (1st+2nd choice)



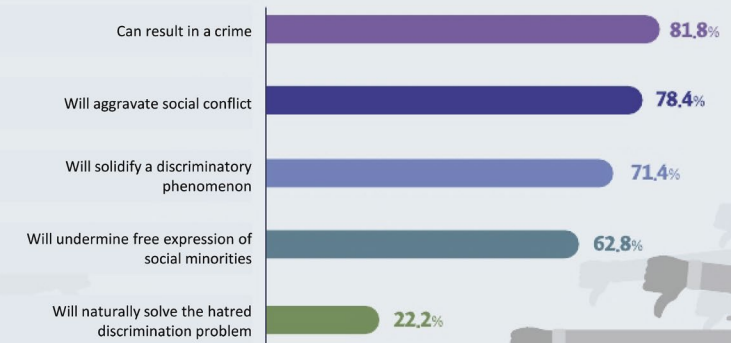
혐오표현에 대한 국민인식조사 결과

국가인권위원회

### Prospect of Hate Speech

According to the survey, respondents predicted that the free speech problem could result in a crime (81.8%), will aggravate social conflict (78.4%), will solidify a discriminatory phenomenon (71.4%), and will undermine free expression of social minorities (62.8%). On the other hand, only 22.2% responded that the problem will be naturally solved.

#### ● Degree of agreement with prospect of hate speech



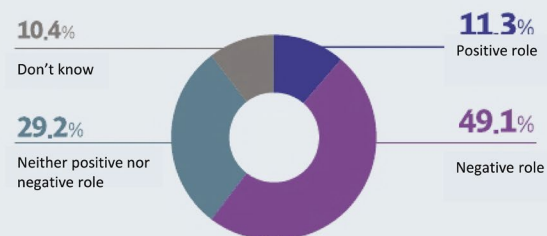
혐오표현에 대한 국민인식조사 결과

국가인권위원회

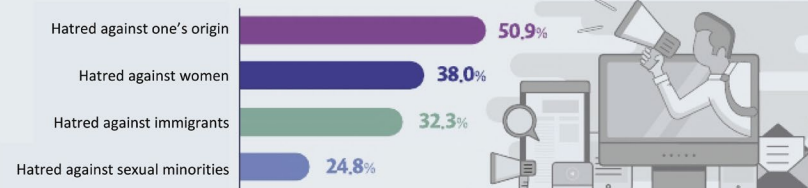
### Hate Speech & Media

There is high awareness that media also plays a negative role in the hatred problem (49.1%). For the targets of hate speech made by media, people from certain areas (50.9%) ranked first, followed by women (38.0%), immigrants (32.3%), and sexual minorities (24.8%).

#### ● Role of media in hatred problem



#### ● Type of severe hatred "encouraged by media" (1st+2nd choice)



혐오표현에 대한 국민인식조사 결과

국가인권위원회

### Attitude Towards Policy in Response to Hate Speech

According to the survey, majority of citizens agree with all of the policies to address hate speech.

#### ● Attitude Towards Policy in Response to Hate Speech



혐오표현에 대한 국민인식조사 결과

국가인권위원회





Lined area for notes on page 274.

Lined area for notes on page 275.







## 제5회 국제인권심포지엄

The 5<sup>th</sup> International Human Rights Symposium

혐오표현의 확산, 어떻게 대응할 것인가? - 해외 사례로 보는 제도적 대안

How to Respond to the Spread of Hate Speech?

- Institutional Countermeasures Learning from International Cases